

TESIS DOCTORAL

LA POSICION CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO EN LA ELABORACION, APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO



UNIVERSIDAD DE ALMERÍA

FACULTAD DE DERECHO

SUSANA RUIZ TARRIAS

Director: Juan Cano Bueso

INDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	9
CAPITULO I: LA SIGNIFICACION JURIDICO-POLITICA DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO EN LOS ORIGENES DEL ESTADO CONSTITUCIONAL.....	12
1. Introducción.....	13
2. La incidencia de la "técnica de la representación" en el nacimiento del concepto de "Presupuesto".....	15
3. La configuración del "principio de legalidad financiera" en la Constitución británica ...	29
a) Las competencias presupuestarias del Poder ejecutivo en el proceso de configuración de la "Monarquía parlamentaria" británica.	29
b) La Constitución inglesa como "modelo" de Estado constitucional.	35
4. La traducción jurídica del "principio de legalidad financiera" en la experiencia Constitucional norteamericana.....	41
a) El reconocimiento del "principio de autoimposición" en las Constituciones de los Estados.	41
b) Las competencias presupuestarias del Ejecutivo presidencial en la Constitución de los Estados Unidos.	47
5. La formulación del "principio de legalidad financiera" en la experiencia constitucional revolucionaria francesa.....	54
a) La consagración del concepto "moderno" de Presupuesto en la Constitución francesa de 1.791.....	54

b) La vigencia del "principio de legalidad financiera" bajo las distintas experiencias de gobierno "de asamblea".	70
6. La significación jurídica del Presupuesto en los orígenes del Estado constitucional.....	86
7. Conclusiones.	93

CAPITULO II: LOS CARACTERES MAS SIGNIFICATIVOS DE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA DEL EJECUTIVO EN LA EVOLUCION DEL SISTEMA PARLAMENTARIO DE GOBIERNO. 96

1. Introducción.....	97
2. La significación política del Presupuesto en la Monarquía constitucional francesa.....	100
a) Las modificaciones doctrinales del principio de separación de poderes.	100
b) Las competencias presupuestarias del Poder ejecutivo en la Monarquía constitucional francesa.....	108
3. La configuración jurídica del Presupuesto en las monarquías constitucionales germánicas.....	118
a) Las tradición dualista del principio de legalidad y su relación con el "principio monárquico".....	118
b) La solución jurídica del conflicto presupuestario en la Monarquía constitucional prusiana: La Ley de Presupuestos como Ley "en sentido formal".....	126
4. Las "innovaciones" del parlamentarismo de entreguerras. Su incidencia en los principios presupuestarios "clásicos".	140
a) Las competencias del Ejecutivo en las sucesivas "redefiniciones" del parlamentarismo.	140
b) La "racionalización" del procedimiento presupuestario en las Constituciones de entreguerras.....	153
5. La regulación jurídica del Presupuesto en las "nuevas" Repúblicas parlamentarias europeas.	164
6. Conclusiones.	188

**CAPITULO III: EL TRATAMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS
GENERALES DEL ESTADO EN LOS DEBATES CONSTITUYENTES.
LA POSICION CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO 191**

1. Introducción.....	192
2. La definición del sistema de gobierno como "parlamentario".	195
a) La posición de la Monarquía.	195
b) Las características del sistema de gobierno parlamentario.	200
c) La posición constitucional del Gobierno.....	219
3. Las funciones normativas del Gobierno.	230
a) La participación del Gobierno en la función legislativa.....	230
b) El ámbito de la potestad reglamentaria del Gobierno.	241
4. La intervención del Gobierno en materia presupuestaria.	257
a) El reconocimiento constitucional del principio de legalidad presupuestaria.....	257
b) La elaboración y tramitación parlamentaria de los Presupuesto Generales del Estado.....	261
c) El control parlamentario en materia presupuestaria.	282
5. Conclusiones.	291

**CAPITULO IV: SIGNIFICADO, CONTENIDO Y EFICACIA JURÍDICA
DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. 295**

1. Introducción.....	296
2. El concepto de Presupuestos Generales del Estado en el ordenamiento jurídico español.	303

3.	El contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.....	315
	a) La incidencia de la Ley de Presupuestos en el ordenamiento jurídico tributario.	316
	b) La delimitación del contenido necesario de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.....	323
4.	La estructura de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.....	338
5.	La eficacia jurídica de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.	351
	a) La vigencia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.	351
	b) Efectos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en relación a los ingresos y gastos.	358
6.	Conclusiones.	371
	ANEXO: Estructura y contenido del Proyecto de Ley de Presupuesto Generales del Estado para 1.997	374

CAPITULO V: ELABORACION Y TRAMITACION PARLAMENTARIA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL..... 383

1.	Introducción.....	384
2.	La elaboración de los Presupuestos Generales del Estado por el Gobierno.	386
	a) El ámbito de la competencia gubernamental de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.....	387
	b) Los órganos intervinientes en la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.....	399
	c) La presentación de los Presupuestos Generales del Estado ante el Congreso de los Diputados.	403
3.	La tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.	407

3.1.-	La tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado en el Congreso de los Diputados.	409
a)	La celebración de comparecencias en relación al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.	411
b)	La presentación de enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuesto Generales del Estado.	419
c)	El debate de totalidad del Proyecto de Ley de Presupuestos.	427
d)	La tramitación en la Comisión de Presupuestos.	434
e)	La deliberación en el Pleno del Congreso de los Diputados.....	443
3.2.-	La tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado en el Senado.	447
a)	La presentación de enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.	454
b)	El debate en Comisión del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.	460
c)	La deliberación en el Pleno del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.	465
3.3.-	La superación de las discrepancias entre el Congreso de los Diputados y el Senado en el procedimiento presupuestario.	470
4.	Conclusiones.	475

CAPITULO VI: LA REGULACION JURIDICA DE LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO TRAS LA APROBACION DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO. 477

1.	Introducción.....	478
2.	La ejecución de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.	481
2.1.-	El procedimiento administrativo de ejecución de los Presupuestos Generales del Estado.	481

2.2.-	El procedimiento "tipo" de ejecución de los Presupuestos Generales del Estado.....	489
a)	La contratación de obligaciones por la Hacienda Pública.....	490
b)	La realización del gasto.....	493
c)	La liquidación y cierre del Presupuesto anual.....	496
3.	Las modificaciones de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.....	500
3.1.-	Modificaciones presupuestarias con intervención de las Cortes Generales.....	500
3.2.-	Modificaciones presupuestarias sin intervención de las Cortes Generales.....	506
a)	Modificaciones presupuestarias que afectan al destino de los créditos presupuestados.....	508
b)	Modificaciones presupuestarias que afectan a la cuantía de los créditos presupuestados.....	513
c)	Modificaciones presupuestarias que afectan a la temporalidad de los créditos presupuestados.....	519
4.	El control de la gestión y la ejecución presupuestaria.....	532
4.1.-	El control externo de la gestión y ejecución presupuestaria del Gobierno.....	537
a)	El control parlamentario de la gestión y ejecución presupuestaria del Gobierno.....	537
b)	El control por el Tribunal de Cuentas.....	552
4.2.-	El control interno de la gestión y ejecución presupuestaria del Gobierno.....	565
5.	Conclusiones.....	576

CAPITULO VII: LA POSICION DEL GOBIERNO EN EL EJERCICIO DE UNA "FUNCION PRESUPUESTARIA" EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL..... 578

1.	Introducción.....	579
2.	La identificación de una "función presupuestaria".....	581

3. Las funciones del Gobierno.	593
4. La identificación de una "función de gobierno" en la Constitución española.	614
5. La posición constitucional del Gobierno.	627
a) La posición del Gobierno en el sistema parlamentario.	627
b) La incidencia del principio democrático en la redefinición de las funciones del Gobierno.....	637
CONCLUSIONES GENERALES.....	646
BIBLIOGRAFIA.	

INTRODUCCION:

Cuando, al hilo de una investigación relativa a la regulación legal del Consejo Económico y Social, tuve la ocasión de consultar el artículo del Profesor Francisco Murillo Ferrol "Reflexiones modestas sobre política y dinero" (1.988), donde afirmaba la estrecha interrelación entre los recursos financieros y el poder político, así como la posibilidad de "juzgar la historia" a través de las cifras presupuestarias, traté de considerar la posibilidad de un estudio de los Presupuestos Generales del Estado que, desde el punto de vista del Derecho constitucional, llevara a cabo una aproximación a la definición del sistema de gobierno establecido por la Constitución española de 1.978.

Desde esta perspectiva, el tratamiento de los Presupuestos Generales del Estado en los distintos tratados y manuales de Derecho constitucional ponía de manifiesto una clara ubicación de la materia en el marco del estudio de las Cortes Generales aunque, al mismo tiempo, subrayando una intervención preponderante del Gobierno en relación a los mismos que apenas era desarrollada.

A falta de análisis específicos que, desde la perspectiva constitucional, indagaran la materia presupuestaria y concretaran el carácter y el significado de la intervención del Gobierno en la misma, tuve que acudir a los estudios que, en el marco del Derecho financiero y tributario, se venían elaborando en relación a la configuración jurídico-constitucional de los Presupuestos Generales del Estado en estrecha relación con el proceso de configuración del Derecho financiero y tributario como disciplina jurídica autónoma, especialmente, frente a la definición y contenidos de la Economía financiera, del Derecho administrativo y del Derecho constitucional.

En este proceso de reivindicación de la autonomía del Derecho financiero el Profesor Fernando Saínz de Bujanda afirmaba en 1.975 ("Hacienda y Derecho"), la pertenencia a esta ciencia jurídica, de aquellas actividades administrativas que daban origen a institutos jurídicos que, como el Presupuesto o la Deuda Pública, se diferencian del resto de los actos jurídicos de la Administración Pública. En relación a los mismos, el Derecho financiero pretendía aportar el estudio de la regulación jurídica de tales institutos en el marco de la organización política, considerando como propios del Derecho constitucional, la ordenación de las competencias supremas del Estado y la definición y garantía de los derechos del individuo en la sociedad política.

Desde tales premisas, se identificaba en el ámbito del Derecho financiero y tributario, un específico "Derecho presupuestario", en relación al cual el Profesor A. Rodríguez Bereijo publicó en 1.970 la monografía "El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario", donde se aborda el análisis "jurídico" de las nociones generales del Presupuesto del Estado, de tal modo que, aprobada la Constitución española de 1.978, el Derecho financiero había cristalizado en una ciencia jurídica autónoma y, con ella, el Derecho Presupuestario.

El análisis jurídico-constitucional del Presupuesto se mantenía en el ámbito del Derecho financiero y tributario aunque según afirmaba el Profesor Juan Martín Queralt ("La Constitución española y el Derecho financiero", 1.980), su estudio se acomodara a los contenidos constitucionales y exigiera un nuevo enfoque metodológico de los institutos financieros.

De este modo, el análisis específico del artículo 134 de la Constitución viene siendo tradicionalmente realizado por la doctrina financiera (V. Querol Bellido, E. González García, G. Ariño Ortiz, L.M. Cazorla Prieto, etc.) donde, no sólo se tienen en cuenta criterios estrictamente técnico-jurídicos de los Presupuestos Generales del Estado, sino también los aspectos jurídico-políticos de la institución presupuestaria.

En todo caso, el carácter primariamente constitucional de las cuestiones relativas a la intervención del Gobierno y de las Cortes Generales en relación a los Presupuestos Generales del Estado, así como de la propia configuración constitucional de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, resulta evidente tras la aprobación de la Constitución española de 1.978.

La consideración de la Constitución no sólo como instrumento político que estructura y ordena los poderes del Estado, sino también, como norma jurídica que define las reglas, y los límites del poder político y los procesos sociales, al tiempo que determina los criterios de la producción normativa en su conjunto, viene a suponer la consagración de preceptos que se encuadran, no sólo en el tradicionalmente denominado "Derecho público", sino también, en el secularmente calificado como "Derecho privado".

En este sentido, el Profesor Rodrigo Fernández-Carvajal ("Nota sobre el Derecho constitucional como nuevo "Derecho común", 1.989), alude a la configuración del Derecho constitucional como "Derecho común" en tanto adquiere un carácter troncal respecto de las restantes disciplinas científico-jurídicas.

Asimismo, las propias circunstancias políticas planteadas en el Estado y en la Comunidad Autónoma de Andalucía, han puesto de manifiesto en los últimos años, la importancia de la Ley de Presupuestos en el marco de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, especialmente, ante la ausencia de Gobiernos sustentados por una clara y homogénea mayoría parlamentaria, en cuyo ámbito, la imposibilidad de aprobar las correspondientes Leyes anuales de Presupuestos, ha dado lugar a la utilización del mecanismo, constitucional y estatutariamente previsto, de la prórroga presupuestaria.

Precisamente, en el ámbito de esta Comunidad Autónoma, la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección Primera) del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, ha venido a

reconocer en relación al Decreto de prórroga de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 1.995, la existencia de una actividad gubernamental de carácter político, no residenciable ante dicho Tribunal, confirmando la interrelación de la institución presupuestaria con el Derecho constitucional, a partir de la consideración del fenómeno político y su ordenación jurídica y, en este sentido, con el origen y la evolución del Estado constitucional.

El análisis constitucional de la intervención del Gobierno en materia presupuestaria que se presenta a la consideración de este Tribunal fue, originariamente, objeto de mi investigación durante el disfrute de una Beca de formación del Personal Docente e Investigador concedida por la Junta de Andalucía y, actualmente, como Ayudante de Derecho constitucional. Su realización no hubiera sido posible, sin la consulta de los fondos bibliográficos de la Biblioteca del Centro de Estudios Constitucionales, con motivo de la concesión por este instituto de una beca, para cursar los seminarios correspondientes a la obtención del Diploma de Derecho Constitucional y Ciencia Política, y de la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Lovaina, gracias a la inestimable oportunidad de realizar una estancia en la misma, ofrecida por el Profesor Francis Delpérée, a quienes transmito mi más profundo agradecimiento.

Asimismo, debo poner de manifiesto la inestimable ayuda prestada por el personal del Servicio de Documentación de la Biblioteca de la Universidad de Almería, de cuya dedicación y profesionalidad quiero dejar expresa constancia.

En última instancia, el trabajo que se presenta a la consideración de este Tribunal, no hubiera llegado a feliz término sin las indicaciones del Profesor Don Juan Cano Bueso, que ha demostrado un extraordinario interés en todo momento por el desarrollo de la investigación, orientando a la doctoranda en los difíciles senderos del Derecho constitucional.

**CAPITULO I: LA SIGNIFICACION JURIDICO-POLITICA DEL
PRESUPUESTO DEL ESTADO EN LOS ORIGENES DEL ESTADO
CONSTITUCIONAL.**

1. Introducción.

Según estima K. LOEWENSTEIN, la explicación del nacimiento, "en el umbral de la época constitucional" de la "teoría y la práctica de la separación de funciones y distribución del poder", debe localizarse, a su vez, en "una nueva teoría" fundada en la consideración de que "la idea de la distribución del poder está esencialmente unida a la teoría y práctica de la representación".

En este sentido, del mismo modo que, en opinión del autor citado, es posible constatar que "el constitucionalismo de la Antigüedad funcionó sin la separación de funciones y frecuentemente en conflicto con dicho principio", la "técnica de la representación política fue completamente desconocida en la Antigüedad y en la Edad Media".

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

Asimismo, resulta imposible equiparar las "elecciones para cubrir determinados cargos unidos a determinadas funciones" desarrolladas en Grecia y Roma y, posteriormente, "escogida(s) por la organización de la Iglesia católica", con la "técnica" de la representación, si bien es preciso reconocer que "la elección es una técnica indispensable en un auténtico, es decir, no sólo simbólico, proceso de representación"¹.

De este modo, es posible situar en el origen del Estado "moderno" como "Estado dualista" la configuración de las asambleas representativas estamentales como "un órgano del Estado" que, unido a la "voluntariedad y conciencia de sus propios derechos", traduce progresivamente el dualismo en un "antagonismo", imponiéndose la idea de "la unidad del poder estatal, de la unitariedad del gobierno del Estado", desencadenando una "lucha por el poder" singularmente expresada en la "polémica en torno a los recursos económicos y al mando de las fuerzas armadas"².

¹LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". Barcelona: Ariel, 1.986, págs. 56-58.

²NAEF, W.: "La idea del Estado en la Edad Moderna". Madrid: Ediciones Nueva Epoca, 1.947, págs. 16-17.

El antagonismo Rex-Regnum, se desarrolla, sin embargo, sobre la base de una "técnica de la representación" propia de los Parlamentos medievales "concebida en la forma de mandato imperativo", y construida "sobre las bases del Derecho privado", será sustituida a través de "los procesos revolucionarios burgueses, por la fórmula del llamado mandato representativo", otorgando a la representación un "sentido jurídico y político radicalmente diferente"³.

Desde tales premisas, la reivindicación del "principio del consentimiento del impuesto" se encuentra "en el origen del poder político de las asambleas y contribuye a fundamentar las bases del régimen representativo", a partir del cual se arrogan el derecho de determinar "nivel de los gastos del Estado", de tal modo que, si a través del "consentimiento del impuesto", el Parlamento actúa como "guardián de la propiedad privada en tanto protector de las libertades individuales", mediante la fijación de los gastos públicos el Parlamento puede "controlar directamente la acción del poder ejecutivo"⁴.

Sin embargo, el "tránsito" del mandato imperativo al mandato representativo "no se produce ni al mismo tiempo, ni por idénticas razones, en Inglaterra y en el continente europeo", por cuanto en Inglaterra el mandato representativo surge "como una consecuencia lógica del desarrollo de la democracia representativa", en Francia, el mandato representativo no aparece "como el mero correlato técnico de una conquista política previamente lograda, sino que se involucra en las luchas y tensiones por el establecimiento de la democracia representativa frente a los esquemas políticos del Antiguo Régimen"⁵.

En este sentido, la "autorización previa de los ingresos y los gastos públicos" que definen el "moderno" concepto de Presupuesto tiene lugar en Francia con un retraso de un siglo con respecto a Inglaterra, quedando inmerso, además, en las tensiones revolucionarias por la configuración del Estado constitucional sobre la base de la democracia representativa o de la democracia directa.

³VEGA, P. de: "Significado constitucional de la representación política". Revista de Estudios Políticos. Núm. 44 (Nueva Epoca). Marzo-Abril, 1.985, págs. 26-27.

⁴LASSALE, J-P.: "Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques". Revue de Science Financière, Cinquante-Cinquième Année. París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1.963, pág. 580.

⁵VEGA, P. de: "Significado constitucional de la representación política". Op. cit., págs. 27-28.

2. La incidencia de la "técnica de la representación" en el nacimiento del concepto de "Presupuesto".

Suele ser común la afirmación del origen británico de la palabra "presupuesto" pues el concepto de "presupuesto" supone, -al menos en su origen medieval a partir del cual se desarrollará a principios del siglo XIX el concepto "moderno" de presupuesto- la autorización de los ingresos y de los gastos y, por lo tanto, se encuentra unida a la existencia de esta doble autorización. En relación al continente europeo, constatan L. TROTABAS Y J.-M. COTTERET, que "las instituciones financieras del antiguo régimen no estaban fundadas sobre la necesidad de esta autorización de los gastos y de los ingresos que expresa precisamente la palabra presupuesto", por lo que "la palabra" y "la cosa" provienen de Inglaterra tomando del antiguo francés la expresión "bouge", "bougette", "petit sac" y adquiriendo su "sentido financiero" en alusión a la "bolsa del Rey y el tesoro real que contiene"⁶.

No obstante, es posible constatar, según J.M NAHARRO MORA, la antigüedad remota del presupuesto desde el punto de vista contable, pues "con mayor o menor extensión y técnica más o menos complicada, según los tiempos y lugares, toda gestión financiera, por limitada y rudimentaria que sea, habrá hecho cálculos para conocer el valor de sus actividades pasadas tanto como para prever y ordenar sus actividades futuras"⁷.

⁶TROTABAS, L y COTTERET, J.-M.: "Finances Publiques". Quatrième édition. París: Dalloz. 1.970, pág. 21.

⁷NAHARRO MORA, J.M^a.: "Evolución y problemas del Derecho presupuestario". Anales de la Universidad de Valencia. núm. XXV. Cuaderno dedicado a "Derecho", pág. 30.

De este modo, el concepto jurídico-político de Presupuesto presupone la consideración de la actividad del Estado no como "disposición -capacidad, actitud o fuerza para obrar (realizar el fin)"- que identifica, por tanto, al "poder político" con la "actividad del Estado" en tanto que tiene reconocida, como cualidad intrínseca, la "soberanía"; sino como "actividad efectiva, continua, que se produce en un movimiento o modo natural (realizando el fin)", es decir, el entendimiento de la actividad estatal como *función*, cuyo análisis -desde la perspectiva de la naturaleza "compleja" de la realidad estatal- viene a suponer la elaboración de la "teoría de las funciones del Estado" (POSADA, A.: "Tratado de Derecho Político". Tomo I: "Introducción y Teoría del Estado". Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1.923. pág. 320).

La existencia del poder político en el primero de los sentidos señalados debiendo cumplir, por lo tanto, la "aspiración política de hacer económicamente posible el cumplimiento de los fines" (SAINZ DE BUJANDA, F.: "Hacienda y Derecho. Introducción al Derecho financiero de nuestro tiempo". Vol. I. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1.975, pág. 131) de la comunidad política implica, en todo caso, la realización de las "dos operaciones" fundamentales propias de las finanzas, caracterizadas por E. MORSELLI como: aquella que sirve para "poner a la

Sin embargo, según afirma K. LOEWENSTEIN, si bien "la técnica de la representación política fue completamente desconocida en la Antigüedad y en la Edad Media", partiendo de la diferenciación entre "técnica de elección" y "técnica de representación", es a final del siglo XIV, "cuando el feudalismo se extinguía", cuando, a su juicio, aparecieron casi "simultáneamente" en distintos Estados de Europa occidental - especialmente en España (Aragón, Castilla, León), Francia e Inglaterra- "instituciones representativas", como consecuencia de la "recepción por las organizaciones seculares" de las técnicas representativas que desde hacía largo tiempo venían practicándose en la Iglesia católica y en las órdenes religiosas⁸.

En el proceso que conduce a la aparición de las asambleas representativas, en opinión de K. LOEWENSTEIN, "es particularmente significativa la situación de Inglaterra", donde, "al final del período feudal, cuando la corona estaba necesitada de dinero, los delegados de las capas sociales poderosas financieramente que estaban convocados por el rey, se emanciparon -probablemente en virtud de los primitivos medios de comunicación- de las instrucciones y mandatos imperativos que habían recibido, y tomaron allí mismo sus decisiones bajo su propia responsabilidad", obligando y representando "a los grupos o asociaciones de personas, de los que eran portavoces y mandatarios"⁹.

inmediata disposición del Estado (o de otro ente público)" la riqueza que se va a servir para el cumplimiento de los fines ("ingresos públicos") y por otro lado, aquella a través de la cual se aplica "la riqueza del ingreso a los fines mismos" ("gasto público") (MORSELLI, E.: "Corso di Scienza della Finanza Pubblica". Volume Primo: "Primi principi di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario". Quarta edizione riveduta ed aggiornata con la nuova Costituzione italiana. Padova: CEDAM-Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1.949, pág. 9).

Así, puede localizarse en los antiguos imperios de Oriente y en el Egipto antiguo, la existencia de la "Hacienda patrimonial", donde la hacienda pública se "confunde con la hacienda personal del dominador" y cuyo contenido económico, derivado de los ingresos públicos que percibe "encuentra fundamento y legitimación en una razón de dominio directo o *dominio eminente*", de ahí que la obligación de contribuir se caracterice por la nota de la "servidumbre" personal "en favor del soberano", de tal modo que no encuentra cabida ningún tipo de "legitimación de intereses públicos" característica propia, en el "aspecto racional", de la hacienda monetaria del Estado constitucional (MORSELLI, E.: "Corso di Scienza della Finanza Pubblica". Volume Primo: "Primi principi di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario". Op. cit., págs. 20-22).

⁸LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". Op. cit., págs. 58-59. (Sobre la tesis de la incidencia de las técnicas representativas religiosas en el origen de las instituciones representativas, vid. el profundo análisis citado de MOULIN, L.: "Les origines religieuses des techniques électorales et délibératives modernes". Revue Internationale d'Histoire politique et constitutionnelle", núm. 10, 1.953, págs. 106-148).

⁹LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". Op. cit., pág. 59.

De este modo, el consentimiento de los ingresos y los gastos queda vinculado a la existencia de asambleas "representativas"¹⁰, de tal modo que la ausencia de esta característica conduce a F. W. MAITLAND a señalar que, aún en el marco de la antigua vigencia del principio general "quod omnes tangit", la asamblea que se contempla en la "Magna Charta" de 1.215 -donde se reconoce el principio "ninguna fonsadera (scutage) o auxilio (aid) (...) puede ser impuesto sin el común consejo de nuestro reino"¹¹-, "es una asamblea medieval", pues no resulta claro, afirma el autor, que "en teoría el consentimiento del consejo nacional hubiera sido necesario para la imposición, o si éste había sido de hecho concedido", pues parece ser que el consentimiento que este principio requiere más bien el "consentimiento de los individuales contribuyentes más que el de la asamblea de la nación"¹².

¹⁰ Concretamente, es en el modelo de organización política de la ciudad-Estado de Atenas donde, a juicio de E. MORSELLI, se encuentran "los primeros albores de una hacienda ordenada inspirada esencialmente en el principio de los intereses públicos" y donde la imposición no proviene de la relación de servidumbre sino "del bien colectivo confiado al cuidado del Estado" cuya "potencia" es procurada, entre otros medios, a través del establecimiento de un tributo extraordinario sobre el patrimonio por razón de la guerra (*eisfora*), cuya continuidad supuso, asimismo, la estabilidad de dicha imposición (MORSELLI, E.: "Corso di Scienza della Finanza Pubblica". Volume Primo: "Primi principi di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario". Op. cit., pág. 22).

Sin embargo, afirma R. CARANDE, la obligación de pagar impuestos directos "no se compagina" con la "idea de república que tienen los griegos", de ahí que tales contribuciones "de no ser bajo el dominio de los tiranos, continuaron siendo voluntarias". De este modo, se origina la conexión -difundida y compartida por otros pueblos (como es el caso del carácter extraordinario reconocido al "*tributum ex censu*" en Roma) y que, "con características propias, impera a lo largo de la Edad Media"-, entre "tiranía y universalidad del impuesto" que deja sus huellas incluso, en el pensamiento de Montesquieu, y que en los orígenes del Estado constitucional terminará por ser borrada (CARANDE, R.: "Carlos V y sus banqueros". Vol. II: "La hacienda real de Castilla". Barcelona: Editorial Crítica, 1.990, págs. 498-499).

¹¹ STUBBS, W.: "Select Charters and other illustrations of English Constitutional History from the earliest times to the reign of Edward the First". Ninth Edition revised throughout by H.W. C. DAVIS. Oxford: At the Clarendon Press, 1.921, pág. 294.

¹² MAITLAND, F.W.: "Constitutional History of England". Cambridge: At the University Press, 1.968, pág. 69.

Afirmación que se confirma, a su juicio, por el hecho de que las protestas que se formulaban al pago de los impuestos -como la de Becket en 1.163- fueran, igualmente, manifestaciones de individuos concretos en contra del pago de tributos que ellos no habían consentido, más que "aseveraciones de que el poder de imposición está establecido en la asamblea de la nación" ("Constitutional History of England". Op. cit., pág. 67), y que es compartida por L. MOULIN, al afirmar que en la Carta Magna de 1215, no se "contiene la idea de organizar un sistema de representación" ("Les origines religieuses des techniques électorales

Sin embargo, la idea de que la representación debía acompañar a la imposición progresa en la medida en que se grava la propiedad personal, y así, antes de finalizar el siglo XIII (1.295), la asamblea de la nación deja de ser una "corte feudal", llegando a constituir una "asamblea de los estados del reino", es decir, reuniendo en su seno a los representantes de los Comunes y del bajo clero, llegándose a reconocer "que el poder soberano del reino era concedido a un rey y un parlamento constituidos según este modelo"¹³.

La "vigencia efectiva" del principio del consentimiento del impuesto aparece como una concreción del principio general "quod omnes tangit" en materia impositiva¹⁴, derivada de su establecimiento como "ley del reino", es decir, llevando implícita la obligatoriedad genérica de su respeto y, por tanto, constituyendo el fundamento jurídico de la intervención de la asamblea en el establecimiento de los tributos.

Porque, tal y como constata L.PHILIP, la doctrina del consentimiento del impuesto hacía referencia, básicamente, a los "impuestos personales" cuyo establecimiento constituía, por lo tanto, un "recurso excepcional destinado a hacer frente a gastos extraordinarios", de donde deriva la constatación, comúnmente admitida, de la inexistencia en las Asambleas representativas medievales de una finalidad o interés público del tributo¹⁵.

La vinculación del principio "quod omnes tangit" con la propia configuración de las asambleas estamentales como asambleas "representativas" supone, a su vez, la transformación

et délibératives modernes". *Revue Internationale d'Histoire politique et constitutionnelle*, Núm. 10, 1.953, págs. 147-148).

¹³MAITLAND, F.W.: "Constitutional History of England". Op. cit., pág. 76.

¹⁴Principio que exigía contar con la participación de los interesados en los asuntos que les afectaran y cuyo origen, según el aforismo "quod omnes tangit, ad omnibus approbari debet", suele situarse en el Código de Justiniano (V, 59,5) en el ámbito de Derecho privado respecto al término del régimen de tutela bajo la fórmula "ut quod omnes tangit ad omnibus comprobetur".

Con posterioridad, según es comúnmente admitido, es desarrollado en las Decretales de los Papas Inocencio III, Gregorio IX y Bonifacio VIII, a partir de donde se extiende a todo Occidente, bajo la influencia del Derecho romano tardío y del Derecho canónico (Cfr. PISKORSKI, W.: "Las Cortes de Castilla en el período de la Edad Media a la Moderna 1188-1520". Barcelona: Ediciones El Albir, 1.977, págs. 165-170; MARAVALL, J.A.: "La corriente democrática medieval en España y la fórmula «quod omnes tangit»". En "Estudios de Historia del pensamiento español". Serie Primera: Edad Media, segunda edición ampliada. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1.973, págs. 175-190 y, MARONGIU, A.: "Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale". Milán: Giuffrè, 1.962, págs. 34-46).

¹⁵PHILIP, L.: "Finances publiques". Tomo I: "Les problemes generaux des finances publiques et le budget". París: Cujas, 1.975, pág. 59.

en la consideración de los sujetos que deben prestar su consentimiento. De ser considerados "de una manera directa y personal (*uti singuli*)", pasan a ser tomados como "miembros de una personalidad colectiva o colectividad organizada (*uti universi*)"¹⁶.

Sobre la base de dicha caracterización, A. MARONGIU funda su conocida distinción entre "parlamentos" y "preparlamentos", considerando a los primeros como la especie más "compleja" y "completa" de los tipos sucesivos de asambleas medievales que constituyen "cuerpos" que expresan "una situación jurídica representativa de la voluntad del país (o de los grupos sociales organizados del mismo)", no sólo "representativa" sino "deliberativa", que opera y decide "con efectos jurídicos como unidad" y que es reconocido "como elemento fundamental del ordenamiento del Estado", frente a los "preparlamentos", entendidos como grandes asambleas consultivas que "aclaman" y "expresan" votos y consensos pero que, al no constituir una "unidad colegial", no tienen ninguna capacidad deliberativa¹⁷.

La denominación de tales asambleas es muy variada. Así, reciben el nombre de "Parlamento" en Inglaterra, Irlanda, Escocia, Sicilia, Nápoles y en los Estados Papales; "Cortes" en los Reinos de España y Portugal; "Estados Generales" y "Estados Provinciales" en Francia y Holanda; "Dieta" para denominar las asambleas del Norte y Centro de Europa, etc.

Pero, en todo caso, señala A. MARONGIU, "lo que verdaderamente importa indagar no es tanto el nombre", sino en "qué título, la intervención en la asamblea significaba participación en una decisión colegiada". Lo realmente determinante, afirma, es "cuándo, cómo y por qué" los individuos singulares se transformaron de "interlocutores singulares, titulares activos y pasivos de relaciones de vasallaje" con el rey, en "miembros, fracciones de un grupo unitario o colegio de personas", constituido en sí mismo por "grupos más restringidos" que forman unidades (cámaras, brazos, estados, órdenes...) "competentes y capaces de decidir" frente al soberano, en representación, cada grupo, de una categoría de súbditos que gozan de una "situación jurídica particularmente privilegiada" y, en conjunto, de todo el país¹⁸.

En última instancia, la relevancia de este fenómeno alcanza a su consideración como una forma concreta de

¹⁶MARONGIU, A.: "Q.o.t., Principe fondamental de la Démocratie et du Consentement, au XIV siècle". En "Etudes présentés a la Commission internationale pour l'Histoire des Assemblées d'Etats". Vol. XXIV. Louvain, 1.961, pág. 104.

¹⁷MARONGIU, A.: "Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale". Op., cit., págs. 65-66.

¹⁸MARONGIU, A.: Voz "Parlamento (Storia)". En "Enciclopedia del Diritto". Vol. XXXI. Giuffrè, 1.981, pág. 729.

organización jurídico-política de Occidente¹⁹, considerada como "una forma de transición entre el pluralismo feudal y la unidad del Estado moderno", que viene a ser denominada la "constitución estamental", como "tipo de ordenación que corresponde al llamado Estado territorial", caracterizado por la "agrupación bajo un solo Príncipe de una pluralidad de señoríos anteriormente desvinculados entre sí"²⁰ y que se configura bajo un nuevo "dualismo": el *Rex* y el *regnum*, que permite su distinción de las organizaciones territoriales superiores imperiales hasta entonces vigentes-, por su organización "sobre una base nacional"²¹.

¹⁹Concretamente, éste es un rasgo considerado como propio de la Europa occidental, pues, afirma OTTO HINTZE, "ni Rusia, ni Turquía, ni China han producido tales constituciones", al no existir en tales países, a su juicio, "una aristocracia política propiamente dicha".

No obstante, considera el autor citado, la excepción que Japón constituye en este aspecto entre los imperios de occidente, debe ser entendida como "consecuencia del poderío alcanzado por el *shogun*, el *majordomus* del Mikado, al que paulatinamente se ha restringido su importancia política", dando lugar a una "escisión entre el poder temporal y el espiritual, similar a la del Occidente europeo" (HINTZE, O.: "Historia de las formas políticas". Madrid: Ediciones de la Revista de Occidente, 1.968, pág. 25).

²⁰GARCIA PELAYO, M.: "La constitución estamental". Revista de Estudios Políticos. Núm. 44, 1.949, pág. 106.

Este fenómeno es especialmente manifiesto, a juicio de O. HINTZE, en Francia y Alemania, donde la configuración típica del Estado territorial se caracteriza por la "peculiar constitución estamental", que viene a constituir "per se un fenómeno concomitante de la formación del Estado territorial".

De este modo, señala el autor citado, los "Estados Provinciales franceses son en su origen exactamente lo mismo que las *Landtage* alemanas", y ambos supuestos no se explican únicamente en relación a las instituciones del "Estado feudal", sino por el carácter determinante de los elementos "ministeriales", de tal modo que es posible caracterizar la formación de los "estamentos territoriales" más que en un "acuerdo arbitrario", reunión progresiva de los fragmentos territoriales originarios ("Historia de las formas políticas". Op. cit., pág. 28).

²¹ROMANO, R. y TENENTI, A.: "Los fundamentos del mundo moderno". Madrid: Editorial Siglo XXI, 1.989, pág. 59.

Si bien, como asimismo señalan los autores, "el principio de *nación*, en el sentido moderno, todavía no está claramente formulado"(Op. cit., pág. 59). Vid. al respecto: KEDOURIE, E.: "Nacionalismo". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.988; LEIBHOLZ, G.: "Pueblo, Nación, Estado", en Revista de Estudios Políticos. Núm. 21, 1.952; RENAN: "Qué es una Nación?". Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1.957.

Esta posibilidad, sin embargo, se halla determinada por la previa escisión entre dos poderes extraestatales, el espiritual y el temporal, pues ninguno de ellos, ni el emperador ni el papa, había logrado por sí mismo "realizar la idea de un imperio universal cristiano", de tal modo que la oposición en el ejercicio

Según este nuevo dualismo, el Rey tiene reconocida una esfera concebida como un "haz de derechos subjetivos" que debe ser respetada por el Reino; pero, al mismo tiempo, está obligado a respetar los "derechos subjetivos de los estamentos y de sus componentes, tengan éstos personalidad colectiva o individual". De esta circunstancia se deriva que el deber de respeto de ambas esferas jurídicas (que supone, en último término, el respeto del orden jurídico general) lleva implícita la exigencia de que el Rey "sólo podrá cambiar tal orden mediante el *consensus fidelium*", pues el Regnum, por su parte, aparece a la vez como titular de un conjunto de derechos de carácter personal, corporativo y territorial, y como titular de los derechos colectivos en virtud del "Derecho común del país"²².

Esta intervención se refiere, básicamente, a los estratos más poderosos de la población desde el punto de vista militar y financiero, viniendo no sólo a limitar el poder del Príncipe y "a respetar con su consejo y su opinión en los *ardua negotia regni*", sino que, en determinadas circunstancias, no sólo se arrojan el derecho de resistencia -declarado abiertamente o no-, sino también el de "participar en el gobierno", en todos los asuntos que le interesen tanto por razón de sus privilegios como, en general, por razón del país o del reino²³.

De este modo, se introduce la novedad institucional más relevante de la constitución estamental que es la convocatoria a tal efecto de la Asamblea del Reino²⁴, cuya configuración

del poder entre emperador y papa y el "pluralismo" político intraestatal, característico del orden feudal, viene a ser sustituido progresivamente por una "unificación territorial" y una "centralización" y "fortalecimiento" del poder político que determinan el ámbito espacial y subjetivo donde se despliega el poder del Estado.

Considerando la palabra "Estado" en el sentido expuesto por M. GARCIA PELAYO, es decir, como "concepto histórico concreto" que surge con el nacimiento de "la idea y práctica de la soberanía" y del "nuevo orden espacial del siglo XVI", y, sin entrar en la ya "clásica" polémica acerca de la concreta localización histórica del nacimiento del "Estado moderno", de la exclusividad del término "Estado" para designar un concreto modo de organización política que excluye la posibilidad de su utilización en relación a organizaciones políticas anteriores al siglo XIII, y de su consideración o no como una forma política dotada de una serie de elementos estructurales diferenciales (Cfr. GARCIA PELAYO, M.: "Federico II de Suabia y el nacimiento del Estado moderno". En "Del mito y la razón en la historia del pensamiento político". Madrid: Revista de Occidente, 1.968).

²²GARCIA PELAYO, M.: "La constitución estamental". Op. cit., pág. 109.

²³HINTZE, O.: "Historia de las formas políticas". Op. cit., pág. 82.

²⁴A pesar de poseer una estructura originariamente semejante, tales asambleas derivaron en dos tipos distintos, que se diferencian entre sí "por su estructura morfológica", "su función política" y "por la tendencia de su desarrollo" en la configuración de las formas de gobierno absolutistas y parlamentarias anteriores al siglo XIX.

viene a culminar, en la mayoría de los casos, el progresivo proceso de ampliación en la composición -dando cabida como elemento permanente de la misma, a los representantes de las ciudades-, de la antigua "curia regis" en "curia plena", "curia solemnis", "magnum concilium", "concilium regis", etc., hecho que viene a ser constatado históricamente, en 1188 en León²⁵, 1232 en Sicilia y Nápoles, 1250 en Castilla, 1254 en Portugal, 1255 en Alemania, 1274 en Aragón y Navarra, 1295 en Inglaterra²⁶ y 1302 en Francia²⁷.

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

El modelo "tricurial", desarrollado especialmente en Francia (pero también en la Corona de Aragón, Nápoles-Sicilia y los Estados territoriales alemanes, mientras que Castilla se asemeja más al tipo bicameral aunque sin estar incluida totalmente en el mismo), se compone de una única cámara de representación de los tres estamentos como totalidad donde se insertan las distintas unidades de representación estamental (HINTZE, O.: "Historia de las formas políticas". Op. cit., págs. 83-91).

Sin embargo, aunque suele concretarse como factor determinante de las aparición de tales asambleas, el crecimiento de las necesidades financieras del Rey, otros factores que en ocasiones operaron fueron, según R. HOWARD LORD, la disputa en las sucesiones al trono (Dinamarca y Noruega), la invasión extranjera (Escocia y Suecia) y el deseo de los príncipes del apoyo popular frente a los magnates (Hungría, Rusia) o contra el Papado (Francia y Portugal) (HOWARD LORD, R.: "The Parliaments of the Middle Ages and the early modern period". En, "The Catholic Historical Review". Núm. 2, vol. XVI, July, 1.930, pág. 127).

²⁵A partir de esta convocatoria, señala M. COLMEIRO, "ya no son dos sino tres los brazos del reino, á saber, el clero, la nobleza y los ciudadanos", dando origen, además, al término "Curia" -que "significa en romance palacio ó corte"- en sustitución de "Concilium" (COLMEIRO, M.: "Cortes de los antiguos Reinos de León y Castilla. Parte Primera". Madrid: Establecimiento tipográfico de los sucesores Rivadeneyra, impresores de la Real Casa, 1.883, pág. 11), y que con gran expresividad, ha sido calificada por J. VALDEON como "el acta de nacimiento de las Cortes del reino occidental de la península ibérica" (VALDEON, J.: "Las Cortes medievales castellano-leonesas en la historiografía reciente". En PISKORSKI, W.: "Las Cortes de Castilla en el período de tránsito de la Edad Media a la Moderna 1188-1520". Op. cit., pág. XX).

²⁶Si bien, según estima Sir W.R. ANSON, ya en 1265 Simón de Montfort añadió a la composición del "Concilium regis" a los ciudadanos y burgueses de cada ciudad y burgo, "apareciendo por primera vez con una capacidad representativa".

No obstante, afirma, es el denominado "Parlamento modelo" de Eduardo I en 1295, el que se constituye no sólo por representantes de la nobleza y el clero, sino que también se ordena la elección de "dos caballeros por cada condado", "dos

La introducción de esta innovación viene a suponer el establecimiento de una nueva realidad social, política y jurídica, expresada a través de la transformación de la representación, que había venido siendo entendida hasta ahora como un "simple deber", en "un derecho" de los miembros del Reino de ser consultados sobre cuestiones de carácter político²⁸.

En todo caso, dado que el criterio esencial de interrelación de los elementos del dualismo "Rex-regnum" se encuentra en "la concepción patrimonial de los derechos del dominación del príncipe"²⁹, el progresivo e incesante

ciudadanos por cada ciudad" y "dos burgueses por cada burgo".

Esta composición origina el proceso de diferenciación entre dos cuerpos u órganos diferentes, "la Corona en Parlamento" y "la Corona en Consejo", aunque en este momento las funciones de cada uno de ellos no estén todavía diferenciadas pues, con carácter general, estima el autor, "el Concilium regis en el siglo XIII era un órgano que ejercía funciones judiciales, administrativas, y (en la medida en que pudieran ser ejercitadas) funciones legislativas (ANSON, W.R. Sir: "The Law and Custom of the Constitution". Vol. I: "Parliament". Fifth Edition by Maurice L. Gwyer C.B., Oxford: At the Clarendon Press, 1.922, págs. 28-30).

²⁷HOWARD LORD, R.: "The Parliaments of the Middle Ages and the early modern period". Op. cit., pág. 130.

²⁸LEICHT, P.S.: "La posizione giuridica dei parlamenti medievali italiani", en el colectivo: "L'organisation corporative du Moyen Age à la fin de l'ancien régime". Louvain, 1.937, pág. 98.

²⁹HINTZE, O.: "Historia de las formas políticas". Op. cit., págs. 28-29.

El concepto de "dominación", puede ser matizado desde el punto de vista de la realidad práctica en el sentido señalado por A. MARONGIU, al afirmar que la tarea fundamental del príncipe, era la de "cabeza" y "guía" y no propiamente la de "dominador", pues, por grande que fuera su ascendencia, "la complicidad y la voluntariosa colaboración de los súbditos" constituía el medio no sólo "más eficaz", sino "el más fácil de manejar", de donde se deriva, a juicio del autor, que la realidad se caracterizaba por la vigencia de la "doctrina de la colaboración y del consenso" ("Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale". Op. cit., pág. 34). Resulta patente, asimismo, que dicha colaboración tenía un carácter ocasional pues, afirma W.PISKORSKI, el principio del consentimiento de los súbditos para el establecimiento de tributos no era siempre observado por el Rey, como se deduce de las reiteradas peticiones de que fuera respetado (PISKORSKI, W.: "Las Cortes de Castilla en el período de tránsito de la Edad Media a la Moderna 1188-1520". Op. cit., págs. 150-151).

Se trataba, por tanto, de una "dominación" no expresada en términos "absolutos", sino "limitada" por el Derecho -en el sentido en que éste es entendido en la Edad Media, es decir, como "facultad", "privilegio" o "prerrogativa" pero no como "norma"- . De ahí que, desde el punto de vista jurídico, la concepción del orden jurídico general (la constitución estamental) como "un complejo de derechos subjetivos" viene a suponer la naturaleza igualmente "compleja" de la titularidad de los derechos que ostentan cada una de las partes y, consiguientemente, la "ausencia" de una diferenciación entre una

"enriquecimiento" del "contenido estatal"³⁰ -consecuencia, entre otros factores, de las empresas bélicas, el desarrollo burocrático y los elevados costes de mantenimiento de la Corte-, lleva aparejado la aparición de incipientes "facultades fiscalizadoras" de las Asambleas representativas³¹ a través de las cuales se limita la facultad de "pedir" que residía en el Príncipe de manera "incierta" y nada "bien delimitada"³².

La afectación específica del impuesto, dirigida a subvenir la determinada necesidad del monarca a cuyo fin se solicitaba, conduce a A. RODRIGUEZ BEREIJO a definir el impuesto en la Edad Media como "un ingreso extraordinario", "no permanente" y con "afectación específica"³³, haciendo posible, por lo tanto, su control, pues la causa del impuesto era explícitamente manifestada por el Monarca en la misma convocatoria de Cortes³⁴.

Sin embargo, afirma F.W. MAITLAND, resulta patente que son cuestiones distintas afirmar que el dinero debe ser gastado "únicamente en un sentido", e impedir "que pueda ser gastado en otros sentidos", de ahí que el Parlamento adquiriera la práctica de solicitar "el producto de las cuentas reales", como sucede en 1.340 y 1.341. En 1.379 el Rey presenta sus cuentas al Parlamento y en 1.406 "se permitió a los Comunes nombrar auditores"³⁵.

Desde estas premisas, según es comúnmente admitido, resulta un rasgo propio y característico de la evolución británica que el tránsito desde la organización jurídica y política medieval hasta la existencia de un "gobierno constitucional" se desarrolla de una forma gradual, en una

esfera jurídica pública y otra privada (GARCIA PELAYO, M.: "La constitución estamental". Op. cit., pág. 114.).

³⁰ NAEF, W.: "La idea del Estado en la Edad Moderna". Op. cit., pág. 8.

³¹ SAINZ DE BUJANDA, F.: "Hacienda y Derecho". Tomo I. Op. cit., pág. 239.

GONZALEZ GARCIA, E.: "Introducción al Derecho presupuestario. Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica". Madrid: Editorial de Derecho Financiero, 1.973, pág. 94.

RODRIGUEZ BEREIJO, A.: "Introducción al estudio del Derecho financiero". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda, 1.976, págs. 82-93.

Como demuestra, a modo ejemplificativo, la convocatoria de Cortes en Toledo por los Reyes Católicos en 1.499, a fin de solicitar un servicio extraordinario "para la dote de la Princesa y otros", para cuyo fin ordenan "mandar facer é celebrar cortes", donde "platicar é conferir con los procuradores de las cibdades é vilas destos reinos mas deliberacion é consejo, é como nuestros reinos e señorios mejor lo puedan cumplir" (MARTINEZ MARINA, F.: "Teoría de las Cortes". Tomo III. Edición preparada por J. M. Pérez Prendes. Madrid: Editora Nacional, 1.979, pág. 1.373).

³⁵ MAITLAND, F.W.: "Constitutional History of England". O.p. cit., pág. 184.

sucesión histórica que apenas contó con sacudidas violentas, hasta el punto de haber sido calificada, por esta continuidad, de irrepetible.

En este sentido, desde el punto de vista político, el siglo XVII, en el que tiene lugar la revolución inglesa, no significa una lucha entre un Parlamento estamental y una Monarquía que trata de imponerse, sino la contraposición de dos "potencias ascendentes" que rivalizan entre sí por representar el Estado moderno aunque, en última instancia, sean conservados los dos pilares de su Estado, la monarquía y el Parlamento.

Por lo tanto, aunque el absolutismo monárquico no llegó a estar vigente en Inglaterra, el desarrollo del tipo de Estado moderno tuvo lugar con la misma fuerza que en cualquier otro país, de ahí que, en este sentido, Inglaterra no constituya un supuesto excepcional, pues la forma política del absolutismo monárquico que triunfa en el continente resulta, de hecho, tan sólo una "forma", respecto de la cual no cabe deducir relación causal y necesaria alguna con la existencia del Estado moderno³⁶.

Desde estas premisas, se pone de manifiesto en el proceso de consolidación y reforzamiento de las Asambleas representativas lo que M. GARCIA PELAYO denomina las "dos formas" en que el "Estado moderno se despliega": la "forma absolutista", desarrollada en los países de la Europa occidental continental y que proviene de la "aniquilación" de la forma política conocida con el nombre de "«constitución estamental»"; y la "forma que, sin intermedio absolutista", pasa de la constitución estamental al "parlamentarismo", cuya ejemplo más significativo es Inglaterra³⁷.

La titularidad de la soberanía -concebida como "titularidad de todos los poderes, el centro desde donde parten todos los derechos, de donde adquiere vida cada disposición normativa"-³⁸, se puede predicar tanto del Monarca en la "forma" absolutista del Estado "moderno", como del Parlamento británico, viniendo a constituir, con respecto a los países continentales, una variación "primordialmente de titular", pero no de "calidad de poder": al igual que el monarca en el continente europeo, el Parlamento se hizo "supremo, no ligado al Derecho anterior, sino superior a él"³⁹.

³⁶NAEF, W.: "La idea del Estado en la Edad Moderna". Op. cit., págs. 16-17.

³⁷GARCIA PELAYO, M.: "Federico II de Suabia y el nacimiento del Estado Moderno". En "Del mito y la razón en la Historia del pensamiento político". Op. cit., pág. 142, nota 2.

³⁸GALIZIA, M.: "La teoria della sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione Francese". Milán: Dott. A. Giuffrè Editore, 1.951, pág. 182.

³⁹GARCIA PELAYO, M.: "Derecho Constitucional comparado". Madrid: Alianza Editorial, 1.987, pág. 250.

Porque, en última instancia, en Inglaterra, los estamentos, "sobreviven a la oleada absolutista iniciada en el siglo XVI y continuada en el XVII, asumiendo, finalmente, la "dirección del Estado", pues, a diferencia del resto del continente europeo, la naturaleza de la clase superior, de la *gentry*, que es el "soporte de la Cámara de los Comunes", aún siendo aristocrática, no tiene un carácter rígido, sino que permite la incorporación de manera elástica de los individuos o los grupos de población que llegan a alcanzar relevancia dentro del Estado, de tal modo que la Cámara de los Comunes es tenida ininterrumpidamente como representación nacional⁴⁰.

En todo caso, como ha constatado F.W. MAITLAND, "Parlamentum" es el "cuerpo reunido según el modelo de 1.295", de tal modo que antes de finalizar el siglo XIII, la asamblea nacional deja de ser una corte feudal, para convertirse en una asamblea de los estados del reino, lo que equivale, de acuerdo con la tesis de ese tiempo, a todas las clases y condiciones de hombres⁴¹ y, desde principios del siglo XIV, el "rey en parlamento" era, sin duda, el único aspirante al poder soberano.

Es también a partir de 1.295 cuando se desarrolla la práctica según la cual, cada estado "consiente sus propios tributos", confirmándose el principio del consentimiento del impuesto en una serie de documentos como la "Confirmatio Cartarum" (1.297)⁴² y el "Statutum de Tallagio non concedendo" (1.297)⁴³, reconociendo expresamente en la "Petition of Right" (1.628) que nadie "podrá ser compelido a contribuir a ningún impuesto, tallagio, subsidio, o cualquier otra carga no establecida por el común consentimiento en Parlamento⁴⁴, de tal modo que, con posterioridad a 1.295 la imposición de cualquier tributo directo sin el común consentimiento del reino resultaba

⁴⁰NAEF, W.: "La idea del Estado en la Edad Moderna". Op. cit., pág. 16.

⁴¹MAITLAND, F.W.: "The Constitutional History of England". Op. cit., pág. 75.

⁴²Donde se contiene la "solemne afirmación del derecho de los Comunes a ser parte en la imposición" (ANSON, W.R.: "Law and Custom of the Constitution". Vol. I: "Parliament". Op. cit., pág. 255. vid. STUBBS, W.: "Select Charters and other illustrations of English Constitutional History from the earliest times to the reign of Edward the First". Op. cit., pág. 492).

⁴³Según el cual "ningún tributo o ayuda puede ser obtenida sin el deseo y consentimiento de todos los arzobispos, obispos, prelados, condes, caballeros, burgueses y otros libres hombres del reino" (la referencia debe entenderse al "tallage" como tributo impuesto por el rey en sus propias tierras y que, en su origen, era más bien un derecho del señor feudal que del rey) (vid. STUBBS, W.: "Select Charters and other illustrations of English Constitutional History from the earliest times to the reign of Edward the First". Op. cit., pág. 493).

⁴⁴GARDINER, S.R.: "The Constitutional documents of the Puritan Revolution 1.625-1.660". Third Edition Revised. Oxford: At the Clarendon Press, 1.979, págs. 66-67.

contrario a la letra del derecho.

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

Esta extensión del poder de los Comunes -constituidos en una Cámara propia desde los orígenes del reinado de Eduardo III (1.327)⁴⁵-, en tanto que "representantes del reino", tiene su máxima expresión en el establecimiento por Enrique IV, en 1.407, del principio según el cual las concesiones económicas "deben ser iniciadas en la Cámara de los Comunes, no deben ser presentadas al rey en tanto que ambas Cámaras no hayan consentido, y deben ser presentadas por el Speaker de la Cámara Baja"⁴⁶.

De este modo, la función de iniciar los proyectos financieros viene a ser reconocida entre los privilegios de la Cámara de los Comunes, pero la concesión de subsidios, como función propia de los Comunes, requiere de la "autoridad de una ley promulgada por el rey, los lores y los Comunes", requisito que es salvado en garantía de la intervención de la Cámara baja cuando los Comunes, después de la Restauración, empiezan a afirmar que los lores no pueden alterar las leyes financieras, sino simplemente, aceptarlas o rechazarlas⁴⁷.

La intervención de la Cámara baja en materia presupuestaria constituye, en última instancia, una garantía de "las libertades" que forman parte de la Constitución inglesa, entendida por los juristas y políticos de principios del siglo XVII en términos "semi-feudales", como un entramado de derechos privados originados principalmente por la tradición y la costumbre, aunque fueran reglamentados por medio de la ley.

Así, frente a la "prerrogativa" del rey, los sujetos eran titulares, en particular, del derecho de propiedad, que abarcaba no sólo, en sentido estricto, sus tierras, bienes y ganados, sino también (en el sentido en que Locke y otros utilizaron el término) su vida y sus libertades.

El resultado consiste en una "constitución equilibrada", donde la ley contrapesa las prerrogativas reales por los derechos de los individuos, y donde resulta especialmente relevante la limitación derivada del derecho de propiedad, cuya "inviolabilidad" era considerada uno de los grandes principios

⁴⁵LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". París: Presses Universitaires de France, 1.966, pág. 82.

⁴⁶MAITLAND, F.W.: "Constitutional History of England". Op. cit., pág. 182.

⁴⁷MAITLAND, F.W.: "Constitutional History of England". Op. cit., pág. 247.

del "common law"⁴⁸

Sin embargo, en otros países como Francia, donde se produjo el advenimiento del absolutismo monárquico, las asambleas estamentales quedan limitadas a la representación de ciertos intereses, especialmente, los de las clases nobiliaria y eclesiástica, es decir, de un sustrato social privilegiado y económicamente apoyado sobre la propiedad inmueble, sin alcanzar a la presentación -o al menos a una representación suficiente- de la clase burguesa mercantil e industrial en su típica forma "moderna", cuya importancia en el ámbito cultural y económico era cada vez mayor.

De ahí que en aquellos países en los que se desarrollaron formas monárquicas absolutistas, las luchas continuas entre los monarcas y los representantes de los contribuyentes, al tratar éstos de "mantener el control sobre los ingresos procedentes del impuesto" y, en último término, tratando de controlar la "política general del monarca", dieron lugar a que la monarquía -considerando al reino "como su patrimonio privado" y profesando la doctrina romana de que «ley es lo que al príncipe le place»-, no necesitara de la convocatoria de la Asamblea del Reino más que para "cobrar fácilmente los tributos"⁴⁹ y, en última instancia, pasara a gobernar al margen de las Asambleas representativas que "prácticamente ni siquiera conservan ahora el vetusto derecho al voto del impuesto"⁵⁰.

⁴⁸GOUGH, J.W.: "L'idée de Loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise". París: Presses Universitaires de France, 1.992, pág. 63.

En este sentido, según constata el autor precitado, en 1.635, con ocasión de "debate sobre el impuesto para la construcción de barcos de guerra", se entendió "que el segundo writ" era "contrario a las leyes fundamentales" (GOUGH, J.W.: "L'idée de Loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise". Op. cit., pág. 21).

⁴⁹SANTAMARIA DE PAREDES, V.: "Curso de Derecho Político". Cuarta Edición. Madrid: Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1.890, págs. 591-592.

⁵⁰GONZALEZ GARCIA, E.: "Introducción al Derecho Presupuestario. Concepto, evolución y naturaleza jurídica". Op. cit., págs. 106-107.

3. La configuración del "principio de legalidad financiera" en la Constitución británica.

- a) Las competencias presupuestarias del Poder ejecutivo en el proceso de configuración de la "Monarquía parlamentaria" británica.

La oposición entre Rey y Parlamento, que concluye con el Bill of Rights de 1.689, estableciendo el triunfo del Parlamento sobre el Monarca, viene a configurar, a juicio de P. LALUMIERE, y A. DEMICHEL, un régimen parlamentario dualista donde el poder se encuentra dividido entre el soberano y el parlamento según un "equilibrio sutil" en virtud del cual, los poderes "legislativo y financiero" constituyen competencias de la Cámara de los Comunes y de la Cámara de los Lores, conservando el Monarca el derecho de sanción, así como la titularidad del "poder ejecutivo", aunque, sean sus quienes ejerzan bajo su propia responsabilidad las prerrogativas reconocidas a la Corona⁵¹.

De este modo, aún cuando en el siglo XVII se opone el Parlamento al rey, no puede entenderse como una lucha por la soberanía, pues "hablando con propiedad, el soberano legislativo es (y era) el rey en Parlamento, y el Parlamento comprendía al rey"⁵².

La Constitución británica de la primera mitad del siglo XVIII, la Constitución de Jorge I y Jorge II, producto de las revoluciones de 1.642-1.660 y 1.688 consideraba la ley como producto de la acción real, pero con el consejo y consentimiento de los Lores y los Comunes reunidos en Parlamento y, desde la revolución de 1.688, se estableció el principio de que "la legislación sólo podría ser elaborada en el Parlamento".

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

Asimismo, estaba "reconocido" que aunque el Parlamento podía negarse a votar tributos y, en algunas ocasiones, a ratificar tratados e, incluso, a permitir al Rey el mantenimiento de un ejército permanente, aunque la

⁵¹LALUMIERE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., págs. 84-85.

⁵²GOUGH, J. W.: "L'idée de loi fondamentale dans l'histoire constitutionnelle anglaise". Op. cit., nota 3, pág. 58.

responsabilidad por la dirección de los asuntos exteriores y por el mantenimiento del orden interior recaía en el Rey.

Además, el Rey tenía capacidad para nombrar a los "jueces" y "justicias de paz", así como para "castigar" a los criminales y "decidir" de acuerdo con las leyes en las disputas entre los hombres ordinarios", si bien el "Act of Settlement" de 1.701, en alguna medida, afirma W. I. JENNINGS, había alejado a los jueces del control del Rey, al establecer que se "mantendrían" en sus nombramientos "mientras se condujeran legalmente, aunque podían ser separados por indicación de ambas Cámaras del Parlamento"⁵³.

En todo caso, el rasgo más destacado de la evolución política británica, proviene del hecho, constatado por F.W. MAITLAND, según el cual, una vez cerrado el problema de la titularidad y extensión del "poder" tributario en los términos establecidos por el Bill of Rights de 1.689, la controversia quedó centrada en la reivindicación por el Parlamento del control sobre el gasto o destino de los ingresos, y después de la Revolución se estableció invariablemente que el dinero obtenido de la imposición "fuera asignado" a los fines de la guerra, incorporándose al estatuto una cláusula en virtud de la cual se prohibía "a los Lores del Tesoro usar el dinero para cualquier otro fin que no fuera aquél para el que había sido asignado"⁵⁴.

Desde tales premisas, según afirma U. HICKS, surge la diferenciación entre las dos funciones financieras del Parlamento: la "Apropiación" (o asignación) de los recursos, y la búsqueda de adecuados "Medios" para cubrir las apropiaciones"⁵⁵.

Antes del fin del reinado de Guillermo, se asigna al Monarca una concreta suma anual para su propio uso, introduciendo una práctica que, posteriormente, dará lugar a la denominada "lista civil", a través de la cual, por la vía de hecho, se impone la necesidad de que el Parlamento deba reunirse cada año a fin de autorizar los gastos no incluidos en la asignación a la Corona,

⁵³JENNINGS, I.W.: "The Law of the Constitution". London: University of London Press, ltd., 1.933, págs. 2-3.

⁵⁴El precedente de la asignación de créditos se halla, a juicio de F.W. MAITLAND, en 1.665, cuando Carlos II solicitó una gran suma de dinero para la guerra y consintió la inclusión de una cláusula en la autorización monetaria en la que se declaraba que "el dinero obtenido a través de esta autorización debía ser aplicado únicamente a los fines de la guerra", de tal modo que, durante su reinado, fueron establecidas numerosas asignaciones en estos términos, convirtiéndose en costumbre invariable hasta la Revolución que "en la autorización de dinero a la corona, el parlamento asigna el crédito a fines particulares definidos con mayor o menor concreción" ("The Constitutional history of England". Op. cit., pág. 433).

⁵⁵HICKS, U. K.: "Public Finance". Cambridge: At The University Press, 1.971, pág. 48.

por lo que, al mismo tiempo, se establecen los principios sobre los cuales se desarrollará la diferenciación entre el "dinero de bolsillo del Rey" y "las rentas nacionales"⁵⁶.

En cualquier caso, a partir de 1.689 resulta patente la iniciación de un gobierno parlamentario sobre base oligárquica, y un reforzamiento de los principios liberales, así como que la historia constitucional inglesa sigue una línea de evolución continua, cuyas inflexiones no son sino acentuaciones de un proceso que tiene como "eje" el Parlamento⁵⁷.

Pero, además, en este momento histórico, la realidad política británica expresa una modificación sustancial de las relaciones entre el Rey y las Cámaras, hasta el punto de que, para PH. LAVAUX, "el Rey ha perdido la cualidad de fuente del poder" y, en tanto es considerado el representante de la Corona en el Parlamento, se consagra el "principio de representatividad"⁵⁸.

Desde tales premisas, aunque a finales del siglo XVII, Inglaterra es un Estado liberal, y su monarquía una monarquía liberal, a juicio de M. ARAGON REYES, no puede hablarse, en sentido técnico estricto, de una "monarquía constitucional", ni tampoco, hablando en propiedad, de "monarquía mixta". Desde su punto de vista, en la Inglaterra de finales del siglo XVII y del siglo XVIII lo que existe es un "Gobierno bien equilibrado" o un régimen de Constitución "bien equilibrada", donde no habrá separación, sino "confusión de poderes"⁵⁹.

La subordinación del Monarca a un Parlamento que se convirtió en "supremo" llegó al extremo de poder definir la prerrogativa como "el remanente de poderes que el Parlamento ha dejado en el Rey: el ius in sacra, la más alta expresión absolutista, y que recaban para sí algunos monarcas europeos, tiene también lugar en Inglaterra, en cuanto que el Parlamento puede cambiar la religión del país e intervenir en las cuestiones internas de ella"⁶⁰.

Sin embargo, como afirma P. DE VEGA, a pesar de proclamarse la supremacía del Parlamento, la idea de representación "no confiscó nunca, ni se apoderó, de una manera

⁵⁶MAITLAND, F.W.: "The Constitutional history of England". Op. cit., pág. 435.

⁵⁷FERNANDEZ SEGADO, F.: "El régimen político británico". En FERRANDO BADIA, J. (Coord.): "Regímenes políticos actuales". Madrid: Tecnos, 1.987, pág. 84.

⁵⁸LAVAUX, PH. : "Le parlementarisme". París: Presses Universitaires de France", 1.987, pág. 9.

⁵⁹ARAGON REYES, M.: Voz "Monarquía parlamentaria". En GONZALEZ ENCINAR, J.: "Diccionario del sistema político español". Madrid: Akal, 1.984, pág. 516.

⁶⁰GARCIA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". Op. cit., págs. 250-251.

plena, de la idea de democracia", y este es el contexto en que se ha de explicar "el auténtico sentido de la democracia representativa" en Inglaterra⁶¹.

De ahí que, no obstante la delimitación de funciones entre Legislativo y Ejecutivo en materia de presupuestos, la Cámara de los Comunes renuncie, en beneficio de la Corona, a sus derechos de iniciativa presupuestaria, estableciendo en su propio reglamento la prohibición de toda moción individual susceptible de poner en peligro el equilibrio de las finanzas públicas", de tal modo que, "después de 1706, la regla siguiente figura en las Standing Orders": «Esta Cámara no recibirá ninguna petición respecto a ninguna suma relativa a los servicios públicos, ni examinará ninguna moción tendente a votar un subsidio o una carga sobre las rentas (...) si no es bajo la recomendación de la Corona», estableciéndose el principio según el cual «La Corona pide, los Comunes acuerdan, los Loes consienten»⁶².

Con el advenimiento de la dinastía de Hannover (1.714), el sistema parlamentario "dualista" se decanta hacia una superioridad del Parlamento, propiciando la aparición de las instituciones parlamentarias modernas y, con ellas, el moderno concepto de Presupuesto y su significación jurídico-política en un régimen parlamentario.

Se consagra definitivamente la escisión del Ejecutivo en un Gabinete responsable ante la Cámara de los Comunes y un Jefe de Estado políticamente irresponsable, correspondiendo la dirección del Gabinete, bajo la denominación de Primer Ministro, al líder del partido que obtiene la mayoría en los Comunes, de tal modo que, el Gabinete, permanece bajo el "control" del Parlamento, que sustituye el antiguo procedimiento penal del impeachment por la exigencia de la responsabilidad política del gabinete.

Sin embargo, afirman P. LALUMIERE y A. DEMICHEL, el carácter "democrático" del parlamentarismo británico no aparece sino después del intento de restauración monárquica de Jorge III, al tiempo que W. Pitt, nombrado Primer ministro en diciembre de 1.783, "aún defendiendo, en principio, los privilegios de la monarquía, concentra en sus manos lo esencial del poder"⁶³, desde donde introduce la práctica de presentar el conjunto del programa financiero del año ante el Parlamento como un único conjunto.

⁶¹DE VEGA, P. de: "La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente". Madrid: Tecnos, 1.985, págs. 51-52.

⁶²Principio formulado por el primer lord del Tesoro, Sir Stafford Northcote, en el artículo del "Diccionario de la política" dedicado a las finanzas de Inglaterra (Vid. STOURM, R.: "Cours de Finances. Le Budget". Op. cit., pág. 55, nota núm. 1).

⁶³LALUMIERE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., págs. 85-86.

Este documento contiene, de un lado, "los Presupuestos" (o estimaciones de gasto) para todos los Departamentos ministeriales y, de otro lado, el total de "los rendimientos que se requieren para cubrirlos", introduciendo así la "práctica moderna" en la que los Presupuestos de gastos y de ingresos son tramitados en una "única Ley"⁶⁴.

Precisamente, una vez consolidados los cambios ocurridos durante el siglo XVII, e inmediatamente antes de que se produzca la Revolución francesa, De Lolme se mostrará especialmente preocupado por la posibilidad de establecer límites tanto a la actuación del poder real como del "pueblo", al mismo tiempo que, en consecuencia, subrayará la importancia que, en su opinión, tenía la existencia de Cámaras en las que se encontraban presentes "representantes" de éste, pero valorará positivamente las limitaciones existentes en la época para el desempeño de determinadas funciones por este "pueblo" y por sus representantes.

Por ello, consideraba como la primera de las "singularidades" del gobierno de Inglaterra, "a título de estado libre", la de "tener un rey, haber concentrado en un mismo sitio toda la fuerza del poder ejecutivo"⁶⁵. Se trataba de un rey hereditario y rodeado de toda clase de honores, dignidades y distinciones, cuya inviolabilidad e irresponsabilidad era expresada bajo la máxima "el rey no puede hacer ningún mal ("the king can do no wrong") pero que, precisamente por concentrar todo el poder ejecutivo, es fácil de limitar.

De hecho, la Constitución había impuesto límites al poder del rey, porque si la enumeración de esos poderes no corresponden, efectivamente, a lo que DE LOLME consideraba como una monarquía "limitada", lo cierto es que, a su juicio, los representantes del pueblo tenían, ahora que la Constitución se encontraba establecida, la misma arma que les permitió establecerla: su "libertad" para permitir al Rey obtener tributos, lo que le lleva a considerar estos poderes reales como "nominales", en tanto que aquella libertad de los Comunes hace que el rey se encontrara en completa "dependencia" de los representantes del pueblo⁶⁶.

De este modo, afirmaba DE LOLME que, en definitiva, el poder del Rey, sin esta capacidad para establecer "tributos" por sí mismo, es como "un gran cuerpo que no puede ejercitar

⁶⁴HICKS, U. K.: "Public Finance". Op. cit., pág. 48.

⁶⁵LOLME, M. de: "Constitution de L'Angleterre ou Etat du Gouvernement Anglais, comparé avec la forme républicaine & avec les autres monarchies de l'Europe". Tomo Primero. Genève: Chez Barde, Manget & Compagnie, Imprimeurs-Librairies, 1.787, pág. 192.

⁶⁶LOLME, M. de: "Constitution de L'Angleterre ou Etat du Gouvernement Anglais, comparé avec la forme républicaine & avec les autres monarchies de l'Europe". Tomo Primero. Op. cit., págs. 68-69.

por sí mismo ningún movimiento", lo que ha llevado -como se ha podido comprobar-, a un continuo incremento de los "privilegios" de los representantes del pueblo, a partir del derecho de aceptar o rehusar tributos a la Corona, hasta llegar a adquirir su capacidad para elaborar las leyes, cuando bajo Enrique IV declararon que, en lo sucesivo, no acordarían ninguna resolución a este respecto hasta que el Rey no hubiese dado "una respuesta precisa a sus peticiones"⁶⁷.

Desde tales premisas, la evolución política británica resulta especialmente ilustrativa de la idea, expuesta por K. LOEWENSTEIN, según la cual la distribución del poder y la "técnica" de la representación se encuentran "indisolublemente unidas", hasta el extremo de que, la auténtica separación de las funciones estatales y su atribución a diferentes órganos, hubo de esperar a que la "técnica" de la representación "fuese inventada, o mejor dicho, descubierta"⁶⁸.

Sin embargo, no cabe olvidar, a juicio de P. DE VEGA, que este "evidente triunfo en la praxis política de la democracia representativa frente a la democracia de la identidad", que, entre otros extremos, permite la aparición de la "teoría constitucional" -de una "teoría de la limitación del poder y, en definitiva, una teoría de la Constitución como ley suprema"- , más que obedecer al desarrollo del "principio político democrático", responde en realidad "a la amputación y a la negación más rotunda de sus consecuencias en el terreno de la práctica", en tanto que implica una renuncia previa a la "democracia de la identidad como posibilidad histórica"⁶⁹.

En todo caso, tiene lugar en Inglaterra la concurrencia de toda una serie de circunstancias que, en último término, vienen a explicar la trascendencia que tradicionalmente se ha otorgado a la Constitución inglesa del siglo XVIII, en tanto no existe otra constitución cuya influencia "en la formación del Derecho constitucional liberal", sea comparable a la británica, hasta el punto de que, la descripción de su influjo describe la "historia del liberalismo y del Derecho constitucional moderno"⁷⁰.

⁶⁷LOLME, M. de: "Constitution de L'Angleterre ou Etat du Gouvernement Anglais, comparé avec la forme républicaine & avec les autres monarchies de l'Europe". Tomo Primero. Op. cit., págs. 70-71.

⁶⁸LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". Op. cit., pág. 60.

⁶⁹VEGA, P. de: "La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente". Op. cit., pág. 19.

⁷⁰GARCIA PELAYO, M.: "Derecho Constitucional comparado". Op. cit., pág. 289.

b) La Constitución inglesa como "modelo" de Estadoconstitucional.

La monarquía inglesa, tal y como había sido interpretada por Montesquieu, se convirtió en el "modelo obligado" a seguir en el continente europeo en el establecimiento de un régimen representativo constitucional, tanto por los pueblos que pretendían organizar su poder ejecutivo bajo una forma monárquica como, en general, por todos aquellos que trataron de establecer un "gobierno constitucional", en un proceso histórico en el que no deja de resultar significativo el trayecto de influencias mutuas entre las diferentes situaciones nacionales.

Porque, si la "constitución de Inglaterra" sirve de base a las elaboraciones de Montesquieu, éstas y la "constitución inglesa del siglo XVIII" -al menos tal y como la percibieron los independentistas americanos-, están presentes, lógicamente, en el proceso de independencia de las colonias norteamericanas y en el de redacción de la Constitución de la Unión, al mismo tiempo que todas ellas vuelven a tener relevancia en el proceso codificador fruto del período revolucionario francés⁷¹.

Concretamente, la virtualidad del constitucionalismo americano, radica en la continuidad histórica que representa la recepción de la imagen de las instituciones británicas y su devolución al continente europeo "condensada" en "principios y fórmulas" donde se funden las ideas de la época con las específicas circunstancias del proceso de independencia.

De este modo, en opinión de L. SANCHEZ AGESTA, es posible constatar en la evolución del constitucionalismo europeo, como principios debidos a la influencia americana: la organización del Estado sobre la base de una Constitución "escrita", entendida como "código sistemático" y dotada del carácter de "supralegalidad"; la viabilidad -frente a las tradicionales monarquías europeas- del "gobierno republicano"; la organización territorial del Estado sobre una base federal; las Declaraciones de derechos, y la "idea democrática de igualdad"⁷².

Precisamente, la relación jurídica y política establecida entre las Declaraciones de Derechos y la organización constitucional del Estado explica, a juicio "que la génesis de ambas expresiones legislativas haya seguido una marcha análoga", aunque, en última instancia, la forma del régimen

⁷¹SANCHEZ AGESTA, L.: "Poder ejecutivo y división de poderes". Revista Española de Derecho Constitucional. Vol. I., núm. 3, Septiembre-Diciembre, 1.981, pág. 12.

⁷²SANCHEZ AGESTA, L.: "Curso de Derecho constitucional comparado". Séptima edición revisada. Madrid: Universidad de Madrid. Facultad de Derecho. Servicio de Publicaciones, 1.988, pág. 171.

constitucional expresada en la práctica de las instituciones representativas, provenga de Inglaterra donde, paradójicamente, no existe la idea de Constitución escrita⁷³.

De este modo, si bien las primeras Constituciones escritas se localizan en las colonias americanas emancipadas de la tutela inglesa, éstas no llevaron a cabo ninguna otra innovación que la de expresar en un "documento solemne" los límites del poder político y las garantías de los derechos de los ciudadanos, pudiendo localizarse en este sentido, como primer texto escrito de la historia constitucional inglesa con el "corte de una Constitución", el Agreement of the People (1.648-9), aunque sus "principios fundamentales" fueran ejecutados bajo "la única Constitución escrita" que tuvo Inglaterra, el "Instrumento de Gobierno"⁷⁴.

Sin embargo, la ideas religiosas y políticas puritanas propiciaron que fuera América donde se desarrollara esta idea de Constitución y del Estado constitucional, fundado sobre dos principios que, a partir de entonces, lo definirán: "la Declaración de derechos y el Pacto"⁷⁵, que encontrarán a finales del siglo XVIII "acogida simpática" en Francia, desde donde, bajo la idea de que "para ser un pueblo libre hay que tener una Constitución escrita, una ley fundamental hecha por la nación misma", se propagará el "derecho político" con su forma definitiva⁷⁶.

Con mayor o menor concreción y amplitud, y aún con diferentes significaciones en la formulación francesa y norteamericana⁷⁷, viene a ser establecida a partir de este

⁷³ POSADA, A.: "Estudio Preliminar", en G. JELLINEK: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano". Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1.908, págs. 36-37.

⁷⁴ POSADA, A.: "Estudio Preliminar", en G. JELLINEK: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano". Op. cit., págs. 41-45.

⁷⁵ POSADA, A.: "Estudio Preliminar", en G. JELLINEK: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano". Op. cit., págs. 51-52.

⁷⁶ POSADA, A.: "Estudio Preliminar", en G. JELLINEK: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano". Op. cit., págs. 54-56.

⁷⁷ En este sentido, resulta ya clásica la polémica entre quienes sostenían "la influencia predominante del modelo americano en el francés hasta el punto de que éste apenas era algo más que una copia de aquél", representada por G. Jellinek, y la de quienes, por el contrario, afirmaban "la radical originalidad de la Declaración francesa", encabezada por M. Boutmy, actualmente reconducida hacia posturas más matizadas (CABO MARTIN, C. DE.: "Teoría histórica del Estado y del Derecho constitucional". Vol. II: "Estado y Derecho en la transición al capitalismo y en su evolución. El desarrollo constitucional". Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1.993, págs. 214-215).

Para una consulta más completa, cabe señalar, sin ánimo de exhaustividad, entre los más destacados estudios sobre las "modernas" Declaraciones de Derechos, además de la obra de G. Jellinek antes citada, las siguientes: AULARD, A.:

momento, la vinculación jurídico-política entre las Declaraciones de Derechos y la organización constitucional del Estado, si bien el concepto de "derecho subjetivo", tal y como es positivizado en las denominadas "modernas" Declaraciones de Derechos se encuentra fundado en presupuestos ideológicos y filosóficos radicalmente distintos⁷⁸.

El fundamento teórico de los "nuevos derechos" frente a las viejas libertades y franquicias medievales proviene de J.LOCKE para quien, la comprensión correcta del "Poder Político", y su deducción "de lo que fue su origen", exige considerar "la condición natural de los hombres, esto es, un estado de perfecta libertad de ordenar sus acciones, de disponer de sus bienes y de sus personas como quieran en los límites de la Ley de la Naturaleza, sin pedir autorización a ningún otro hombre ni depender de su Voluntad" y, en última instancia, "una situación también de igualdad, donde todo Poder y toda Autoridad son recíprocos, al no tener nadie más que los otros"⁷⁹.

Desde estas premisas, el fundamento del origen de la sociedad civil no puede localizarse, afirma, sino en "el propio consentimiento de sus miembros", considerados "por naturaleza" igualmente libres e iguales pero, en todo caso, sin que la prestación de este consentimiento suponga una alienación total de sus derechos pues, según estima, "el fin último que conduce a los Hombres a unirse en la Comunidad, y a someterse a sí mismos al Gobierno, es la Preservación de su Propiedad"⁸⁰.

De este modo, en el tránsito a la sociedad civil, los derechos naturales se convierten en "derechos de propiedad civil (legal)", garantizados por la sociedad a cada ciudadano y, en este sentido, en opinión de A.J. SIMMONS, la teoría

"Histoire politique de la Révolution française". París: 1.901; BOUTMY, E.: "Etudes politiques". París, 1.907 y, en respuesta a G. Jellinek, "La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et M. Jellinek". Annales des Ciencias Politiques, vol. XVII, 1.902; GAUCHET, M.: "La révolution des droits de l'homme". París: 1.989; PALMER, R.: "The Age of democratic Revolution". vol. I. The Challenge Princeton University Press, 1.959; RIALS, S.: "La déclaration des droits de l'homme et du citoyen". París: Hachette, 1.988; RIVERO, J.: "Les libertés publiques". Vol. I. París: 1.973.

⁷⁸Concretamente, las diferencias que a este respecto resultan, entre las modernas Declaraciones de Derechos y las Cartas de libertades y franquicias medievales afectan, según ha sistematizado M. GARCIA PELAYO, tanto a sus "supuestos", como a su "estructura", al "sujeto" de los derechos reconocidos y a la forma de "expresión" de los mismos (Vid. GARCIA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". Op. cit., págs. 144-145).

⁷⁹LOCKE, J.: "Two Treatises of Government. A critical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". Cambridge: At the University Press, 1.960, pág. 287.

⁸⁰LOCKE, J.: "Two Treatises of Government. A critical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". Op. cit., págs. 368-369.

lockiana de la apropiación, en tanto presupone la consideración de que el hombre es esencialmente propietario, conduce a una construcción de la sociedad civil a través del consentimiento que va unido a la "unión de posesiones" antes divididas, formando un territorio, el territorio del Estado, cuyo gobierno recibe, mediante el pacto entre los individuos, la aportación de un conjunto limitado de derechos sobre la tierra⁸¹.

En última instancia, la novedad que presentan los nuevos derechos viene a ser ilustrada de modo singular en relación a lo que resultará el derecho subjetivo por excelencia, la propiedad que, según estima E. GARCIA DE ENTERRIA, al igual que los demás derechos, viene a ser configurada como simple emanación del sujeto que ostenta su titularidad y, por lo tanto, liberada de "lazos históricos" y de la "compleja urdimbre social" con que se manifestaba anteriormente⁸².

El moderno concepto de propiedad no constituye simplemente una garantía frente al Estado sino que, en tanto se entiende que el tránsito del estado de naturaleza a la sociedad civil tiene lugar con la finalidad de preservar la "propiedad", ésta se convierte en un fin obligado del poder político⁸³.

Por este motivo, constituye un rasgo común a las "modernas" Declaraciones de Derechos, tras el reconocimiento de los que se consideran "derechos naturales" del hombre, la afirmación como "fines" a los que debe responder toda organización política, "el beneficio común, la protección y la seguridad de las personas, de la nación o de la comunidad", e incluso la voluntad de establecer como mejor "forma de gobierno" aquella que "es capaz de producir el mayor grado de felicidad y de seguridad" (artículo 3, de la Declaración de Derechos de Virginia, 1.776)⁸⁴. En términos semejantes se pronuncia la Declaración francesa de 1.789 propugnando los

⁸¹SIMMONS, A.J.: "The Lockean Theory of Rights". New Jersey: Princeton University Press, 1.994, págs. 307-309.

⁸²GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras las Revolución Francesa". Madrid: Alianza Universidad, 1.994, págs. 75-76.

⁸³Porque, como afirma J. LOCKE, si "el grande y principal fin que lleva a los hombres a unirse en Estados y a ponerse bajo un gobierno, es la preservación de su propiedad, cosa que no podían hacer en el estado de naturaleza", de ahí que, "ya que no puede suponerse que criatura racional alguna cambie su situación con el deseo de ir a peor", resulta una consecuencia lógica que el poder de la sociedad civil "no debe estar dirigido a otro fin que no sea el de lograr la paz, la seguridad y el bien del pueblo" (LOCKE, J.: "Two Treatises of Government. Acritical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". Op. cit., págs. 368-373).

⁸⁴THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Washington: Government Printing Office, 1.909. Vol. IV., pág. 2453.

"derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre" como "principios simples e incontestables" que tienen por objeto "la felicidad de todos"⁸⁵.

Pero, al mismo tiempo, es propio de las "modernas" Declaraciones de Derechos, a uno y otro lado del Atlántico, la exigencia de que el derecho subjetivo sea, en último término, delimitado y protegido a través de una norma jurídica, la ley, de tal modo que el Estado de Derecho aparece consagrado en los textos constitucionales americanos al buscar "el gobierno de la ley y no de los hombres"⁸⁶, y en Francia, a través del reconocimiento de que no existe "ninguna autoridad superior a la de la ley" (Título III, Capítulo II, sección primera, artículo 3)⁸⁷.

No obstante, a diferencia de las Declaraciones americanas, la Declaración de Derechos francesa de 1.789, considera a la Ley no sólo como garantía de la libertad, sino como un auténtico instrumento técnico y jurídico, lo que explica, en opinión de E. GARCIA DE ENTERRIA, "la influencia decisiva de la Declaración francesa en el origen del Derecho público europeo"⁸⁸, así como "la reconversión del sistema jurídico en un sistema de Leyes", fenómenos respecto de los cuales "se buscará en vano en la influencia histórica del Derecho norteamericano"⁸⁹.

⁸⁵GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". París: Garnier-Flammarrion, 1.970, pág. 33.

En todo caso, es posible constatar, como propio del documento francés, su mayor grado de abstracción y generalidad pues, según constata G. RUGGIERO, mientras el liberalismo inglés, se caracteriza, entre otros factores, por "un empirismo práctico basado en las libertades, en plural; el francés, responde a un "racionalismo abstracto que se basa en La libertad en singular" (Vid. al respecto el profundo estudio de las diferencias del liberalismo inglés y francés de RUGGIERO, G. de: "Historia del liberalismo europeo". Traducción española de A. Posada. Madrid: Ediciones Pegaso, 1.944).

⁸⁶Fórmula recogida, en todos sus términos, en el artículo XXX de la Declaración de Derechos de la Constitución de Massachusetts (1.780) (Cfr. THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. III., pág. 1.893).

⁸⁷GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 44.

⁸⁸GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución francesa". Op. cit., pág. 70.

⁸⁹GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras las Revolución Francesa". Op. cit., pág. 80.

Concretamente, constata el autor, la vigencia del "rule of Law" anglosajón en el desarrollo de la autoridad política explica, en última instancia, que a partir del "reino de la Ley proclamado por la Revolución Francesa surgiese el

En todo caso, ambos modelos de Declaraciones coinciden en reconocer una especial consideración a tales documentos que, en tanto emanación del Derecho Natural, se sitúan por encima del derecho positivo ordinario, tal como viene a ser expresado en el Preámbulo de la Declaración de derechos francesa cuando señala como fin de su existencia "que los actos del Poder Legislativo...puedan ser comparados en cada instante con el fin de toda institución política"⁹⁰.

Derecho Público, luego extendido a toda Europa, basado en el principio de legalidad, en el sentido formal y escrito de la expresión, fruto de la legalización y estatalización casi completa del Derecho que la Revolución determina", circunstancia ésta que "no se produjo, sin embargo en América (como tampoco en Inglaterra) tras su revolución anticipada, donde sigue imperando hasta este siglo un *common law* esencialmente judicial" ("La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras las Revolución Francesa". Op. cit., pág. 152.

⁹⁰GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 33.

4. La traducción jurídica del "principio de legalidad financiera" en la experiencia constitucional norteamericana.

- a) El reconocimiento del "principio de autoimposición" en las Constituciones de los Estados.

La pretensión del Parlamento de Inglaterra en 1765, durante su gobierno de la vasta colonia de América del Norte, de obligar a contribuir a los gastos realizados por la metrópoli por su salvaguardia y su protección, a través del establecimiento de "un impuesto sobre el timbre" (8 de Marzo de 1765), es considerada lesiva del "derecho de autoimposición" que regía hasta entonces en la Colonia norteamericana, siendo rechazada por los colonos norteamericanos sobre la base del principio de la ausencia de su representación en el Parlamento británico, haciendo suya la "máxima" fundamental de las libertades británicas, es decir, "que un inglés no puede ser gravado sin su consentimiento".

Tales argumentos vienen a ser reiterados por los colonos norteamericanos cuando, el 29 de junio de 1.767, el impuesto sobre el timbre fue reemplazado por el impuesto sobre el té e, incluso en el Parlamento de Inglaterra, se alzan las voces contrarias a la imposición de tributos sobre la Colonia norteamericana y, en este sentido, lord Chatham afirma que "en esta Cámara, cuando votamos un impuesto, votamos sobre aquello que nos corresponde. Pero «en América, qué hacemos?. No podemos tomar el dinero de su bolsillo sin su permiso»"⁹¹.

De este modo, la cuestión impositiva se encuentra reconocida como una de las prácticas que, según la Declaración de Independencia (1.776), demuestran el "establecimiento de la más absoluta tiranía sobre estos Estados" por parte de la Monarquía británica, siendo reconocido el derecho de autoimposición en el marco de los principios que inspiran a las Declaraciones de Derechos americanas⁹² y en este sentido, el "principio clásico de toda revolución anglosajona, no taxation without approbation", afirma L. SANCHEZ AGESTA, será "recordado por la Cámara de Massachussets a las demás colonias (1.768)", y los comunes de Virginia (1.769) declaran que la aprobación de los impuestos que deban pagar los colonos sólo corresponde a las "cámaras coloniales"⁹³.

⁹¹STOURM, R.: "Cours de Finances. Le Budget". Op. cit., págs. 19-20.

⁹²THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Washington: Government Printing Office, 1.909 . Vol. I., págs. 4-5.

⁹³SANCHEZ AGESTA, L.: "Curso de Derecho constitucional comparado". Op. cit.,

El binomio "libertad y propiedad" se constituye, por lo tanto, en el fundamento de la intervención del Poder legislativo del Estado, y en este sentido se reconoce en las Constituciones de los Estados federados norteamericanos, donde resulta común la proclamación explícita de la existencia de "derechos naturales" e "inalienables" de los individuos, de tal modo que, el punto de referencia de los colonos americanos no eran las Cartas de libertades y franquicias de la Constitución inglesa que reconocían los "derechos de los Ingleses" sino, a juicio de A.E. DICK HOWARD, el moderno concepto de "derechos naturales" aunque, en numerosas ocasiones identificaran los derechos naturales y los derechos de los ingleses⁹⁴.

En este sentido, la conocida Declaración de Derechos de Virginia de 1.776, viene a señalar en su Sección 1ª que "Todos los hombres son por naturaleza igualmente libres e independientes, tienen derechos inherentes, de los cuales, cuando entran en el estado de sociedad, no pueden, por ningún pacto, ser privados ni renunciados para la posteridad; a saber, el disfrute de la vida y de la libertad, que significa la adquisición y posesión de la propiedad, buscando y obteniendo la felicidad y la seguridad"⁹⁵.

Con mayor concreción, sin embargo, se expresa la teoría contractualista en la Constitución de New Hampshire de 1.784, donde se mencionan como derechos "naturales" e "inalienables" de los hombres, "el disfrute y la defensa de la vida y de la libertad, de adquirir, poseer y proteger la propiedad, en un mundo de búsqueda y obtención de la felicidad" (art. II), relatando en el tránsito a la sociedad civil la cesión " de algunos de sus derechos naturales a la sociedad, de cara a asegurar la protección de los demás; y, sin este equivalente la cesión no es válida" (art. III)⁹⁶.

De este modo, en tanto el tránsito a la sociedad civil no significa renuncia ni pérdida de los derechos naturales de los individuos, según constatará A. TOCQUEVILLE⁹⁷, a diferencia del

pág. 174.

⁹⁴DICK HOWARD, A.E.: "The Road from Runnymede. Magna Carta and Constitutionalism in America". Charlottesville: The University Press of Virginia, 1.968, pág. 190.

⁹⁵THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Vol. VII. Op. cit., pág. 3813.

⁹⁶THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. IV., págs. 2453-2454.

⁹⁷Se trata, en opinión de A. TOCQUEVILLE, de una manifestación más de la libertad que impera en los Estados Unidos, donde, según afirma, "el principio de la soberanía del pueblo no está oculto ni es estéril como en algunas naciones", sino que, por el contrario, "es reconocido por las costumbres, proclamado por las leyes, se extiende con la libertad y alcanza sin obstáculos sus últimas

concepto de democracia adoptado en el Continente europeo, las Constituciones de los Estados norteamericanos, coincidan en proclamar la soberanía popular en términos muy similares como, a modo ejemplificativo, se contiene en la Declaración de Derechos de la Constitución de Massachusetts, según la cual, "todo el poder reside originariamente en el pueblo, siendo derivado por él a los magistrados y oficiales del gobierno, investidos de autoridad, sea legislativa, ejecutiva o judicial, como sus sustitutos y agentes, y siendo responsables en todo momento ante él" (art. V)⁹⁸.

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

Tales previsiones se contienen, por ejemplo, en la Constitución de New Hampshire (1.776), cuyo artículo XXVIII señala que "ningún subsidio, carga, tasa, impuesto o gravamen podrá ser establecido, fijado, dispuesto o exigido, bajo ningún pretexto, sin el consentimiento del pueblo o de sus representantes en la legislatura o autoridad derivada de este

consecuencias".

De este modo, mientras que "hay países en donde un poder, en cierto modo ajeno al cuerpo social obra sobre él y lo obliga a marchar en cierta dirección. Hay otros donde la fuerza está dividida, hallándose colocada a la vez en la sociedad y fuera de ella", sin embargo, afirma, "nada semejante se ve en los Estados Unidos. La sociedad obra allí por sí misma y sobre sí misma. No existe poder sino dentro de su seno", de tal modo que, "el pueblo dirige el mundo norteamericano como Dios lo hace con el universo. El es la causa y el fin de todas las cosas. Todo sale de él y todo vuelve a absorberse en su seno" (TOCQUEVILLE, A.: "La democracia en América". México: Fondo de Cultura Económica, 1.987, págs. 74-76).

⁹⁸ THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. III., pág. 1890.

En términos similares se manifiestan los textos de la Constitución de New Hampshire de 1.784, cuyo art. VIII, proclama que "residiendo y derivando originariamente todo el poder del pueblo, los magistrados y oficiales del gobierno, son sus sustitutos y agentes, y en todo momentos responsables ante él" (Op. cit., vol. IV., pág. 2454); la Constitución de Virginia de 1.776, "Todo el poder reside y, en consecuencia, deriva del pueblo; los magistrados son sus depositarios y servidores, y en todo momento responsables ante él" (Sección 2) (Op. cit., vol. VII., pág. 3813), y la Constitución de Vermont de 1.777, en su artículo V: "Siendo inherente originariamente todo el poder y, en consecuencia, derivando del pueblo; por lo tanto, todos los oficiales del gobierno, tanto del ejecutivo como del legislativo, son sus depositarios y servidores, y en todo momento responsables ante él" (Op. cit., vol. VI, pág. 3740).

cuerpo"⁹⁹; y en el artículo XXIII de la Declaración de Derechos de la Constitución de Massachusetts (1.780): "ningún subsidio, carga, tasa, impuesto o aranceles pueden ser establecidos, fijados, impuestos o exigidos, bajo ningún pretexto, sin el consentimiento del pueblo o de sus representantes en la legislatura"¹⁰⁰.

Por su parte, la Declaración de Derechos de la Constitución de Maryland (1.776), únicamente alude al consentimiento de los representantes en el establecimiento de tributos pues, según el tenor de su artículo XII, "ningún auxilio, carga, tasa, cuota, o cuotas, pueden ser establecidos, impuestos, o exigidos, bajo ninguna pretensión, sin el consentimiento de la Legislatura"¹⁰¹, mientras que en la Sección 6 de la Declaración de Derechos de la Constitución de Virginia (1.776), el derecho al consentimiento de los tributos queda estrechamente vinculado al derecho de propiedad, señalando a este respecto que "todo hombre tiene el derecho (...), de no ser tasado o desprovisto de su propiedad para usos públicos, sin su propio consentimiento, o el de sus representantes elegidos"¹⁰².

Con un carácter marcadamente contractualista, la Declaración de Derechos que se contiene en la Constitución de Massachusetts, señala que, teniendo "todo individuo de la sociedad", el "derecho a ser protegido en el disfrute de su vida, libertad y prosperidad, de acuerdo con las leyes, está obligado, por lo tanto, a contribuir en su parte al gasto de su protección, a prestar servicio personal, o un equivalente, cuando sea necesario; pero ninguna parte de la propiedad de ningún individuo puede, en justicia, serle arrebatada, o destinada a usos públicos, sin su consentimiento o el del cuerpo de los representantes de pueblo (art. X)"¹⁰³.

De este modo, el establecimiento de tributos queda reservado a la intervención de las Asambleas legislativas y su

⁹⁹THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. IV, pág. 2456.

¹⁰⁰THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. III, pág. 1892.

¹⁰¹THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. III, pág. 1687.

¹⁰²THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. VII, pág. 3813.

¹⁰³THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. III., pág. 1891.

consentimiento manifestado a través de la forma de "ley", concretando, además, siguiendo el modelo de la Constitución inglesa, el origen de dicha legislación en la Cámara baja, cuando existe. En este sentido, prescribe la Constitución de New Hampshire (1.776) que "todos los proyectos de leyes tributarias tendrán su origen en la cámara de representantes (...) ¹⁰⁴ y el artículo 6 de la Constitución de Delaware (1.776) establece: "Todos los proyectos de leyes tributarias para el mantenimiento del gobierno tendrán su origen en la cámara de la asamblea" ¹⁰⁵. Por su parte, el artículo X de la Constitución de Maryland (1.776) afirma: "La Cámara de los Delegados debe originar los proyectos de leyes tributarias (...) ¹⁰⁶".

La intervención de la Cámara alta en relación a los proyectos de leyes tributarias no se reconoce, sin embargo, en términos homogéneos y, así, la Constitución de Delaware, permite al Consejo legislativo "alterar", "enmendar" o "rechazar" los proyectos de ley financieros (art. 6) ¹⁰⁷, la Constitución de New Hampshire, "proponer o concurrir con enmiendas como en los demás proyectos de ley" ¹⁰⁸, mientras que la Constitución de Massachusetts, faculta al Senado para "proponer", "presentar enmiendas" "o concurrir con otros proyectos" a los mismos ¹⁰⁹.

Otros textos constitucionales -como el caso de la Constitución de Maryland ¹¹⁰, la Constitución de Virginia ¹¹¹, la

¹⁰⁴ THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. IV, pág. 2462.

¹⁰⁵ THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. I., pág. 563.

¹⁰⁶ THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. III, pág. 1692.

En el mismo sentido cabe citar el artículo IV (Segunda parte) de la Constitución de Massachusetts (1.780); Constitución de Virginia (1.776) y el artículo VII de la Constitución de Carolina del Sur (1.776).

¹⁰⁷ THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. I., pág. 563.

¹⁰⁸ THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. IV, pág. 2462.

¹⁰⁹ THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. III., pág. 1899.

¹¹⁰ THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The

Constitución de Carolina del Sur¹¹²-, limitan la intervención de la Cámara alta a la "aprobación" o "rechazo" de los mismos e, incluso, la Constitución de Massachusetts (1.780) reconoce al Gobernador -en términos similares a la regulación que posteriormente será establecida respecto del Presidente, en la Constitución de los Estados Unidos de 1.787-, la facultad de veto en relación a los proyectos de ley aprobados por el Legislativo.

En este sentido, el artículo II (Segunda Parte), señala que ningún proyecto o resolución aprobado por el senado o por la cámara de los representantes "llegará a ser ley, y a tener la fuerza de la misma, hasta que haya sido presentada antes al gobernador para su revisión" que firmará el proyecto en el caso de aprobarlo, o podrá devolverlo al senado o a la cámara de sus representantes, según donde se hubiera iniciado, junto a sus objeciones formuladas por escrito. Registradas las objeciones remitidas por el gobernador, se procederá a "reconsiderar el citado proyecto o resolución", previniendo además, "a fin de evitar retrasos innecesarios", que si un proyecto o resolución no hubiera sido devuelto por el gobernador en los cinco días siguientes a haber sido presentado, "tendrá fuerza de ley"¹¹³.

La representación popular ejerce, asimismo, un control de los gastos públicos cuyo carácter y extensión es reconocido, sin embargo, en los documentos constitucionales de los Estados norteamericanos con significativas diferencias de grado. Así, el artículo X de la Constitución de Maryland (1.776), contiene la previsión según la cual, la Cámara de los Delegados "debe examinar y aprobar todas las cuentas del Estado, relativas a la obtención o gasto de la hacienda, o bien nombrar auditores, para exponerlas o liquidarlas"¹¹⁴.

Sin embargo, la Constitución del Estado de Massachusetts (1.780) se limita a reconocer en su artículo XI que "no podrá extraerse ni disponerse de ninguna cantidad de dinero del

United States of America". Op. cit., Vol. III., pág. 1694.

¹¹¹Cuyo texto viene a afirmar que los proyectos económicos "en ningún caso serán alterados por el Senado, sino solamente aprobados o rechazados" (THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. VII., pág. 3816).

¹¹²THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. VI., pág. 3252.

¹¹³THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. III., pág. 1893.

¹¹⁴THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. III, pág. 1692.

tesoro (excepto las cantidades que hayan sido asignadas a la amortización de créditos o de las emisiones de moneda, o al pago de los intereses que se originen) sin la autorización firmada por el gobernador, con el conocimiento y consentimiento del legislativo; y para la protección y preservación de sus habitantes, de conformidad con los actos y las resoluciones del Poder legislativo"¹¹⁵, precepto que es recogido en idénticos términos por la Constitución de New Hampshire¹¹⁶.

Por su parte, la Constitución de Carolina del Sur reserva al legislativo la disposición sobre los fondos públicos, afirmando, en su artículo XVI, que "ninguna cantidad de dinero puede ser extraída del tesoro público, sino por la autoridad legislativa del Estado"¹¹⁷. Por el contrario, la Constitución de Vermont (1.777), atribuye al Gobernador la facultad de "solicitar del Tesorero la disposición de las cantidades que hayan sido asignadas por la Cámara"¹¹⁸, mientras que la Constitución de Delaware (1.776), en su artículo 7, si bien reconoce dicha facultad al Presidente, le impone, respecto de las sumas retiradas, la responsabilidad ante la asamblea¹¹⁹.

- b) Las competencias presupuestarias del Ejecutivo presidencial en la Constitución de los Estados Unidos.

La Constitución de los Estados Unidos se redactará en 1.787 bajo el influjo de la experiencia americana pero, al mismo tiempo, contando con la práctica de la Constitución inglesa, en tanto que, según afirma J. BRYCE, los hombre de la Convención tenían como su "oráculo de filosofía política" el Tratado de Montesquieu sobre "El espíritu de las Leyes" que, publicado anónimamente en Ginebra cuarenta años antes, había "conquistado una inmensa autoridad a ambos lados del océano".

¹¹⁵THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. III, págs. 1902-1903.

¹¹⁶Cfr. THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. IV, pág. 2465.

¹¹⁷THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. VI, pág. 3252.

¹¹⁸THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. VI, pág. 3745.

¹¹⁹THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. I, pág. 563.

Contrastando tanto las libertades públicas como las privadas de los ingleses con el despotismo de Europa continental, Montesquieu tomó la Constitución inglesa como su "sistema modelo" y adscribió sus méritos a la división de funciones entre legislativo, ejecutivo y judicial que descubrió en ella, y al "sistema de checks and balances" que parecía preservar el equilibrio entre ellos¹²⁰ y, en efecto, el principio de separación de poderes se encontraba presente en todo el complejo entramado elaborado por los constituyentes norteamericanos, desde la división de poderes entre la Unión y los Estados hasta la separación de los poderes de los distintos órganos de la Unión.

Porque considerado el principio de separación de poderes por los artículos de "El federalista" como "apoteagma político"¹²¹, se afirma que Montesquieu, tomando como ejemplo a Inglaterra, no postulaba un completo aislamiento de los diferentes poderes, por cuanto un análisis superficial de la Constitución británica, conduce a considerar que los órganos legislativo, ejecutivo no se encuentran totalmente separados y diferenciados entre sí, lo que sugiere que las afirmaciones de Montesquieu respecto a la no acumulación de poderes no querían decir que estos órganos no debieran tener "una intervención parcial en los actos del otro o cierto dominio sobre ellos"¹²².

Por ello, una vez examinadas las Constituciones de los distintos Estados, concluyen afirmando que, aunque en ciertas ocasiones este principio es reconocido de modo taxativo, no existe un sólo caso en que tales órganos se hayan mantenido completamente aislados y diferenciados, de donde deducen el carácter injustificado de la acusación que se hace a la Constitución propuesta, de "violar la sagrada máxima del gobierno libre"¹²³.

Precisamente, entienden que el fundamento apropiado del ejercicio separado y distinto de los diferentes poderes gubernamentales, hasta cierto punto "esencial" para la conservación de la libertad, requiere que cada uno de ellos tenga voluntad propia y, por lo tanto, deberá estar constituido en forma tal que los miembros de cada uno tengan la menor participación posible en el nombramiento de los miembros de los demás, lo que, en principio, implicaría que todos los nombramientos para las "magistraturas supremas", del ejecutivo, el legislativo y el judicial, tuvieran un origen popular.

¹²⁰BRYCE, J.: "The American Commonwealth". New York: The MacMillan Company, 1.903, Third Edition, págs. 29-30.

¹²¹HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J.: "El federalista". México: Fondo de Cultura Económica, 1.943, pág. 210.

¹²²HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J.: "El federalista". Op. cit., págs. 205-206.

¹²³HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J.: "El federalista". Op. cit., pág. 209.

Sin embargo, dado que la consecuencia "rigurosa" de la aplicación de este principio conllevaría "algunas complicaciones y gastos suplementarios", se hace necesario admitir ciertas modificaciones respecto al mismo, especialmente "por lo que hace a la integración del departamento judicial".

Por lo demás, resulta igualmente evidente, afirman, que los miembros de cada departamento deberían depender lo menos posible de los otros y, en este sentido, es necesario que cada uno de los órganos del Estado disponga de "los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás".

Sin embargo, resulta imposible otorgar a cada departamento el mismo poder de autodefensa y, de hecho, en un gobierno republicano, afirman, "predomina necesariamente la autoridad legislativa", por lo que resulta indispensable establecer toda una serie de matices y cautelas para evitar posibles "usurpaciones" por parte de la asamblea legislativa¹²⁴, que se traducen tanto en su división en dos Cámaras -diferentes respecto a su origen, la naturaleza de su representación y hasta el número de quienes las componen- como en la atribución al Presidente de la Unión, como órgano que se presumía más débil, del derecho de veto, como "arma defensiva" con la que poder suspender e, incluso, anular la legislación del Congreso.

En particular, de su experiencia en las colonias y en los Estados, junto a las nociones que tenían de la "Constitución inglesa", entendida de ese modo, deduce J. BRYCE que los hombres de 1.787 obtuvieron como conclusiones: que la residencia de los poderes ejecutivo y legislativo en diferentes manos era la característica normal y natural de un gobierno libre; que el poder del ejecutivo era peligroso para la libertad y, en consecuencia, debía ser mantenido dentro de límites bien definidos; y que, de cara a controlar la cabeza del Estado, era necesario no sólo definir sus poderes, y elegirlo por un período determinado de tiempo, sino también destruir sus oportunidades de influir sobre el legislativo¹²⁵.

Adoptando como punto de referencia constante los poderes de prerrogativa del "rey de Gran Bretaña", el Presidente los Estados Unidos concentra todo el poder ejecutivo pero, a diferencia del Monarca británico, que es un Monarca hereditario, aquél lo ejerce durante un período de cuatro años, aunque pueda ser reelegido tantas veces como el pueblo de los Estados Unidos "lo considere digno de su confianza".

Pero, además, las divergencias entre ambos se amplían al examinar las facultades de que disponen respectivamente, en relación con el ejercicio de la función legislativa, porque mientras el rey de Gran Bretaña dispone de un "derecho absoluto

¹²⁴HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J.: "El federalista". Op. cit., págs. 220-221.

¹²⁵BRYCE, J.: "The American Commonwealth". Op. cit., pág. 283.

de veto" respecto de las leyes aprobadas por el Parlamento, la facultad del Presidente de los Estados Unidos se limita a la devolución de los proyectos de ley aprobados que, en todo caso, podrán convertirse en ley, si, "al ser considerados, resultan aprobados por los dos tercios de ambas Cámaras"¹²⁶.

Asimismo, se establece una intrínseca conexión entre los principios de soberanía popular y de división de poderes, en tanto que, aunque la dependencia del pueblo constituye "el freno primordial indispensable sobre el gobierno", la experiencia demuestra, afirman HAMILTON ó MADISON, que es preciso que se introduzcan "precauciones auxiliares" a través de una división de las distintas funciones en que "cada una sirva de freno a la otra"¹²⁷ y que, en última instancia, permita combinar "la estabilidad y la energía del gobierno", con el respeto inviolable "a la libertad y al sistema republicano"¹²⁸.

Configurado sobre tales premisas, señala HAMILTON que el gobierno federal debería tener el derecho de "subvenir al sostenimiento de las fuerzas nacionales" y, en este sentido, resulta imprescindible la inclusión de un precepto que le permita hacer frente a los gastos del "personal civil", al pago "de las deudas nacionales" y, en general, de disponer de los gastos necesarios por parte del tesoro nacional, de donde deriva la necesidad de insertar en el "plan de gobierno", de un

¹²⁶HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J.: "El federalista". Op. cit., págs. 291-292.

¹²⁷HAMILTON, A.; MADISON, J. y JAY, J.: "El Federalista". Op. cit., pág. 220.

¹²⁸HAMILTON, A.; MADISON, J. y JAY, J.: "El Federalista". Op. cit., pág. 148.

Precisamente, la diferenciación más tajante entre Estado y sociedad y la consideración de éste como instrumento de garantía de la libertad, constituyen los fundamentos de la organización del Estado en J. Locke que inspiran -tomando como modelo el sistema político inglés resultante de la Revolución de 1.688 y, concretamente, la división de poderes que se producía en la práctica, con el enfrentamiento y la "consiguiente separación" entre el Rey y el Parlamento" y la final superioridad de éste sobre la Corona-, en último término, el proceso revolucionario y constituyente norteamericano del s. XVIII, manifestándose expresamente tanto en la Declaración de Independencia de 1.776, como en la articulación de los poderes del Estado en la Constitución de 1.787 (CABO, C. DE: "Teoría histórica del Estado y del Derecho Constitucional". Vol. II: "Estado y Derecho en la transición al capitalismo y en su evolución. El desarrollo constitucional". Op.cit., págs. 70-72).

Desde tales premisas, J. LOCKE, establece como límite al "alcance del poder legislativo", el consentimiento de la "mayoría" a la imposición de tributos, otorgado "directamente o indirectamente por los representantes que esa mayoría ha elegido" pues, estima que "quien reivindicase para sí el derecho a señalar impuestos a la población, y los cobrase por su propia autoridad y sin el consentimiento de esta última, violaría la ley fundamental de la propiedad y subvertiría los fines del gobierno" (LOCKE, J.: "Two Treatises of Government. Acritical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". Op. cit., págs. 378-380).

modo u otro, el poder para recaudar impuestos, como elemento "indispensable en toda Constitución" pues, de lo contrario, "o el pueblo se verá sujeto a un saqueo continuo", o bien "el gobierno se extinguirá en una atrofia fatal y perecerá en breve tiempo"¹²⁹.

Desde tales premisas, según se contempla en la Constitución de los Estados Unidos, el Congreso tendrá facultad para "establecer y recaudar contribuciones, derechos y consumos" (Sección VIII, Artículo I), y "toda proposición de ley que tenga por objeto la obtención de ingresos deberá proceder primeramente de la Cámara de Representantes", si bien "el Senado podrá proponer enmiendas o sumarse a ellas como tratándose de otras proposiciones".

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

Sin embargo, cuando un proyecto de ley de finanzas, que ha resultado modificado por el Senado, vuelve a la Cámara de representantes resulta común, según señala M. Boutmy, que la ésta rechace sin más las enmiendas del Senado y, en el caso de que el Senado las mantenga, de común acuerdo, el proyecto de ley de finanzas es enviado a "una comisión mixta, formada de tres representantes y tres senadores" que examina, delibera y elabora un texto transaccional que somete con su dictamen a las dos Cámaras del Congreso, respecto del cual, tanto una como otra, deben pronunciarse "aceptando o rechazando en bloque" el texto emanado de la Comisión¹³⁰.

En última instancia se entiende, afirma HAMILTON, que siendo el poder legislativo, el "poder de hacer las leyes" que constituyen los medios de su ejecución, el poder de imponer y recaudar contribuciones no es sino "un poder legislativo o un poder de hacer leyes para establecer y cobrar impuestos"¹³¹.

De este modo, el principio de legalidad de los gastos públicos queda reconocido de modo taxativo en la Sección 9 de la Constitución de 1.787, según la cual la "habilitación para el gasto" debe revestir, asimismo, forma de ley, sin que sea posible extraer ninguna cantidad del Tesoro si no es como consecuencia de asignaciones autorizadas por ley, prescribiendo

¹²⁹HAMILTON, A.; MADISON, J. y JAY, J.: "El Federalista". Op. cit., págs. 119-120.

¹³⁰STOURM, R.: "Cours de Finances. Le Budget". Op. cit., págs. 322-323.

¹³¹HAMILTON, A.; MADISON, J. y JAY, J.: "El Federalista". Op. cit., pág. 130.

además, como fin del gasto público, según la formulación genérica recogida en la Sección VIII, del Artículo I, el pago de "las deudas" y el sostenimiento de la "defensa común y bienestar general de los Estados Unidos"¹³².

Sin embargo, aunque parece deducirse de las prescripciones constitucionales que es la Cámara de representantes, por sí misma, quien ejerce la competencia de elaborar el presupuesto, es posible, a juicio de R. STOURM, constatar una intervención previa del gobierno, pues si los Comités de la Cámara de representantes tienen como función específica la de "elaborar y someter a la asamblea" los proyectos de presupuestos, su trabajo está "obligatoriamente precedido" de las proposiciones del secretario del Tesoro.

Sólo después de que "las previsiones de los ingresos y los gastos sean suministradas por el secretario del Tesoro, impresas y distribuidas a todos los miembros del Congreso con sus detalles anexos, es cuando únicamente los Comités del parlamento, dotados de estos documentos, están capacitados para formular las proposiciones definitivas que ellos mismos presentan", y si bien se puede decir, afirma el autor, que tales Comités ejercen unas "atribuciones gubernamentales desconocidas por nuestras Comisiones legislativas, no invaden el poder ejecutivo hasta el punto de sustituirlo en sus funciones necesarias"¹³³.

Esta característica responde, según HAMILTON, a lo que, a su juicio, resulta una práctica generalizada de confiar la "administración" de las finanzas de una nación a "un solo hombre o a juntas compuestas por unos pocos individuos", quienes "estudian y preparan" en primer término los planes de contribuciones que posteriormente son aprobadas como leyes por el Poder legislativo¹³⁴.

No obstante, la "Sundry Civil Expenses Appropriation Act" de 4 de Marzo de 1.909, reconoció al Presidente una competencia específica en la elaboración del presupuesto, encomendando al Secretario del Tesoro, en el caso de que las previsiones de gastos fueran superiores a los ingresos previstos, remitir las propuestas presupuestarias, no sólo al Congreso, como era previsto hasta entonces, sino también al Presidente a fin de que éste "pudiera recomendar al Congreso las medidas que juzgara necesarias para cubrir el déficit".

Desde tales premisas, el establecimiento de la responsabilidad del Ejecutivo en materia presupuestaria fue consagrada definitivamente tras la Primera Guerra Mundial

¹³²THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of yhe territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Op. cit., Vol. I., págs. 21-23.

¹³³STOURM, R.: "Cours de Finances. Le Budget". Op. cit., pág. 62.

¹³⁴HAMILTON, A.; MADISON, J. y JAY, J.: "El Federalista". Op. cit., pág. 143.

cuando, como consecuencia de la ampliación de las actividades gubernamentales, se impone la necesidad de un "Presupuesto Ejecutivo", nombrándose en cada Cámara unas "Comisiones electivas de Presupuestos" que recomendaron "la adopción de un presupuesto por el Ejecutivo y la creación de una Oficina Presupuestaria para asistir al Presidente en su elaboración", recomendaciones fueron reconocidas en el "Budget and Accounting Act" de 1.921, donde se reconoce al Presidente la competencia de elaborar y de presentar el presupuesto, y crea la Oficina Presupuestaria para auxiliarle a tal efecto.

En última instancia, la "ley sobre la Reorganización" de 1.939 transfirió la Oficina Presupuestaria "de la Tesorería a la Oficina del Ejecutivo" situándola, de este modo, bajo la dependencia del Presidente que, por su parte, "mediante una generosa aplicación de la disposición constitucional que le exige la remisión al Congreso de los mensajes sobre «el estado de la Unión»", y de recomendar en él "«las medidas que juzgara necesarias y urgentes»", en opinión de M.A.A. EL BANNA, "de hecho, ha conquistado, la iniciativa financiera y la iniciativa legislativa"¹³⁵.

En consecuencia, con independencia de que en el sistema político norteamericano el Presidente únicamente sea responsable ante el cuerpo electoral, ello no implica que el Congreso deba aceptar la "adhesión, pura y simple" al mismo, sino que, por el contrario, el Congreso tiene el "derecho de introducir, e introduce de hecho", modificaciones considerables a la política presidencial y, en este sentido, el rechazo del presupuesto puede utilizarse como "instrumento de coerción" con la finalidad de obligar al Presidente a aceptar la línea señalada por el Congreso para el desarrollo de los asuntos públicos, sin que exista, una voluntad explícita de cuestionar "la existencia misma del Gobierno".

Esta consideración no queda invalidada, a juicio de M.A.A. EL BANNA, por el hecho de que, tradicionalmente, el Congreso no utilice la facultad de rechazar el presupuesto, circunstancia que responde, en su opinión a "la existencia de otros medios de control y de acuerdo" que permiten que el Congreso no se vea obligado a utilizar este "arma radical". Pero, en todo caso, aunque este derecho de rechazo no sea ejercido en la práctica, "no impide que su existencia misma sea útil como último medio de presión sobre la política del Presidente"¹³⁶.

¹³⁵EL BANNA, M.A.A.: "Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". Op. cit., pág. 42.

¹³⁶EL BANNA, M.A.A.: "Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". Op. cit., pág. 56.

5. La formulación del "principio de legalidad financiera" en la experiencia constitucional revolucionaria francesa.

- a) La consagración del concepto "moderno" de Presupuesto en la Constitución francesa de 1.791.

El concepto de "presupuesto" surgido de la organización jurídica y política británica, no sólo pasará a formar parte de la estructura y la organización del "gobierno constitucional" que, según viene siendo admitido, es adoptada inicialmente en Inglaterra, sino que viene a constituir, en el seno de la misma, el más claro exponente del tránsito de la Monarquía limitada a la Monarquía parlamentaria, de tal modo que el concepto de "presupuesto" y sus diferentes significaciones jurídico-políticas a lo largo de la evolución británica, son difundidos en la misma medida en que tiene lugar el proceso general de difusión de la organización jurídica y política británica, entendida como "modelo" a imitar.

El carácter "modélico" de la evolución política británica alcanza su más alta expresión en la formulación de la separación de poderes realizada por Montesquieu en 1.748 por cuanto que, si bien, como afirma M. GARCIA PELAYO, la división de poderes, entendida en su sentido más amplio y genérico, es decir, "entre las partes que componen un sistema político", ha sido una "constante de la praxis y de la teoría política de todo tiempo", a partir de éste, se convierte en un "dogma" para el Derecho constitucional de la época liberal, siendo considerada como algo "cualitativamente distinto" de las posibles formulaciones anteriores, en tanto que "cualitativamente nuevo"¹³⁷.

A partir de la formulación de Montesquieu -no siempre interpretada en los términos de su autor-, tiene lugar el desarrollo de dos modelos de gobierno constitucional a ambos lados del Atlántico demostrando, como singularidad de la formulación, su "vocación de validez universal", en tanto que proporciona un modelo racional donde se sistematizan -según los

¹³⁷GARCIA PELAYO, M.: "La división de poderes y su control jurisdiccional". Revista de Derecho Político. Núm. 18-19, 1.983, págs. 7-10.

Porque, como constata M. GARCIA PELAYO, Montesquieu representa la unión de los dos "momentos que dieron lugar a la moderna tratadística del Derecho constitucional". De un lado, el "momento histórico", proporcionado por la constitución inglesa del siglo XVIII. De otro, el "momento sistemático", proveniente del esquema racionalista. De ahí que, si bien su obra "no es un tratado de Derecho constitucional", constituye el "punto de partida", en tanto que "reduce a sistema general el funcionamiento de los poderes del Estado y crea uno de los esquemas fundamentales para toda la tratadística posterior" (GARCIA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". Op. cit., pág. 27).

métodos de las "Regula Philosophandi de Newton"-, los elementos provenientes de la "observación empírica" de la Constitución inglesa de la época, considerando el funcionamiento de los poderes estatales como una contraposición de fuerzas cuya resultante es "la libertad individual"¹³⁸.

De este modo, la división de poderes constituye el elemento básico de la "constitución fundamental del Gobierno" que, para MONTESQUIEU asegura la libertad y la seguridad de los individuos, articulando de una manera tal las facultades recíprocas de acción y de control de cada uno de ellos que si los tres poderes -"legislativo", "ejecutivo del Estado" y "judicial"-, permanecerían "en reposo o inacción", por el "movimiento necesario de las cosas, están obligados a moverse, se verán forzados a hacerlo de común acuerdo"¹³⁹.

Para ello resulta imprescindible que el poder legislativo -por el que "el príncipe, o el magistrado", promulga leyes con vocación de permanencia, y enmienda o deroga las existentes-, no esté "unido" al poder ejecutivo -por el que "dispone de la guerra y de la paz, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones-, en "la misma persona o en el mismo cuerpo", dado que, en tales circunstancias, "no hay libertad" pues se puede temer que el monarca o el Senado "promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente".

Pero tampoco hay libertad si el poder judicial -por el que se castiga los delitos o se juzga las diferencias entre particulares- no está separado del legislativo ni del ejecutivo, porque si se encuentra unido a aquél, "el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario", en tanto el juez sería al mismo tiempo legislador, y si se vincula a éste, "el juez podría tener la fuerza de un opresor".

Incluso, afirma MONTESQUIEU, "todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre particulares"¹⁴⁰.

Conforme a esta separación de los poderes del Estado, el

¹³⁸GARCIA PELAYO, M.: "La división de poderes y su control jurisdiccional". Op. cit., págs. 9-10.

¹³⁹LABOULAYE, E.: "Oeuvres complètes de Montesquieu avec les variantes des premières éditions. Un choix des meilleurs commentaires et des notes nouvelles". Tome Quatrième: "L'Esprit des Lois" (Livre XI, Chapitre VI: "De la Constitution d'Angleterre". París: Garnier Frères, Libraires-Éditeurs, 1.877, pág. 20.

¹⁴⁰LABOULAYE, E.: "Oeuvres complètes de Montesquieu avec les variantes des premières éditions. Un choix des meilleurs commentaires et des notes nouvelles". Tome Quatrième: "L'Esprit des Lois" (Livre XI, Chapitre VI: "De la Constitution d'Angleterre". Op. cit., págs. 7-8.

establecimiento de tributos resulta, en la formulación de MONTESQUIEU, una materia propiamente legislativa pues, según afirma, "si el poder ejecutivo estatuye sobre la recaudación de impuestos de manera distinta que otorgando su consentimiento, no habría tampoco libertad porque se transformaría en legislativo en el punto más importante de la legislación", de tal modo que el poder legislativo, a través del consentimiento anual de los impuestos, viene a adquirir una facultad de control sobre el poder ejecutivo que, sin embargo, desaparecería si decidiera sobre la recaudación de una sola vez y para siempre, en tanto el ejecutivo ya no dependería de él¹⁴¹.

Esta forma de ordenación de los poderes legislativo y ejecutivo en el establecimiento de los tributos propia del gobierno "moderado", produce la libertad política "en relación con la constitución", es decir, la libertad que proviene de las leyes fundamentales en cuanto que establece una "cierta distribución de los tres poderes"¹⁴², de tal modo que, afirma, es propio de los "Estados moderados" que la compensación por la carga de los tributos sea "la libertad", a diferencia de los "Estados despóticos", donde el equivalente a la libertad es "la poca cuantía de los tributos", de donde resulta, como "regla general" derivada de la "Naturaleza", que a mayor libertad de los súbditos, puedan imponerse tributos "más fuertes", y "más moderados" a medida que aumenta la servidumbre¹⁴³.

Esta afirmación de Montesquieu debe ser matizada a juicio de A. DESTUT DE TRACY, en el sentido de que no se trata de que los ingleses pagan grandes tributos por ser libres y ricos; sino que "porque son libres, en cierto sentido, son ricos, y es porque son ricos por lo que pueden pagar grandes tributos", en tanto que, en la teoría de Montesquieu la libertad política y la libertad individual se encuentran vinculadas de tal forma que ésta es condición necesaria para la libertad política, pues, en la medida en que cada ciudadano tenga seguridad contra la opresión de "su persona y sus bienes", podrá defender la "libertad pública"¹⁴⁴.

¹⁴¹LABOULAYE, E.: "Oeuvres complètes de Montesquieu avec les variantes des premières éditions. Un choix des meilleurs commentaires et des notes nouvelles". Tome Quatrième: "L'Esprit des Lois" (Livre XI, Chapitre VI: "De la Constitution d'Angleterre". Op. cit., págs. 20-21.

¹⁴²LABOULAYE, E.: "Oeuvres complètes de Montesquieu avec les variantes des premières éditions. Un choix des meilleurs commentaires et des notes nouvelles". Tome Quatrième: "L'Esprit des Lois" (Livre XII, Chapitre I: "Idée de ce Livre". Op. cit., págs. 59-60.

¹⁴³LABOULAYE, E.: "Oeuvres complètes de Montesquieu avec les variantes des premières éditions. Un choix des meilleurs commentaires et des notes nouvelles". Tome Quatrième: "L'Esprit des Lois" (Livre XIII, Chapitre XII: "Rapport de la grandeur des tributs avec la liberté". Op. cit., págs. 129-130.

¹⁴⁴DESTUT DE TRACY, A.: "Commentaire sur l'Esprit des Lois de Montesquieu". París: Delaunay, libraire, Palais-Royal, 1.819. Edición preparada por el Centre de Philosophie politique et juridique. URA-CNRS. Université de Caen, 1.992, pág.

En todo caso, para K. LOEWENSTEIN, el "honor" de haber puesto en marcha este proceso correspondería a J. Locke, y no a Montesquieu, por cuanto aquél "interpretando retrospectivamente el resultado de la Glorious Revolution, lo proyectó como conjunto de reglas válidas para el futuro" y, en su opinión, en "una operación gigantesca, seccionó el todopoderoso Leviatán del poder estatal en diferentes segmentos funcionales, quebrando así de una vez para siempre su poder"¹⁴⁵.

Porque, analizando la realidad política británica de su época (1.632-1.704), el punto de partida de la teoría de la división de poderes de John Locke, expuesta en el Segundo Tratado sobre el Gobierno, se sitúa en la relación existente entre la forma de gobierno de una comunidad política y la titularidad del poder legislativo, de tal modo que la forma de gobierno depende de dónde se deposite el "poder supremo", que es el legislativo, considerando que no existe poder "aún más alto" que el de dictar leyes¹⁴⁶.

Ello no impide el establecimiento de limitaciones a tal "poder supremo", analizadas por J. LOCKE, en el Capítulo 11 del Segundo Tratado, bajo el único título «Del alcance del poder legislativo», en tanto que, en última instancia, por encima del legislador se encuentran las leyes de la naturaleza.

De este modo, en primer término, como señala el propio J. LOCKE, "el poder supremo no puede apropiarse de parte alguna de la propiedad de un hombre, sin el consentimiento de éste", por lo que tiene el poder de hacer las leyes para regular la propiedad entre los súbditos, nunca puede tener "el poder de tomar para sí mismos, ni total ni parcialmente, la propiedad de los súbditos sin el consentimiento de éstos" y, en este sentido, constatando la necesidad de los gastos públicos para el sostenimiento de la comunidad política, quienes participan de la protección del ésta, deben contribuir al sostenimiento aquéllos.

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

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

261.

¹⁴⁵LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". Op. cit., pág. 60.

¹⁴⁶LOCKE, J.: "Two Treatises of Government. A critical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". Op. cit., pág. 372.

generales y abstractas¹⁴⁷.

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

La ordenación del poder político del Estado se completa por John LOCKE a través del que denomina "*poder federativo*", entendido como el "poder de hacer la guerra y la paz, de establecer ligas y alianzas, y de realizar tratos con todas las personas y comunidades fuera del Estado". Sin embargo, frente a la exigencia de una separación orgánica entre el ejecutivo y el legislativo, en la concepción de J. LOCKE, los poderes ejecutivo y federativo, aunque "funcionalmente diferentes", poseen una identidad orgánica por cuanto que, a su juicio, la naturaleza de sus funciones impone que estén "siempre unidos"¹⁴⁸.

Incluso, poniendo de manifiesto la vinculación de la teoría lockiana con la realidad política inglesa, reconoce cierta autonomía a la prerrogativa del Monarca que, a su juicio, constituye un "poder de actuar a discreción para el bien público, sin hacerlo conforme a lo prescrito por la ley y aun en contra ella en ciertos casos"¹⁴⁹, de tal modo que es entendido como "un poder arbitrario", aunque, en todo caso, debe estar orientado a la procura del bien del pueblo, es decir, dirigida, como el resto de los poderes del Estado, a la preservación de la libertad y de la propiedad.

En todo caso, en opinión de K. LOEWENSTEIN, fue

¹⁴⁷LOCKE, J.: "Two Treatises of Government. A critical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". Op. cit., págs. 378-381.

¹⁴⁸LOCKE, J.: "Two Treatises of Government. A critical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". Op. cit., págs. 382-383.

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

¹⁴⁹LOCKE, J.: "Two Treatises of Government. A critical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". Op. cit., pág. 393.

Montesquieu quien incorporó a la separación técnica de las funciones y a su atribución a diferentes órganos estatales, el valor ideológico que corresponde a esta teoría "como salvaguardia de la libertad de los súbditos"¹⁵⁰.

De este modo, a partir de su formalización por Montesquieu, el principio de separación de poderes se convertirá en un "dogma" que está presente en todos los procesos constituyentes y, en primer término, en el momento en que se elaboran tanto las Constituciones de Estados Unidos, 1.787, y Francia, 1.791, como la Declaración de 1.789, que lo inmortalizará como elemento imprescindible para que un texto pueda denominarse como Constitución tal y como es proclamado en el artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa.

Partiendo de la premisa de que todos los hombres "nacen y permanecen libres e iguales" (artículo 1 de la Declaración de 1.789), los revolucionarios franceses dejan constancia de del tránsito de la soberanía del Rey a la soberanía de la Nación, pero también -en tanto el ejercicio de la autoridad constituye la "emanación" de dicha soberanía (artículo 3 de la Declaración de 1.789)-¹⁵¹, se excluye, de modo explícito cualquier retención del poder por la monarquía o los estamentos.

Mediante la sustitución del fundamento divino ("por la gracia de Dios"), por la idea racionalista e ilustrada de que el poder político tiene su origen en un pacto de autodisposición de la propia sociedad que es expresado mediante la ley, se pretende elaborar un modelo concreto positivo de organización del poder ejecutivo -el "constitucionalismo monárquico limitado por la separación de poderes"- que, a juicio de K. LOEWENSTEIN, constituye otro de los "tipos de gobierno" dentro de la "democracia constitucional"¹⁵², así como el reconocimiento de un conjunto de derechos y libertades recogidos en Declaraciones -"solemnes, cristalizadas, dogmáticas"- que no sólo definen la esencia del régimen constitucional sino también su "forma"¹⁵³.

De este modo si, como ha mostrado M. DESLANDRES, de la lectura de los Cuadernos se desprende que los franceses querían mantener la Monarquía, pero una "Monarquía nueva, constitucional", también resulta evidente que deseaban establecer una Constitución que no pudiera ser modificada "más que por el poder constitutivo", así como un Rey y unos Ministros que vieran reducido su poder y un poder legislativo

¹⁵⁰ LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". Op. cit., págs. 60-61.

¹⁵¹ GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 33.

¹⁵² LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". Op. cit., pág. 8.

¹⁵³ POSADA, A.: "Estudio Preliminar". En JELLINEK G.: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano". Op. cit., págs. 37-38.

también nuevo, aunque en un primer momento los Cuadernos no se prevean más que Estados generales elegidos por los tres órdenes¹⁵⁴.

En consecuencia, el soporte argumental básico para la transformación de los Estados generales en Asamblea nacional parecía claro, propiciando, a través de él, el fin del Antiguo Régimen, de la monarquía absoluta, y de la organización social y política estamental pues, como afirma M. DESLANDRES, "la Nación políticamente ha nacido, ha conquistado la soberanía"¹⁵⁵.

Mediante la incorporación de los principios provenientes de las teorías pactistas y, especialmente, de las formulaciones de J. Locke y J.J. Rousseau, la Declaración de Derechos francesa comienza por afirmar, en su artículo 3, la idea esencial del nuevo orden político, proclamando que "el principio de toda soberanía reside esencialmente en la Nación. Ninguna corporación o estamento, ningún individuo puede ejercer autoridad que no emane expresamente de ella"¹⁵⁶.

De este modo, afirma M. DESLANDRES, aunque cambia "el titular" del poder, no cambia "su naturaleza", porque, según proclama el artículo 1 del Título III: "la soberanía es una, inalienable, imprescriptible. Pertenece a la Nación. Ningún sector del pueblo, ningún ciudadano, puede atribuirse su ejercicio", prescribiendo, a continuación, la exigencia al Rey y a todos los representantes de prestar un juramento de fidelidad "a la Nación y a la Ley", además de prevenir la utilización del poder que les es delegado para la salvaguarda de la Constitución¹⁵⁷.

¹⁵⁴ DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1.789 a 1.870". Tome Premier: "De la fin de l'Ancien Regime a la chute de l'Empire (1789-1815)". París: Recueil Sirey, 1.933, págs. 38-42.

¹⁵⁵ DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1.789 a 1.870". Tome Premier. Op. cit., pág. 49.

¹⁵⁶ GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., págs. 33-34.

¹⁵⁷ GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 38.

Concretamente, a los representantes se les exige el pronunciamiento "conjunto, en nombre del pueblo francés, del juramento de *vivir libres o morir*" e, individualmente, el juramento de *mantener con todo su poder la Constitución del reino, decretada por la Asamblea nacional constituyente, en los años 1789, 1790 y 1791; no proponer ni consentir, durante la Legislatura, nada que pueda atentar contra ella, y ser en todo fieles a la Nación, a la ley y al rey*" (Título III, Capítulo I, sección V, artículo 6). Por su parte, el juramento que debe prestar el Monarca, consiste en declarar su "fidelidad a la Nación y a la ley, de emplear todo el poder que le es delegado, para el mantenimiento de la Constitución decretada por la Asamblea nacional constituyente, en los años 1789, 1790 y 1791, y hacer ejecutar las leyes" (Título III, Capítulo II, Sección primera, artículo 4) (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis

A partir del concepto de "delegación" del ejercicio de la soberanía -que lleva implícito el carácter limitado y fragmentario de la titularidad de la misma-, se adopta el régimen representativo, expresado en el Título III, artículo 2, "la Constitución francesa es representativa: los representantes son el cuerpo legislativo y el Rey". El poder legislativo se delega a una "Asamblea nacional" (Título III, Capítulo 1)¹⁵⁸; el ejecutivo, "al Rey" (Título III, Capítulo 2)¹⁵⁹; el judicial, a "jueces elegidos periódicamente por el pueblo, y nombrados por cartas patentes del rey, que no podrán destituirlos" (Título III, Capítulo 5, artículo 2)¹⁶⁰.

En definitiva, la influencia de Montesquieu resulta indiscutida en el proceso de dividir en tres los antiguos poderes reales, considerados con el mismo rango, hasta llegar a convertirse en un "dogma", tal y como lo reconoce el artículo 16 de la Declaración, aunque, como afirma L. SANCHEZ AGESTA, la Constitución de 1.791 no estableció "una estricta división de poder, sino de funciones" y, atendiendo al "valor intrínseco" atribuido a cada uno de ellos por referencia a la titularidad nacional de la soberanía, "dibujó una curiosa jerarquía entre esos poderes"¹⁶¹.

El sufragio es restringido y en dos grados. La Asamblea nacional, que forma el "cuerpo legislativo, es permanente y se compone de una sola Cámara" (Título III, Capítulo 1, artículo 1), muy numerosa, "elegida cada dos años" (Título III, Capítulo 1, artículo 2)¹⁶². El poder ejecutivo está "delegado hereditariamente en la familia reinante" (Título III, Capítulo 2, Sección primera, artículo 1), que lo es en virtud de un derecho conferido por la Nación.

Por ello el Rey se considera como "Rey de los franceses" (Título III, Capítulo 2, Sección 1, artículo 2), dando lugar a lo que M. DESLANDRES califica como "Monarquía nacionalizada" que, viene a ser constitucionalizada, en tanto sus poderes son definidos por la Constitución, y porque por encima de ella, la propia Constitución sitúa el poder legislativo, al establecer en el Título III, Capítulo 2, Sección primera, artículo 3: "No

1.789". Op. cit., pág. 44).

¹⁵⁸GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 39.

¹⁵⁹GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 44.

¹⁶⁰GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 58.

¹⁶¹SANCHEZ AGESTA, L.: "Poder ejecutivo y división de poderes". Op. cit., pág. 14.

¹⁶²GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 39.

hay en Francia ninguna autoridad superior a la ley. El rey sólo reina por ella, y sólo en su nombre puede exigir obediencia"¹⁶³.

El Rey podía elegir y revocar a sus ministros, en el acto que, junto al derecho de veto, se considera como "la más considerable prerrogativa del rey" (Título III, Capítulo 2, Sección Cuarta, artículo 1), pero no podía elegirlos de entre "los miembros de la Asamblea Nacional actual y de las siguientes legislaturas, los miembros del Tribunal de Casación, los que sirvieron en el Tribunal Supremo", ni de aquellos que "se encuentren meramente inscritos en la lista del Tribunal Supremo, durante todo el tiempo que dure su inscripción" (Título III, Capítulo 2, Sección 4, artículo 2)¹⁶⁴, lo que, en opinión de M. DESLANDRES, estaba "en contradicción" con la práctica del parlamentarismo en la Inglaterra que, en ese momento, se presentaba como modelo a los constituyentes¹⁶⁵.

Porque, en efecto, como ha subrayado PH. LAVAUX, aunque el modelo inglés inspiró en un primer momento el movimiento constitucional, la Asamblea constituyente francesa, "se orienta" rápidamente hacia la separación rígida de poderes, movida por una voluntad de subordinar al ejecutivo, que resulta limitado a la función de "aplicación de las leyes", convirtiendo a la Constitución francesa de 1.791 en la "antítesis del parlamentarismo equilibrado de forma dualista"¹⁶⁶.

Así se demuestra en la regulación de los poderes legislativo y ejecutivo y, especialmente, en la consideración de la función legislativa como preeminente, en la regulación de la incompatibilidad de las funciones ministeriales con el mandato de diputado y, entre otros extremos, en fin, en la desconfianza y "animosidad" que reflejan los constituyentes respecto al Rey, hasta el punto de que M. DESLANDRES afirmaría que "por una reacción violenta, al absolutismo monárquico sucedió un "semiabsolutismo legislativo"¹⁶⁷.

De este modo, el artículo 1 del Capítulo 3, Sección Primera del Título III, tras declarar que la Constitución "delega" exclusivamente en el órgano legislativo una serie de "funciones y poderes", considera, en su número uno, que "el rey sólo puede invitar al cuerpo legislativo", al que corresponde

¹⁶³GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 44.

¹⁶⁴GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 49.

¹⁶⁵DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1.789 a 1.870". Tome Premier. Op. cit., págs. 93-94.

¹⁶⁶LAVAUX, Ph.: "Le parlementarisme". Op. cit., pág. 15.

¹⁶⁷DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1.789 a 1.870". Tome Premier. Op. cit., pág. 137.

"proponer y decretar las leyes", a que "tome en consideración un asunto"¹⁶⁸ y, en una lógica similar, si el artículo 1 de la Sección Tercera del mismo Título establece que el Rey sólo podrá "rehusar su consentimiento" a los "decretos del cuerpo legislativo", en el siguiente artículo se considera ese rechazo con carácter meramente "suspensivo", dado que si las dos legislaturas siguientes aprueban "el mismo decreto y en los mismos términos, el rey se verá obligado a sancionarlo"¹⁶⁹.

Asimismo, se "delega" en la Asamblea legislativa una serie de "poderes y funciones" sobre cuya base no es posible constatar indefectiblemente, a pesar de la opinión manifestada por M. DESLANDRES, la existencia de una propia "reserva a la ley", categoría que no resulta aplicable al marco constitucional de 1.791, en el que el Monarca no posee ninguna capacidad normativa autónoma, pues "el Poder ejecutivo no puede elaborar ninguna ley, ni siquiera provisional, sino únicamente proclamaciones conformes a las leyes, para ordenar o llamar a su ejecución" (Título III, Capítulo IV, sección primera, artículo 6)¹⁷⁰, y no puede "exigir obediencia" sino "en nombre de la ley" (Título III, Capítulo II, sección primera, artículo 3)¹⁷¹.

Sin embargo, a partir del reconocimiento constitucional de la competencia ejecutiva de las leyes, a juicio de E. GARCIA DE ENTERRIA, la separación entre Ejecutivo y Legislativo establecida por los constituyentes franceses de 1.789, sirve "para fundamentar nada menos que el poder reglamentario del primero", quien está facultado autónomamente para dictar el denominado "reglamento ejecutivo" (consagrado definitivamente en la Constitución napoleónica del año VIII), pero que resulta rigurosamente contraria al principio de la división de los poderes, según se deduce del constitucionalismo anglosajón que, en virtud de dicho principio, impone "el monopolio normativo del legislativo"¹⁷².

Asimismo, se reconocen como competencias propias de la Asamblea legislativa, entre otras, la iniciativa legislativa ("proponer y decretar las leyes"), "fijar los gastos públicos", y "establecer las contribuciones públicas, determinar su naturaleza, cantidad, duración y modo de percepción", mientras

¹⁶⁸GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 50.

¹⁶⁹GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 53.

¹⁷⁰GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 57.

¹⁷¹GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 44.

¹⁷²GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Revolución francesa y Administración contemporánea". Madrid: Cívitas, 1.994, págs. 50-51.

que el Rey, en el ámbito legislativo, "únicamente puede invitar al Cuerpo legislativo a tomar en consideración un objeto" (Título III, Capítulo III, sección primera, artículo 1.1º), en ejercicio de una facultad cuya naturaleza, a juicio de M. DESLANDRES, es la de un "derecho de sugestión" que no atribuye al Monarca más que una "apariencia de autoridad"¹⁷³.

No obstante, aunque es posible constatar la atribución exclusiva al Poder legislativo de la iniciativa legislativa, en todo caso, el texto simplemente votado por la Asamblea legislativa no constituye sino un "decreto" que, para "convertirse" en "ley", requiere estar revestido de la sanción real (Título III, Capítulo III, sección tercera, artículo 6), expresada a través de la fórmula "Le roi consent et fera exécuter" (Título III, Capítulo III, sección tercera, artículo 3), que puede ser rechazada al ser reconocido al Rey un derecho de "veto suspensivo" (Título III, Capítulo III, sección tercera, artículo 1)¹⁷⁴.

En todo caso, señala M. DESLANDRES, un conjunto de decretos del cuerpo legislativo "escapan a la exigencia del consentimiento real", especialmente aquellos que hacen

¹⁷³ DESLANDRES, M.: "Histoire Constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. Op. cit., págs. 98-99.

De ahí que, ante el temor a que el Monarca pudiera utilizar su prestigio para que fueran votadas leyes contra la voluntad de la asamblea, el Texto constitucional prescribe de modo expreso que un proyecto de ley, para poder ser votado, requiere "ser objeto de tres lecturas, con ocho días de intervalo" (Título III, Capítulo III, sección segunda, artículo 4)(GODECHOT, J.: "Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". Op. cit., pág. 80).

¹⁷⁴ El ejercicio del derecho de veto por parte del Monarca, expresado a través de la fórmula "Le roi examinera", puede ser superado por la Cámara si en dos legislaturas se adopta el texto legislativo en idénticos términos (Título III, Capítulo III, sección tercera, artículos 2 y 3).

Esta facultad del Monarca fue objeto de los más extensos y polémicos debates en la fase constituyente, donde fue "ardientemente combatida" desde el 31 de agosto al 11 de septiembre de 1789. A su entorno se formaron en la Asamblea constituyente tres líneas básicas que hacían referencia no sólo a la aceptación o no del reconocimiento constitucional del veto real sino también, con carácter general -en relación con la posición anterior del Monarca-, a la introducción de reformas en este sentido en el texto constitucional, así como al grado de las mismas.

De este modo, de un lado se encontraban los "partidarios del veto absoluto" que eran, asimismo, "adversarios de las reformas"; aquellos que defendían el "veto suspensivo" y que estaban a favor de "reformas moderadas", y los "adversarios a todo veto", que eran los "partidarios de reformas radicales" pues, en último término, afirma M. DESLANDRES, la cuestión del veto real "determinaba la suerte de la Revolución" ya que el veto "permitía al Rey detener todas las reformas y le devolvía toda su autoridad" (DESLANDRES, M.: "Histoire Constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. Op. cit., págs. 102-106).

referencia al establecimiento, prórroga y percepción de las contribuciones públicas que, a pesar de la ausencia de sanción real, "reciben el nombre y el título de leyes" (Título III, Capítulo III, sección tercera, artículo 8), de tal forma que el Rey no puede ejercer ninguna facultad de control en este importante ámbito¹⁷⁵.

La clara impronta rousseauiana contenida en el artículo 6 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1.789 que se adopta como "parte dogmática" de la Constitución francesa de 1.791, viene a ser matizada por la admisión del principio representativo adoptado por el propio Texto constitucional, según el cual los diputados representan a "la Nación entera" (Título III, capítulo I, sección 3ª, artículo 7) y en tanto que ésta "toma cuerpo en los ciudadanos que la componen, no puede estar representada por el Cuerpo legislativo, sin que ellos estén también en ella", de tal modo que "toda decisión de la asamblea equivale a una decisión del cuerpo de los ciudadanos"¹⁷⁶.

Por ello concluye L. SANCHEZ AGESTA que "la Asamblea se superpone al poder ejecutivo residente en el Rey, que debe cumplir los acuerdos que la Asamblea ha aprobado", de modo que, en general, esta interpretación de la separación de poderes como jerarquía de los órganos atendiendo a la relevancia de las funciones según una división estricta de las mismas, resulta un antecedente directo de "todos los géneros próximos al gobierno de Asamblea"¹⁷⁷.

En esta concreta jerarquía de poderes, cabe encontrar, a juicio de R. CARRE DE MALBERG, una manifestación de la "soberanía parlamentaria", a través de la distinción del carácter de la representación que ostenta la Asamblea legislativa respecto a la representación ejercida por el Monarca y otros órganos del Estado.

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

Aunque en tales supuestos el Monarca expresa "en nombre de la nación" e independientemente del órgano legislativo la voluntad general, ninguna de estas facultades reconocidas al

¹⁷⁵ DESLANDRES, M.: "Histoire Constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. Op. cit., pág. 100.

¹⁷⁶ CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". París: Economica, 1.984, pág. 17.

¹⁷⁷ SANCHEZ AGESTA, L.: "Poder ejecutivo y división de poderes". Op. cit., pág. 15.

jefe del ejecutivo "implica en él un verdadero carácter de representación", porque el derecho de veto no supone sino, simplemente, "el envío a siguientes legislaturas" para pronunciarse sobre la "adopción o rechazo de la ley afectada por la oposición real". Respecto a las relaciones exteriores, las negociaciones establecidas por el Rey con potencias extranjeras están "subordinadas a la ratificación del Cuerpo legislativo", de tal modo que la expresión plenamente representativa de la voluntad general de la nación aparece "reservada, como un monopolio exclusivo, al cuerpo de los diputados, quienes, únicamente, merecen por completo la calificación de representante"¹⁷⁸.

A juicio de R. CARRE DE MALBERG, la cualidad representativa del órgano legislativo no se debe únicamente a "sus orígenes electivos", sino que -según el concepto de representación entendida como "querer por la nación", sin que exista posibilidad alguna de condicionamiento alguno por "una voluntad superior"-, lo que convierte en representantes a los miembros de la Asamblea Nacional es "la naturaleza del poder para el ejercicio del cual han sido elegidos". De ahí que los administradores y los jueces, aún siendo elegidos por el pueblo, no sean representantes del mismo (Constitución de 1.791. Título III, capítulo IV, sección 2ª, artículo 2 y capítulo V, artículo 2, respectivamente).

Desde tales premisas se establece la diferenciación entre "representante" y "funcionario", y se desprende, en último término, el carácter "soberano" del Parlamento, en tanto que concentra la soberanía nacional, con todas las superioridades que de ella se derivan. El Monarca, en tanto que jefe del Ejecutivo, los administradores y los jueces, aunque también ejercen el poder nacional no lo ejercen "con carácter soberano", pues "ellos no representan al soberano, no se confunden con él", por lo que sus actos no pueden ser considerados expresión de la voluntad general sino ejercicio de competencias que le han sido atribuidas "por el soberano en la Constitución", y que no pueden ser ejercidas sino dentro de los límites fijados por la propia Constitución¹⁷⁹.

En todo caso, al igual que la Declaración de Derechos francesa, la Constitución de 1.791, pretendió tener un valor superior a las leyes ordinarias, estableciendo como límite al legislador las "Disposiciones fundamentales garantizadas por la Constitución" (Título I), donde se prescribe de modo expreso que no podrá aprobarse ninguna ley "que produzca agravio o ponga obstáculo al ejercicio de los derechos naturales y civiles consignados en el presente título"¹⁸⁰.

¹⁷⁸CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". Op. cit., págs. 18-19.

¹⁷⁹CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". Op. cit., págs. 19-21.

¹⁸⁰GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit.,

Este carácter "supralegal" viene a ser reforzado por la previsión contenida en la propia Constitución respecto a la necesaria articulación de un órgano legislativo especial - Asamblea de revisión-, a quien corresponde la reforma del Texto constitucional, junto a la declaración de que ninguno de los poderes establecidos por la Constitución "tiene el derecho de modificarla ni total ni parcialmente, salvo las reformas que puedan y sean hechas por la vía de la revisión, de conformidad con las disposiciones del presente Título VII" (artículo 8)¹⁸¹.

No obstante, la supremacía de la Constitución quedará sustancialmente difuminada con el desarrollo del principio jacobino que identifica la voluntad general en el legislador, a partir del cual se instaura el denominado "imperio de la ley", considerada como la norma jerárquicamente superior, llevando implícita la superioridad del órgano del que emana.

De este modo, aparece una concreta definición del Estado de Derecho sustentada en la idea del "reino de la ley", del gobierno mediante la ley, en tanto que no sólo constituye la expresión de la libertad de los ciudadanos, sino que, además, contiene en sí misma y produce la libertad de los mismos¹⁸², tal y como proclama el artículo 4 de la Declaración de Derechos francesa: "La libertad consiste en poder hacer todo lo que no perjudica a otro: así, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que aseguran a los otros miembros de la sociedad el disfrute de esos mismos derechos. Estos límites no pueden ser determinados más que por la Ley".

De este principio derivan, a su vez, las formulaciones contenidas en el artículo 5, al señalar que "la ley sólo tiene derecho a prohibir los actos perjudiciales para la sociedad. Todo lo que no está prohibido por la ley no puede ser impedido, y nadie puede ser obligado a hacer algo que la ley no ordena", en el artículo 6 de la Declaración francesa, según el cual siendo la ley "la expresión de la voluntad general", ésta "debe ser la misma para todos, tanto cuando protege como cuando castiga"; así como el artículo 7, al señalar que "ningún hombre puede ser acusado, arrestado ni detenido sino en los casos previstos por la ley y según las formas prescritas por ella

pág. 36.

¹⁸¹GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., págs. 66-67.

¹⁸²En este sentido, este concepto de ley se contrapone al concepto anteriormente vigente, donde la ley es definida como una simple forma o instrumento de producción del Derecho, según la formulación que M. BASTID reconoce en la obra de F. Suárez como el "advenimiento de una nueva ratio legis", en virtud de la cual la ley es entendida como "un precepto" "justo", "estable" y "suficientemente promulgado", impuesto por "aquel que detenta el poder político" (BASTID, M.: "Naissance de la Loi moderne. La pensée de la Loi de saint Thomas à Suárez". París: Presses Universitaires de France, 1.990, págs. 305-332).

(...); y el artículo 8, según el cual "la ley sólo debe establecer las penas estricta y evidentemente necesarias...".

En última instancia, una de las novedades más importantes que aporta este concepto de ley proviene de la exigencia de una ley a través de la cual la Asamblea consiente el impuesto y determina el destino de los gastos, principio que es reconocido expresamente por la Declaración francesa de 1.789, cuyo artículo 14, tras afirmar como fin de la contribución común el mantenimiento de la fuerza pública y los gastos de la administración, reconoce el derecho de los ciudadanos "a constatar, por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública; a consentirla libremente; a informarse de su empleo; y a determinar su cuota, su asiento, su cobertura y su duración", declarando explícitamente que la contribución común debe estar "repartida por igual entre todos los ciudadanos, según sus posibilidades"¹⁸³.

Desde tales premisas, el Texto Constitucional de 1.791 introduce la regla de la autorización anual del impuesto, al señalar el artículo 1, Título V, que "las contribuciones públicas serán discutidas y fijadas cada año por el Cuerpo legislativo"¹⁸⁴, si bien esta intervención del Poder legislativo en materia impositiva se concreta, especialmente, en la aprobación de la «lista civil», pues según reconoce el artículo 10 del Título III, Capítulo II, Sección primera "la Nación contribuirá al esplendor del trono a través de una lista civil, cuya cantidad será determinada por el Cuerpo legislativo en cada cambio de reinado y para toda la duración del mismo"¹⁸⁵, adoptando, de este modo, tanto la denominación como su contenido y significado de la práctica constitucional británica.

La exigencia del consentimiento se requiere, por lo tanto, de modo explícito, no sólo respecto de los ingresos sino también de los gastos públicos, en una formulación que, a juicio de L. PHILIP, supone el reconocimiento de la mayoría de los principios que van a regir el desarrollo de la actividad financiera del Estado, consagrando, "con más de un siglo de retraso en relación a Inglaterra", el principio del consentimiento del impuesto, pero, también, fijando rigurosamente "las condiciones dentro de las cuales este consentimiento es acordado", además de establecer "otros principios importantes", de tal forma que su contenido puede ser caracterizado por los siguientes elementos:

1º. El consentimiento debe ser "preciso", es decir

¹⁸³GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., págs. 34-35.

¹⁸⁴GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 64.

¹⁸⁵GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 45.

debe recaer sobre la totalidad de los elementos del impuesto, como su "cantidad", su "base tributaria", su "cobertura" y su "duración", de tal modo que los ciudadanos, o sus representantes deberán indicar la manera en la que el impuesto será calculado, las condiciones en las cuales será percibido, etc., restando a la administración únicamente la facultad de "aplicar" los criterios determinados por los representantes.

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

3°. Por último, los ciudadanos o sus representantes tienen el derecho de seguir el empleo, es decir, "pueden controlar la ejecución de los gastos a fin de verificar si es conforme a aquello que ha sido autorizado"¹⁸⁶.

Sin embargo, a juicio de J-L. LASSALE, el artículo 14 de la Declaración francesa posee una "significación política limitada", por cuanto que, si bien contribuye a confirmar el origen del poder político de las asambleas y a reforzar las bases del régimen representativo, no puede por sí mismo "justificar la pretensión de las asambleas de ejercer o participar en el poder político", porque el consentimiento del impuesto no convierte al Parlamento sino en garante de la propiedad privada y, por lo tanto, "en protector de las libertades individuales" y, aunque, indudablemente, supone una limitación al poder ejecutivo, éste mantiene en su dominio "la competencia para decidir la marcha de los asuntos del Estado"¹⁸⁷.

En última instancia, es posible afirmar, a juicio de L. PHILIP que, a la vista de los principios que rigen la realización de los ingresos y gastos públicos en la Constitución de 1.791, "teóricamente, el concepto de presupuesto ha nacido"¹⁸⁸. A partir de este momento, señala M. DESLANDRES, el pueblo, a través de sus representantes, anualmente, estaba "llamado a consentir las cargas que le serían impuestas y a través de la bolsa sería el dueño de los poderes que quisieran librarse de su tutela"¹⁸⁹.

Sin embargo, al igual que ocurre con la "mayor parte de los principios solemnemente proclamados en 1789, las grandes reglas presupuestarias no se aplican ni durante el período

¹⁸⁶PHILIP, L.: "Finances Publiques". Tome I: "Les problèmes généraux des Finances publiques et le budget". Op. cit., págs. 64-65.

¹⁸⁷LASSALE, J-P.: "Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques". Op. cit., págs. 580-581.

¹⁸⁸PHILIP, L.: "Les problèmes généraux des finances publiques et le budget". Tome I. Op. cit., pág. 65.

¹⁸⁹DESLANDRES, M.: "Histoire Constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier: Op. cit., pág. 125.

revolucionario ni bajo el reinado de Napoleón"¹⁹⁰ pues, constatan L. TROTABAS y J-M. COTTERET, "para el año 1792 donde apareció por primera vez el problema presupuestario, la Asamblea legislativa fijó provisionalmente una cifra global de gastos (Decreto de 31 de Diciembre de 1791) que fue mantenida sine die (Decreto de 30 de Abril de 1792)"¹⁹¹.

- b) La vigencia del "principio de legalidad financiera" bajo las distintas experiencias de gobierno "de asamblea".

El principio de la desconfianza sobre el que se fundamenta la relación entre el poder legislativo y el poder ejecutivo en la Constitución de 1.791, avoca en la crisis desencadenada por el uso del veto por Luis XVI sobre tres proyectos de ley votados en Junio de 1.792, y destinados a reforzar la defensa de Francia, atacada por el enemigo, dando lugar a la convocatoria de una nueva asamblea que -sobre el modelo de los constituyentes americanos-, recibe el nombre de "Convención" y "la misión de dar a Francia una nueva Constitución"¹⁹².

¹⁹⁰PHILIP, L.: "Finances publiques". Tome I: "Les problèmes généraux des finances publiques et le budget". Op. cit., pág. 65.

¹⁹¹TROTABAS, L. y COTTERET, J.-M.: "Finances Publiques". Op. cit., pág. 30.

¹⁹²GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 68.

Entre los caracteres más destacados del Texto constitucional de 1.793, se encuentra la profundización democrática, que supone la participación de los ciudadanos "en el gobierno", pudiendo constatarse, asimismo, una cierta "hostilidad" al liberalismo, que había triunfado en la Constitución de 1.791.

El carácter "menos liberal" de la Constitución francesa de 1.793 se manifiesta en el reconocimiento de una "constante intervención del Estado" para alcanzar, a través de las reformas sociales, del bienestar que constituye el fin estatal. En este sentido, se garantizan determinados "derechos sociales", de donde deriva, a juicio de J. GODECHOT, como principal mérito de la Constitución francesa de 1.793, el "haber planteado oficialmente y por primera vez ante el mundo, los grandes problemas de la democracia social" ("Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". Op. cit., pág. 289).

En este sentido, afirma E. FORSTHOFF, que en los propios orígenes del Estado de Derecho es posible encontrar "los intentos de conferir al Estado de Derecho contenidos sociales, es decir, de otorgar un soporte constitucional a la *fraternité* al lado de la *liberté* y *égalité*" como es el caso de la previsión contenida en el proyecto de Constitución girondina, donde se proclamaba en el número 24 de los derechos fundamentales, "«Los socorros públicos constituyen una deuda sagrada de la sociedad, y corresponde a la Ley determinar su entendimiento y aplicación»", y que en términos similares es recogida en artículo 21 de la Constitución de 1.793. Sin embargo, en opinión del autor precitado, tales

La monarquía constitucional que se había edificado sobre las ruinas de la monarquía absoluta fue abolida, en opinión de M. DESLANDRES, sin responder a ninguno de los supuestos contemplados en la misma. La Asamblea que, en su opinión, no había respetado sus propias reglas respecto a la revisión de la Constitución, decreta la elección de una Convención y se disuelve cuando no estaba previsto que pudiera cesar en sus funciones.

Será a partir de la "suspensión" de Luis XVI, el 10 de Agosto de 1.792, cuando ese nuevo poder demuestre todas sus potencialidades, dando lugar a una nueva fase en la historia constitucional de Francia: la "dictadura revolucionaria convencional", que ha originado una "forma de gobierno" reconocida, en bastantes ocasiones, con sustantividad propia: el "gobierno de convención" o "de asamblea".

En primer término, a través del Decreto de la Asamblea legislativa de 10 de Agosto de 1.792, se atribuye el nombramiento de los ministros al poder legislativo, afirmando en el artículo 1º del mismo que "la Asamblea nacional, queriendo promover la acción del gobierno, declara que el ministerio actual no tiene la confianza de la nación", constituyendo un gobierno "provisional" en el que "los ministros serán nombrados por la Asamblea nacional" (artículo 2º)", atribuyendo posteriormente, a través del Decreto de 15 de Agosto de 1.792, "todas las funciones del poder ejecutivo" al gobierno "provisional"¹⁹³.

De este modo, en opinión de P. MAUTOUCHET, el Consejo ejecutivo se convertía en una "emanación de la asamblea" que ejercía el poder legislativo y que, al mismo tiempo, también podía ser considerada como "verdadera detentadora del poder ejecutivo".

En efecto, la Convención crea un conjunto de órganos que estarán animados por "la fuerza popular" y, en este sentido, la dictadura convencional, "apoyada sobre el populacho parisiense y reinando por el Terror, en una nueva oscilación total del péndulo político", sucederá al régimen de debilidad instituido por la Constitución de 1.791¹⁹⁴.

Sin embargo, la Convención no se limitó a la adopción de

consagraciones no poseen más que un carácter programático que, al igual que el "catálogo moralizante" de las "obligaciones fundamentales" que posteriormente reconoce la Constitución de 1.795, sin ninguna otra consecuencia (FORSTHOFF, E.: "Concepto y esencia del Estado social de Derecho". En, ABENDROTH, W.; FORSTHOFF, W y DOEHRING, K.: "El Estado social". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.986, págs. 74-75).

¹⁹³ MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". París: Edouard Cornely et Cie. Editeurs, 1.912, pág. 144.

¹⁹⁴ DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1.789 a 1.870". Tome Premier. Op. cit., pág. 190.

las medidas tendentes a "adaptar provisionalmente las instituciones existentes a las circunstancias excepcionales en las que actuaba" sino que, además, "se ocupó de reemplazar la Constitución de 1.791 por otra enteramente adaptada al nuevo régimen político de Francia, a la República". Así, el 24 de Junio de 1.793 adopta una nueva Constitución elaborada "para funcionar en circunstancias de normalidad" y que, en ese momento, no se daban¹⁹⁵.

El condicionamiento de la vigencia del Texto Constitucional, en relación a unas determinadas circunstancias sociales y políticas resultaba, según afirmaba P. MAUTOUCHET, del propio concepto de "gobierno revolucionario". Porque, en opinión del autor, este concepto no designaba el régimen instaurado por la Constitución de 1.791 sino que, por el contrario, es utilizado en oposición al gobierno "«constitucional»".

Por tanto, "el régimen revolucionario, debe cesar el día en que la República sea aceptada por todo el país", es decir, "cuando no existan más enemigos a combatir y cuando la Constitución pueda ser aplicada", de donde deriva la definición de este régimen, "además de excepcional, provisional"¹⁹⁶.

Aunque nunca llegó a ser aplicado, el texto de 1.793 establece "un régimen político nuevo" y en tres artículos fundamentales proclama la soberanía del pueblo, precisando el titular de la misma y sus atributos. Se inicia con una "Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano", que considera como el fin de la sociedad la "felicidad común" y que afirma que el gobierno "ha sido instituido para garantizar al hombre el goce de sus derechos naturales e imprescriptibles" (artículo 1), la igualdad, la libertad, la seguridad y la propiedad (artículo 2).

La ley no sólo es la "expresión libre y solemne de la voluntad general" sino que, afirma el artículo 4, "no puede ordenar sino lo que es justo y útil para la sociedad; sólo puede prohibir lo que sea perjudicial para la misma"¹⁹⁷.

Por lo demás, la proclamación de la soberanía se hace en términos tajantes, "reside en el pueblo", y es "una, indivisible, imprescriptible e inalienable" (artículo 25), de modo que "ninguna parte del pueblo puede ejercer el poder que pertenece al pueblo entero", pero, según lo establecido en el artículo siguiente, "cada sección del soberano reunida debe gozar del derecho a expresar su voluntad con plena libertad",

¹⁹⁵ MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". Op. cit., págs. 25-26.

¹⁹⁶ MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". Op. cit., págs. 1-2.

¹⁹⁷ GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 80.

hasta el extremo de que si algún individuo "usurpara" la soberanía, sería "inmediatamente ajusticiado por los hombres libres" (artículo 27).

En este sentido, resulta conocido que en la Francia revolucionaria los enfrentamientos entre los defensores del concepto de "soberanía popular" y los partidarios de su entendimiento como "soberanía nacional" fueron durísimos, hasta que aquél concepto, defendido por Rousseau, fue "diluido" en el segundo, siendo codificado de este modo en la mayor parte de las Constituciones francesas, de tal modo que si se reconoce al pueblo facultad de elegir a sus representantes, se reserva, sin embargo, a los órganos constitucionales, la tarea de gobernar efectivamente.

En efecto, el pueblo soberano, a través del sufragio directo, era llamado a nombrar, inmediatamente, sus diputados. Sin embargo, mantiene para la elección de las autoridades inferiores el sufragio en dos grados.

Por ello, la soberanía, según el artículo 7 del "Acta Constitucional", pertenece a "la totalidad de los ciudadanos franceses" que, según lo establecido en los artículos inmediatamente siguientes, nombra "sin intermediarios a sus diputados", pero "delega en los electores la designación de los administradores, árbitros públicos, jueces criminales y de casación", siendo, como establece el artículo 21, "la única base de la representación nacional" y estableciéndose como novedad habitualmente subrayada, en su artículo 10, que "delibera sobre las leyes"¹⁹⁸.

Esta última, es considerada por M. DESLANDRES como "la innovación capital de la Constitución", porque "hacía pasar al país de un régimen puramente representativo a un régimen de democracia semidirecta", introduciendo en esta fecha el referéndum, que no se recogería en la Constitución federal suiza hasta 1.848¹⁹⁹.

La Asamblea legislativa, basada en los principios de "unidad", "indivisibilidad" y "permanencia" (art. 39), posee la facultad de establecer los decretos y proponer la ley, actos que vienen a ser "materialmente" diferenciados a través del establecimiento de dos tipos de "listas" de materias, de entre las cuales quedan "comprendidos bajo la denominación general de ley" una serie de actos del Poder legislativo, entre los que se encuentran "la Administración general de los ingresos y gastos de la República" y "la naturaleza, el importe y la percepción de las contribuciones" (art. 54), mientras que "son designados, bajo la denominación general de decreto", los "actos del Poder legislativo" relativos, entre otros, a "los gastos imprevistos

¹⁹⁸GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., págs. 82-84.

¹⁹⁹DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1.789 a 1.870". Tome Premier. Op. cit., pág. 277.

y extraordinarios" (art. 55).

Por su parte, el Consejo ejecutivo es configurado como un órgano colegiado elegido por la Asamblea legislativa, sobre la base de la lista de candidatos propuestos por las Asambleas electorales de los departamento (art. 63), que no puede actuar sino "en ejecución de las leyes y decretos de la Asamblea legislativa" (art. 65), haciéndose responsable "de la inejecución de las leyes y decretos, y de los abusos que no sean denunciados por él" (art. 72)²⁰⁰.

En último término, pues, el poder ejecutivo es dividido en dos órganos, "un órgano ejecutivo superior" pero excesivamente numeroso para gobernar, y "en una especie de ministerio sin unidad, sin armonía, sin espontaneidad, dependiente del Consejo ejecutivo y de la Asamblea legislativa", instaurando una especie de "dictadura" de la Asamblea legislativa, como consecuencia de la "desconfianza" hacia el Gobierno²⁰¹.

Sin embargo, según declaraba el Informe de "Saint Just", de 10 de Octubre de 1.793, "*en las circunstancias en que se encuentra la República, la Constitución no puede ser establecida*", proponiendo a la Convención "un proyecto de decreto que fue aprobado y que, en catorce artículos, se ocupaba: del gobierno, de las subsistencias, de la seguridad

²⁰⁰GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., págs. 85-88.

²⁰¹De este modo, en Junio de 1793, todas las instituciones necesarias para el ejercicio de la dictadura revolucionaria están creadas, surgiendo como indispensable a la Convención organizar de un modo más coherente el gobierno revolucionario, planteándose entonces la necesidad de "codificar de alguna manera las medidas que habían sido tomadas a lo largo de más de un año".

Fruto de esta imperiosa necesidad es el Decreto de 14 Frimario (4 Diciembre), que se ocupa, en primer lugar de la ejecución de las leyes y según el cual, para que las leyes pudieran ser ejecutadas, era indispensable "que su texto salvara con rapidez todos los escalones de la jerarquía administrativa". A tal fin se organiza una "Comisión de envío de las leyes", compuesta por "cuatro miembros nombrados por la Convención a propuesta del Comité de salud pública" y que tiene por misión "hacer imprimir todos los decretos aprobados por la Convención en el Boletín de las leyes de la República". La ley "debe ser promulgada dentro de las veinticuatro horas desde su recepción" siendo "inmediatamente ejecutoria", correspondiendo su aplicación a las administraciones departamentales y a los comités revolucionarios, según se tratara o no de "leyes revolucionarias".

Asimismo, el Decreto de 14 Frimario establece las competencias de los órganos constituidos, determinando como propia del Comité de salud pública "la guerra y la diplomacia", al Comité de seguridad general le asigna la función de "todo lo relativo a las personas", correspondiendo a la Convención "la aprobación de toda la legislación general" (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., págs. 297-299).

general y de las finanzas"²⁰².

Concretamente, el Decreto de 10 de Octubre de 1.793 declaraba en su artículo 1º que "el gobierno provisional de Francia es revolucionario hasta la paz", estableciendo a continuación que "el Consejo ejecutivo provisional, los ministros, los generales, los cuerpos constituidos están bajo la supervisión del Comité de salud pública" que rendirá cuentas "ante la Convención" (artículo 2º).

En materia de finanzas, el artículo 14 del Decreto de 10 de Octubre de 1.793 prevé la creación de "un tribunal y un jurado de contabilidad", que serían nombrados por la Convención nacional y que estarían encargados de "supervisar a todos aquellos que hayan manejado dineros públicos después de la Revolución y de solicitarle cuentas acerca de su fortuna", previniendo la remisión al "Comité de legislación" los aspectos relativos a la organización de este tribunal²⁰³.

Posteriormente, el Informe "Billaud-Varenne" ponía de manifiesto la permanencia de determinadas circunstancias que impedían la entrada en vigor de la Constitución de 1.793²⁰⁴, presentando un proyecto de Decreto que es adoptado por la Convención el 14 de Diciembre de 1.793.

El artículo 1º de la Sección II ("Ejecución de las leyes") del Decreto de 14 de Diciembre establece que "la Convención nacional es el único centro de impulso del gobierno", al tiempo que afirma en el artículo 3º que "la ejecución de las leyes se compone de la vigilancia y la aplicación".

La vigilancia "activa", relativa a "las leyes y medidas militares, a las leyes administrativas, civiles y criminales" es atribuida, según el artículo 4º al Consejo ejecutivo que, en este caso, no viene adjetivado como provisional, y que rendirá cuenta por escrito al Comité de salud pública, "para denunciar los retrasos y las negligencias en la ejecución de las leyes civiles y criminales, los actos de gobierno y las medidas militares y administrativas, así como las violaciones de estas leyes y medidas, y los agentes que se consideren culpables de estas negligencias y de estas infracciones".

Por su parte, se determina que la "aplicación" de las medidas militares corresponde a los generales y a los demás agentes destinados al servicio de las armas; la aplicación de las leyes militares, a los tribunales militares; la de las leyes relativas a las contribuciones, manufacturas, carreteras,

²⁰² MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". Op. cit., pág. 27.

²⁰³ MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". Op. cit., págs. 201-202.

²⁰⁴ MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". Op. cit., pág. 28.

canales públicos y a la vigilancia de los dominios nacionales corresponde a las administraciones de departamento; la de las leyes civiles y criminales a los tribunales, con la carga expresa de "rendir cuentas al Consejo ejecutivo"²⁰⁵.

A través del Decreto de 1 de Abril de 1.794 se declaraba suprimido el Consejo ejecutivo así como los seis ministros que lo componían, estableciéndose en su lugar "doce comisiones", la "Comisión de administraciones civiles, policía y tribunales"; la "Comisión de instrucción pública"; la "Comisión de agricultura y artes"; la "Comisión de comercio y aprovisionamientos"; la "Comisión de trabajos públicos"; la "Comisión de seguros públicos"; la "Comisión de transportes, correos y mensajerías"; la "Comisión de finanzas"; la "Comisión de organización y movimiento de las armas de tierra"; la "Comisión de la marina y de las colonias"; la "Comisión de las armas, pólvoras y explotaciones de minas" y la "Comisión de relaciones exteriores" (artículo 2º).

La Comisión de finanzas, según señalaba el artículo 4º del citado Decreto, estaba compuesta de "cinco comisarios y un adjunto" especificando, además, que "la Tesorería nacional, la oficina de contabilidad y la de liquidación general serán independientes de las comisiones y se comunicarán directamente con la Convención nacional y el Comité de salud pública".

El artículo 12 del Decreto de 1 de Abril de 1.794, establecía como competencia de la Comisión de finanzas "la administración de las propiedades e ingresos nacionales, las contribuciones directas, las maderas y bosques, las ventas de propiedades, las asignaciones y las monedas"²⁰⁶.

Finalmente, el Decreto de 24 de Agosto de 1.794, por el que se "reorganizan los Comités de la Convención", contempla la existencia de dieciséis Comités de la Convención nacional²⁰⁷, de entre los cuales, el "Comité de finanzas" tenía atribuida la competencia respecto a la "supervisión de los gastos e ingresos públicos", reconociendo, además, que el Comité de finanzas, "propone las leyes" relativas a estas materias y adopta "las

²⁰⁵ MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". Op. cit., págs. 235-236.

²⁰⁶ MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". Op. cit., págs. 287-289.

²⁰⁷ Concretamente, se preveía un "Comité de salud pública"; un "Comité de seguridad general"; un "Comité de finanzas"; un "Comité de legislación"; un "Comité de instrucción pública"; un "Comité de agricultura y artes"; un "Comité de comercio y de aprovisionamientos"; un "Comité de trabajos públicos"; un "Comité de transportes, correos y mensajerías"; un "Comité militar"; un "Comité de la marina y de las colonias"; un "Comité de seguros públicos"; un "Comité de división"; un "Comité de procesos verbales, decretos y archivos"; un "Comité de peticiones, correspondencias y telegramas", y un "Comité de inspectores del palacio nacional" (MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". Op. cit., pág. 326).

medidas de ejecución" que estén relacionadas con los objetos de su supervisión²⁰⁸.

En todo caso, según disponía el artículo 23 del Decreto de 24 de Agosto de 1.794, los reglamentos de los Comités pueden adoptar en los casos previstos deben "tener por base una ley concreta" y, en caso de silencio u oscuridad de la ley, "la interpretación corresponderá esencialmente a la Convención nacional estando expresamente prohibida a los Comités"²⁰⁹.

Desde tales premisas, en opinión de P. BASTID, es posible afirmar la especificidad del gobierno de Convención respecto al gobierno parlamentario, en tanto éste presupone un cierto "equilibrio" entre el ejecutivo y el legislativo bajo el control común del cuerpo electoral, mientras que, en el gobierno de Convención "el legislativo absorbe toda la autoridad y reduce al ejecutivo al papel de instrumento".

En consecuencia, la Convención no representa, como pretendía B. Mirkine-Guetzevitch, un excelente ejemplo de gobierno parlamentario "en el sentido amplio de la palabra"²¹⁰, porque el régimen entonces en vigor "aseguraba el triunfo casi automático de la opinión mayoritaria en un determinado momento", viniendo a suponer "un trastorno de nuestros hábitos de pensamiento y de lenguaje, mezclando arbitrariamente las categorías y simplificando la historia"²¹¹.

Es cierto, afirma, que la frontera entre la forma de gobierno parlamentaria, que implica una colaboración más o menos equilibrada de poderes, y el gobierno de asamblea, resulta "imprecisa". Sin embargo, tomando como punto de partida la obra de Montesquieu, P. BASTID define al gobierno de asamblea como "modalidad política en la cual el parlamento ejerce funciones que no son normalmente suyas", configurando un

²⁰⁸ MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". Op. cit., pág. 328.

²⁰⁹ MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". Op. cit., pág. 332.

²¹⁰ Concretamente, B. MIRKINE-GUETZEVITCH denomina al gobierno revolucionario de Danton como "parlamentarismo *sui generis*", derivado de la práctica política y que, por tanto, "no ha recibido nunca una forma legal, definida", desaparecido, a su juicio, "después de la caída del primer Comité de salud pública", cuando "este «parlamentarismo», aún existiendo en la mentalidad de algunos hombres y penetrando en algunos actos, es falseado por el terror y por la dictadura". Dictadura que, afirma, "no es de la Asamblea, como tradicionalmente afirman los juristas", sino "sobre la Asamblea", por constituir "la dictadura de un grupo, ejercida sobre la Convención" (MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Le gouvernement parlementaire sous la Convention". Université de París. Faculté des Lettres. Centre d'Etudes de la Révolution, «Cahiers de la Révolution française», VI. París: Sirey, 1.937, págs. 87-88).

²¹¹ BASTID, P.: "Le gouvernement d'assemblée". París: Editions Cujas, 1.956, pág. 7.

gobierno que resulta contrario a cualquier tipo de distinción entre los poderes, en tanto que concentra, en beneficio de uno de ellos, "prerrogativas que en la mayor parte de los Estados modernos son divididas entre varias autoridades"²¹².

En cualquier caso, la forma de gobierno contemplada en el Texto Constitucional de 1.793, trata de aplicar el concepto rousseauiano de soberanía popular, al mismo tiempo que concentra el poder en una Asamblea elegida por sufragio universal con un período de mandato corto, que sólo es responsable ante los ciudadanos, y mantiene un dominio absoluto sobre todos los órganos estatales. De este modo, el Ejecutivo se encuentra estrictamente sometido a la Asamblea, al ser designado o destituido discrecionalmente por ésta, que tan sólo delega, por motivos técnicos, funciones propias en aquél, en el marco de las instrucciones y la supervisión de la misma.

En consecuencia, ningún órgano estatal está legalmente autorizado para interferir en la autonomía y en el monopolio del poder ejercido por una Asamblea unicameral que, además, no es posible disolver por el Ejecutivo. El artículo 12 de la "Declaración de Derechos" que antecede al "Acta Constitucional" resulta suficientemente expresivo, al establecer que "los que soliciten, expidan, firmen, ejecuten o hagan ejecutar actos arbitrarios, son culpables y deben ser castigados"²¹³.

En la actualidad, el denominado "régimen directorial" suizo, a partir de la Constitución federal de 1.848, recuerda vagamente esta forma de gobierno de Asamblea, en tanto que su nota característica es la tradicional y amplia garantía de las formas de intervención directa de los ciudadanos en la actividad de los órganos representativos, razón por la que se suele denominar a la democracia suiza como "democracia semidirecta".

Precisamente, la tendencia democrática suiza se "precipita, desde 1.864, hacia la democracia absoluta, es decir hacia el gobierno directo por los ciudadanos consultados regularmente", planteando "la cuestión de la revisión de la Constitución federal" que dará lugar, finalmente, a la Constitución de 1.874 que, con numerosas modificaciones, se encuentra en vigor en la actualidad y, donde se contempla el "referéndum facultativo", al que fue incorporado en 1.891, "el derecho de iniciativa" en materia legislativa en distintos cantones, aunque "el en ámbito federal, no sea aplicable más que en materia constitucional"²¹⁴.

En todo caso, en opinión de P. BASTID, una serie de argumentos avalan la consideración del gobierno incorporado en

²¹²BASTID, P.: "Le gouvernement d'assemblée". Op. cit., pág. 13.

²¹³GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 81.

²¹⁴CHAPUIS, A.: "La Suisse dans le Monde". París: Payot, 1.940, págs. 44-45.

la Constitución federal suiza como "de asamblea":

1°. El contenido del artículo 71 de la Constitución federal de 1.874, que estipula, bajo reserva de los derechos del pueblo y de los cantones, que la autoridad suprema de la Confederación es ejercida por la Asamblea Federal: el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados.

2°. Más decisivo aún resulta, en su opinión, el artículo 84, al disponer que el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados deliberarán sobre todas las materias que la presente Constitución considere competencia de la Confederación y que no estén atribuidas a otra autoridad federal.

De este modo, se deduce la existencia de una presunción general de competencia en favor de la Asamblea que no puede ser invalidada más que por un texto específico cualificando a otra autoridad. Esta presunción, independiente de la naturaleza de los asuntos, hace que la Asamblea Federal se sitúe de algún modo por encima de la división de las funciones y de los órganos estatales²¹⁵, a quien corresponde, según el artículo 85, apartado 10, de la Constitución actualmente vigente, "el establecimiento del Presupuesto anual, la aprobación de las cuentas del Estado y los decretos de autorización de empréstitos", al tiempo que se reconoce como competencia y obligación del Consejo federal, "la administración de las finanzas de la Confederación, la propuesta del Presupuesto y la rendición de cuentas de los ingresos y gastos"(artículo 102, apartado 14)²¹⁶.

En todo caso, si bien el proceso revolucionario francés había dado por concluido el Antiguo Régimen, ninguna de las experiencias constitucionales hasta el momento, había aportado la estabilidad política necesaria que permitiera el afianzamiento de los "nuevos" principios de gobierno.

En este sentido, M. NECKER, constatando en 1.797 la necesidad de adoptar un modelo de gobierno, bien sea republicano, según el modelo de los Estados Unidos, o bien monárquico, siguiendo la experiencia inglesa, alude al proceso revolucionario francés, afirmando que los constituyentes franceses han "degradado" del poder ejecutivo, han "ridiculizado" la Monarquía y, en última instancia, han "desacreditado" las ideas antiguas haciendo "un insulto a la palabra Federalismo" como lo hicieron "a la palabra Monarquía y a la palabra Aristocracia"²¹⁷.

²¹⁵BASTID, P.: "Le gouvernement d'assemblée". Op. cit., págs. 14-15.

²¹⁶RAPPARD, W.: "La Constitution fédérale de la Suisse (1.848-1948). Ses origines, son élaboration, son évolution". Neuchatel: Les Éditions de la Baconnière, 1.948, págs. 434-439.

²¹⁷NECKER, M.: "De la Révolution Française". Tome Quatrième. (Lugar de publicación y editorial desconocida), 1.797, págs. 3-4.

La Constitución francesa de 1.795, configura una "República burguesa", en la que la soberanía no reside ni en el pueblo ni en la Nación, sino en "la universalidad de los ciudadanos franceses" (art. 2)²¹⁸, cuya participación en la vida política queda reducida en relación a las Constituciones de 1.791 y 1.793, al ser suprimida la posibilidad de su intervención en la elaboración de las leyes a través de referéndum o de la iniciativa legislativa.

Sin embargo, a fin de evitar la dictadura y de asegurar a la burguesía el ejercicio pacífico del gobierno, los constituyentes de 1.794 establecen una separación de poderes más estricta que la establecida por la Constitución de 1.791²¹⁹ y, más concretamente, a fin de evitar la posibilidad de una dictadura de la Asamblea, el poder legislativo es, por primera vez, dividido en dos Cámaras ("Conseil des Cinq-Cents" y "Conseil des Anciens"), entre las cuales no existe otra diferencia que las relativas al número, a la edad y a las condiciones de reclutamiento de sus miembros.

Con la misma finalidad, se adoptan otras medidas, como la prohibición a los Consejos de delegar sus funciones (art. 45), de ejercer por ellos mismos o por personas interpuestas el poder ejecutivo o el poder judicial (art. 46), la incompatibilidad de toda función pública con la condición de miembro del poder legislativo (art. 47), el plazo de dos años desde la expiración del mandato legislativo para poder ser reelegido (art. 54) y la prohibición a ambos Consejos de formar en su seno ningún Comité permanente (art. 67).

El Conseil des Cinq-Cents tiene reconocido de modo exclusivo el derecho de iniciativa legislativa (Título V, art.

²¹⁸Entendiendo por tales "todo hombre nacido y residente en Francia que a la edad de veintiun años, se haya inscrito en el registro cívico de su canton, que haya residido durante un año en territorio de la República y que pague una contribución directa, territorial o personal" (Título II, art. 8), así como aquellos "que, sin ningún requisito de contribución, hayan participado en una o más campañas en favor del establecimiento de la República (Título II, art. 9) (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., págs. 103-104).

²¹⁹En este sentido, la "Declaración de derechos y deberes del hombre y del ciudadano" que acompaña al texto constitucional, señala que "la garantía social no puede existir si la división de poderes no es establecida, si sus límites no son fijados, y si la responsabilidad de los funcionarios públicos no es asegurada" (art. 22) (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 102), al tiempo que, tras la experiencia de la dictadura convencional y del Terror, el Poder judicial es configurado, por su parte, sobre la base de los principios que aseguren su independencia y, así, prescribe la Constitución que "las funciones judiciales no pueden ser ejercidas ni por el poder legislativo ni por el poder ejecutivo" (art. 202), pero tampoco los jueces pueden "inmiscuirse en el ejercicio del poder legislativo", "establecer ningún reglamento", ni "determinar o suspender la ejecución de ninguna ley" (art. 203) (GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 124).

76), aprobando las leyes "después de tres lecturas, hechas con diez días de intervalo" (art. 77), correspondiendo al Conseil des Anciens únicamente la facultad de "aprobar o rechazar" (no enmendar) las resoluciones del Conseil des Cinq-Cents (art. 86) y al poder ejecutivo -compuesto por un Comité de cinco miembros, nombrado por el poder legislativo (art. 132)-, "sellar y publicar las leyes y otros actos del poder legislativo" (art. 128).

De este modo, siguiendo los principios de "división", "especialización", "debilitamiento" y "garantía", que inspiran el texto constitucional, se divide el Poder legislativo en dos órganos "especializados", uno en la "iniciativa de las leyes" y otro "exclusivamente en una función de control"²²⁰.

Por su parte, el Directorio tiene reconocidas la mayor parte de las funciones naturales de Gobierno, como son la seguridad interior y exterior de la República (art. 144), el nombramiento y revocación de los Ministros (art. 148), el nombramiento de ciertos altos funcionarios (art. 155), etc..

Pero, según afirma M. DESLANDRES, en relación con el poder legislativo, el ejecutivo no tiene reconocidos "ninguno de los derechos que actualmente nos parecen como prerrogativas naturales del Gobierno", como son la participación regular en la iniciativa legislativa, materia en la que el Directorio se limita a "invitar por escrito" a los Cinq-cents a tomar en consideración una materia, el "control sobre las leyes aprobadas", el "veto o el reenvío para una nueva deliberación", la "participación en su discusión de él mismo o de los Ministros" y, en fin, "el control del funcionamiento de la Asamblea legislativa" a través de la "suspensión o la disolución"²²¹.

El Poder ejecutivo, por lo tanto, aparece totalmente independizado del legislativo, sobre el que no tiene reconocida ninguna capacidad de acción, mientras el legislativo, únicamente interviene sobre el ejecutivo a través del nombramiento, en el tiempo fijado por la Constitución, de los miembros del Comité ejecutivo, pero no puede interpelar al

²²⁰ DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. Op. cit., págs. 304-305.

Mientras que, continuando lo que ya venía siendo una tradición constitucional desde 1789, el Poder ejecutivo es configurado sobre la base de la desconfianza, si bien es posible constatar en el texto de 1795 su "carácter algo más atenuado". Así, el órgano superior del Gobierno es colectivo, aunque el número de sus componentes se reduce en relación con el texto constitucional de 1793 y el "directorio ejecutivo" consta de cinco miembros (art. 132), configurado sobre la base de la "unidad" como órgano de decisiones gubernamentales (DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. Op. cit., pág. 305).

²²¹ DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. Op. cit., págs. 307-308.

gobierno y, mucho menos, derribarlo, pues los ministros, nombrados y destituidos por los miembros del Comité ejecutivo (art. 148), son los únicos responsables -ante el Comité ejecutivo- de la inejecución de las leyes (art. 152), aunque carecen de "responsabilidad legislativa".

Desde tales premisas, se afirma que "las contribuciones públicas son discutidas y fijadas cada año por el Cuerpo legislativo", correspondiendo "únicamente a él su establecimiento" (art. 302), y al Directorio ejecutivo, "la dirección y la vigilancia de su percepción y el ingreso de las contribuciones, dando a este efecto las órdenes necesarias" (art. 307).

La falta de un control político del Legislativo sobre el Ejecutivo, reduce la significación política de la obligación de que "las cuentas detalladas de los gastos de los ministros, firmadas y certificadas por ellos, sean hechas públicas a comienzo de cada año, así como de los estados de ingresos de las distintas contribuciones, y de todos los beneficios públicos" (art. 308), precisando, además, en un notable avance en técnica presupuestaria, que "los estados de tales gastos e ingresos se distinguen según su naturaleza, expresando las cantidades cobradas y gastadas, año por año, en cada partida de la administración general" (art. 309)²²².

La Constitución francesa de 1.795, según M. NECKER, constituye el "comienzo de expiación de tantos errores cometidos por una ambiciosa vanidad". Sin embargo, afirma, "buscando imitar el Gobierno Supremo de América, este Gobierno tan bien estructurado, han alterado sus principales rasgos. Han tomado de él las dos Cámaras, pero el estado pasivo de una de ellas y su lenguaje monosilábico pertenecen a su invención. Han colocado el Poder Ejecutivo debajo del Poder Legislativo, pero han rechazado las prudentes conexiones que los Americanos habían establecido entre estos dos Poderes".

Sin embargo, la disfuncionalidad más relevante, a su juicio, resulta de que los constituyentes franceses de 1.795, habiendo llevado a sus últimas consecuencias el principio de igualdad, "han reunido la unidad y la indivisibilidad del Gobierno", condición que en su opinión, resulta incompatible, en un gran Estado, con dicho principio.

Porque, en América, señala M. NECKER, donde existe un cierto grado de igualdad, pero se contempla "ningún rasgo de unidad y de indivisibilidad del Gobierno", y esta diferencia, que no ha sido tomada en cuenta por los constituyentes franceses, "lo es todo", en tanto en América, la única "Autoridad Suprema", depositada en el Congreso bajo el nombre de "Federativo", no gobierna los Estados particulares, sino que tutela su organización política, es decir, ejerce la función de su garantía exterior en el mismo sentido en que esta garantía

²²²GODECHOT, J.: "Les Institutions de la France sous la Révolution et l'Empire". Op. cit., pág. 466.

es buscada por los pequeños Estados de Europa "para la estabilidad de su Gobierno doméstico".

Esta distribución del poder político, por lo tanto, permite que todo el sistema se encuentre incardinado hacia el "soporte de la Igualdad" en tanto la "Autoridad particular" de cada Estado se relaciona con un pequeño número de hombres, y la "Autoridad universal" del Congreso con un pequeño número de intereses".

La forma de gobierno de un extenso Estado consiste, por lo tanto, en la opción, bien por una reducción de la tarea del gobierno, cuando lo que se pretende es "la más grande Igualdad", bien en la importancia del Poder supremo, cuando lo que se desea es una "Autoridad indivisible"²²³ y, en este sentido, estima que de entre todas las Monarquías, la que, "por una sabia organización, parece responder con mayor perfección a los derechos y a los intereses del hombre y del ciudadano" es la Monarquía de la Gran Bretaña, pues "el Gobierno de Inglaterra es el único indivisible, que defiende, que protege, que garantiza igualmente el orden y la libertad"²²⁴.

Porque, en Inglaterra, a diferencia de Francia, tres voluntades forman la ley y, además, el Monarca participa en la "primera deliberación" a través de la elección de sus Ministros que, frente a la responsabilidad vagamente impuesta a los Ministros del Directorio, devienen "responsables" aunque el Monarca no lo sea²²⁵.

En última instancia, la atribución del poder ejecutivo al Monarca propugnada por M. NECKER, en tanto supone "poner el rango supremo a una determinada altura", produce estabilidad política, evitando que ninguna persona en el Estado "tenga la esperanza de poder alcanzar, que ninguna persona sea alentada a pensar o a servir ningún proyecto de usurpación"²²⁶.

A juicio de M. NECKER, en el sistema de gobierno francés de 1.795, no existe suficiente igualdad de los elementos para componer, como "Poderes supremos", al Legislativo y al Ejecutivo, en el sentido de que tengan las propiedades que corresponden a su "naturaleza" y a su "destino", pues si se equiparan y, al mismo tiempo, se les dota de independencia entre sí, o bien "desaparecerán" en tantos serán incapaces de actuar, o bien "pelearán como iguales" y, entonces, el más

²²³NECKER, M.: "De la Révolution Française". Tome Quatrième. Op. cit., págs. 5-7.

²²⁴NECKER, M.: "De la Révolution Française". Tome Quatrième. Op. cit., págs. 28-29.

²²⁵NECKER, M.: "De la Révolution Française". Tome Quatrième. Op. cit., págs. 33-34.

²²⁶NECKER, M.: "De la Révolution Française". Tome Quatrième. Op. cit., pág. 38.

frágil, el poder ejecutivo, desaparecerá²²⁷.

En última instancia, según estima M. DESLANDRES, el régimen establecido por la Constitución de 1.795, se encuentra "en las antípodas del régimen parlamentario", aún en mayor medida que el configurado por la Constitución de 1793 en la que, "por temor a una dictadura gubernamental había instituido una dictadura parlamentaria"²²⁸.

La separación "rígida" de poderes establecida en la Constitución de 1.795 impedía la resolución de los conflictos entre ellos "por medios legales" y, además, el procedimiento legal de revisión constitucional previsto con una duración de nueve años propició que, en el momento en que fue planteada la sustitución de la Constitución del Directorio por un nuevo texto constitucional, se optara por la vía de "la fuerza"²²⁹.

A resultas del golpe de Estado fue instaurado un "Consulado ejecutivo" de carácter provisional, formado por Sieyès y R. Ducos, así como por el general Bonaparte tenía como misión "elaborar la nueva Constitución", que fue presentada al pueblo a través de una proclamación de los cónsules en la que se declaraba que "la Revolución está lograda en los principios en que fue iniciada" y, por lo tanto, "está terminada", siendo puesta en vigor, sin embargo, con carácter previo a la celebración del plebiscito de ratificación popular²³⁰.

De este modo, oculto "tras una fachada decorada cuidadosamente al estilo de la ideología democrática de la anterior Revolución francesa", se implanta un "tipo de gobierno autoritario representado por Napoleón, aun cuando "para hacer aceptable un liderazgo autoritario a los franceses que habían vivido la inolvidable experiencia de la Revolución", el carácter autocrático del régimen fuera adornado "con un disfraz democrático", inaugurando lo que en opinión de K. LOEWENSTEIN constituirá, posteriormente, "el prototipo de autocracia moderna"²³¹.

En todo caso, el proceso revolucionario provocó, en el ámbito financiero, la existencia de unas "bases precarias" que no resultaban especialmente propicias para el nacimiento del derecho presupuestario, de tal modo que, con el inicio de la

²²⁷NECKER, M.: "De la Révolution Française". Tome Quatrième. Op. cit., pág. 54.

²²⁸DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. Op. cit., pág. 309.

²²⁹GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., págs. 143-144.

²³⁰GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 147.

²³¹LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". Op. cit., págs. 82-83.

guerra y después del 10 de agosto, no fue posible ni a la Convención ni al Directorio conducir otra función que la legislativa, mientras que el Consulado y el Imperio, no fueron muy favorables al desarrollo del derecho presupuestario, pues al cesarismo "le repugna solicitar consentimientos", evitándose la intervención parlamentaria a través del establecimiento "por decreto" de los impuestos, los monopolios o los aumentos de tarifas fiscales²³².

No obstante, afirma E. GARCIA DE ENTERRIA, del gobierno napoleónico "salió configurada la poderosa Administración que la Revolución, pese a sus bases abstractas teóricas, intrínsecamente postulaba", consagrando la idea, que ha permanecido inalterada, de que junto a la "Constitución política" Francia tiene una "Constitución administrativa", estableciendo la "piedra clave" de la autonomía jurídica de la Administración a través de la creación del Consejo de Estado²³³.

Desde tales premisas, la aplicación de los principios del derecho presupuestario en Francia tendrá lugar -ya bajo el "moderno" concepto de presupuesto que supone, en último término, la instauración de un "verdadero control del parlamento sobre los gastos"-, con la llegada de la Restauración (1.815) y la aparición del régimen parlamentario²³⁴, pero donde la "forma" jurídica del mismo viene a ser cuestionada en base a la escisión, propia de las "monarquías constitucionales" del Continente europeo, del concepto de ley elaborado por la doctrina alemana de la segunda mitad del siglo XIX.

²³²TROTABAS, L. y COTTERET, J-M.: "Finances Publiques". Op. cit., pág. 30.

²³³GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Revolución francesa y Administración contemporánea". Op. cit., págs. 64-65.

²³⁴PHILIP, L.: "Finances publiques". Tome I: "Les problèmes généraux des finances publiques et le budget". Op. cit., pág. 65.

6. La significación jurídica del Presupuesto en los orígenes del Estado constitucional.

En última instancia, el tránsito del simple consentimiento de los tributos por las Asambleas estamentales a la aprobación o establecimiento de los mismos, unido al control de su empleo que definen el "moderno" concepto de Presupuesto, pone de manifiesto la "conexión histórica" entre el desarrollo de las instituciones políticas y las instituciones financieras e, incluso, según estima D. JESCH, permite concretar la potestad financiera del Parlamento como el "fundamento de la potestad legislativa", habida cuenta de que la separación actualmente vigente entre legislación impositiva a largo plazo y ley anual presupuestaria "careció de relevancia política y jurídica en tanto los impuestos eran establecidos periódicamente".

De este modo, en el proceso de configuración del principio de la legalidad de las medidas estatales constitutivas de gravamen, es posible constatar, a juicio de D. JESCH cómo, originariamente, la "reserva especial para leyes tributarias" vino quedar situada en el marco de la "reserva general para las intervenciones en «la libertad y la propiedad»" e, incluso, frecuentemente, la reserva legal en materia tributaria, vino a ser reconocida con carácter previo a la reserva general de ley²³⁵.

La significación jurídica del Presupuesto en los orígenes del Estado constitucional responde, por lo tanto, al denominado "*concepto democrático de ley*" que, en opinión de D. JESCH, "se encuentra allí donde resuena la noción de la soberanía popular o se profesa la variante democrática de la teoría del contrato social" y, cuyo fundamento estriba en la consideración de la ley como "autodeterminación", como decisión autónoma en los propios asuntos, de tal modo que la "vinculación" a la misma constituye una "autovinculación" por medio de la propia voluntad.

El triunfo del movimiento constitucional amparado en este concepto de la ley, viene a suponer que la competencia para "dar leyes" sólo corresponde al legislativo, mientras los demás poderes sólo pueden "aplicar el Derecho creado", resultando ajena "ex definitione", cualquier clase de vinculación del legislador²³⁶.

De este modo, según constata A. GARRORENA MORALES, a partir del modelo de "Estado de Derecho que surge tras la revolución francesa" y de su concepción de la ley como

²³⁵JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1.978, págs. 135-136.

²³⁶JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Op. cit., págs. 34-36.

"fundamento de legitimidad" y "como fuente principal y prevalente del derecho", la evolución posterior de la Ciencia jurídica, "si bien no ha contradicho jamás ese presupuesto básico que es la sumisión del poder al derecho, sí ha abierto al menos -sobre todo tras el traspaso de tales principios a un medio cultural diferente como es el mundo germánico-, dos grandes trayectorias o perspectivas, dos modos de entender el alcance y entidad de esa sumisión"²³⁷.

Precisamente, este común origen en relación con el concepto de ley propio de la Revolución francesa explica, en opinión de I. DE OTTO, que la tendencia general de la historia del constitucionalismo europeo, no provenga de una voluntad manifiesta de someter "los poderes del Estado a la Constitución", sino de someterlos "a la ley" garantizando, de este modo, la supremacía de ésta.

Así, el principio francés del imperio de la ley como expresión de la voluntad general, propugna el "*Estado de la legalidad*". Pero, "al mismo resultado conduce la doctrina inglesa del *rule of law* y la construcción alemana del Estado de Derecho", por cuanto el aseguramiento de la libertad no se define por medio de la Constitución, sino a través de una estructuración "interna" de los poderes del Estado articulada sobre la primacía de la ley²³⁸.

El objetivo esencial perseguido a partir de la Revolución francesa de limitar el poder del Ejecutivo, sometiéndolo a la ley, es posible encontrarlos también en el marco de la distinción entre el Estado de policía (*Polizeistaat*) y el Estado de derecho (*Rechtsstaat*). Sin embargo, una tal teorización no está vacía de significado ideológico, pues a través de esta configuración del Estado de Derecho, se "proporciona al Estado liberal los fundamentos sólidos de los que carecía"²³⁹.

La concepción del Estado de derecho como "orden jurídico jerarquizado" será sistematizada por la escuela normativista de Viena y, especialmente por A. Merkl y H. Kelsen, para quienes el Derecho constituye un sistema normativo donde cada norma encuentra el fundamento de su validez en otra norma jerárquicamente superior y, al mismo tiempo, constituye el fundamento de validez de otras normas de rango inferior.

Sin embargo, esta imagen "piramidal" del ordenamiento jurídico, en cuya cúspide se sitúa la Constitución, como fundamento de validez de todo el sistema, resulta en abierta

²³⁷GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la Ley en la Constitución española". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.980, págs. 20-21.

²³⁸OTTO, I. de: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". Barcelona: Ariel, 1.987, pág. 130.

²³⁹CHEVALLIER, J.: "L'Etat de Droit". *Revue de Droit Public et de la Science Politique*. Mars-Avril, 1.988, pág. 319.

contradicción con la supremacía de la ley que resulta de la soberanía parlamentaria, de tal modo que la identificación originaria del Estado constitucional como "Estado de la legalidad" no resulta aplicable en idénticos términos ante la afirmación de la supremacía jurídica de la Constitución, expresada mediante la "sumisión" de los órganos constitucionales y, en general, de los poderes públicos "a una jurisdicción constitucional"²⁴⁰.

Pero, al mismo tiempo, frente al proceso de "formalización" del concepto de Estado de derecho desarrollado en la segunda mitad del siglo XIX por el positivismo jurídico alemán (representado por Von Gneist, Bähr, Von Gierke, Laband, Mayer, Jellinek y su culminación a través de la identificación entre Estado y Derecho en la obra de H. Kelsen)²⁴¹, es posible cualificar el Estado de Derecho desde una perspectiva "material", es decir, no sólo porque el Estado se someta a normas (y, en última instancia, a formas), sino que, además, se requiere que éstas "tengan un determinado contenido y respondan a unos determinados valores"²⁴², de tal modo que "legalidad y legitimidad" no coinciden²⁴³.

²⁴⁰GARCIA PELAYO, M.: "Las transformaciones del Estado contemporáneo". Madrid: Alianza Universidad, 1.985, pág. 94.

²⁴¹Concretamente, en un primer momento, H. KELSEN reduce la expresión Estado de Derecho a una pura "tautología" por cuanto que, a su juicio, el Estado es, por naturaleza, un sistema de normas, de tal modo que "el Estado, como orden, no puede ser más que el orden jurídico o la expresión de su unidad" (KELSEN, H.: Teoría General del Estado". México: Editora Nacional, 1.983, pág. 21), de donde se deriva la univocidad entre Derecho y Estado, en virtud de que el primero constituye "el fin esencial, necesario e inevitable del Estado, como el contenido mínimo garantizador de su esencia", de ahí que "el Estado que no realiza más fin que el Derecho", es "el Estado de Derecho" ("Teoría General del Estado". Op. cit., pág. 55).

²⁴²De ahí que, posteriormente, H. KELSEN, admita que el Estado de Derecho, es "aquel que corresponde a las exigencias de la democracia y de la seguridad jurídica" y, específicamente, constituye "un orden judicial", donde "la administración está regida por leyes, es decir, por normas generales, dictadas por un parlamento elegido por el pueblo", y en el que "los miembros del gobierno" son "responsables de sus actos, los tribunales independientes" y donde se encuentran "garantizados ciertos derechos y libertades de los ciudadanos, en especial, la libertad de creencia y de conciencia y la libertad de expresión" (KELSEN, H.: "Teoría Pura del Derecho". Op. cit., pág. 315).

²⁴³Precisamente, desde la perspectiva de la disociación entre "legalidad y legitimidad", C. SCHMITT, aludía al "derrumbamiento del Estado legislativo parlamentario", como elemento caracterizador de la situación política interna de la Alemania de 1.932, haciendo imposible, a su juicio, utilizar la expresión "Estado de Derecho", por cuanto que, afirma, de entre las distintas relaciones posibles entre la comunidad política y el Estado, "tanto el Estado legislativo como el Estado jurisdiccional pueden hacerse pasar sin más por un Estado de Derecho; pero también pueden hacerse pasar por tales todo Estado gubernativo y todo Estado administrativo, si se imponen como misión realizar el Derecho", de ahí que "la expresión "Estado de Derecho" puede tener tantos significados

En este sentido, afirma J. CHEVALLIER, el Estado de Derecho se encuentra "indisolublemente ligado a un conjunto de valores" que, expresados en el derecho positivo, "proporcionan al principio de jerarquía de las normas su verdadero significado", siendo posible deducir un concreto "contenido" del Estado de Derecho, determinado a partir de la consideración de que la "limitación del poder", tiene como base "las libertades públicas, la democracia y el papel del Estado" y, en este sentido, la estructura del ordenamiento jurídico no supone sino "un medio de asegurar y garantizar esta limitación"²⁴⁴.

En todo caso, en sus orígenes, el Estado de Derecho se define a partir de las categorías y principios ofrecidos por "dos espacios espiritualmente distintos, aunque sometidos a ósmosis periódicas", el parlamentarismo anglosajón y el modelo francés y jacobino, fundamentados en la soberanía parlamentaria y en la sumisión de toda la actividad de los órganos del Estado al imperio de la ley aprobada por el Parlamento, reconociendo al Parlamento como "fuente «monista» de legitimidad" y a la ley como "«norma primaria universal»" o "«ratione praesuppositi»"²⁴⁵.

Desde tales premisas, la ley no se identifica por su referencia a una materia o contenido concreto sino, preferentemente, "por su cualidad como técnica formal" para establecer las determinaciones primeras en cualquier ámbito material, reservadas "«in toto»" a la supremacía del Parlamento²⁴⁶.

En este sentido, la ley, a juicio de R. CARRE DE MALBERG, constituye el producto del poder legislativo, entendido como "un verdadero poder de soberanía", de tal modo que la adopción de la ley constituye un acto de soberanía del Parlamento, en tanto que estatuye de un modo inicial e incondicionado, al mismo tiempo que, a través de sus decisiones legislativas, limita las decisiones "de las demás autoridades distintas del legislador"²⁴⁷.

Esta concepción de la ley como norma dotada de un carácter originario y fundante respecto al resto de las potestades de los poderes públicos y en el establecimiento de "imposiciones,

distintos como la propia palabra "Derecho" y como organizaciones a las que se aplica la palabra "Estado" (SCHMITT, C.: "Legalidad y legitimidad". Madrid: Aguilar, 1.971, págs. 3-23).

²⁴⁴CHEVALLIER, J.: "L'Etat de Droit". Op. cit., págs. 364-365.

²⁴⁵GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la Ley en la Constitución española". Op. cit., págs. 20-22.

²⁴⁶GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la Ley en la Constitución española". Op. cit., pág. 22.

²⁴⁷CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". Op. cit., págs. 67-68.

obligaciones o conductas debidas para los ciudadanos", se traduce, fundamentalmente, en las siguientes consideraciones:

En primer término, en una desconfianza hacia la "técnica de la «reserva de ley»", llegándose incluso a "evitar prudentemente la utilización expresa de este término", por cuanto que, según los presupuestos de esta doctrina, en el caso de existir una reserva de ley, ésta sólo podría estar configurada como una "reserva total" y, aún en este sentido, el concepto de ley viene determinado únicamente a partir de la "jerarquía de los órganos", es decir, se trata de un concepto "de naturaleza puramente formal"²⁴⁸.

Asimismo, el "principio de legalidad" adquiere en este ámbito un significado específico, que se manifiesta en una distinta determinación del ámbito de actuación de los particulares y del ámbito de actuación de los poderes públicos.

Así, respecto de los primeros, su libertad de actuación únicamente se encuentra limitada por la prohibición establecida en la ley (principio de vinculación negativa «negative Bindung», según la denominación acuñada por Winkler en 1.956), mientras que los poderes públicos deben desarrollar y apoyar toda su actuación "en una ley previa" que contenga su previsión o habilitación, a través de una "subordinación total" de tales poderes "a la ley y al derecho" (principio de vinculación positiva «positive Bindung»)²⁴⁹.

²⁴⁸CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". París: *Económica*, 1.984, pág. 38.

No existe, por tanto, la posibilidad de determinar un ámbito material como propio de la ley en tanto que su "dominio material" se extiende, "sin diferenciación de materias, a todos los objetos", es decir, a todas las reglas, a todas las medidas, a todas las decisiones, sean de carácter general o individual, relativas al derecho de los ciudadanos o a cualquier otro aspecto, en tanto que la ley se define, exclusivamente, atendiendo a su origen, al hecho de que "haya sido adoptada por el Cuerpo legislativo según las formas previstas para la legislación" (CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". *Op. cit.*, pág. 23).

²⁴⁹GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la Ley en la Constitución española". *Op. cit.*, págs. 23-24.

La habilitación previa del Poder legislativo al Poder ejecutivo por medio de la ley, convierte a la norma legal, a juicio la convierte en "fuente generadora" la actuación del Ejecutivo, "en la medida en que ha hecho posible y legitimado con carácter previo" la segunda.

Desde esta perspectiva, afirma, se alcanza una concepción semejante a la sostenida por los partidarios de la *Stufentheorie* (Kelsen, Merkl, y el resto de la escuela vienesa), quienes se fundamentan para decir que la actividad del Estado, y especialmente "su poder de creación del Derecho, se ejerce por grados", por cuanto que en el marco de las relaciones entre la ley y el poder ejecutivo, la gradación se opera en dos tiempos: el legislador interviene en primer lugar, "para ordenar o autorizar el acto"; posteriormente, en segundo lugar, el

El principio de vinculación positiva despliega su eficacia especialmente respecto del Poder ejecutivo que, de este modo, ve reducido todo ámbito de inmunidad respecto de la ley, por lo que difícilmente encuentran cabida en este esquema los espacios exentos como el de "los «poderes discrecionales» o los «actos políticos del Gobierno»".

Por el mismo motivo, la potestad reglamentaria de la Administración queda limitada a su ámbito organizativo interno, de donde se deriva la imposibilidad de dictar reglamentos independientes pues, por el contrario, toda norma reglamentaria constituye una "norma rígidamente dependiente", es decir, que requiere con carácter "inexcusable" un "presupuesto legal"²⁵⁰.

No obstante, la afirmación de la supremacía del Parlamento conlleva la posibilidad de que éste, mediante habilitación, autorice al Ejecutivo para que, por vía reglamentaria, regule una cierta materia, si bien, en este supuesto, según señala R. CARRE DE MALBERG, aunque el Ejecutivo puede adquirir competencias que parezcan asimilables al poder legislativo parlamentario, ello no supone que se convierta "en igual al Parlamento", en el sentido de que pueda sustituirlo, porque carecerá de la "cualidad" en virtud de la cual el Parlamento representa a la nación, "cualidad que ninguna delegación le podrá hacer adquirir", y sin la cual el Ejecutivo no puede formular "la voluntad general, es decir de realizar una función legislativa"²⁵¹.

Por lo tanto, la ley y el reglamento constituyen manifestaciones de poderes de distinta naturaleza y calidad, el poder de naturaleza "soberana" ejercido por el Parlamento, y el poder de naturaleza "subalterna" de ejecución de la voluntad nacional ejercido por el Ejecutivo, de tal modo que la legislación se define como una actividad "libre" y "primaria", respecto de la cual, la actividad reglamentaria resulta configurada como "vinculada" y "derivada".

Porque, según se entiende, la voluntad general se establece "por ella misma y posee toda la libertad", de tal

Ejecutivo "lo cumple", siendo el acto "el resultado" de ambas operaciones sucesivas y, en este sentido, constituye, a la vez, "un acto del poder ejecutivo y un acto legal" (CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". Op. cit., págs. 33-34).

²⁵⁰GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la Ley en la Constitución española". Op. cit., pág. 24.

²⁵¹En todo caso, en opinión de R. CARRE DE MALBERG, aunque la voluntad general se encuentra en la base de todo reglamento habilitado, la utilización por el Ejecutivo de dicha habilitación no convierte al reglamento en sí, en una manifestación de esta voluntad, pues "el reglamento habilitado" no representa a la Nación sino que, por el contrario, "se limita a cumplir, al servicio de ésta, una función de ejecución de la voluntad general, tal como ha sido manifestada en la ley de habilitación"(CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". Op. cit., págs. 76-77).

modo que a ella corresponde el establecimiento del "derecho primario" al que se le atribuye el mismo carácter inicial que a ella, y, por tanto, la actividad reglamentaria se define a partir de las habilitaciones o impulsos derivados de la ley, configurando un derecho "secundario y derivado" que constituye el producto de la ejecución, manteniendo respecto de la ley una relación de "filiación".

No obstante, este carácter "subalterno" del poder Ejecutivo no supone negar la evidencia de que "el Ejecutivo no es únicamente una máquina de ejecutar, sino una «autoridad»", que, como tal, tiene atribuido un "poder nacional" de apreciación y creación que, en todo caso, debe ser ejercido, bien mediante "la aplicación *in concreto*", bien a través de la "actuación" de la voluntad previamente enunciada por la nación o, lo que es lo mismo, por el representante de la nación, el Parlamento.

Pero, en todo caso, mientras que, en relación a la ley, queda excluida "toda discusión sobre su valor intrínseco", por el contrario, el reglamento habilitado es susceptible de ser enjuiciado en términos de "validez" respecto de la habilitación en la que se fundamenta, de donde deriva, por lo tanto, la innecesariedad de un control de la validez de las leyes frente al "natural" y "necesario" control de la validez del poder reglamentario, "incluso en el caso de habilitación"²⁵², de tal modo que, en última instancia, la afirmación del "imperio de la ley" y de la "soberanía parlamentaria" se manifiestan radicalmente contrarios a la introducción de un control de la constitucionalidad de la ley, es decir, de la actividad del legislativo y, en este sentido, "la imposibilidad de configurar cumplidamente la Constitución como ley suprema"²⁵³.

De este modo, según se verá con posterioridad, cuando, entrado el siglo XX, se produce en el Continente europeo la recepción del modelo americano y la aparición de los Tribunales Constitucionales, afirmándose el carácter de la Constitución como "ley superior" susceptible de hacer valer sus contenidos normativos sobre las leyes ordinarias, las relaciones entre ley y reglamento e, incluso, los mismos conceptos de poder legislativo y de poder ejecutivo, adquieren una distinta significación.

²⁵²CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". Op. cit., págs. 77-79.

²⁵³Cuya raíz se encuentra en la imposibilidad de diferenciar en el ámbito político entre "poder constituyente y poder constituido", de tal forma que la Constitución no se distingue, en términos formales, de la ley ordinaria y, aunque "podrá ser considerada como ley", en términos jurídico-políticos, "no será una Constitución" (VEGA, P. de: "La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente". Op. cit., págs. 42-45).

7. Conclusiones.

Concretado el origen británico del Presupuesto y su posterior concreción jurídica en el "principio de legalidad financiera", el tratamiento cronológico desarrollado hasta el momento responde a la consideración, expresada por K. LOEWENSTEIN, en el sentido de que la presencia de un conjunto de múltiples factores da lugar a que, en el transcurso de apenas un cuarto de siglo, entre 1776 y 1779, el "Estado democrático constitucional, como sistema de control del gobierno toma forma".

Porque, según afirma, con las revoluciones americana y francesa, "el constitucionalismo vino a ser el sistema político dominante", pero entre esas fechas, "en parte por método de abstracción, en parte a través de la experiencia práctica, se desarrollaron dentro de la democracia constitucional todos los tipos de gobierno que han estado en vigor desde entonces, a saber: el gobierno presidencial (los Estados norteamericanos y la Unión); el constitucionalismo monárquico limitado por la separación de poderes (Francia, 1.791); el gobierno de asamblea (gobierno convencional (1.793); el gobierno directorial (1.795) y, finalmente, el cesarismo plebiscitario (1.799)"²⁵⁴.

En este sentido, el carácter "modélico" de la Constitución inglesa en la expansión del Estado democrático constitucional, permite la irradiación del concepto de Presupuesto así como el fundamento que lo define como Presupuesto "moderno", tanto en la creación "ex novo" del Estado en el proceso de independencia de las colonias americanas, como en la "ruptura" con el modelo de Estado absoluto en el continente europeo, de tal modo que, según la clásica afirmación de P. REUTER, en primer término, "históricamente, la adopción del presupuesto constituye el acto a través del cual se define la preeminencia, la soberanía en materia política"²⁵⁵.

La afirmación del principio del consentimiento del impuesto, se encuentra en el origen del movimiento independentista de las colonias norteamericanas, y adquiere una significativa importancia en las Declaraciones de Derechos de las Constituciones de los Estados, donde el "concepto del own consent pasa a ocupar el centro de la construcción del Estado" del que pasan a depender tanto "la validez del contrato social", como "la legalidad de las leyes y en general toda soberanía estatal"²⁵⁶, determinando un ámbito de "reserva legal"

²⁵⁴ LOEWENSTEIN, K.: "Constituciones y Derecho constitucional en Oriente y Occidente". Revista de Estudios Políticos, Marzo-Abril, 1.969, pág. 8.

²⁵⁵ REUTER, P.: "La signification juridique, politique et économique de l'acte budgétaire". Annales de Finances Publiques. Núm. VI-VII, 1.947, pág. 103.

²⁵⁶ JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Op. cit., pág. 151.

para todos los actos de intervención en la libertad y la propiedad que permanecerá en los documentos constitucionales franceses, articulándose a través de la "técnica" de la separación de poderes.

Sin embargo, mientras que en Inglaterra, las competencias presupuestarias del poder ejecutivo fueron mantenidas en el tránsito a la monarquía parlamentaria, sobre la base del concepto de "prerrogativa" entendido, desde "un punto de vista constitucional", como expresión del "legítimo control del Parlamento sobre el ejercicio de la prerrogativa por los ministros del Estado"²⁵⁷, la "creencia casi religiosa en el principio de separación de poderes" de los constituyentes americanos de 1.787, quedó concretada, esencialmente, en una preponderancia del órgano representativo popular en la elaboración del Presupuesto que ha venido a ser progresivamente sustituida por el reconocimiento jurídico expreso como competencia del Presidente de los Estados Unidos.

De este modo, considerando como "atributos esenciales de la función presupuestaria", el "derecho de iniciativa financiera" y "el rechazo del presupuesto", en opinión de M.A.A. EL BANNA, la "armonía" del Presupuesto de un país con su régimen político se manifiesta "tanto en el régimen parlamentario como en el régimen presidencial"²⁵⁸.

Sin embargo, la propia definición del poder ejecutivo en el gobierno de asamblea como órgano "estrictamente sometido" a esta última, cuyas funciones provienen de una "delegación" de carácter "técnico" que en ningún caso puede fundamentar la existencia de un "derecho que pudiese ser ejercido fuera del marco impuesto por las instrucciones otorgadas por la asamblea, o de la supervisión de ésta"²⁵⁹ y, aun cuando en el Texto Constitucional de 1.799 se contenía una breve regulación de las competencias de los ministros, en opinión de J. GODECHOT, fueron "de hecho, como sus predecesores de la época directorial, comisionados del gobierno" que no "se reunían en Consejo ni eran responsables ante las Asambleas"²⁶⁰.

En todo caso, los Textos constitucionales de la etapa revolucionaria francesa reconocen como reglas técnicas presupuestarias los principios de "anualidad" y de "especialización" de los créditos presupuestarios, así como un sistema progresivamente más exhaustivo de control de la contabilidad pública, aunque en la práctica "la anualidad fue

²⁵⁷TODD, M.: "Le gouvernement parlementaire en Angleterre". París: V. Giard & E. Brière, 1.900. Tomo Primero, pág. 168.

²⁵⁸EL BANNA, M.A.A.: "Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". Op. cit., pág. 38.

²⁵⁹LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". Op. cit., pág. 99.

²⁶⁰GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 150.

violada", "la unidad presupuestaria" resultó ignorada a través de "la existencia de un presupuesto ordinario y un presupuesto extraordinario", y la "no afectación de los ingresos estuvo vigente durante la mayor parte del tiempo. Asimismo, "las previsiones presupuestarias" y las "cuentas públicas" carecieron de "exactitud y de sinceridad y, en última instancia, "los conceptos de presupuesto y de cuenta se aproximaron" como consecuencia la irregularidad temporal con que eran votadas "las leyes de gastos y de ingresos públicos"²⁶¹.

De este modo, la vigencia del Presupuesto "moderno" en el continente europeo tendrá lugar, precisamente, bajo la fórmula del gobierno parlamentario, "el único tipo estándar de la democracia constitucional con el cual la Revolución francesa no hizo ningún ensayo" y, cuya extensión al continente tendrá lugar a través de la Constitución belga de 1.831, viniendo a constituir en nuestros días, "en sus diversas manifestaciones", "el tipo más corriente de gobierno democrático constitucional"²⁶².

²⁶¹EL BANNA, M.A.A.: "Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". Op. cit., págs. 62-63.

²⁶²LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". Op. cit., pág. 104.

CAPITULO II: LOS CARACTERES MAS SIGNIFICATIVOS DE LA
ATRIBUCION DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO AL EJECUTIVO
EN LA EVOLUCION DEL SISTEMA PARLAMENTARIO DE
GOBIERNO.

1. Introducción.

Tras la experiencia de la dictadura napoleónica, revestida de la "forma" constitucional, se inicia un proceso de "universalización" de la Constitución escrita que, tomando como modelo la "monarquía dualista" inglesa, articula jurídicamente el "principio democrático" con el "principio monárquico", en las denominadas Cartas otorgadas, a modo de "un compromiso pragmático" entre la tradición y las conquistas revolucionarias¹.

Los presupuestos teóricos que permiten, en última instancia, la adopción de la Monarquía constitucional como fórmula de transacción entre ambos principios, en sí mismos contrapuestos, derivan de una redefinición del principio de separación de poderes en su formulación por Montesquieu y en el sentido en que había sido articulado en la experiencia revolucionaria francesa, al que se incorpora el concepto de "poder neutro", a partir del cual se diferenciará con posterioridad la posición constitucional del Monarca y del Gobierno según los caracteres que definen, en un cierto sentido, a la Monarquía parlamentaria como "forma de Estado estrictamente jurídica".

En todo caso, la legitimidad "dualista" de la estructura estatal de la Monarquía constitucional viene a ser expresada, fundamentalmente por la ciencia jurídica alemana, a través de categorías jurídicas "dualistas" que expresan la escisión y contraposición de conceptos como el de ley "en sentido formal" y ley "en sentido material", reglamento "administrativo" y reglamento "jurídico", etc., cuya aplicación práctica tendrá singular relevancia, por lo que aquí respecta, en relación al conflicto presupuestario planteado en un determinado momento histórico de la Monarquía constitucional prusiana.

La articulación del "principio monárquico" y el "principio democrático", entendidos como fuentes igualmente originarias de legitimidad, proporciona una nueva significación al principio de legalidad no ya como fundamento de toda actuación legítima de los restantes poderes del Estado, sino como "límite" de su actividad, que puede ser desarrollada con idéntico grado de legitimidad en todo aquello que no esté prohibido por la ley, cuya intervención primera es "preferida" a la de cualquier otra norma en la regulación de determinadas materias (libertad y propiedad), expresada a través del concepto de "reserva de ley".

Desde tales premisas, la reducción de la Constitución a una simple articulación "formal" de los poderes del Estado, explica la estabilidad "formal" de las Monarquías constitucionales del último tercio del siglo XIX, en cuyo marco se desarrolla el "método positivista", a través del cual se

¹ LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". Op. cit., pág. 160.

construirá "el aparato conceptual" de la ciencia del Derecho público occidental, algunas de cuyas categorías (como el concepto de reserva de ley o de Estado de Derecho), han llegado hasta nosotros y han sido positivizados en los textos constitucionales.

El distanciamiento entre la "realidad jurídica" y la "realidad política" producido por la aplicación de una técnica jurídica basada en criterios exclusivamente formales, resulta especialmente radicalizado en los "procesos convulsivos" inmediatamente posteriores a la primera Guerra Mundial, a raíz de los cuales, el "sistema político liberal, y su correspondiente organización constitucional sufrirán la crisis más grave de toda su historia"².

La estructura política de tales Estados sufre profundas transformaciones y, teniendo presente de nuevo la práctica política inglesa, vienen a incorporar un modelo de parlamentarismo que es calificado como "monista", aunque en la mayoría de los casos, se sustituyen las monarquías existentes por repúblicas parlamentarias. Pero, al mismo tiempo -y como máxima expresión de la racionalización del Estado de Derecho-, la afirmación de la supremacía normativa de la Constitución viene a ser jurídicamente garantizada, a través de la creación de órganos específicos, Tribunales Constitucionales, incorporando, aunque con rasgos significativamente distintos a la tradición americana, el control de constitucionalidad de las leyes como garantía frente al propio legislador.

Sin embargo, frente a la primacía del Legislativo, que desembocaba en un debilitamiento del Estado e, incluso, en determinados supuestos, en situaciones de crisis de la democracia representativa como es el caso de la Alemania de Weimar, los Estados europeos de entreguerras reaccionaron y, a través de reformas constitucionales, trataron de buscar un nuevo equilibrio entre el Legislativo y el Ejecutivo, articulado en nuevas formas de gobierno bajo una tendencia general a "fortalecer el ejecutivo".

De este modo, el modelo de parlamentarismo adoptado, donde el Ejecutivo ocupa la supremacía política, al basarse su elección en el sufragio universal -directamente o a través del Legislativo-, deja de definirse sobre la base del "equilibrio entre poderes", para ser considerado como "gobierno de mayoría" donde la existencia de un Ejecutivo fuerte respondía a una "necesidad técnica de la democracia".

En definitiva, toda una serie de transformaciones en la organización de los Estados constitucionales definidos como "liberales" que será paralela -aunque las diferencias de ritmo histórico sean, por lo demás, inevitables-, al proceso de transformación social, económica y política que se desarrolla en el seno de los Estados occidentales hasta su definición como

²VEGA, P. de: "Prólogo". En, SCHMITT, C.: "La defensa de la Constitución". Madrid: Tecnos, 1.883, pág. 17.

"Estados sociales".

Desde tales premisas, resulta de especial interés el análisis concreto de las implicaciones derivadas de la configuración de los Estados europeos en el período de entreguerras, en relación a los caracteres que, hasta ese momento, venían caracterizando jurídica y políticamente al Presupuesto, habida cuenta la continuidad "esencial" que demuestra la organización política de los Estados de entreguerras -salvando el intervalo del nacionalsocialismo-, con la desarrollada tras la segunda Guerra Mundial, cuyos rasgos característicos provienen del "cambio en las relaciones entre Estado y sociedad", la "generalización y profundización en el principio democrático", el "reconocimiento del pluralismo político y social", un "elevado grado de normatividad de los textos constitucionales", y la "ampliación" del ámbito de los mismos, según han venido a ser sistematizados por E. AJA en contraposición a otros "períodos constitucionales"³.

En este sentido, se analizarán los rasgos esenciales que configuran el Presupuesto en las Monarquías parlamentarias y en las Repúblicas parlamentarias europeas y, en este último caso, tomando como punto especial de referencia, las Constituciones italiana y alemana en tanto que, en opinión de J. DE ESTEBAN y L. LOPEZ GUERRA, han servido de modelo a los constituyentes españoles de 1.978, respectivamente, respecto de la articulación de la función legislativa de las Cortes Generales, y en la configuración del modelo de relaciones entre Gobierno y Parlamento⁴.

³AJA, E.: "Estudio preliminar". En, LASSALLE, F.: "¿Qué es una Constitución?". Barcelona: Ariel, 1.989, págs. 26-42.

⁴ESTEBAN, J. de y LOPEZ GUERRA, L. (Con la colaboración de J. García Morillo y P. Pérez Tremps): "El régimen constitucional español". vol. I. Barcelona: Labor Universitaria Manuales, 1.980, págs. 43-47.

2. La significación política del Presupuesto en la Monarquía constitucional francesa.

- a) Las modificaciones doctrinales del principio de separación de poderes.

Los liberales franceses, tras la experiencia de la opresión imperial, vuelven sus ojos a la Constitución inglesa, como modelo de "las reglas y usos del gobierno representativo" que encuentran su "desarrollo natural y necesario" en el régimen parlamentario que ha proporcionado a Inglaterra "siglo y medio de prosperidad"⁵.

Pero también la experiencia revolucionaria que había concluido mostraba los efectos destructivos derivados de la localización del poder "en manos del pueblo", de ahí que la burguesía liberal no pretendiera únicamente "participar en el poder legislativo", sino que lo verdaderamente interesante para

⁵BARTHELEMY, J.: "L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". París: V. Giard & E. Brière, 1.904, pág. 17.

Sin embargo, el establecimiento del régimen parlamentario en la Carta francesa de 1.830, no fue una cuestión unánimemente admitida sino, por el contrario, objeto de fuertes controversias entre partidarios y detractores de este régimen.

Mientras los defensores del régimen parlamentario argumentaban en su favor que el pueblo soberano debe participar en todos los poderes y "delega su soberanía a través de la elección de los representantes", de tal forma que "la Cámara que representa la opinión popular debe ser el poder preponderante del Estado" ejerciendo su poder incluso en el ámbito ejecutivo, ya sea "directamente" o a través del "control" de su ejercicio; los "antiparlamentarios", partiendo de la consideración de que "el pueblo no es soberano", afirmaban que la elección no constituye una delegación de poderes a los representantes, sino "el acto" por el cual determinados ciudadanos, por razón de ciertas condiciones de edad y de fortuna, "designan otros funcionarios para ejercer las atribuciones determinadas por la Carta" (BARTHELEMY, J.: "L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". Op. cit., págs. 18-19).

Pero, aún en el caso de los defensores del régimen parlamentario, es posible distinguir dos grupos que defienden de manera contrapuesta, por un lado, que el rey sólo debe "reinar" (su máxima, expresada por M. Thiers es "el rey reina pero no gobierna") y, por otro, quienes le "permiten una cierta influencia dentro del gobierno" que abarca "no sólo los consejos que da a los ministros, con la autoridad que deriva de su situación de preeminencia, sino también la elección y la revocación" de los miembros del ministerio (BARTHELEMY, J.: "L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". Op. cit., págs. 78-80).

ella era "el control del poder ejecutivo"⁶.

Una serie de principios constitucionales ponen de manifiesto, a juicio de M. DESLANDRES, la lucha entre el "antiguo" y el "nuevo régimen", anunciando la contraposición entre "liberalismo y absolutismo", entre "la Monarquía antigua" y "la Monarquía claramente parlamentaria"⁷.

La influencia de los "teóricos liberales" en el proceso de la Restauración francesa será calificada por P. BASTID como

⁶BARTHELEMY, J.: "L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". Op. cit., pág. 36.

Sin embargo, a diferencia de Inglaterra, donde ha tenido lugar la despersonificación de la monarquía a través de la "concepción de la Corona como un agregado de poderes" que son ejercidos por el monarca inglés no en tanto que titular por derecho propio de los mismos, sino en cuanto "titular de la Corona en que se encuentran insertos aquéllos", en Francia, "el absolutismo ha reunido todos los poderes en la persona del Rey, se ha diluido la figura institucional de la Corona y, aunque después de la Revolución se ha querido constituir una Monarquía moderada, se ha comenzado por sentar de una manera solemne y formar el principio monárquico", de tal forma que "todo arrancará de la concentración regia del poder político" a partir de la cual se intentará "debilitarlo cuanto se pueda, dentro de ciertos límites".

Precisamente, señala L. DIEZ DEL CORRAL, "la teoría del cuarto poder pretende ser una abstracción operada sobre la Constitución inglesa", salvando las diferencias entre las "circunstancias y presupuestos" que cualifican a la monarquía inglesa frente a la francesa, a partir del cual -partiendo del principio monárquico-, se pretende el establecimiento de un "régimen constitucional desarrollando el principio de la división de poderes" (DIEZ DEL CORRAL, L.: "El liberalismo doctrinario". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.984, pág. 121).

⁷DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. Op. cit., pág. 663.

En realidad, la posición del monarca en la Carta de 1.814 pone de manifiesto la contradicción no resuelta de su posición como monarca constitucional, en base a la cual, de un lado le corresponde ser "la suprema autoridad protectora del equilibrio del sistema", mientras que, de otro, es configurado como "titular del ejecutivo", convirtiéndolo en "protagonista principal de la escena política"(COSTANZO, P.: "Lo scioglimento delle Assemblee Parlamentari". Vol. I: "Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato". Milán: Dott. A. Giuffrè Editore, 1.984, págs. 129-130).

Este dualismo de principios preside la propia elaboración de la Carta constitucional en cuyo proyecto, el preámbulo "proclamaba la forma monárquica de Gobierno", si bien fue suprimido bajo la afirmación de que "la Monarquía, siendo legítima y de derecho", no necesitaba "ser proclamada" pues, afirma M. DESLANDRES, "al menos, después de la Revolución el misterio social del origen de los gobiernos, no era ni oscuro ni augusto" (DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Premier. Op. cit., págs. 669-670).

"decisiva" y, entre ellos, B. Constant, es considerado por el autor precitado como el "fundador" de una tradición parlamentaria, de la cual "no sólo Francia puede considerarse deudora"⁸, al introducir una matización que M. GARCIA PELAYO considera relevante en el principio de separación de poderes elaborado por Montesquieu, añadiendo un cuarto poder o "poder neutro"⁹.

En este sentido, señala B. CONSTANT que la diferencia entre el "poder real" y el "poder ministerial", consiste en el carácter "puramente neutro y puramente preservador" del primero, frente al poder "activo" del segundo, de tal modo que, afirma, "si este último no quiere actuar, el primero no encontrará ningún medio para obligarle, y no tendrá ningún medio para actuar sin él", señalando que, "esta posición del poder real no tiene sino ventajas y nunca inconvenientes"¹⁰.

De este modo, afirma B. CONSTANT, la distinción entre el "poder real" y el "Poder ejecutivo", constituye "la llave" de toda organización política, y esta ventaja la proporciona la monarquía constitucional, donde el poder legislativo reside en las asambleas representativas, con la sanción del Rey; el poder ejecutivo en los ministros, y el poder judicial en los tribunales, de tal modo que el rey se sitúa en el centro de estos tres poderes como "autoridad neutra e intermediaria, sin ningún otro interés que el de mantener el equilibrio"¹¹.

Por tanto, según afirma B. CONSTANT, aunque puede afirmarse que el poder ejecutivo "emana del Rey", ello no significa que el poder ejecutivo "sea el Rey", del mismo modo que "el poder representativo no es el pueblo, aunque emane del pueblo"¹².

Diferenciados en tales términos el "poder ejecutivo" y el

⁸BASTID, P.: "Dos manuscritos de B. Constant". Revista de Estudios Políticos, Núm. 143. Septiembre-Octubre, 1.965, pág. 5.

⁹GARCIA PELAYO, M.: "La división de poderes y su control jurisdiccional". Op. cit., pág. 10.

¹⁰CONSTANT, B.: "Cours de Politique Constitutionnelle". Tome Premier: "Première partie". París: Didier Libraire-Editeur, 1.836, pág. 186.

Sin embargo, según B. CONSTANT, cabe la posibilidad de un poder monárquico "más animado, más activo" pero, en todo caso, afirma, en tanto que "las instituciones dependen de los tiempos más que de los hombres", la acción directa del monarca se debilita en razón del "progreso de la civilización" ("Cours de Politique Constitutionnelle". Tome Premier: "Première partie". Op. cit., pág. 187).

¹¹CONSTANT, B.: "Cours de Politique Constitutionnelle". Tome Premier: "Première partie". Op. cit., págs. 1-3.

¹²CONSTANT, B.: "Cours de Politique Constitutionnelle". Tome Premier: "Première partie". Op. cit., págs. 6-7.

"poder real", B. CONSTANT reconoce que "el poder ministerial", aunque emana del Rey tiene, sin embargo, una existencia diferenciada de este último, además del distinto carácter que se deriva de "la autoridad responsable y la autoridad investida de inviolabilidad"¹³ y, en este sentido, afirma que la teoría del poder neutral e irresponsable, superpuesto a la responsabilidad ministerial, ha tenido una importancia capital tanto en el Derecho público francés como extranjero¹⁴.

En las Cartas francesas de 1.814 y 1.830 se establece que el poder ejecutivo pertenece únicamente al Rey, configurando la "función ejecutiva" en un sentido que, en opinión de P. BASTID, impide hablar de un poder ejecutivo en "sentido estricto", en tanto que sus funciones se dirigen no tanto a la "ejecución de las leyes", como al mismo "gobierno del Estado"¹⁵.

De hecho, se le define como "jefe supremo del Estado", en una fórmula que, si bien resulta explicable en el contexto de las funciones que se le atribuyen y, especialmente, las dirigidas a la defensa exterior del Estado, no expresa sino la posición del Rey, sustancialmente fortalecida con respecto a la de su predecesor de 1.791.

En todo caso, la competencia ejecutiva del Rey que resultó más controvertida fue el "poder reglamentario", puesto que, frente a la idea general de la época de que el reglamento constituía una normación derivada de la ley, a la que no podía transgredir, la práctica resultó "mucho menos restrictiva" asistiendo, desde los inicios de la monarquía constitucional, "a un amplio desarrollo del poder reglamentario para la ejecución de las leyes", tanto por parte del Rey como de los ministros¹⁶.

En última instancia, la sanción es considerada como un elemento esencial de la ley, en tanto expresa el acuerdo de los tres poderes en la legislación, aunque en este periodo de la historia constitucional francesa no se llegó a sostener la

¹³CONSTANT, B.: "Cours de Politique Constitutionnelle". Tome Premier: "Première partie". Op. cit., pág. 184.

La diferenciación entre poder ministerial y poder real, y el reconocimiento de este último como "supremo" y dotado de inviolabilidad resultan condiciones indispensables para la exigencia de la responsabilidad, de ahí que, en opinión de B. CONSTANT, ante la ausencia de tales caracteres, los "gobiernos republicanos" hayan fracasado en "todas las tentativas de establecer la responsabilidad" (CONSTANT, B.: "Cours de Politique Constitutionnelle". Tome Premier: "Première partie". Op. cit., págs. 30-31).

¹⁴BASTID, P.: "Dos manuscritos de B. Constant". Op. cit., pág. 29.

¹⁵BASTID, P.: "Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1.814-1.848)". Op. cit., pág. 182.

¹⁶BASTID, P.: "Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1.814-1.848)". Op. cit., pág. 195.

concepción extrema, basada en el principio monárquico, de algunos autores alemanes, que reconocían en la sanción el "único" elemento esencial de la ley.

Lo cierto es que pese a establecerse en las Cartas que el poder legislativo se ejercía conjuntamente por el Rey y las dos Cámaras, éstas dejaban al rey amplios poderes, de modo que podía no sancionar las leyes y, además, no sancionarlas "indefinidamente", lo que hacía a este sistema de elaboración de las leyes encontrarse muy lejos del establecido en la Constitución de 1.791, donde el Rey disponía tan sólo de "un simple veto suspensivo". De cualquier modo, la importancia de la sanción, para P. BASTID, "era más teórica que práctica", porque bajo el régimen de 1.814 "el monopolio de la iniciativa directa le hace perder mucha utilidad", hasta el extremo que, de hecho, ni bajo la Restauración ni bajo la monarquía de julio se produjo ninguna situación de denegación de la sanción real¹⁷.

Partiendo de tales premisas, la Carta francesa de 1.814 viene a reconocer al monarca (que "concede y otorga" dicho texto a los franceses), la titularidad del poder ejecutivo, si bien ejercido mediante ministros responsables ante él (art. 13), y la participación en el poder legislativo mediante el derecho "exclusivo" de la iniciativa legislativa (art. 16) y del poder de sanción (art. 22), pudiendo hablarse, incluso, a juicio de P. COSTANZO, de la "titularidad de un poder moderador", al que se adscriben el derecho de gracia y de conmutación de las penas (art. 67), el nombramiento ilimitado de nuevos miembros de la Cámara alta (art. 27) y, el de convocar, prorrogar las Cámaras y, en su caso, disolver la Cámara baja (art. 50)¹⁸.

El Poder legislativo se compone de dos Cámaras, la Cámara de los pares y la de los diputados de los departamentos. La composición de la primera, cuyo número de miembros es ilimitado, depende del Rey (art. 27), mientras que la segunda se compone de los "diputados elegidos por los Colegios electorales que una ley particular debía organizar" (art. 35), y la función legislativa se ejerce sobre la base del principio de colaboración entre "el Rey, la Cámara de los pares y la Cámara de los diputados de los departamentos" (art. 15).

La iniciativa legislativa corresponde al Rey (art. 16), aunque éste no la monopoliza, pues las Cámaras pueden "rogar al Rey que proponga una ley sobre cualquier objeto" e "indicar lo que les parece conveniente que la ley contenga" (art. 19). Las proposiciones de ley son presentadas según el arbitrio del Rey, ante la Cámara de los pares o la de los diputados de los departamentos, a excepción de las "leyes de impuestos", que

¹⁷BASTID, P.: "Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1.814-1.848)". Op. cit., págs. 204-205.

¹⁸COSTANZO, P.: "Lo scioglimento delle Assemblee Parlamentari". Vol. I: "Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato". Op. cit., pág. 125.

deberán presentarse necesariamente en primer lugar ante la Cámara de los diputados (art. 17) y, únicamente cuando éstas han sido admitidas por dicha Cámara, pueden ser presentadas a la Cámara de los pares (art. 47).

Los miembros de las Cámaras pueden presentar enmiendas a las leyes aunque con el previo consentimiento del Rey y la tramitación y discusión en las comisiones (art. 46) y, una vez aprobada la ley por ambas Cámaras, debe someterse a la sanción real que tiene la facultad de decidir sobre su promulgación (art. 22) y, en todo caso, ningún impuesto puede ser establecido ni percibido si no ha sido consentido por las dos Cámaras y sancionado por el Rey (art. 48)¹⁹.

Sin embargo, la idea de la inviolabilidad real y de su contrapartida necesaria, "la responsabilidad ministerial", afirma J. BARTHELEMY, "penetra profundamente en las masas de 1.814 a 1.830"²⁰, de tal modo que, según señala R. CAPITANT, aunque no estuviera vigente plenamente el régimen parlamentario en la Restauración, ésta "prepara" de alguna manera su introducción²¹.

Porque, en todo caso, afirman P. LAUMIERE y A. DEMICHEL, históricamente, el parlamentarismo no podía ser expresado en el siglo XIX más que como monarquía constitucional en tanto esta era la "forma jurídica" vigente en Inglaterra y que fue observada por Montesquieu, siendo necesario llegar al siglo XX para que el desarrollo de las "técnicas parlamentarias" permitan su "formulación jurídica"²².

Estas son, pues, las premisas que inspiran la reforma de la Carta de 1.814 a través de la Carta de 1.830, donde es eliminada la idea monárquica tradicional, como lo demuestra el hecho de que el antiguo preámbulo haya desaparecido en 1.830, lo que significa que la Carta de 1.830 "no ha sido «otorgada», sino que emana de la voluntad de la Nación"²³ y, aunque "mantiene" sustancialmente la organización constitucional, afirma M. GARCIA PELAYO, no deja ninguna de sus partes "exactamente como estaba".

Los derechos individuales "son ampliados", se fijará "la

¹⁹GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., págs. 220-222.

²⁰BARTHELEMY, J.: "L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". Op. cit., pág. 75.

²¹CAPITANT, R.: "Régimes parlementaires". En "Mélanges R. Carré de Malberg". París: Librairie Edouard Duchemin, 1.977, pág. 37.

²²LALUMIERE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., pág. 229.

²³GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 245.

responsabilidad de los ministros y otros agentes", y se limitará "la potestad reglamentaria del rey" que, además, comparte ahora la iniciativa legislativa con las Cámaras, ampliándose las posibilidades jurídicas para la exigencia de la "responsabilidad ministerial"²⁴, de tal modo que, según señala C. DE CABO, "el enfrentamiento entre el Principio monárquico y el Principio representativo (poder constituyente del pueblo) se resuelve en 1.830, "a través de una fórmula conciliadora de naturaleza claramente doctrinaria: el pacto entre ambos"²⁵ que, desde la perspectiva de los principios del parlamentarismo, se expresa en un sistema de colaboración y control recíproco de los poderes del Estado.

De este modo, la Carta francesa de 1.830, tras reconocer que la exclusividad del poder ejecutivo pertenece "sólo al rey" (art. 12), prescribe que "la potestad legislativa se ejerce colectivamente por el rey, la Cámara de los pares y la Cámara de los diputados" (art. 14), y a ellos pertenece, asimismo, la iniciativa legislativa (art. 15), correspondiendo al Monarca "la sanción y la promulgación de las leyes" (art. 18) así como -en un "retoque significativo" que supone la introducción de un nuevo artículo relativo a su poder reglamentario-²⁶, la elaboración de "los reglamentos y ordenanzas necesarias para la ejecución de las leyes, sin poder nunca ni suspenderlas, ni dispensarlas de su ejecución" (art. 13)²⁷.

Una de las innovaciones en relación a prerrogativas reales de la Carta de 1830 respecto a la de 1814, aunque "más nominal que real", se refiere a la iniciativa de las leyes. Según el artículo 15 del Texto de 1830, ésta corresponde "al rey, a la Cámara de los pares y a la Cámara de los diputados", viniendo a consagrar jurídicamente la posibilidad "material", aunque indirecta, que según el tenor del artículo 16 de la Carta de 1814 tenían las Cámaras de "sugerir" al rey la presentación de un proyecto de ley²⁸.

La Cámara alta, en la Carta de 1.830, tiene atribuidas las

²⁴GARCIA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". Op. cit., pág. 479.

²⁵CABO, C. de: "Teoría histórica del Estado y del Derecho constitucional". Vol. II: "Estado y Derecho en la transición al capitalismo y en su evolución: El desarrollo constitucional". Op. cit., pág. 287.

²⁶DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. Op. cit., pág. 132.

²⁷Esta limitación de la prerrogativa real en materia reglamentaria se encuentra justificada, señala el autor, por el abuso cometido por Carlos X, al declarar legítimas las cuatro ordenanzas de Julio contrarias a las leyes, por entender el Monarca que eran "necesarias para la seguridad del Estado" (DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. Op. cit., pág. 132).

²⁸DESLANDRES, M.: "Histoire Constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. Op. cit., pág. 132.

mismas prerrogativas que la Cámara de los diputados, "ejerciendo sus funciones en las mismas condiciones" que ésta, dejando de ser, desde 1.831, una Cámara compuesta por "miembros hereditarios"²⁹ y, por lo tanto aristocrática.

Sin embargo, afirma M. DESLANDRES, en la práctica, la Cámara de los pares "fue un órgano muerto, sin iniciativa, sin actividad, sin influencia", lo que demuestra, en último término, que no basta con que los textos reconozcan a los órganos distintas competencias para que sean ejercidas, sino que es una cuestión "de fuerza, no de textos"³⁰.

Del mismo modo que en relación a la Cámara de los pares se introducen profundas modificaciones, el régimen de la Monarquía de Julio realiza, respecto de la Cámara de los diputados, "cambios importantes", a través de la reforma parlamentaria (de 12 de Septiembre de 1830) y de la reforma electoral (de 19 de Abril de 1831)³¹, a resultas de las cuales, la Cámara baja, aunque manteniendo su carácter censitario, "será elegida por un cuerpo electoral más amplio, su mandato quedará rebajado a

²⁹Concretamente, el artículo 23 de la Carta de 1.830 reconocía como posibilidad -"según la voluntad" del Monarca-, del nombramiento hereditario de miembros de la Cámara de los pares. Sin embargo, esta posibilidad viene a ser suprimida con la aprobación de la ley de 29 de Diciembre de 1.831 (sobre la exposición de la tramitación parlamentaria de la misma vid. DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. Op. cit., págs. 250-252).

³⁰DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. Op. cit., págs. 254-256.

³¹De tal forma que, señala M. DESLANDRES, en 1839 comenzó "un movimiento más persistente en favor de la reforma electoral" que, en última instancia, no logró modificar el régimen electoral establecido en 1.830 (DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. Op. cit., págs. 259-264).

Pero, quizá el rasgo más importante consiste en que en el desarrollo del trabajo parlamentario, la Cámara de los diputados adopta una serie de medidas tendentes al perfeccionamiento del trabajo legislativo. Así, por ejemplo, que "las proposiciones de sus miembros, y no del Gobierno, son sometidas a las oficinas", siendo necesario que "tres de ellas decidan que deben ser «desarrolladas» para que sean «presentadas» a la Cámara". Asimismo, para poder ser discutida una enmienda, se requiere que sea apoyada "por otros miembros además de por su autor", de tal forma que, en este caso, la discusión de la ley, se desarrolla sobre "«la norma en su conjunto»", y no se pasa a la discusión de los artículos mas que si tiene lugar "«la toma en consideración»".

A través de la combinación de tales reglas de procedimiento, afirma M. DESLANDRES, se eliminan los proyectos sin interés y se optimiza el trabajo, haciendo funcionar la "máquina" legislativa "con precisión y rapidez", de tal modo que, se puede concluir, a su juicio, que el funcionamiento del trabajo legislativo en la Monarquía de Julio, tiene un carácter "perfecto" (DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. Op. cit., págs. 269-270).

cinco años y adquirirá prioridad sobre la de los pares en materia tributaria"³² (artículo 15), si bien el establecimiento y percepción de los tributos requiere el consentimiento de ambas Cámaras y la sanción del rey (art. 40)³³.

- b) Las competencias presupuestarias del Poder ejecutivo en la Monarquía constitucional francesa.

En todo caso, ambos Textos se caracterizan por una escasa regulación de los principios que rigen el Presupuesto, estableciendo simplemente bases generales como las ya mencionadas, así como la referencia a la lista civil, "fijada para toda la duración del reino" (art. 23 de la Carta de 1814 y art. 19 de la Carta de 1830), y una precisión que requiere el voto anual del impuesto, aunque limitado al impuesto territorial, pues, por el contrario, se prevé que "los impuestos indirectos pueden ser (consentidos) por varios años" (art. 49 de la Carta de 1814 y art. 41 de la Carta de 1830), sin que exista ninguna alusión en ambos textos a los gastos públicos, silencio que, según señalan L. TROTABAS y J-M. COTTERET, "ciertos parlamentarios no han dejado de interpretar como el reconocimiento de las prerrogativas reales en la libre disposición del dinero público".

Sin embargo, del mismo modo que el "régimen parlamentario fue importado de Inglaterra por el Gobierno de Luis XVIII, el Presupuesto se estableció en Francia, a partir de 1814, "sin debate y casi sin discusión, como una cosa natural"³⁴.

Porque, en el marco de la contraposición, manifestada en la Restauración y en la monarquía de Julio, entre aristocracia y burguesía, es decir, entre el poder real y el Parlamento, el fortalecimiento económico de la burguesía como consecuencia del desarrollo del capitalismo industrial supone, en el plano político, la utilización por esta última de los instrumentos suministrados por el régimen parlamentario, a través de los cuales, controla cada vez más de cerca al Gobierno y a la Administración y, en este sentido, las "técnicas financieras", nuevamente aparecen como uno de los medios más eficaces para conseguirlo³⁵.

³²GARCIA PELAYO, M.: "Derecho constitucional comparado". Op. cit., pág. 479.

³³GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789". Op. cit., pág. 250.

³⁴TROTABAS, L. y COTTERET, J-M.: "Finances Publiques". Quatrième édition. Op. cit., págs. 31-32.

³⁵PHILIP, L.: "Finances publiques". Tome I: "Les problèmes généraux des finances publiques et le budget". Op. cit., págs. 68-69.

Ciertamente, durante la Restauración se sientan determinados principios políticos de control del gobierno, partiendo, en primer lugar, de la diferenciación del ministerio con respecto al Monarca, ante quien es responsable, de tal forma que a partir de esta distinción, "las Cámaras podían atacar a los ministerios sin faltar al respeto que no debían dejar de profesar a la persona del rey"³⁶.

En este sentido, a partir de la previsión contenida en el artículo 53 de la Carta de 1814, se utiliza la discusión de las peticiones como "un medio de discusión de los actos del gobierno" que las convierte "en auténticas interpelaciones"³⁷, a partir de donde se desarrolla no sólo el "derecho de preguntar a los ministros", sino también un procedimiento más perfeccionado de control que aparece "en germen" cuando la Cámara de los diputados, "bajo el pretexto de una petición procedió a una verdadera investigación parlamentaria sobre un contrato de suministro de pan en el ministerio de la guerra"³⁸.

De este modo, según constata M. DESLANDRES, los Ministros dependían de las Cámaras quienes, rechazando sus proyectos de ley, sus demandas de créditos, sus proyectos de presupuesto, o manifestando abiertamente su hostilidad, podían derribarlos, aunque la retirada de los Ministros no era nunca consecuencia directa "de votos, de situaciones de minoría, de una interpelación, o de un debate legislativo"³⁹.

Desde tales premisas, el voto del presupuesto constituía para la Cámara de los diputados una ocasión propicia para influir sobre la conducta del gobierno y, a pesar de que, como se ha podido comprobar, la Carta se limitaba a reconocer a las Cámaras el voto del impuesto, "el ministro de finanzas, el baron Louis, que era el miembro más liberal del gabinete", amplió en la práctica las facultades de las Cámaras presentando ante ellas los presupuestos, tanto de los ingresos como de los gastos y, "rompiendo la tradición imperial", estableció la prioridad necesaria de estos últimos, sobre la base del principio según el cual "el gasto debe ser la razón de ser del ingreso"⁴⁰, comprometiéndose, además, a someter a las Cámaras

³⁶BARTHÉLEMY, J: "L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". Op. cit., pág. 43.

³⁷DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. Op. cit., pág. 107.

³⁸BARTHÉLEMY, J: "L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". Op. cit., págs. 49-50.

³⁹DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. Op. cit., págs. 112-114.

⁴⁰El reconocimiento jurídico de este derecho de la Cámara de los Diputados, tiene lugar, afirma J. BARTHELEMY, "cuando la Cámara de los Diputados fue llamada a votar el presupuesto siguiente", reclamando "una afirmación más solemne de sus derechos".

las cuentas de la Administración.

En todo caso, el Presupuesto proporcionaba a la Cámara de diputados el medio de implicarse en la administración, pues la solicitud de nuevos créditos por los ministros iba necesariamente acompañada de la justificación de un determinado gasto, posibilitando a la Cámara "apreciar un acto futuro de gobierno" y, de este modo, ejercer un tipo de sanción que, apelando a "la responsabilidad moral de los ministros", podía transformarse en "responsabilidad política", obligándolos a retirarse.

De este modo, según la Ley de 25 de Marzo de 1817 (art. 651), aunque frecuentemente violado, se establece el principio de la autorización previa de las Cámaras para los créditos adicionales, prescribiendo que el ministerio no puede comprometer estos gastos al margen del presupuesto "sin su consentimiento" y, para el caso en que las Cámaras no estuvieran reunidas, si se producen supuestos extraordinarios y urgentes, "una simple ordenanza real podrá abrir el crédito, pero con la condición de que esta ordenanza sea sometida a las Cámaras, para ser transformada en ley en su próxima sesión"⁴¹.

El papel político ejercido por la Cámara de los pares en relación al presupuesto es sustancialmente distinto del que se reconoce a la Cámara de los diputados, teniendo reconocido únicamente, "un derecho parecido por su naturaleza a la sanción real", pues es la Cámara de los diputados quien vota el presupuesto, mientras que la Cámara de los pares "recibe el presupuesto con tan poco margen de tiempo, que debe votarlo casi sin poder examinarlo"⁴².

Sin embargo, la intervención parlamentaria va adquiriendo

A tal fin, "M. Louis que presidía la comisión del presupuesto le propone hacer en relación a ello una deliberación especial: el informador, M. Roy, fue el encargado de demostrar que los derechos del Parlamento en materia de gastos son un corolario del derecho de votar el impuesto: Los impuestos y los subsidios no son establecidos más que para los gastos del Estado y por sus necesidades indispensables (...). La consecuencia inmediata de este principio es que "aquél que tiene el derecho de votar el impuesto tiene necesariamente el derecho de examinar si este impuesto es solicitado por las necesidades del Estado, de verificar estas necesidades ". Concluyendo finalmente la Comisión que la Cámara deberá emitir respecto del presupuesto, dos tipos de "informes diferentes: uno sobre los gastos y necesidades; otro sobre los medios para hacerles frente".

Finalmente, la Ley del presupuesto de 25 de marzo de 1817 (artículo 151), marca el advenimiento definitivo en la legislación del derecho de votar los gastos (BARTHÉLEMY, J: "L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". Op. cit., págs. 260-261).

⁴¹BARTHÉLEMY, J: "L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". Op. cit., págs. 267-269.

⁴²BARTHÉLEMY, J: "L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". Op. cit., pág. 301.

cada vez una mayor importancia en relación a los presupuestos y si los primeros conceden "los ingresos en bloque", quedando al gobierno la libertad para establecer la distribución interna del mismo, las Cámaras "no tardaron en comprender que, sin especialidad, no es posible un control serio de las finanzas públicas".

En este sentido, la Ley de 25 de Marzo de 1817, que establece los principios de un sistema financiero en armonía con el régimen parlamentario, prescribe la regla de la especialidad para el ministerio, al señalar en su art. 152 que "el gasto de cada ministerio no puede exceder al crédito en masa abierto a cada uno de ellos. No podrán, bajo su responsabilidad, gastar más allá de este crédito". El reparto de la suma afectada a un departamento ministerial entre los distintos capítulos corresponde al Ministro con la "aprobación del rey" si bien, "en la sesión de 1819, la Cámara establece un voto particular sobre las asignaciones de cada capítulo".

En general, los ministros respetaron las indicaciones de las Cámaras en el reparto de los créditos entre distintos capítulos, aunque las violaron en ocasiones, con la intención de demostrar que el voto por capítulos era fruto de su voluntad y no de una "obligación constitucional". Finalmente, la ordenanza de 1 de Septiembre de 1.827, establece la especialidad por sección, queriendo, dice el preámbulo, "determinar con precisión los créditos especiales en los cuales nuestros ministros deben en lo sucesivo limitar sus ordenanzas y, en este sentido, establecer en el presupuesto secciones especiales que limiten los gastos de cada servicio". Las secciones correspondían "a las ramas principales de los servicios", siendo determinadas por el gobierno y pudiendo ser modificadas anualmente".

Sin embargo, a pesar del avance en el principio de especialidad de los créditos presupuestarios, la ordenanza de 1 de Septiembre de 1.827 consagra un "retroceso" en relación a los créditos adicionales abiertos en ausencia de las Cámaras, al interpretar la Ley de 1.817 en el sentido de que el gobierno no está obligado a someter a las Cámaras, en su sesión inmediatamente siguiente, "más que los créditos abiertos para gastos extraordinarios y no previstos en el presupuesto (créditos extraordinarios)"; mientras que, los créditos relativos a los servicios ordinarios previstos en el presupuesto (créditos suplementarios), era suficiente su justificación "en la cuenta definitiva de cada servicio", y su confirmación "por la ley de liquidación del presupuesto (art. 4)", dando lugar, en última instancia, a un debilitamiento del control de las Cámaras sobre los desbordamientos de créditos⁴³.

Asimismo, se entiende que la autorización previa por el Parlamento de todos los ingresos y gastos, debe tener como consecuencia natural el derecho del parlamento de constatar por

⁴³BARTHÉLEMY, J: "L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". Op. cit., págs. 262-267.

sí mismo si sus prescripciones han sido observadas, mediante la "intervención de las cuentas por la nación", aunque el derecho de las Cámaras a aprobar las cuentas, según firma J. BARTHELEMY, "no fue admitido sin dificultad", pues se veía en él una manifestación del régimen parlamentario, y, por lo tanto, donde se oponían los defensores y los adversarios del mismo.

De este modo, en los primeros años de la Restauración, las cuentas de los ejercicios terminados no figuraban más que como documentos anexos a las leyes de finanzas, sometidos a la Cámara. Sin embargo, el artículo 102 de la Ley de 1.818 dispuso que, en el futuro, "la liquidación definitiva de los presupuestos anteriores será objeto de una ley particular, que será propuesta a las Cámaras, antes de la presentación de la ley anual de finanzas".

En última instancia, resultaba claro que el Parlamento no puede por sí mismo preparar la ley de cuentas, pues supondría una intromisión "completa" en la administración y el principio de separación de poderes sería directamente violado, de ahí que "una serie de leyes y de ordenanzas organizaron la colaboración con la Cámara de una autoridad que gozaba, por su inamovilidad, de una cierta independencia respecto de los ministros: el tribunal de cuentas (Ley de 27 de Junio de 1819, art. 20; Ordenanza de 18 de Noviembre de 1817; Ordenanza de 8 de Noviembre de 1820; Ordenanza de 14 de Septiembre de 1822; Ordenanza de 10 de Diciembre de 1823; Ordenanza de 9 de Julio de 1826)".

Desde tales premisas, la Restauración inicia la sistematización de los principios establecidos por la Revolución en materia financiera, a través de la extensión a las finanzas del "esquema de los poderes establecidos por la Carta: al poder ejecutivo, la acción; al poder legislativo, el control".

Pero, además, el ejercicio de las atribuciones financieras era el pretexto o el medio de nuevos progresos en la línea del "parlamentarismo" y, así, la discusión del presupuesto se transformaba frecuentemente en una sucesión de interpelaciones, donde las referencias más que a la utilidad, a la cifra de los créditos concedidos, se referían al grado de confianza que le merecía el ministerio que los solicitaba. Aún en mayor medida, la discusión de la ley de cuentas era una ocasión todavía mejor de apreciar los actos realizados por el gobierno, pues las leyes de cuentas eran presentadas un año o dos después del cierre del ejercicio, de modo que la discusión adquiría un interés actual, ya que "los ministros cuya gestión se examinaba se encontraban, la mayoría de las veces, aún en funciones"⁴⁴.

Sin embargo, la exigencia de responsabilidad política al gobierno, en el sentido que esta adquiere en un régimen

⁴⁴BARTHELEMY, J: "L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". Op. cit., págs. 271-173.

parlamentario, difícilmente podía ejercerse cuando la existencia del mismo no era prevista por la Carta constitucional, ni se contemplaba otro tipo de responsabilidad que la responsabilidad penal de los Ministros individualmente considerados. En efecto, en ella se prevé la figura de los ministros (arts. 54 a 56), pero no la de su agrupación en un órgano colegiado, de tal modo que, a juicio de J. BARTHÉLEMY, "la situación en la víspera de los Cien Días se podía resumir en esta fórmula aparentemente contradictoria: todos los elementos de un régimen parlamentario salvo la homogeneidad y la responsabilidad política de los ministros"⁴⁵.

La Revolución, condujo a una aplicación más estricta del Gobierno parlamentario y, con ella, a la observación más rigurosa de la responsabilidad de los Ministros. Así, la Carta francesa de 1.830 suprime el antiguo artículo 56 que limitaba la responsabilidad penal de los Ministros a los casos de traición y concusión, proclamando con carácter general en el artículo 12 que "los ministros son responsables", responsabilidad penal, en todo caso, que puede ser exigida sin restricción por la Cámara de los diputados a la que se reconoce "el derecho de acusar a los ministros y hacer los comparecer ante la Cámara de los pares que es la única que los puede juzgar" (art. 47).

Al mismo tiempo, la Carta de 1.830 reforzaba la posición del Rey frente a las Cámaras. El Monarca nombraba a los miembros de la Cámara de los pares en número ilimitado (art. 23); convocaba cada año a las dos Cámaras, pudiendo prorrogar sus sesiones y disolver la Cámara de los diputados (art. 42), además de ejercer el derecho de sanción de las leyes votadas por las Asambleas (art. 18) y de la ejecución de las mismas a través de reglamentos o de ordenanzas (art. 13), lo que propicia que el Rey tratara de dirigir la política de sus ministros y, de hecho, el Monarca ejerce una gran influencia ante los ministerios débiles y divididos, de ahí que, precisamente, una crisis ministerial resulte transformada en una "crisis de gobierno, en una crisis de régimen, en una Revolución", que acaba "con el tercer intento de restablecimiento de la Monarquía"⁴⁶.

La vida de la Cámara de los diputados es muy inestable y llega a concluir la legislatura de cinco años, al ser disueltas por el rey o por la Revolución. El trabajo legislativo requiere una sesión anual que no "dura más de seis o siete meses", en el curso de los cuales debían tramitarse las "peticiones, los proyectos legislativos, el proyecto de presupuesto y los créditos extraordinarios y la discusión de las

⁴⁵BARTHÉLEMY, J: "L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". Op. cit., pág. 53.

⁴⁶DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. Op. cit., págs. 240-241.

interpelaciones"⁴⁷.

Los principales medios de control de las Cámaras, las interpelaciones y las peticiones, si bien adquieren una gran importancia política, no provocan la caída de los Ministros que, en todo caso, tiene lugar como consecuencia del voto en contra del Gobierno "a propósito de proyectos de ley o de tratados presentados por él", lo que demuestra, a juicio de M. DESLANDRES, un parlamentarismo todavía "en vías de formación"⁴⁸.

Porque, en última instancia, el rasgo que caracteriza propiamente la introducción del parlamentarismo en el Continente europeo consiste, precisamente, en su implantación consuetudinaria a partir de la forma político-jurídica de la monarquía constitucional, como se pone de relieve, especialmente, en el caso de las "monarquías nórdicas"⁴⁹ pues, a pesar de las particularidades que presenta la Constitución belga de 1831, como principios generales se afirma que "todos los poderes emanan de la Nación" (art. 25) y que "el rey no tiene otros poderes que aquellos que le atribuyen formalmente la Constitución y las leyes particulares hechas en virtud de la Constitución misma" (art. 78).

⁴⁷ DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. Op. cit., pág. 269.

⁴⁸ DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870". Tome Second. Op. cit., págs. 275-277.

⁴⁹ Según señalan P. LALUMIÈRE y A. DEMICHEL, el régimen parlamentario corresponde, en las monarquías nórdicas, a un contexto político determinado, variable según el país, pero, en todo caso, éste se desarrolla "dentro de un marco jurídico, básicamente semejante: la monarquía constitucional".

En sus orígenes, sin embargo, los textos constitucionales que rigen las monarquías nórdicas no establecían el régimen parlamentario, sino simplemente la monarquía constitucional, es decir, limitada jurídicamente. De ahí que aunque la autoridad real venga afirmada con mayor o menor solemnidad por todos los textos constitucionales, resulte limitada a través del principio de separación de poderes y, de este modo, se "anula el absolutismo monárquico" (LALUMIERE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., pág. 222-227).

Desde tales premisas, el Informe de la comisión de la Constitución sueca de 1809, afirma que dicho Texto Constitucional "tiende a realizar el equilibrio entre un poder ejecutivo «que actúa dentro de formas determinadas, con unidad en las decisiones y en el poder de aplicarlas, y un poder legislativo prudente en la actuación, pero firme y fuerte para la oposición...» " (FUSILIER, R.: "Les Monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)". París: Les Editions Ouvrières, 1.960, pág. 74), sirviendo como modelo a las Constituciones de Noruega de 1814 y a la primera Constitución danesa de 1849, que vienen a coincidir, de este modo, en los principios esenciales, tales como la atribución a un rey hereditario del poder ejecutivo, y a un parlamento el poder legislativo (si bien, en la mayoría de los casos, éste es jurídicamente compartido con el rey) que tiene, además, el derecho exclusivo a votar el impuesto.

No obstante, aunque todos los textos constitucionales establecen que los ministros son responsables, no precisan "ante quien", ni "en qué condiciones", por lo que se debe entender como intención de los constituyentes, que la responsabilidad era más judicial que política, en tanto que, al igual que la mayoría de las técnicas parlamentarias, la responsabilidad política será progresivamente reconocida a través de la costumbre, lo que impide, en la mayoría de los casos fechar el momento exacto en que su adopción tiene lugar⁵⁰.

Tampoco el "dualismo" del ejecutivo, típico de los regímenes parlamentarios es reconocido explícitamente por los textos constitucionales y, sin embargo, existe "virtualmente", porque "ciertas reglas, sin establecerlo explícitamente, lo hacen posible, formando de alguna manera el cuadro jurídico dentro del cual se podrá desarrollar"⁵¹.

Pero además, el principio de colaboración de poderes es particularmente reconocido en el ejercicio de la función legislativa y, a este respecto, los textos constitucionales prevén bien, que el poder ejecutivo sea compartido por el Parlamento y el Rey (el único supuesto excepcional en este ámbito proviene del artículo 49 de la Constitución noruega,

⁵⁰No obstante, es posible situar la introducción de la técnica de responsabilidad política en Noruega en 1884, cuando los ministros son acusados y condenados por la Alta Corte de Justicia por razones de carácter exclusivamente político (se trataba de un conflicto entre los ministros y el parlamento sobre la interpretación que convenía dar al texto constitucional regulador del derecho de veto del rey) a dimitir de sus funciones. Con anterioridad, constatan P. LALUMIERE y A. DEMICHEL, "no existía más que una responsabilidad individual establecida desde 1869 cuando el ministro de la Marina se retira ante una declaración de desconfianza del parlamento" (LALUMIÉRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., pág. 237).

⁵¹LALUMIÉRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., págs. 240-241.

En este sentido, se reconoce la regla según la cual las decisiones del rey deben ser adoptadas en Consejo de ministros, aunque según las disposiciones constitucionales que establecen este principio no tiene en general "más que una eficacia limitada tanto desde el punto de vista de la organización como de los poderes del Consejo".

Asimismo, todos los textos constitucionales coinciden en señalar, en este aspecto que los ministros son nombrados por el Rey, si bien las alusiones constitucionales al Consejo de ministros, como órgano colegiado, tienen distinto alcance. Así, por ejemplo, la Constitución belga no menciona el Consejo de ministros sino en el artículo 79, para organizar el ejercicio provisional de los poderes reales durante los interregnos, mientras que los artículos 12 de la Constitución noruega, art. 15 de la Constitución danesa y los arts. 5 y 6 de la Constitución sueca "afirman que los ministros forman un Consejo (a veces denominado también Consejo de Estado", y aunque en tales casos el Rey "lo preside y organiza de modo discrecional", la "colegialidad del Consejo no es discutible" (LALUMIÉRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., págs. 244-245).

que concede el poder legislativo sólo al Storting), o bien que el Rey intervenga en la elaboración de las leyes (art. 87 de la Constitución sueca).

No obstante, una de las quiebras más importantes de este principio se encuentra en materia financiera, al ser competencia exclusiva de las asambleas "el derecho de votar el impuesto" (art. 110 de la Constitución belga; art. 57 de la Constitución sueca; art. 46 de la Constitución danesa), lo que no excluye, a juicio de P. LALUMIERE y A. DEMICHEL, "la participación del rey en la elaboración del presupuesto" (por ejemplo, en los artículos 57-8-9, art. 63 y ss. de la Constitución sueca), pues la iniciativa legislativa del gobierno está especialmente consagrada "en todas las constituciones especialmente en materia presupuestaria más que en materia de ley ordinaria"⁵².

En todo caso, es en Noruega donde se manifiesta con mayor claridad el rasgo que caracteriza los orígenes del parlamentarismo continental pues, aunque teniendo como punto de referencia el régimen parlamentario británico, a diferencia de Gran Bretaña, donde el parlamentarismo se instauró antes que la democracia, democracia y régimen parlamentario se desarrollan paralelamente⁵³.

Sin embargo, el fenómeno democratizador no tiene en Bélgica, como en otros países, un desarrollo paralelo, a pesar de que la Constitución de 1831 sienta las bases del sistema parlamentario en Bélgica.

⁵²LALUMIÉRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., págs. 256-257.

⁵³FUSILIER, R.: "Les Monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)". Op. cit., pág. 78.

De este modo, constata R. FUSILIER, que si bien la Constitución de 1809 y el Acta sobre el Parlamento de 1866 forman la base "del derecho constitucional sueco", a pesar de las modificaciones formales de tales documentos, "la evolución a través de costumbres ha aportado las modificaciones más profundas", en una evolución tendente a la democratización del Estado, donde, sin atentar contra los principios monárquicos, el Parlamento se convierte en el "eje de la vida política", de quien depende en mayor grado, a su vez, un Consejo de ministros que "cada vez más, ejerce el poder ejecutivo".

En este sentido, cabe citar la creación de un "comité de finanzas" con capacidad para "decidir todas las cuestiones relativas al presupuesto, a los impuestos y a la Banca nacional, sobre las cuales los estados no se hubieran puesto de acuerdo", así como la aprobación de la proposición del gobierno en 1848, por la cual "la antigua organización de los 4 estados deja paso a un Parlamento dividido en dos Cámaras, según el ejemplo dado por la mayoría de los países: Gran Bretaña, Francia, USA, Italia, Bélgica, Alemania y Dinamarca" (FUSILIER, R.: "Les Monarchies parlementaires". Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)". Op. cit., págs. 75-79).

La Constitución, en su artículo 115, atribuye a las Cámaras, a través del voto anual del presupuesto y el contingente, el "medio de imponer su voluntad", pero el texto constitucional no establece expresamente ninguna jerarquía entre los poderes ni en favor del Parlamento, ni del gobierno, de ahí que, a juicio de R. FUSILIER, el Presupuesto sea considerado "un acto de administración" que debe ser votado anualmente por las Cámaras⁵⁴.

Precisamente la misma indefinición en materia presupuestaria, contenida en la Constitución prusiana de 31 de Enero de 1.850, cuyo artículo 62 afirmaba que el poder legislativo se ejerce conjuntamente por el rey y las dos Cámaras, viene a suponer que el desacuerdo en la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos manifestado por el Landtag en 1.862, a través de la supresión de determinados créditos destinados a los gastos ocasionados por la reorganización militar propuesta por el gobierno, dio lugar a que el presidente del Consejo de ministros, M. de Bismark, retirase "bruscamente el proyecto de presupuesto de las manos de la Cámara de los diputados", y lo sometiera "directamente a las deliberaciones de la Cámara de los senadores, que tuvo la debilidad de votarlo".

De este modo, el Presupuesto del ejercicio de 1.863 entra en vigor habiendo sido aprobado por una sola Cámara, precisamente por aquella que no estaba elegida por sufragio popular, situación que acaeció reiteradamente durante tres años más, para los Presupuestos de 1864, 1865 y 1866, de tal modo que, afirma R. STOURM, "cuatro presupuestos sucesivos fueron así desprovistos de la aprobación legislativa", y fueron ejecutados en contradicción con la Constitución de 31 de enero de 1850 que garantiza, "de un modo explícito, el voto de los ingresos y de los gastos públicos por los representantes del país"⁵⁵.

⁵⁴FUSILIER, R.: "Les Monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)". Op. cit., pág. 351.

⁵⁵STOURM, R.: "Cours de Finances. Le Budget". Op. cit., pág. 22.

3. La configuración jurídica del Presupuesto en el marco de la monarquías constitucionales germánicas.

- a) Las tradición dualista del principio de legalidad y su relación con el "principio monárquico".

En todo caso, otra posible interpretación del poder real en el marco de la Monarquía constitucional, proviene de la elaboración teórica, basada sobre la realidad política alemana, cuya principal característica deriva de su fundamentación en una determinada concepción del denominado "principio monárquico".

El origen de este principio cabe situarlo, según afirma D. JESCH, en la "historia constitucional alemana del siglo XIX", apareciendo por primera vez en Württemberg en el llamado "proyecto de constitución estamental" de 1816, que empieza con estas palabras: "El Rey es el Jefe del Estado y reúne en sí todos los derechos del Poder estatal, de acuerdo con las disposiciones establecidas por la constitución del país", pasando a ser reconocido en términos semejantes en las constituciones de Baviera, Baden y Württemberg promulgadas en 1818-19 y, posteriormente, "en el marco del Derecho federal por el artículo 57 del Acta Final de Viena de 15 de Mayo de 1820"⁵⁶.

Posteriormente, como observara M. HERRERO DE MIÑÓN, en tanto que "categoría formal del Derecho público", el "principio monárquico" fue "decantado" por los juristas alemanes, y posteriormente aplicado por la "escuela de la apologética monárquica inaugurada por Fr. Stahl". En esencia, tal principio afirma la exclusividad del poder real de "expresar la voluntad del Estado y de ejercer, en consecuencia, los poderes públicos"⁵⁷, a partir de las siguientes consideraciones esenciales:

1. En el Estado no haya más órgano de soberanía que el Rey. Por ello, la formulación constitucional del principio monárquico se obtiene configurando al Monarca como el órgano exclusivo de la soberanía del Estado, investido, en cuanto tal, de la autoridad suprema", aunque esta "consagración formal" del principio "no impide ni es contradicha", a juicio de M. HERRERO DE MIÑÓN, por el establecimiento de controles, procedimientos y competencias tasadas, ya que tal principio no supone atribuir al Rey una autoridad ilimitada, sino "la autoridad indivisible

⁵⁶JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Op. cit., págs. 96-97.

⁵⁷HERRERO DE MIÑÓN, M.: "El principio monárquico". Madrid: Edicusa, 1.972, pág. 17.

del Estado"⁵⁸.

Por lo tanto, a los efectos de la interpretación del sistema de Leyes Fundamentales, el "principio monárquico", permitía no sólo una regulación constitucional de las formas de ejercicio del poder, sino "un expreso reconocimiento de la soberanía nacional".

2. La Asamblea o Asambleas constituyen órganos de poder y no "de representación". Por tanto, no participan en el ejercicio de la soberanía, sino que ostentan, "por imperio de las leyes, unas competencias tasadas".

Por lo que se refiere al procedimiento legislativo, ello supone, en sus versiones más extremas, afirmar que la intervención de las asambleas legislativas no va más allá de

la preparación del contenido de la ley, diferenciando nítidamente entre "sanción" y "promulgación", en tanto es la primera la que expresa "la voluntad del legislador"⁵⁹.

3. En último término, M. HERRERO DE MIÑÓN formula lo que, estrictamente, denomina como "principio monárquico", esto es, "la atribución al rey del poder indivisible del Estado en su totalidad"⁶⁰, en virtud del cual deduce la posibilidad de plantear tanto la existencia de un "principio de interpretación más favorable de las competencias del rey" -en tanto éste es capaz de "personificar" la soberanía nacional en su indivisibilidad-, como lo que denominaba "expansividad de los poderes del rey, esto es, su extensión a todo aquello que las Leyes Fundamentales no atribuyen a otro órgano o expresamente le prohíben"⁶¹, en tanto que el fundamento de su poder no reside en la Constitución sino que se remonta al derecho anterior a ella⁶².

En todo caso, el establecimiento en el continente europeo

⁵⁸HERRERO DE MIÑÓN, M.: "El principio monárquico". Op. cit., pág. 20.

⁵⁹HERRERO DE MIÑÓN, M.: "El principio monárquico". Op. cit., págs. 27-30.

⁶⁰Concretamente, G. JELLINEK, define el "principio monárquico" como aquél en que el derecho de expresar la voluntad del Estado, es decir, de ejercer el poder público, "pertenece exclusiva y únicamente al Rey" (JELLINEK, G.: "Gesetz und Verordnung, Staatsrechtliche Untersuchungen auf Rechtsgeschichtlicher und Rechtsvergleichender Grundlage". Friburg: Scientia Aalen, 1.964, pág. 211).

⁶¹HERRERO DE MIÑÓN, M.: "El principio monárquico". Op. cit., págs. 48-50.

⁶²De este modo, según estima J. BARTHELEMY, las restricciones que el Rey establece sobre su propio poder deben ser interpretadas "restrictivamente", de tal modo que, con la vigencia de la Constitución el Rey tiene "todas aquellas competencias que no han sido expresamente limitadas" (BARTHELEMY, J.: "Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine". Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'etranger". Vol. 22, 1.905, págs. 727-728).

del dualismo que caracteriza a las Monarquías constitucionales viene a suponer, asimismo, la aplicación de los conceptos dualistas al fenómeno de la producción normativa y, así, retomando el viejo concepto que definía a la ley por razón de su materia como "regla de derecho", surge la contraposición entre "ley formal" y "ley material".

Porque, la vigencia del "principio monárquico", que inspira a las Cartas otorgadas de la segunda mitad del siglo XIX, lleva implícita la diferenciación de aquellos campos cuya normación corresponde al Parlamento, es decir, "los objetos para los cuales una ley, es decir, un voto parlamentario, era necesario", de aquellos otros ámbitos que, aunque no forman parte de la legislación, "podían ser regulados por simples ordenanzas del Jefe del Estado, sin intervención de las Cámaras"⁶³.

De este modo, según afirma D. JESCH, la teoría de la ley formal y material se desarrolló como instrumento racional de articulación de los problemas competenciales de la monarquía constitucional, caracterizada por una "peculiar relación de conflicto entre Estado y sociedad"⁶⁴, así como por una significación limitada de la palabra "derecho", que no incluye más que "las reglas, prescripciones o medidas, que determinan la condición jurídica de los particulares"⁶⁵.

Toda intervención del Estado en la sociedad requiere el sometimiento del Estado al Derecho⁶⁶, en tanto que el Estado, en

⁶³CARRE DE MALBERG, R.: La loi, expression de la volonté générale". Op. cit., pág. 7.

⁶⁴JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Op. cit., págs. 25-26.

⁶⁵CARRE DE MALBERG, R.: La loi, expression de la volonté générale". Op. cit., pág. 8.

⁶⁶Precisamente, la concepción del llamado "Rechtsstaat", en que "se compendia" el liberalismo alemán, constituye, a juicio de G. DE RUGGIERO, la creación de la "tradición jurídica de todo un pueblo, desde Tomasio a Kant y Hegel", y que en la segunda mitad del siglo XIX "informa las grandes construcciones científicas de Mohl, Gerber, Gneist, Laband, Meyer y Jellinek", e, incluso, de "un político del círculo de Federico Guillermo IV, Sthal, que encuentra en ella un límite insuperable a todo programa reaccionario" (RUGGIERO, G. de: "Historia del Liberalismo europeo". Op. cit., pág. 218).

Esta construcción jurídico-política, alcanza su más alta formalización jurídica a través de la definición de H. KELSEN según la cual "por Estado «de Derecho» no entendemos nosotros un orden estatal con un contenido específico (por tanto, no un Estado con ciertas y determinadas instituciones jurídicas, tales como la legislación democrática, la sujeción de los actos ejecutivos del jefe del Estado al refrendo del ministro responsable, la libertad política y civil de los ciudadanos, la independencia del poder judicial, la jurisdicción contencioso-administrativa, etc., es decir, un Estado de Derecho en sentido técnico), sino un Estado cuyos actos son realizados en su totalidad sobre la base del orden jurídico. Este concepto formal del Estado de Derecho es un concepto primario

sus relaciones internas se rige "por el mandato sin cualidad jurídica"⁶⁷, es decir, por prescripciones que se hallan "en la esfera del No-Derecho", en las que se incluyen "sobre todo las llamadas relaciones de sujeción especial y una parte de las normas de organización"⁶⁸.

De este modo, tomando como base la contraposición entre Estado y sociedad, "aquél como campo del poder, ésta como fruto de la libertad", en el ámbito jurídico, esta dualidad se plasma en la distinción y contraposición de poder y derecho o de poder y ley, entendiendo "aquél, el poder del Estado", como "Administración" y, por lo tanto, como algo ajeno al derecho, como algo "originario y nacido al margen de lo jurídico; como soberanía, poder *legibus solutus*, como algo extrajurídico que es preciso limitar jurídicamente", mientras que el derecho, al cual debe someterse ese poder, "aparece a su vez como algo ajeno a él, no como fruto o producto de la pura voluntad del que manda, sino como producto de la voluntad racional de los individuos", es decir, "como fruto del consentimiento", de la "ratio, no un simple fruto de la *voluntas*"⁶⁹.

Frente al "principio parlamentario" e imponiéndose sobre él, el "principio monárquico" reconoce a la Corona una legitimidad autónoma, "preexistente" a cualquier habilitación legal, de la que es posible predicar, por lo tanto, "un ámbito propio y primario de competencias derivadas no ya de la ley, sino antes bien de su inmediación soberana con la función de gobernar".

La Dieta o Parlamento, por su parte, respondiendo a una limitación del poder, "aparece como un «posterior»", es decir, como un límite a la acción de la Corona, en aquellas materias taxativamente identificadas por su alta trascendencia para los ciudadanos y en las cuales es lógico que la voluntad interventora no sea la del Gobierno, sino "la de la representación social: libertad y propiedad (*Freiheit und*

frente al concepto material del mismo, ya señalado. Pero desde un punto de vista estrictamente positivista, incompatible con todo género de Derecho natural, todo Estado tiene que ser Estado de Derecho en este sentido formal, puesto que todo Estado tiene que constituir un orden, un orden coactivo de la conducta humana, y este orden coactivo, sea cualquiera que sea su contenido, tiene que ser un orden jurídico que se va concretando gradualmente desde la norma fundamental hipotética hasta los actos jurídicos individuales, a través de las normas generales" (KELSEN, H.: "Teoría General del Estado". Op. cit., pág. 120).

⁶⁷JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Op. cit., pág. 26.

⁶⁸JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Op. cit., págs. 21-22.

⁶⁹OTTO, I. de: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". Op. cit., págs. 131-133.

Eigentum)"⁷⁰.

Desde tales premisas, la ley, es decir, la obra de ese Parlamento, constituye la "«norma principal, *ratione materiae*»", identificada por su presencia en la regulación de esos contenidos (libertad y propiedad), así como de todos aquellos que en cada caso valore un concreto sistema, por entenderse como "importantes o socialmente trascendentes", es decir, reservables a la acción interventora de la sociedad. En este ámbito material, "la incidencia de la ley puede ser incluso más intensa que en el sistema contrario", pero fuera de él, sin embargo, la acción del Ejecutivo adquiere "primariedad"⁷¹.

En este sentido, señala D. JESCH, fuera del ámbito de la reserva legal para actos de intervención y de las restantes reservas específicas a la ley establecidas por la Constitución, el Ejecutivo no está sujeto a la limitación de su actividad impuesta por el requisito de la colaboración parlamentaria, de tal modo que "el libre y autónomo derecho de ordenanza del príncipe fue limitado constitucionalmente", pero a través del "«principio monárquico», sin embargo, sólo fue dejado sin efecto allí donde unas reservas expresas exigían la colaboración de los estamentos", por lo que la ley, en este supuesto, y a diferencia del modelo monista parlamentario, "no es, pues, a este respecto causa, sino sólo límite de la actividad del Ejecutivo"⁷².

De este modo, en contraposición al modelo jacobino de carácter "monista" de expresión del Estado de Derecho en sentido material, se encuentra la denominada tradición germánica "dualista" que, a juicio de A. GARRORENA MORALES, se encuentra vinculada a los regímenes que pretenden un

⁷⁰GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la Ley en la Constitución española". Op. cit., pág. 26.

⁷¹GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la ley en la Constitución española". Op. cit., págs. 28.

A consecuencias similares -aunque debilitadas- se llega, a juicio de A. GARRORENA, a partir del concepto de ley manejado por el parlamentarismo doctrinario, en tanto que fundado en "un sistema de dos confianzas donde, por tanto, la confianza de la Corona produce ciertos respaldos a favor del Gobierno" (Op. cit., nota 12, págs. 28-29).

En el marco de esta tradición se encuadran, asimismo, "aquellos sistemas que hoy intentan contrapesar la omnipotencia parlamentaria con la inserción de un respaldo electoral autónomo concedido al presidente de la República" tales como los regímenes mixtos, la Francia de la V República y la Constitución portuguesa actual, instaurando "una nueva técnica de legitimidad dual que prolonga y actualiza el trasnochado «principio monárquico» en flamante versión republicana" (Op. cit., pág. 29).

⁷²JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Op. cit., págs. 190-191.

fortalecimiento del Poder ejecutivo mediante "el soporte de una legitimidad «dual»"⁷³ y, más concretamente, con las estructuras fundamentadas sobre la base del "principio monárquico", a partir de las cuales resultan profundamente revisadas las consecuencias derivadas del "principio parlamentario" en los siguientes términos:

En primer lugar, encuentra una total significación la técnica de la "reserva de ley", en tanto que determinación de un específico ámbito material, en el que el concepto de ley, "en sentido material", queda indisolublemente vinculado con el concepto del Derecho, siendo utilizados ambos conceptos -partiendo de la teoría de la diferenciación de las funciones estatales entre formales y materiales-, "como criterio de la competencia de creación normativa del Parlamento".

El concepto de legislación material viene definido por el ámbito de la reserva de ley, fuera de la cual la actividad normativa del Parlamento es entendida como "un desbordamiento" de la esfera que le corresponde, confiriéndose a tales actos la cualificación de "leyes «puramente» o «meramente» formales", por lo que el concepto de ley puramente formal, afirma D. JESCH, tiene, por consiguiente, "la específica significación de marcar la transgresión de las fronteras del legislativo (aún en el caso de que la actividad parlamentaria estuviera amparada por la Constitución)"⁷⁴.

⁷³En estas coordenadas, aunque de un modo atenuado, se encuentra, a juicio de A. GARRORENA, la "práctica doctrinaria" que, en el constitucionalismo histórico español, "se superpone al texto de nuestras Constituciones monárquicas a lo largo de su vigencia".

Sin embargo, no cabe deducir del movimiento doctrinario y de su enfoque jurídico-político dualista, una identificación con el modelo dualista germánico, por cuanto que, afirma, "ni nuestra estructura era -apenas lo fue durante un brevísimo trayecto- la de una monarquía limitada", ya que "la legitimidad no pertenece aquí al Príncipe y además a las Cámaras", sino "a las Cortes con el Rey", si bien es constatable que la visión doctrinaria de nuestros juristas les imposibilitó "una visión monista y excluyentemente jacobina de la legitimidad parlamentaria y, en consecuencia, a no concebir jamás a la ley como única fuente originaria de la legalidad y del derecho".

Se trata, en todo caso, del establecimiento de una serie concatenadas de equivalencias propias en las que "el problema de las fuentes" responde al "parlamentarismo dualista o de dos confianzas como modelo estructural doctrinario", lo que supone un "Gobierno apoyado en la confianza del Rey, pero recibiendo de ahí una autonomía de movimientos menor que la que recibiría en una "monarquía limitada", donde ninguna confianza le traba", de ahí que la "potestad reglamentaria del Gobierno" cuente "con suficiente respaldo en la Corona como para ocupar espacios normativos vacíos, pero no para constituir un ámbito material independiente de la ley, dado que la doble vinculación institucional le mantiene también subordinado al Parlamento" (GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la ley en la Constitución española". Op., cit., págs. 38-42).

⁷⁴JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Op. cit., págs. 28-29.

En este sentido, según señalara O. MAYER -a quien corresponde la formulación originaria del concepto de "reserva de ley"-, mientras que "la ley da a la justicia el fundamento indispensable de su actividad", en tanto la sentencia requiere una regla de derecho preexistente, la vinculación de la ley respecto a la Administración es totalmente distinta porque, afirma, a la administración no es posible mantenerla en una dependencia tan completa. Únicamente en relación a ciertas materias se exige que la actuación administrativa tenga lugar sobre la base de una ley, mientras que, en todos los demás casos el poder ejecutivo puede intervenir libremente y en virtud "de su propia fuerza y no en virtud de la ley".

De este modo, la exclusión de la iniciativa del ejecutivo en estas materias se denomina "reserva de ley"⁷⁵, en cuyo ámbito la ley adquiere una fuerza especial que puede ser incluso "delegada", en ciertos casos, en el poder ejecutivo, en el gobierno y en sus funcionarios, a través de las denominadas autorizaciones legislativas, que son aquellas que el gobierno necesita "para dar órdenes, imponer cargas, y, de manera general, para todo lo que se traduzca en una limitación a la libertad o a la propiedad"⁷⁶.

Asimismo, el principio de legalidad es entendido desde las premisas de la "mera «vinculación negativa»" («negative Bindung») del Ejecutivo a la ley, de tal modo que su actuación -incluido el ejercicio de la potestad reglamentaria-, se encuentra habilitada con carácter general mientras "una norma legal no se lo impida expresamente", propiciando, a diferencia del sistema anterior, el incremento de las posibilidades de definir "espacios discrecionales, exentos de ley y, por tanto, de jurisdicción para dicho poder".

La correlación entre el "principio monárquico" y el principio de "vinculación negativa" en la actuación de los poderes públicos, permite la existencia de "reglamentos independientes" o "praeter legem", si bien condicionados por la relación de subordinación respecto a la "eventual supremacía de una norma legal posterior"⁷⁷, de tal modo que el Poder ejecutivo

⁷⁵MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo I: "Parte General". Op. cit., pág. 98.

⁷⁶MAYER, O.: "Derecho administrativo alemán". Tomo I: "Parte General". Op. cit., pág. 100.

Este vínculo material del concepto de ley ofrece, en opinión de R. CARRE DE MALBERG, ciertas similitudes con la teoría de Montesquieu, que "no distingue ni define los poderes más que en relación a su división, con carácter resevado y separado, respecto de los órganos", de tal modo que, afirma, debe reconocerse una "estrecha relación" entre el dualismo ley material y formal y la "doctrina separatista del Espíritu de las Leyes (CARRE DE MALBERG, R.: "La distinction des lois matérielles et formelles et le concept de loi dans la Constitution de Weimar". Bulletin de la Societé de Legislation Comparée, 1.928, pág. 610).

⁷⁷GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la ley en la Constitución española". Op. cit., págs. 30-32.

puede desarrollar, tanto actividades meramente ejecutivas de la ley, como intervenciones al margen o con independencia de ella, en el caso en que no exista ley en la materia y no se trate de una esfera sujeta a reserva⁷⁸.

De este modo, el Ejecutivo puede desarrollar una actividad reglamentaria "fuera del ámbito de la reserva legal y otra dentro de dicho ámbito", y en este último caso, la potestad reglamentaria del Ejecutivo constituye el "residuo de una potestad reglamentaria autónoma" donde el Ejecutivo no está sujeto a la limitación de su actividad impuesta por el requisito de la colaboración parlamentaria, aunque el derecho autónomo a dictar reglamentos no pueda ser nunca ejercido "contra legem", y donde los posibles apoderamientos constitucionales o legales tienen únicamente un "valor declarativo".

Sin embargo, dentro del ámbito de la reserva legal rige la tesis de la limitación en principio, del poder estatal y, en este sentido, el Ejecutivo tiene que basar su actuación en la existencia de una ley, por lo que los apoderamientos legales tienen "carácter constitutivo", en tanto permiten una actuación reglamentaria jurídicamente válida que, de otro modo, no lo sería, y en este sentido, la ley no resulta sólo un límite, sino ante todo, la causa de la actuación administrativa⁷⁹.

En última instancia, el dualismo que se encuentra en la base de una tal consideración del principio de legalidad en la Ciencia jurídica alemana, es decir, la distinción entre "ley en sentido formal" y "ley en sentido material", afirma D. JESCH, constituye una "criatura de aquella peculiar relación de conflicto entre Estado y sociedad, cuya imagen jurídica fuera el Estado constitucional del «principio monárquico»"⁸⁰, en el que, si bien el concepto de "ley en sentido formal" resulta unívoco, entendiendo por tal todo acto parlamentario revestido de la forma de ley, sin consideración a su contenido, dicha univocidad no es predicable del concepto de "ley en sentido material", por cuanto que "el contenido y el fin del concepto no pueden ser separados de la evolución histórica ni de los diversos puntos de vista y actitudes del Derecho político, de la teoría del Estado, y de la política"⁸¹.

⁷⁸Una consideración extrema de los reglamentos independientes en la que desaparece la relación de subordinación con respecto a la ley posterior, viene constituida, afirma A. GARRORENA, por el artículo 37 de la Constitución francesa de la V República, en la que se define "constitucionalmente una insólita «reserva a reglamento», infranqueable para la ley" ("El lugar de la ley en la Constitución española". Op. cit., pág. 32).

⁷⁹JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Op. cit., págs. 189-193.

⁸⁰JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Op. cit., pág. 26.

⁸¹JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de

La pluralidad de conceptos de "ley en sentido material" no hace sino plantear, a juicio de D. JESCH, la interrogante acerca de la continuidad de los principios y los conceptos cardinales del Derecho público dentro de una discontinuidad de estructuras constitucionales, admitiendo que si bien esta continuidad de principios y de conceptos "se halla claramente en función de la relación que tales principios y conceptos guarden con la estructura constitucional y del entramado que formen con la misma", en realidad el problema rara vez se formula con la necesaria precisión", admitiéndose sin más la continuidad de los conceptos, "sin pararse a indagar si subsiste o no un fundamento firme que continúe sirviendo de asidero a los mismos"⁸².

- b) La solución jurídica del conflicto presupuestario en la Monarquía constitucional prusiana: La Ley de Presupuestos como Ley "en sentido formal".

En todo caso, a partir de las coordenadas lógico-institucionales derivadas del "principio monárquico", el planteamiento del conflicto presupuestario prusiano con el triunfo del Ejecutivo monárquico sobre el Parlamento⁸³, vino a ser descrito en términos jurídicos a través del concepto material de ley en la obra de P. LABAND ("Das Budgetrecht nach den Bestimmungen der preussischen Verfassungsurkunde unter Berücksichtigung der Verfassung des norddeutschen Bundes. Berlín, 1871")⁸⁴, elevando así lo que constituía un conflicto competencial de carácter político a "la esfera de la lógica jurídica"⁸⁵.

La definición de la ley como aquella norma "cuyo contenido sea un precepto jurídico" supone, a juicio de P. LABAND, el carácter accesorio de los rasgos de generalidad y permanencia de la ley, considerando que el concepto de ley no requiere la formulación de "normas jurídicas generales", ni tampoco de "normas jurídicas permanentes", siendo perfectamente lícito y, en algunos casos, inevitable, incluir en las leyes las llamadas

legalidad". Op. cit., págs. 14-15.

⁸²JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Op. cit., págs. 6-7.

⁸³JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Op. cit., pág. 27.

⁸⁴En el presente estudio se utilizará la edición de "Derecho Presupuestario", publicada por el Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1.979, en la que se incluye una Introducción a cargo del Prof. A. Rodríguez Bereijo.

⁸⁵JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Op. cit., pág. 29.

"disposiciones transitorias" o promulgar "disposiciones legales cuyo periodo de vigencia es breve ya en su origen".

Porque, en todo caso, lo que importa al concepto material de ley, es decir, "el criterio esencial de la ley estriba en el contenido", de tal modo que una disposición que no contenga ninguna norma jurídica ni declare regla alguna aplicable a una determinada situación de hecho, afirma P. LABAND, "no es ley en el sentido aquí estudiado", resultando indiferente la forma que adopte esta disposición siempre que sea "intrínsecamente válida"⁸⁶.

La aplicación de tales principios al artículo 99 de la Ley Constitucional prusiana, según el cual "el Presupuesto del Estado se fijará anualmente por medio de una ley", significa que la fijación del Presupuesto del Estado "se hará anualmente de conformidad entre la Corona y ambas Cámaras", excluyendo, por lo tanto, cualquier tipo de disposición jurídica de origen gubernamental. Pero lo que en ningún caso se deduce de dicho precepto, afirma, es que la fijación anual del Presupuesto por el Gobierno y la representación del pueblo sea un acto legislativo "en el sentido material de la expresión"⁸⁷.

Entendiendo por contenido jurídico aquel que afecte al status del individuo o de la comunidad política, P. LABAND concluye en la negación del carácter material de la ley del Presupuesto. El Presupuesto "es una cuenta", y una cuenta "no contiene reglas -y mucho menos reglas de Derecho-, sino hechos; una cuenta registra, por medio de breves indicaciones cuantitativas, los gastos e ingresos ya producidos o los que son de prever", de tal modo que, realmente, el Presupuesto no fundamenta la obligación jurídica para obtener ingresos o realizar gastos, sino que, más bien, la presupone, limitándose "a recoger sus resultados financieros"⁸⁸.

⁸⁶ LABAND, P.: "Derecho Presupuestario". Op. cit., págs. 8-9.

De este modo, a juicio del autor, "es posible, desde un punto de vista material", que "los actos de voluntad del Estado que por su contenido no sean leyes, solamente se ejerciten en el caso de conformidad de la Corona y el Parlamento", como sucede, afirma, en el caso de la "Ley de 28 de diciembre de 1866, relativa a la concesión de pensiones extraordinarias en reconocimiento de sobresalientes méritos contraídos en la última guerra" a los presidentes de los gabinetes ministeriales y a varios generales, cuya naturaleza no es otra que "una resolución por la que ambas Cámaras expresan su conformidad a la propuesta del Rey", conformidad que es constatada "por medio de su expresión legal", de tal modo que, si bien "desde un punto de vista formal se siguió el mismo procedimiento prescrito en el ordenamiento para la aprobación de una ley", desde "un punto de vista material, no se promulgó una ley, sino que se ejecutó un acto propio de la actividad discrecional del Gobierno" ("Derecho Presupuestario". Op. cit., págs. 11-12).

⁸⁷ LABAND, P.: "Derecho presupuestario". Op. cit., pág. 17.

⁸⁸ LABAND, P.: "Derecho presupuestario". Op. cit., pág. 22.

De la definición en tales términos del Presupuesto cabe destacar, a juicio de A. RODRIGUEZ BEREIJO, "dos notas que constituyen el rasgo característico de la doctrina jurídico-presupuestaria de Laband, que luego pasará a la doctrina posterior tanto alemana como extranjera", de un lado, la consideración del Presupuesto "como acto administrativo", es decir, como "cuenta o plan de gestión que expresa numéricamente las estimaciones previas de ingresos y gastos del Estado", y de otro, la consideración del Presupuesto como "ejemplo típico de «legislación materialmente vinculada»", según la expresión acuñada y desarrollada por G. Jellinek, en contraposición a la de «legislación libre»⁸⁹.

Porque, el Presupuesto, no origina por sí derechos ni obligaciones, sino que tiene un fundamento legal independiente, normalmente con un carácter de permanencia del que carece la ley presupuestaria y que ésta debe respetar, en tanto constituye el "fundamento jurídico" de las obligaciones de los ingresos y gastos que ella contempla⁹⁰.

Desde la premisa según la cual el "establecimiento del Presupuesto no satisface ninguna necesidad del Derecho", respondiendo, por el contrario, "a una necesidad de la Economía", la materia presupuestaria queda desvinculada, en la tesis de P. LABAND, de la función legislativa, pues ni la elaboración del Presupuesto, ni el control de las cuentas tienen nada que ver con la legislación sino, en todo caso, con el ámbito de atribuciones de la Administración.

De este modo, la intervención parlamentaria en relación al Presupuesto constituye, en última instancia, una participación en el poder ejecutivo, y la presentación de las cuentas presupuestarias al Parlamento viene a suponer el sometimiento de la Administración al control permanente de la representación nacional.

Este control, según especificará con posterioridad el propio autor, en su "Derecho Público del Imperio Alemán" (1.876), deriva precisamente de la consideración de la forma legislativa como expresión del "asentimiento del Bundesrat y del Bundestag", cuya consecuencia jurídica consiste en "descargar al gobierno del Imperio de toda responsabilidad", principio que, en opinión de P. LABAND, "no constituye una particularidad del derecho presupuestario" sino que es válido

⁸⁹La distinción entre "actividad libre" y "actividad reglada" es utilizada por G. JELLINEK como criterio último de clasificación de las funciones de los órganos del Estado, considerando a la primera como una actividad libre y primaria que constituye el fundamento de "todas las demás actividades", y que se determina "por el interés común", aunque no se expresa "mediante una regla especial jurídica", mientras que, por el contrario, la segunda "se propone la satisfacción de un deber de derecho" (JELLINEK, G.: "Teoría General del Estado". Traducción de la Segunda edición alemana y Prólogo por Fernando de los Ríos. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1.970, págs. 467-470.

⁹⁰RODRIGUEZ BEREIJO, A.: "Estudio Preliminar". Op. cit., págs. LVI-LVII.

para todos los actos de gobierno, a través de la aplicación de un principio general de gran importancia en el derecho público según el cual, "aquel que es responsable de sus actos respecto de otro se encuentra, con motivo del asentimiento de este último respecto a una de estas acciones, descargado de toda responsabilidad en lo que se refiere a esta misma acción; sin que sea relevante que el consentimiento se de por anticipado o a posteriori".

Por lo tanto, la forma específica de ley respecto al Presupuesto del Estado, constituye un elemento completamente accesorio, donde lo principal consiste en la "necesidad del asentimiento de las dos asambleas", resultando igualmente innecesarias tanto la "redacción oficial", como la "publicación" de este asentimiento, por lo que, según el autor, "la forma más simple es aquella que se emplea cuando se trata de autorizar los excesos presupuestarios o los gastos extra-presupuestarios", donde el gobierno es descargado de toda responsabilidad después de que las asambleas acuerden la autorización o el descargo por sí mismas, es decir, sin emplear la forma de ley.

La accesoriedad de la forma de ley en materia presupuestaria es reforzada, además, en el razonamiento del autor, a través de la constatación de que la ley de Presupuestos se diferencia, respecto de las demás leyes, por el hecho de que en ella, la forma de ley no coincide exactamente con el asentimiento de los órganos legislativos, pues mientras que en la redacción de la ley de presupuestos y, consecuentemente, en su promulgación, no se mencionan más que los capítulos y sus sumas con indicación del número de títulos, la decisión de las Cámaras "se extiende, al contrario, a los mismos títulos y a los artículos que ellos contienen"⁹¹.

Sin embargo, en última instancia, la adopción de la "forma" legislativa del Presupuesto lleva a P. LABAND a matizar las consecuencias derivadas de la negación de su carácter material de ley, entendiéndolo que no existe ningún impedimento jurídico para admitir también en la ley presupuestaria disposiciones legales de carácter material, si bien tales disposiciones se diferencian, también "en su aspecto externo, del reagrupamiento de gastos e ingresos", de tal modo que cabe diferenciar en la ley presupuestaria "dos partes muy distintas entre sí: por un lado, el Presupuesto propiamente dicho y, por otro, la ley que lo establece".

Precisamente, constata el autor, con frecuencia, dicha ley contiene además otras disposiciones que señalan la cobertura de los recursos necesarios para hacer frente a los gastos o crean el fundamento jurídico por el que se legitiman las partidas de ingresos y gastos que se enumeran en el Presupuesto, de ahí que sea posible "modificar con la ley presupuestaria, y a través de

⁹¹LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". París: V. Giard & E. Briere, 1.904, págs. 291-293.

ella, las leyes tributarias vigentes".

Aunque reconoce que "puede ser inoportuno" incluir en la ley que establece el Presupuesto un contenido que puede formularse igualmente en "una ley especial", si el Gobierno y las dos Cámaras manifiestan su acuerdo, y si la Corona la sanciona y la promulga de acuerdo con los trámites constitucionales, la validez jurídico-pública de dicha ley no puede ser impugnada, en virtud de la vigencia temporalmente limitada de las disposiciones que contenga, aún en el caso de que en la ley presupuestaria "se incluya una disposición que no tenga absolutamente ninguna relación con el régimen financiero"⁹².

De este modo, establece la distinción entre el "efecto material" y la "fuerza formal" de la ley de presupuestos, entendiendo que en base al primero, descarga al Gobierno de responsabilidad, siempre que actúe de acuerdo con las prescripciones contenidas en el Presupuesto, mientras que la fuerza formal de la ley de presupuestos resulta equiparable a la de las demás leyes, por lo no cabe predicar de esta ley los efectos de las leyes materiales en tanto no incide en la situación jurídica vigente en el Estado.

Por lo tanto, a partir de su consideración "formal", no obstante las peculiaridades del procedimiento legislativo de aprobación del Presupuesto respecto del procedimiento legislativo ordinario, contenidas en el artículo 62, párrafo 3 de la Ley Constitucional prusiana, en opinión de P. LABAND, resulta de todo punto "improcedente" sustraer al Senado el derecho de modificar los proyectos de ley "por combinarse éstos con el Presupuesto, convirtiéndose en un proyecto de ley unitario", o dificultarle la "condena de un precepto jurídico" en el proyecto mediante la imposición de la obligación de aprobar el precepto propuesto o rechazar la totalidad del Presupuesto⁹³.

Pero, además, las consecuencias jurídico-políticas de esta construcción, según constata el profesor de Königsberg, afectan tanto a "los límites jurídico-políticos" del derecho de la representación política a aprobar el Presupuesto, como a "los efectos jurídicos" derivados de la aprobación o la no aprobación del Presupuesto anual.

Así, respecto a la primera de las consecuencias citadas, P. LABAND parte de un entendimiento no rígido del principio de

⁹²LABAND, P.: "Derecho presupuestario". Op. cit., págs. 28-29.

⁹³Tales consideraciones conducen al autor a extender, la distinción antes constatada entre el Presupuesto propiamente dicho y la ley presupuestaria, a las diferentes competencias constitucionalmente reconocidas a las Cámaras en materia presupuestaria, entendiendo que el "verdadero sentido" de lo dispuesto en el apartado 3 del art. 62, limita la restricción impuesta al Senado, únicamente "al Presupuesto en sentido estricto, es decir: al plan financiero" ("Derecho presupuestario". Op. cit., pág. 29).

separación de poderes, según el cual la función del Gobierno no se reduce a una mera ejecución de las leyes, si bien en el marco de la creación normativa del Ejecutivo, desde un punto de vista negativo, las leyes constituyen "barreras" que se ponen a dicha actividad y, desde un punto de vista positivo, pueden imponer al Gobierno una determinada actuación.

Siendo la fijación del Presupuesto "un negocio jurídico-administrativo", existirán aspectos relativos a ciertos ingresos y gastos en los que el Ejecutivo deba acomodarse a lo dispuesto por la legislación vigente, mientras que, en aquellos aspectos no regulados legalmente, tendrá un campo libre de acción para "la ponderación política y administrativa", de ahí que la facultad del Parlamento de modificar el Presupuesto presentado por el Gobierno -"es decir: suprimir, reducir o aumentar alguna o algunas de las partidas del mismo-", deba ser diferenciada según una división del Presupuesto en dos sectores conceptuales: el del que está circunscrito por el Derecho vigente y el del que está fuera del mismo⁹⁴.

Porque, en todo caso, la bifurcación del principio de legalidad financiera a través del establecimiento del impuesto mediante leyes especiales y autónomas, independientes de la ley de Presupuestos, viene a suponer, a juicio de P. LABAND, la reducción de la intervención presupuestaria del Parlamento al "derecho de aprobación de los gastos".

Desde esta perspectiva, la consideración de la naturaleza jurídica de la fijación del Presupuesto como un acto administrativo, introduce "sustanciales limitaciones" a la facultad del Parlamento en relación a la facultad de aprobar los gastos presupuestarios, pues a través del ejercicio de esta función el Parlamento no puede derogar ni siquiera indirectamente, "mediante decisiones unilaterales y sin la aprobación de la Corona, el Derecho vigente ni las instituciones estatales legalmente existentes"⁹⁵.

El acuerdo "libre" del Monarca y de ambas Cámaras que impone el artículo 99 de la Ley Constitucional prusiana respecto a la aprobación del Presupuesto carece, por lo tanto, de consecuencias jurídicas y políticas en la tesis de P. LABAND, excluyendo, al mismo tiempo, la "obligación jurídica" de que el Parlamento autorice el proyecto de Presupuesto presentado por el Gobierno, y la "obligación jurídica" de que el Gobierno haya de consentir las modificaciones hechas en el mismo por la Cámara de diputados", dando lugar, a su vez, tanto a la negación del parlamentarismo, como de la posible facultad del Rey de fijar unilateralmente el Presupuesto sin la participación del Parlamento⁹⁶.

⁹⁴ LABAND, P.: "Derecho presupuestario". Op. cit., págs. 35-36.

⁹⁵ LABAND, P.: "Derecho presupuestario". Op. cit., pág. 61.

⁹⁶ LABAND, P.: "Derecho presupuestario". Op. cit., págs. 124-125.

De este modo, considerando que la ley del Presupuesto no constituye el "fundamento legal" ni de la realización de gastos ni de la recaudación de ingresos", sino únicamente la manifestación del acuerdo entre el Gobierno y el Parlamento sobre la necesidad y conveniencia de las sumas en ella indicadas⁹⁷, el efecto derivado de la falta de acuerdo en la aprobación de la ley de Presupuestos -circunstancia que no es prevista por la Ley Constitucional-, consiste en que el Gobierno mantiene su facultad para efectuar gastos aunque con la "obligación de obtener la autorización del Parlamento" en relación a los mismos⁹⁸.

En este sentido, P. LABAND diferencia los gastos, según sean "gastos necesarios" o "gastos facultativos". Los primeros constituyen aquellos gastos que el gobierno está legalmente obligado a realizar, sobre los cuales no cabe la posibilidad de supresión por las Cámaras en la discusión de la ley de presupuestos y que, en el supuesto de no aprobarse dicha ley o de retrasarse su aprobación, deben, en todo caso, "ser efectuados por el gobierno", y respecto de los cuales éste adquiere una responsabilidad idéntica al supuesto de los excesos presupuestarios, mientras que, en relación a los "gastos facultativos", el gobierno no tiene ninguna obligación jurídica.

De esta contraposición deriva, al menos en cierto sentido, y en contra de la negación frontal de esta naturaleza por el propio autor, el carácter de "fundamento jurídico" de la ley de presupuestos para la realización de ciertos gastos pues, según afirma, en el caso en que ninguna ley especial conceda al Gobierno el derecho a efectuar un gasto, deberá ser autorizado "por la ley de presupuestos".

Concretamente, en relación a estos "gastos facultativos",

Lo que supone, según señala A. RODRIGUEZ BEREIJO, la oposición y negación de P. Laband de "las dos posiciones doctrinales extremas sobre la naturaleza del Presupuesto que entonces se debatían". De un lado, la "liberal-parlamentaria" que, según reconoce el propio Laband, "desde el punto de vista histórico enlaza con la teoría anarquista, con un estado de cosas enemigo de todo orden sólidamente establecido y a los ideales difundidos por la Revolución francesa", según la cual "la Ley del Presupuesto constituye la única y exclusiva base legal de la administración financiera del Estado y la que autoriza jurídicamente al Gobierno a percibir los ingresos y ejecutar los gastos públicos", demostrando "su aversión al liberalismo, al régimen parlamentario y a la democracia" y, de otro, la posición "monárquica absolutista", "sustentada por el Gobierno en los años del conflicto prusiano y por los nostálgicos más reaccionarios del ancien régime" ("Estudio Preliminar". Op. cit., pág. LXIX).

⁹⁷ Cuyo fundamento legal, existe sin necesidad de Presupuesto en la legislación propia de los tributos en el caso de los ingresos, y en las "obligaciones jurídico-civiles del Estado, nacidas de contratos ya cerrados", por lo que se refiere a los gastos (LABAND, P.: "Derecho presupuestario". Op. cit., pág. 58).

⁹⁸ LABAND, P.: "Derecho presupuestario". Op. cit., pág. 126.

la falta de la Ley de Presupuestos tiene como efecto "forzar al gobierno a renunciar a los mismos y, en el caso de que, exigencias imprevistas, el gobierno se viera obligado a efectuar gastos de esta naturaleza, la responsabilidad que asume al respecto es "análoga a la que asume, en relación a los gastos extra-presupuestarios"⁹⁹.

Porque, en último término, a pesar de que en la práctica del Imperio alemán, el supuesto de la no aprobación de la Ley de Presupuestos había sido resuelto a través de una solución distinta a la que originó el conflicto presupuestario prusiano, mediante la utilización de la prórroga provisional de La ley de Presupuestos anterior¹⁰⁰, P. LABAND califica de "anomalía" el funcionamiento de la administración financiera en base a la prórroga provisional del presupuesto anterior, considerando que, aún en el caso de que se admita que la prórroga provisional del último presupuesto constituye un procedimiento conforme al "«principio constitucional»", la cuestión, sin embargo, no se resuelve pues, al igual que la misma ley de presupuestos, "la ley referente a la prórroga provisional del presupuesto precedente puede tener toda clase de obstáculos".

De este modo, entiende que los efectos derivados de la no aprobación de la ley de presupuestos no excluye la existencia de una responsabilidad por parte del Gobierno, si bien éste, al no estar obligado a suspender su actividad administrativa, desarrolla esta actividad "bajo su propia responsabilidad", entendida como responsabilidad "en el sentido constitucional de la palabra, es decir, de la responsabilidad del canciller del Imperio respecto al Bundesrat y al Reichstag", sin que la aprobación de un Presupuesto a través de una "ordenanza imperial" tenga como efecto el descargo de la misma pues, en este caso, un Presupuesto así establecido no reemplaza a la Ley de Presupuestos, que es la que manifiesta la relación existente entre el Canciller del Imperio y el Bundesrat y el Reichstag, siendo competencia exclusiva de las Cámaras la liberación de la responsabilidad constitucional del Canciller¹⁰¹.

En todo caso, las distintas justificaciones del concepto formal de ley, no conducen, necesariamente al menos, a teorías presupuestarias diametralmente opuestas pues, incluso los adversarios del concepto formal de ley admiten la existencia de

⁹⁹LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". Op. cit., págs. 317-320.

¹⁰⁰Ley del Imperio, de 26 de Marzo de 1.877, relativa a la prórroga provisional del presupuesto del Imperio alemán para el trimestre de 1 de Enero de 1.877 al 31 de Marzo de 1.877 y la Ley del Imperio de 30 de Marzo de 1.878, relativa a la prórroga provisional del presupuesto del Imperio alemán para el año presupuestario 1.877-78, al mes de Abril de 1.878. (Citadas por P. LABAND: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". Op. cit., pág. 312, nota 1).

¹⁰¹LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". Op. cit., pág. 313-315.

un fundamento legal independiente y preexistente que el Presupuesto debe respetar, así como que las alteraciones presupuestarias no constituyen infracciones jurídicas.

En última instancia, en opinión de P. LABAND, el aspecto realmente discutido de la ley de presupuestos no se refiere más que indirectamente con la teoría de la relación que existe entre la forma de la ley y su contenido. Se trata, afirma, "de saber si una ley presupuestaria periódica concede al gobierno el derecho constitucional y obligatorio de percibir los ingresos y de efectuar los gastos, en otras palabras, si a falta de una tal ley, la continuación de la administración es, en consecuencia, ilegal y contraria a la Constitución"¹⁰², lo que equivale, en último término, a la determinación de las relaciones que, en virtud de la Ley de Presupuestos, se establecen entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Este aspecto, que en la tesis de P. LABAND no llega a hacerse explícito por la negación del autor del régimen parlamentario es, sin embargo -partiendo de premisas básicamente iguales a las de Laband-, puesto de manifiesto por Arndt.

Así, respecto a la distinción de Arndt entre las relaciones que existen entre el Gobierno y las Cámaras y las relaciones entre el Estado y sus acreedores, y la consiguiente afirmación de que "únicamente" respecto de las primeras y no de las últimas, tiene importancia el Presupuesto, P. LABAND afirma, que se trata de una "distinción incontestablemente exacta pero, también incontestablemente, no es nueva".

A partir de la consideración de que la votación del Presupuesto tiene la significación de posibilitar al Gobierno la realización de los gastos contenidos en el Presupuesto, Arndt deriva una consecuencia, asimismo, inadmisibles para P. LABAND, que el rechazo del presupuesto constituye, para la mayoría parlamentaria, "un medio de derribar al gobierno", viniendo a resolver el conflicto entre Legislativo y Ejecutivo en relación a la aprobación de la Ley de Presupuestos, "simplemente con la retirada del gobierno", consecuencia que, a juicio de P. LABAND, se deriva, precisamente, de "las teorías que ven en la ley de presupuestos el poder dado al gobierno para efectuar los gastos"¹⁰³.

La crítica a esta consecuencia derivada de la tesis de Arndt, pone de manifiesto que la referencia a la "responsabilidad constitucional", asumida por el gobierno respecto de la realización de ciertos gastos sin la base de la Ley de Presupuestos en la teoría de P. Laband, no constituye un supuesto de "responsabilidad política", al menos en el sentido

¹⁰²LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". Op. cit., pág. 359.

¹⁰³LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". Op. cit., págs. 368-370.

técnico en que ésta es entendida en el sistema de gobierno parlamentario, sino todo lo más -como corresponde a un sistema de monarquía constitucional-, a un tipo de responsabilidad "penal" o en todo caso "moral" que en determinados supuestos puede suponer la retirada de un ministro en concreto, pero difícilmente fundada en la manifestación de una desconfianza parlamentaria.

En este sentido, P. LABAND diferencia el sistema parlamentario británico, donde la primacía política del Parlamento hace innecesario para derribar al Gobierno el rechazo de la Ley de Presupuestos, siendo suficiente para obtener este resultado "la expresión de un voto de desconfianza, el rechazo de una proposición importante, o la negativa de autorización de un artículo de los ingresos o de los gastos", del parlamentarismo establecido en Francia y en Bélgica, donde el poder del Parlamento -"desprovisto de todo fundamento histórico"-, requiere el establecimiento de un principio expreso que sitúe al Gobierno bajo la dependencia del partido mayoritario en el Parlamento, siendo éste, el sentido que debe darse al principio según el cual "el gobierno no puede efectuar ni ingresos ni gastos si no está autorizado cada año por el Parlamento".

Sin embargo, concluye, "el derecho público constitucional germano-prusiano no conoce el gobierno parlamentario; únicamente conoce un gobierno imperial y real", por lo que la aplicación práctica de esta teoría, que supone que el poder político y la voluntad preeminente residen en una asamblea parlamentaria, no puede ser aplicada a Prusia ni al Imperio¹⁰⁴.

Asimismo, la crítica a la tesis de G. Jellinek viene a destacar la obtención de consecuencias diametralmente opuestas a la consideración de la Ley de Presupuestos como acto administrativo pues, a juicio de P. LABAND, si bien G. Jellinek admite que el Presupuesto es un "plan de gestión", que la fijación del mismo constituye "un acto administrativo" y que la libertad legislativa se encuentra "limitada por todas las leyes que establecen los ingresos y gastos permanentes", G. Jellinek deduce consecuencias erróneas de "estos principios exactos" cuando afirma que la Ley de Presupuestos "constituye desde el punto de vista constitucional, la condición requerida y necesaria de la administración financiera"¹⁰⁵.

Igualmente errónea es, para P. LABAND, la consecuencia derivada de dicho principio en el supuesto en que no sea aprobada la Ley de Presupuestos pues, según señala G. Jellinek, en el caso de que esta condición no sea ejercida y la Constitución de un Estado determinado, no prevea de modo expreso la continuación de la administración pública en

¹⁰⁴ LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". Op. cit., págs. 371-372.

¹⁰⁵ LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". Op. cit., págs. 363-364.

ausencia de una ley de presupuestos, el mantenimiento de la administración financiera por el Gobierno constituye "una inconstitucionalidad formal".

A juicio de P. LABAND, esta teoría no se diferencia de la doctrina que ve en la Ley de Presupuestos un poder necesario para que el gobierno pueda continuar la gestión de los asuntos públicos pues, si el gobierno debe, cada año, ser autorizado, "bajo la forma de ley de presupuestos", para el desarrollo de la administración financiera, resulta que esta autorización constituye la "«condición»" bajo la cual el gobierno tiene ese derecho.

Pero, además, la tesis de G. Jellinek según la cual a falta de aprobación de la Ley de Presupuestos, será necesario reemplazar esta ley "por una ordenanza presupuestaria", constituye, para P. LABAND, "un puro sofisma", pues un Presupuesto establecido por el gobierno en ausencia de una Ley de Presupuestos para mantener la organización de la gestión pública, no supone, desde el punto de vista jurídico, reemplazar a la ley de presupuestos, y no puede pretender reemplazarla al carecer dicha ordenanza de la facultad de descargar al Gobierno de la responsabilidad respecto a las Cámaras, de ahí que un Presupuesto así establecido, afirma, "no es más anticonstitucional que constitucional: es jurídicamente irrelevante" dejando, en última instancia, sin resolver el problema a través de reglas jurídicas¹⁰⁶.

Critica, a su vez, la consideración del Presupuesto por O. Mayer como un "testimonio de la oportunidad de los gastos a efectuar" por considerar que, además de ser el término "testimonio" un concepto "vago" y "equívoco", el autor atribuye al mismo el "«efecto jurídico» formal de «impedir» al gobierno efectuar, en general, ningún gasto sin haber obtenido este testimonio" de la representación popular, de tal modo que, de no obtenerlo, la actuación reglamentaria del Gobierno constituye una "ilegalidad constitucional" respecto a la representación popular.

Desde tales premisas se deduce que, en la tesis de O. Mayer, el "testimonio" equivale a una "autorización constitucional necesaria" dada al gobierno a fin de realizar los gastos. Pero, además, P. LABAND critica que la aplicación de este concepto a los ingresos contenidos en el Presupuesto, quede reducida "a la nada", pues al igual que respecto de los gastos, el Gobierno "no puede percibir los ingresos legalmente establecidos sin haber obtenido este «testimonio»"¹⁰⁷.

En todo caso, la consideración del Presupuesto por O. MAYER adquiere una singular relevancia tras su constatación del

¹⁰⁶ LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". Op. cit., págs. 365-366.

¹⁰⁷ LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". Op. cit., págs. 367-368.

fenómeno de la "bifurcación del principio de legalidad financiera" pues, según estima, "cuando todos los impuestos, por principio, llegan a ser permanentemente consentidos de una vez y para siempre. Entonces desaparece la causa jurídica que ha dado, originariamente, al presupuesto su fuerza obligatoria para el gobierno" pero, en tales circunstancias, señala, la previsión constitucional de que el presupuesto debe fijarse en forma de ley, adquiere una "importancia soberana", concretada, afirma, en el "reconocimiento directo del derecho de presupuesto" que sin ella no existiría.

En todo caso, el reconocimiento constitucional del principio de legalidad presupuestaria diferenciado del principio de legalidad tributaria, afirma O. MAYER, no constituye un "derecho nuevo", pues ni la Constitución belga ni la prusiana, que la imita, ni la del Imperio -"que, por su parte, sigue a esta última"-, han aportado una idea novedosa. El único propósito de tales textos constitucionales, es "confirmar el derecho de presupuesto" tal como lo ofrece, con carácter general, la organización del Estado constitucional.

Desde tales premisas, la exigencia constitucional de la Ley del Presupuesto significa, en primer término, que el Gobierno está obligado a someter el Presupuesto a la representación nacional, sin que tenga que llevar aparejado un consentimiento de impuestos para que ese Presupuesto se fije en forma de una ley y, en segunda instancia, que "el gobierno está vinculado frente a la representación nacional", por el presupuesto fijado, en el sentido de que no puede gastar los fondos públicos en otros fines ni en sumas superiores a las que prevé dicho presupuesto, exactamente como si se hubiera dado sobre esta base un consentimiento de impuestos¹⁰⁸.

De esta consideración, concluye el propio autor que la fijación del Presupuesto, por sí misma, no pertenece al Derecho administrativo, sino que su influencia sobre él recae "sólo de una manera indirecta", por lo que excluye su consideración en el marco del análisis de las "manifestaciones del poder tributario", por cuanto que -y respondiendo a las críticas acerca de la utilización de la palabra "testimonio" formuladas por P. Laband-, a su juicio la intervención de la representación nacional en la aprobación de la Ley del Presupuesto no constituye una "autorización", si por ella se entiende "hacer capaz a alguien de producir un efecto jurídico", pues sería "falso" hacer depender el poder del Gobierno para administrar la hacienda de una autorización de la representación nacional.

Este es el supuesto, afirma, propio de los países en que la soberanía nacional y el gobierno parlamentario forman la base de la Constitución, pero "en Alemania el Gobierno recibe la autorización de administrar la hacienda directamente de la

¹⁰⁸ MAYER, O.: "Derecho Administrativo alemán". Tomo II: "Parte especial. Poder de policía y Poder tributario". 2 edición inalterada. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1.982, págs. 192-193.

misma Constitución", de tal modo que la comprobación previa de la necesidad de los gastos es sólo "una formalidad" que debe observarse en ocasión de dicha función, una condición de forma¹⁰⁹.

Las objeciones de P. LABAND se extienden, asimismo, al denominado "dogma de la transubstanciación" de la teoría jurídica de Hänel, a través del cual la "forma de ley" conlleva en sí misma el contenido jurídico, y la atribución a esta "forma" de la capacidad de "transformar" en precepto jurídico todo lo que ella contiene, ya sea una "instrucción de servicio, una orden administrativa, una ordenanza en el sentido material de la palabra", tesis que, aplicada a la Ley de Presupuestos, supone la errónea consideración, a su juicio, de que un Presupuesto de los ingresos y de los gastos, al ser establecido por la vía legislativa, sufre una transformación fundamental en cuanto a su naturaleza jurídica y se convierte en un "«precepto jurídico»", lo cual es totalmente inaceptable desde la perspectiva de P. LABAND¹¹⁰.

Otra consideración merece a P. LABAND -llega a calificarla de "genial"-, la afirmación de von Martitz según la cual:

"No hay mayor sin sentido que decir que la evaluación anual de los gastos y de los ingresos del Estado debe ser una ley, lo que nunca puede ser, lo que nunca ha sido, ni en Prusia, ni en Bélgica, ni en Inglaterra, (...). Es una frivolidad inaudita pretender que la base jurídica en la que se apoya el Estado para efectuar sus gastos y percibir sus ingresos, sea una ley que debe ser votada cada año".

Sin embargo, a pesar del excelente punto de partida, la teoría de Von Martitz adolece de una serie de "lagunas" que conducen a su autor a formular consecuencias contrarias a su hipótesis. Así, afirma P. LABAND, partiendo del concepto de ley en sentido material, Von Martitz señala que en toda ley, sea cual sea su contenido, "se contiene el derecho del Estado", de ahí que el "presupuesto de administración pública fijado bajo la forma de la ley viene a formar parte integrante del «orden jurídico»".

Pero, cuando la Constitución ordena establecer el

¹⁰⁹MAYER, O.: "Derecho Administrativo alemán". Tomo II: "Parte especial. Poder de policía y Poder tributario". Op. cit., nota 17, págs. 194-195.

Dicha consideración del Presupuesto, señala el propio autor, "comprende todo lo que LABAND atribuye a la fijación del presupuesto, agregando un elemento nuevo que debe ser indispensable". Sin embargo, precisamente es esta la característica que aleja la tesis de O. MAYER de la de P. LABAND, pues como el primero de ellos reconoce, para P. LABAND "todo el derecho de presupuesto cae en vacío, porque le quita toda importancia jurídica seria" (Op. cit., nota 17, pág. 195).

¹¹⁰LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". Op. cit., págs. 385-386.

Presupuesto por medio de una ley, el Gobierno, concluye Von Martitz, "no puede sino tomar de la ley de presupuestos el pleno poder que le es necesario para manejar la administración financiera de conformidad a las medidas autorizadas por esa misma ley"¹¹¹.

Finalmente, tampoco resultan admisibles, a juicio de P. LABAND, los argumentos esgrimidos por Zorn -a pesar de la dura crítica de este autor al sistema presupuestario franco-belga que es calificada por LABAND como fruto de "un absoluto pesimismo"- pues, a juicio de P. LABAND, no se fundan "verdaderamente en el derecho vigente en Prusia y en el Imperio alemán".

Tales son, en lo esencial, las hipótesis y las consecuencias derivadas de la construcción jurídica del Derecho presupuestario de P. LABAND, cuya publicación viene a suponer la vinculación de las tesis de la Ciencia jurídica europea, sobre la naturaleza jurídica del presupuesto, a la controversia respecto a la consideración de un "valor científico" y la conformidad al "derecho público constitucional", de la distinción entre leyes en sentido material y leyes en sentido formal¹¹².

¹¹¹ LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". Op. cit., págs. 373-376.

¹¹² LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". Op. cit., págs. 357-358.

4. Las "innovaciones" del parlamentarismo de entreguerras.

Su incidencia en los principios presupuestarios "clásicos".

- a) Las competencias del Ejecutivo en las sucesivas "redefiniciones" del parlamentarismo.

El constitucionalismo inmediatamente posterior a la Primera Guerra Mundial, viene a introducir importantes transformaciones constitucionales en el modelo clásico dualista del parlamentarismo vigente en la Inglaterra previctoriana y en la Monarquía de Julio francesa, caracterizado por su afirmación sobre la base del principio de igualdad y de la colaboración de poderes, y que tiene su expresión más característica, en el marco de la articulación jurídico-política de los órganos del Estado, en el "binomio responsabilidad-disolución" y, en su última expresión, en el equilibrio entre la mayoría parlamentaria y el gobierno que emana de ella.

Así, resulta un hecho comúnmente constatado que después de la Primera Guerra Mundial, la expansión del régimen parlamentario en las nuevas constituciones obedece a los postulados de la "teoría monista" del mismo, que tiende a considerar la responsabilidad gubernamental como "el único criterio del parlamentarismo"¹¹³.

En este sentido, afirma B. MIRKINE-GUETZEVITCH que para las nuevas Constituciones, el problema de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo es "el problema capital a resolver", y los vestigios absolutistas del pasado condicionan la actividad de los constituyentes europeos, que se caracteriza por una "desconfianza" hacia el Ejecutivo democrático, que conduce a conceder el predominio al poder legislativo.

En última instancia, esta tendencia se manifiesta en la consideración del mecanismo de la responsabilidad parlamentaria ordinaria del gobierno ante el Parlamento como "garantía de libertad", como un mecanismo insuficiente que impone a los constituyentes la necesidad de "ir más lejos", a través de la negación de la formación del Gabinete al poder Ejecutivo, la reserva a las Cámaras de la elección de los ministros o del presidente del Consejo, la adopción de instrumentos de democracia directa como el referéndum y la iniciativa popular, en una tendencia "a debilitar al ejecutivo y a subordinarlo al legislativo"¹¹⁴.

De este modo, según señala G. BURDEAU, la comparación del

¹¹³LAVAUX, Ph.: "Le parlementarisme". Op. cit., págs. 26-28.

¹¹⁴MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". París: M. Giard, 1.931, pág. 7.

régimen parlamentario de los Estados donde funcionaba antes de la guerra con la forma de gobierno adoptada por ciertas constituciones calificadas como "parlamentarias", arroja como conclusión que el sistema parlamentario anterior a la guerra "resulta considerablemente modificado tras la agitación constitucional consecutiva a los tratados de paz", aunque tales transformaciones no alteran la verdadera esencia del régimen parlamentario, en tanto derivan de la introducción de "elementos heterogéneos" en el modelo general¹¹⁵.

No obstante, el modelo de parlamentarismo de las Constituciones posteriores a la I Guerra Mundial viene caracterizado, en opinión de B. MIRKINE-GUETZEVITCH, por su articulación "en una forma jurídica estricta y completa"¹¹⁶, que contrasta con el parlamentarismo hasta entonces vigente en el continente y de su referente británico, fundado en "reglas empíricas" y costumbres, circunstancia que permite, en su opinión, calificar el parlamentarismo de las Constituciones de los Estados posteriores a 1.918, como "parlamentarismo «racionalizado»"¹¹⁷, desarrollado en "tres direcciones":

1. La "combinación del parlamentarismo con el gobierno directo", contenida en la Constitución alemana de 1.919, en la que se prevén, "junto al Parlamento, el referéndum y la iniciativa popular".

De este modo, frente al parlamentarismo clásico inglés y su variante francesa, fundados en la "teoría del equilibrio", el sistema alemán, afirma B. MIRKINE-GUETZEVITCH, resulta "más complejo", por cuanto que, de un lado, el Parlamento tiene el derecho, por una mayoría de dos tercios, de convocar al Presidente (art. 43); de otro lado, el Presidente tiene el derecho de disolución, aunque sólo por una vez para el mismo objeto (art. 25); y el referéndum y la iniciativa popular permiten a los electores decir la última palabra en un conflicto entre los poderes del Estado.

¹¹⁵BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". París: Les Editions Internationales, 1.932, pág. 3.

¹¹⁶MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "L'échec du parlementarisme «rationalisé»". Revue Internationale d'Histoire politique et constitutionnelle. Nouvelle Série. Núm. 14. Avril-Juin, 1.954, pág. 102.

¹¹⁷MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "L'échec du parlementarisme «rationalisé»". Op. cit., pág. 105.

No obstante, a juicio de G. BURDEAU, la utilización de la expresión "racionalización" del parlamentarismo, desde la perspectiva de un "progreso" en la evolución del sistema parlamentario, resulta "impropia" (BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". Op. cit., pág. 71), prefiriendo, en este sentido, la utilización del término "evolución" como expresión más correcta aplicable a las "instituciones" (BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". Op. cit., pág. 11).

2. La modificación del parlamentarismo en virtud de la "primacía del poder legislativo sobre el ejecutivo, en particular, la nueva forma de parlamentarismo sin jefe del Estado", tendencia adoptada, a juicio de B. MIRKINE-GUETZEVITCH, en los Estados cuyas constituciones no contemplan la figura del Presidente de la República, o bien donde el Presidente no forma el Gabinete.

En el primero de los sentidos, cabe citar las Constituciones de Baviera y Prusia. Así, constata el autor precitado, "en Baviera (art. 58) el Parlamento nombra al primer ministro, y además, a propuesta de éste, nombra a los demás ministros", mientras que "en Prusia (art. 45) el Parlamento nombra únicamente al primer ministro, y éste escoge por sí mismo sus colaboradores". Por otro lado, "en Austria, existe un presidente de la República, aunque el ministerio es formado por el Parlamento (art. 70)".

Tales previsiones constitucionales suponen, en opinión de B. MIRKINE-GUETZEVITCH, una "nueva variante del parlamentarismo", por cuanto que la elección del ministerio por el Parlamento destruye de alguna manera la teoría del equilibrio y se aproxima a una construcción de gobierno directorial o de sistema suizo, caracterizado, como se sabe, por la "dependencia total del poder ejecutivo respecto del poder legislativo"¹¹⁸.

En este sentido, es posible constatar, a juicio de G. BURDEAU, una serie de constituciones que, negando las instituciones propias del parlamentarismo dualista, reconocen todos los poderes a la Asamblea y, en tanto a ésta resulta imposible ejercer al mismo tiempo las funciones ejecutiva y legislativa, constituye un "comité de gobierno" como su "agente", en tanto es nombrado por la Asamblea, y ella es quien le indica la política a desarrollar bajo la sanción de ser revocado.

Tal es el caso, afirma, de las Constituciones de Turquía, de Estonia y de Austria. Esta última, en su opinión, aunque formalmente adopta los principios del parlamentarismo, sin embargo, "de hecho", su ejercicio deriva, necesariamente, en la omnipotencia del Parlamento¹¹⁹.

Sin embargo, en opinión de B. MIRKINE-GUETZEVITCH, la preeminencia del Poder legislativo sobre el ejecutivo, no supone la transformación del régimen parlamentario en régimen de asamblea, sino que, por el contrario, permanece en el ámbito del parlamentarismo pues, aunque parezca muy distinto del parlamentarismo de Inglaterra, su diferencia se difumina "a la luz del análisis jurídico" en tanto el predominio de los

¹¹⁸MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe Nouvelle". París: Librairie Delagrave, 1.930, págs. 17-18.

¹¹⁹BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". Op. cit., págs. 145-147.

partidos, el hecho de que el elector está organizado y de que existe una mayoría parlamentaria nítida, coinciden en determinar una mayoría parlamentaria que es "la dueña de los destinos del gobierno".

De este modo, afirma B. MIRKINE-GUETZEVITCH, "el *sentido político del parlamentarismo* contemporáneo" no consiste en que el ministerio debe tener la confianza de la mayoría del Parlamento, sino en el hecho de que "es la mayoría la que compone el gabinete" y, en este sentido, los partidos luchan no únicamente en el nombre de principios políticos definidos, sino también "por el poder", ya sea en el ámbito de la lucha electoral, como a través de los mecanismos de responsabilidad ministerial, de ahí que, a juicio del autor precitado, "la responsabilidad de los ministros en las condiciones actuales no es otra cosa que el medio de obtener el poder para ejecutar el programa proclamado por el partido".

Desde tales premisas, la elección del ministerio por la Cámara, reconocida por algunas de las nuevas constituciones, no es de ningún modo una "alteración del parlamentarismo, como suponen ciertos críticos" sino, por el contrario, "la conclusión del proceso de racionalización del parlamentarismo", en tanto tales Textos Constitucionales "no hacen más que declarar en artículos concretos lo que sucede *de hecho* en Inglaterra y en Francia", con la diferencia de que ni en Inglaterra ni en Francia este procedimiento está "jurídicamente racionalizado", permaneciendo como "un procedimiento *político*", mientras que en tales Constituciones se ha convertido en "un procedimiento *jurídico*"¹²⁰.

Por lo tanto, la eficacia del principio democrático en el régimen parlamentario conduce a la desaparición del problema del equilibrio, en tanto la soberanía popular no aparece "en el voto de confianza a los ministros, sino en la composición misma del ministerio".

3. Finalmente, en opinión de B. MIRKINE-GUETZEVITCH, constituye una tendencia general de los textos constitucionales posteriores a la I Guerra Mundial, la "tentativa de introducir en los textos constitucionales el *procedimiento* del parlamentarismo", tanto por influencia de las concepciones políticas de los autores de las nuevas constituciones, como "sobre todo, por la colaboración de juristas-teóricos" que tratan de introducir todo el procedimiento de la vida política en el marco del derecho.

Por otro lado, el recuerdo de las frecuentes caídas de los ministerios en otros tiempos, propicia que ciertos textos constitucionales incorporen nuevos procedimientos que se esfuerzan por reglamentar el voto de confianza, dando al Gobierno garantías contra un voto de desconfianza "apresurado o irreflexivo".

¹²⁰MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe Nouvelle". Op. cit., pág. 19.

En este sentido, el artículo 75 de la Constitución checoslovaca, determina que para el voto de desconfianza es preciso con carácter previo "un cierto quórum" -la mayoría absoluta de la Cámara- y, en segundo lugar, "el voto nominal". Asimismo, la Constitución exige que "la propuesta de voto de desconfianza debe ser firmada al menos por cien diputados, y comunicada a un comité especial, quien presenta a este respecto un informe en el plazo de ocho horas (art. 76)", mientras que en el caso en que el mismo gobierno solicite el voto de confianza, este procedimiento desaparece (art. 77). Instrumentos semejantes cabe encontrar, afirma B. MIRKINE-GUETZEVITCH, "en las constituciones de Prusia (art. 57), de Austria (art. 74), etc."¹²¹.

En todo caso -y al margen de la consideración antes mencionada de la transformación del régimen parlamentario en régimen de asamblea como consecuencia de la constitucionalización de la preeminencia del Parlamento-, en opinión de G. BURDEAU, las restantes variaciones, respecto al parlamentarismo "clásico", quedan encuadradas en el ámbito del sistema parlamentario que, aunque "deformado", aún subsiste, por cuanto que, según estima el autor precitado, "todos los medios que atentan" contra el sistema parlamentario "no se reúnen en la misma Carta"¹²².

Sin embargo, a partir de la premisa de que "gobernar", en un régimen parlamentario, no consiste únicamente en la ejecución o aplicación de las leyes, sino "impulsar la vida pública, adoptar iniciativas, preparar las leyes, nombrar, revocar, castigar, actuar. Actuar sobre todo"¹²³, numerosos textos constitucionales europeos adoptados entre 1.918-1.922, vienen a ser reformados, reemplazando la superioridad parlamentaria por la primacía del Ejecutivo.

Tales modificaciones, a juicio de G. BURDEAU, difieren del modelo "clásico" del parlamentarismo en el sentido de que la preponderancia del Ejecutivo no resulta rechazada por el régimen parlamentario, siempre que "no sea apoyada por una primacía constitucional", aunque es posible admitir, afirma, que aún reconociendo una supremacía constitucional del Poder ejecutivo, las reformas constitucionales no se desvían de los principios que definen el régimen parlamentario sino que, a través de la consagración constitucional de esa "supremacía", se hace posible que el Ejecutivo "pueda gozar de la indispensable preponderancia política".

La consagración constitucional de la supremacía del Poder

¹²¹MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe Nouvelle". Op. cit., págs. 20-21.

¹²²BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". Op. cit., pág. 143.

¹²³MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les constitutions européennes". Tome Premier. París: Presses Universitaires de France, 1.951, pág. 20.

ejecutivo responde, en su opinión, a la circunstancia de que, a diferencia de Inglaterra, donde las tradiciones parlamentarias son antiguas y la preponderancia política del Ejecutivo no es discutida, en los nuevos Estados, el Ejecutivo debe asegurar su preeminencia política a través de medios jurídicos¹²⁴.

De este modo, el reforzamiento del ejecutivo, tal como fue consagrado por las revisiones polaca (1926) y austríaca (1929) y en Yugoslavia por la suspensión de la constitución (1929) y la nueva constitución, "corresponde a una tendencia general del derecho público europeo central y oriental" e, incluso, señala G. BURDEAU, "es también una necesidad que los autores de la constitución europea más reciente, la constitución española, han debido tener en cuenta"¹²⁵.

Porque, en última instancia, la supremacía política del Ejecutivo constituye resulta con total independencia de que los textos constitucionales consagren la completa subordinación del Gobierno al Parlamento, en tanto las exigencias a las que debe hacer frente cotidianamente el Estado, exigen una "iniciativa rápida, espontánea, sin control previo por parte de una asamblea numerosa y lenta en su actuación"¹²⁶.

Pero, además, en opinión de G. BURDEAU, la disminución del papel de las Asambleas proviene de la introducción de reformas constitucionales en dos ámbitos fundamentales: 1º. En la "reforma interior del Parlamento", y 2º. En la "debilitación de las prerrogativas de las Cámaras".

1º. Respecto de la primera de ellas, una de las causas principales de la superioridad parlamentaria era la ausencia de ponderación, de ahí que "las reformas constitucionales comiencen por elevar la edad del electorado y de la elegibilidad.

En segundo término, desde la consideración de que "la permanencia del Parlamento es el objeto de una de las más graves críticas que se puedan dirigir contra la organización

¹²⁴BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". Op. cit., págs. 300-301.

¹²⁵BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". Op. cit., págs. 301-302.

¹²⁶BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". Op. cit., págs. 298-299.

La radicalización de este "distanciamiento entre realidad jurídica y realidad política" viene a suponer, a juicio de P. DE VEGA, históricamente, "la crisis más grave" del sistema político liberal y de "su organización constitucional", contraposición que en su concreción en "la realidad política de la República de Weimar", conduce a C. Schmitt, a "proclamar la descomposición definitiva del mundo liberal", relegando a "una simple ficción" la teoría del constitucionalismo liberal (VEGA, P. de: "Prólogo". En, SCHMITT, C.: "La defensa de la Constitución". Madrid: Tecnos, 1.983, págs. 12-13).

constitucional de ciertos Estados posteriores a la guerra", las reformas constitucionales introducen modificaciones respecto a las sesiones del Parlamento -que vienen a ser "relativamente cortas y suficientemente espaciadas"- , desde la perspectiva de considerar que el papel de la asamblea "es el control, no la dirección"¹²⁷.

Asimismo, cabe constatar que, frente a la tendencia de los textos constitucionales inmediatamente posteriores a la 1ª Guerra Mundial, a adoptar "el sistema de la Cámara única o, en el caso de estatuir un Parlamento bicameral la segunda Cámara no es más que un doble, sin poderes efectivos, de la Cámara de los diputados", la reforma de las Constituciones en el período de entreguerras, tiende a "reforzar la autoridad de la segunda Cámara".

En esta línea cabe destacar, en opinión de G. BURDEAU, la reforma de la Constitución austríaca de 1929, con la incorporación de una institución que ya se encontraba en Checoslovaquia y Alemania, "la Comisión principal", que desarrollará un papel similar a las comisiones parlamentarias, aunque su permanencia "no es tan rigurosa", ejerciendo un control de la actividad gubernamental y una colaboración "con el ejecutivo cuando la Cámara esté imposibilitada para hacerlo", convirtiéndose, de este modo, en "un órgano auxiliar de gobierno más que en un adversario".

En última instancia, el ejemplo de la Comisión principal de Austria pone de manifiesto las nuevas tendencias de la organización constitucional, de sustituir "la rivalidad declarada entre los poderes" por "la colaboración".

¹²⁷ BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". Op. cit., pág. 373.

En este sentido, cabe citar, en opinión de G. BURDEAU, la revisión austríaca, cuya modificación del artículo 28 de la Constitución, reconoce al Presidente de la Federación la facultad de "convocar cada año en dos sesiones ordinarias" al Consejo Nacional, así como el derecho "de convocarlo en sesiones extraordinarias y determinar la clausura de las sesiones sobre la base de una decisión del Consejo Nacional".

Idéntica tendencia a restringir la duración de las sesiones parlamentarias cabe encontrar, según el autor, en la nueva Constitución lituana, donde "no es el presidente del Seimas quien convoca la Dieta, sino el jefe del Estado con un amplio margen de maniobra en tanto que "el Parlamento no es elegido antes de la expiración del mandato precedente, sino en el período de seis meses después de que han llegado a su fin los poderes del antiguo Seimas". Al ser fijada la fecha de las elecciones "por el Presidente de la República (art. 28), puede establecer un período de seis meses durante el cual el ministerio podrá gobernar, libre de todo control". Ciertamente, constata G. BURDEAU, "en este punto la reforma va tan lejos que sobrepasa las exigencias del parlamentarismo condenando durante un cierto tiempo al silencio al órgano de la representación nacional", sin embargo, señala que "el jefe del Estado tiene reconocido el derecho de convocar a la Dieta en sesión extraordinaria (art. 36)" (BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". Op. cit., pág. 375).

2º. En relación al "debilitamiento" de las prerrogativas parlamentarias, cabe constatar, en opinión de G. BURDEAU, el abandono "a los ministerios de una gran parte de la reglamentación que, a menudo, afecta a cuestiones esenciales", así como la posibilidad de que el Gobierno, contando con una mayoría parlamentaria disciplinada, pueda "votar las medidas indispensables" a través de la iniciativa gubernamental¹²⁸.

Porque, según afirma B. MIRKINE-GUETZEVITCH, el Ejecutivo en el régimen parlamentario debe tener, como en Inglaterra, el monopolio de la iniciativa legislativa y presupuestaria, pues "contrariamente a las viejas teorías librescas nacidas al albor del constitucionalismo monárquico", en el parlamentarismo moderno es el Ejecutivo el que "legisla políticamente", en tanto que, según señala, para preparar una ley, son precisos especialistas y, en este sentido, es preciso recurrir al aparato gubernamental.

La actividad políticamente legislativa del Ejecutivo resulta, desde esta perspectiva, el elemento definidor del régimen parlamentario, de tal modo que la definición del parlamentarismo como responsabilidad política del Gabinete, supone tomar "el efecto por la causa", en tanto los ministros son responsables "porque la mayoría debe gobernar" y, de este modo, es el principio de la voluntad de la mayoría el que obliga al Gabinete "a ser «responsable»", es decir a dimitir cuando la mayoría así lo quiera.

Asimismo, en opinión de B. MIRKINE-GUETZEVITCH, la primacía política del Ejecutivo permite también resolver el problema de los decretos-leyes y de los plenos poderes, instrumentos que en el siglo XIX, cuando el régimen parlamentario era aplicado por las monarquías constitucionales, constituían un arma del poder real contra el pueblo, pero que, sin embargo, en el parlamentarismo democrático, donde no existe oposición sino colaboración entre Ejecutivo y Legislativo, y donde el Ejecutivo surge de las elecciones populares, resulta radicalmente transformado, por cuanto, desde el punto de vista político, una ley propuesta por el Gobierno y aprobada posteriormente por el Parlamento, no se diferencia de una norma legislativa "preparada directamente por el ministerio en virtud de los plenos poderes"¹²⁹.

El sentido de tales reformas constitucionales europeas viene a ser expresado por la Constitución española que precede a la actual, en la línea de las constituciones del "liberalismo democrático"¹³⁰.

¹²⁸BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". Op. cit., págs. 379-380.

¹²⁹MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Tome Premier. Op. cit., págs. 22-23.

¹³⁰TOMAS Y VALIENTE, F.: "Códigos y Constituciones (1808-1978)". Madrid: Alianza Universidad, 1.989, pág. 147.

En efecto, la Constitución española de la II República, consagra, a juicio de A. POSADA, el tipo de gobierno parlamentario si bien, "tanto en la elaboración de la Constitución, como en el texto aceptado, por razones doctrinales y quizá para demostrar que se conocen las rectificaciones de la experiencia, en la aplicación de la teoría de la división de poderes, y la significación política del concepto de Poder, se ha evitado hablar de Poderes", de tal modo que, la nueva Constitución tiende a inspirarse en una "concepción *funcional* de las instituciones", según el modelo de parlamentarismo establecido en Alemania¹³¹.

Desde tales premisas, el régimen parlamentario configurado en el nuevo Texto Constitucional, responde, en opinión del autor precitado, a las siguientes "preocupaciones": 1º. "La necesidad de un régimen de *eficacia*, que exige un ejecutivo *fuerte*; 2º. El temor de posibles tendencias dictatoriales del ejecutivo *fuerte*; 3º. Las exigencias de una democracia igualitaria no dotada de un sentimiento *orgánico*; 4º. La desconfianza hacia el Parlamento, inspirada por el recuerdo de las corrupciones de nuestro parlamentarismo (...)".

Así, la nueva Constitución española pretende conformar un Estado que se quiere mantener en la "tradición jurídica del *Estado de derecho* constitucional y que aspira a gobernarse por instituciones representativas", teniendo en cuenta la necesidad de establecer "gobiernos *eficaces*", tal y como "lo reclama la complejidad de la vida social en el Estado -su contenido- los progresos de la técnica que el gobierno debe utilizar y la sugestión extendida del valor de las soluciones *rápidas y eficaces*"¹³².

De este modo, estableciendo un sistema unicameral (Cortes o Cámara de los Diputados), se reconocen como "funciones y poderes" de la Cámara:

a) "Los que se refieren a su propia constitución", en tanto que tienen la facultad de pronunciarse sobre la elección y la capacidad de sus miembros elegidos y para regular su régimen interior (art. 57)¹³³.

b) El definido como "*poder legislativo*" en el artículo 51 y que comprende: 1º. "La *iniciativa* de las leyes", que pertenece también al Gobierno (art. 60) y en ciertas condiciones (...) (art. 66) al pueblo (cuerpo electoral); 2º. "El voto de las leyes ordinarias o con declaración de urgencia"

¹³¹ POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime Constitutionnel en Espagne". París: Librairie du Recueil Sirey, 1.932, págs. 170-171.

¹³² POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime Constitutionnel en Espagne". Op. cit., págs. 169-170.

¹³³ Vid. RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". 2ª Edición. Sevilla: Publicaciones de la Universidad de Sevilla. Manuales Universitarios, 1.994, pág. 226.

por dos tercios de los votos emitidos por el Congreso, respecto del cual el Presidente no podrá oponer su veto (art. 83); 3°. "La autorización al Gobierno para *legislar* por decreto", acordado en Consejo de ministros, sobre las materias reservadas a la competencia del Poder legislativo, teniendo en cuenta que las autorizaciones no pueden tener un carácter general, y que los decretos deben adecuarse a las bases expresadas por el Congreso que podrá exigir su conocimiento par juzgar su corrección, y a través de la cual, en ningún caso, podrá ser autorizado ningún aumento de gastos (art. 61); y 4°. "La decisión o la legislación" en materia de cuestiones relativas a los decretos presidenciales adoptados, cuando el Congreso no esté reunido y de conformidad con las prescripciones del artículo 80".

c) "La función de *vigilancia*", derivada del artículo 63, según la cual el Presidente del Consejo y los Ministros no podrán dispensarse de asistir a la Cámara cuando son requeridos por ella, del artículo 64 (cuyo carácter es esencialmente político) y del artículo 91 según el cual los miembros del Consejo responden ante el Congreso individualmente, de su propia gestión ministerial.

d) "La función *política*", según las exigencias generales de un régimen parlamentario de colaboración de poderes, en tanto que el Gobierno, formado de conformidad con el artículo 86, y según la disposición del artículo 75, necesita para actuar contar con la confianza del Congreso. La retirada de la confianza deberá ser "*explícita*" manifestada, concretamente, mediante un voto de censura, según dispone el artículo 64.

Asimismo, a juicio de A. POSADA, se pueden considerar también como "funciones *políticas*" de las Cortes su intervención: 1° En la elección del Presidente de la República (art. 68 y 74); 2° En la prestación del juramento de fidelidad de éste (art. 72); 3° En las relaciones con la responsabilidad ministerial, aunque, en los términos del artículo 91, los miembros del Consejo son responsables ante el Congreso, "solidariamente, de la política del gobierno, e individualmente, de su propia gestión ministerial".

e) "La función relativa a la vida *internacional*", en relación a la cual las Cortes deben respetar el principio de la renuncia a la guerra (artículo 6), y la observación de las reglas de Derecho internacional (artículo 7), limitando en cierto sentido su función legislativa por consideraciones de carácter internacional, según lo que dispone el artículo 65¹³⁴.

f) "Las funciones *judiciales*", entre las que cabe citar la facultad de destituir al Presidente de la República por la mayoría absoluta de los votos de las Cortes, cuando estimen que la segunda disolución de las Cortes decidida por él

¹³⁴ POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime Constitutionnel en Espagne". Op. cit., págs. 183-185.

no era necesaria (art. 81b), así como la facultad general de provocar su destitución que le reconoce el artículo 82.

Además, según el artículo 85, las Cortes tienen la facultad de acusar al Presidente de la República ante el Tribunal de garantías constitucionales, existiendo el acuerdo de tres quintos de los miembros que componen la totalidad del Congreso, y de "intentar la exigencia de responsabilidad civil y criminal" ante el Tribunal de garantías contra el Presidente del Consejo de ministros, por infracción de la Constitución y de las leyes (art. 92).

g) Asimismo, A. POSADA alude a la "función económica", donde las Cortes intervienen en distintos aspectos concretados en el Título VIII (De las finanzas públicas), tales como la "aprobación de los presupuestos de la República", respecto de los cuales el Gobierno establecerá y presentará el proyecto (art. 107), con las reglas especiales relativas al aumento de los gastos del artículo 108, y la facultad de autorización del presupuesto extraordinario del artículo 109, teniendo en cuenta que el presupuesto aprobado por las Cortes no necesita de la promulgación por el Jefe del Estado (art. 110)".

También resulta esencial la intervención de las Cortes en materia económica en relación a la aprobación de las leyes tributarias (art. 115) y, en última instancia, el conocimiento de la censura de las cuentas de la Caja de amortizaciones formulada por el Tribunal de Cuentas de la República, que dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas (art. 119 y 120).

h) Finalmente, cabe constatar, la intervención que les atribuye el artículo 125 en la "iniciativa de la *reforma constitucional*"¹³⁵.

De este modo, a partir de las funciones atribuidas a las Cortes se desprende, a juicio de A. POSADA, que el Gobierno presenta en la nueva Constitución "un relieve distinto y acusado, entre el *Presidente* y las *Cortes*, con una organización y funciones propias", según corresponde al modelo de parlamentarismo que exige que el Gobierno sea formado y mantenido por la confianza parlamentaria, además de estar sometido a su vigilancia constante.

Por lo tanto, según el modelo de las nuevas constituciones europeas, la relación de "armonía" que debe presidir en un régimen parlamentario las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno, viene a ser manifestada a través del principio de que "el segundo merece la confianza del primero" y así, el artículo 64 de la Constitución determina la forma, condiciones y efectos del voto de censura, contraponiéndose a la "tradición" del parlamentarismo "clásico" donde esta armonía se realiza sin una

¹³⁵ POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime Constitutionnel en Espagne". Op. cit., págs. 185-187.

regla prefijada expresamente y, por lo tanto, "con un amplio criterio de flexibilidad según las circunstancias".

Desde la perspectiva de que el Gobierno es una "institución política por esencia", las "funciones del Gobierno", en la nueva Constitución española son definidas genéricamente, ya sea "por relación al Presidente de la República, refrendando sus actos y órdenes (v. art. 84)", ya sea "por relación a las Cortes".

En este último caso, señala A. POSADA, "las funciones del Gobierno se concretan": a) En la iniciativa de las leyes (art. 60); b) En la posibilidad de legislar por decreto autorizado por el Congreso en las condiciones del artículo 61; c) En la propuesta y redacción de decretos-leyes a los que se refiere el artículo 80; d) En la colaboración con las Cortes que se diferencia de sus distintas intervenciones y que es esencial al régimen parlamentario (art. 60, 61, 63, 83, 91, 107, etc.); e) En el orden de las *finanzas públicas* (título VIII), donde corresponde al Gobierno establecer el proyecto de presupuesto que presentará a las Cortes en la primera quincena de octubre de cada año (art. 107), y de poner en práctica y de ejecutar los presupuestos aprobados y promulgados por las Cortes (art. 110) en las condiciones de los artículos 113, 114, 115 y 116"¹³⁶.

Concretamente, el artículo 113 de la Constitución, prohíbe expresamente la consignación presupuestaria de los denominados "créditos ampliables" salvo en caso de guerra, mientras que el artículo 114 admite la posibilidad de que el Gobierno, "bajo su propia responsabilidad", y en el caso de que las Cortes no estuvieren reunidas, pueda conceder créditos o suplementos de crédito, para los supuestos de "guerra o evitación de la misma", "perturbaciones graves de orden público o inminente peligro de ellas", "calamidades públicas" y "compromisos internacionales", prescribiendo que, en todo caso, la tramitación de dichos créditos vendrá determinada por "leyes especiales".

Por su parte, el artículo 116 de la Constitución reconoce la distinción entre el Presupuesto y la Ley de Presupuestos, afirmando que la ley de Presupuestos, "cuando se considere necesaria, contendrá solamente las normas aplicables a la ejecución del Presupuesto a que se refiera", señalando, además, respecto a su vigencia temporal, que los preceptos de dicha Ley "sólo regirán durante la vigencia del Presupuesto mismo".

En todo caso, de la preeminencia política del Ejecutivo, se deriva la exigencia de la estabilidad del Ejecutivo, a fin de que pueda desarrollar el programa político presentado a los electores, de tal modo que el problema central del parlamentarismo "racionalizado", se convierte en un intento de reglamentar la estabilidad del Gobierno, frente a la

¹³⁶ POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime Constitutionnel en Espagne". Op. cit., págs. 197-199.

inestabilidad ministerial y, en este sentido, constata B. MIRKINE-GUETZEVITCH, "las Constituciones de entreguerras han tratado por primera vez de estabilizar al Ejecutivo en el régimen parlamentario a través de la adopción de un procedimiento especial".

Sin embargo, la normatividad constitucional no constituye, por sí sola, una garantía determinante de la estabilidad gubernamental, como lo demuestra el intento de puesta en práctica del artículo 64 de la Constitución española de 1.931 que, finalmente, no pudo ser aplicado por la utilización previa del voto de confianza, por lo que, a juicio de B. MIRKINE-GUETZEVITCH, "este ejemplo casi único de aplicación del voto de censura prueba que el problema de la estabilidad gubernamental no es un problema constitucional" (o, al menos no exclusivamente constitucional) y que "ninguna ley, ninguna regla rígida puede realizarla si la vida política de un país no contiene los elementos necesarios para la estabilidad" y, especialmente, concluye, el problema de la estabilización del Ejecutivo está íntimamente ligado "a los partidos" y, en este sentido, el sistema bipartidista inglés "asegura una estabilidad perfecta"¹³⁷.

A pesar de la experiencia un tanto desafortunada de las democracias de la Europa central y oriental de entreguerras, sus bases teóricas han permanecido presentes en los constituyentes europeos posteriores a la II Guerra Mundial, por cuanto la experiencia demuestra que el parlamentarismo racionalizado de entreguerras, concebido rígidamente, ha fracasado tanto en Europa central y oriental como en España, no constituye el elemento determinante de la "debilidad democrática de estos países"¹³⁸.

De este modo, a juicio de B. MIRKINE-GUETZEVITCH, cuando tras la II Guerra Mundial se retoma el parlamentarismo democrático las ideas políticas no son las mismas que las de 1.918, y, sin embargo, las Asambleas constituyentes se inspiran "en las fórmulas y en la técnica" de las constituciones de entreguerras¹³⁹, hasta el punto de que, según constata C. OLLERO, aunque son aprobadas un gran número de constituciones con posterioridad a la 2 Guerra Mundial, de ello no resulta, en su opinión, la posibilidad de "hablar de un nuevo constitucionalismo".

Todo lo más, afirma este último autor, los nuevos textos constitucionales, introducen "algún detalle no sustantivo, alguna nueva reiteración sin importancia, y nada más", que no

¹³⁷MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Tome Premier. Op. cit., pág. 31-33.

¹³⁸MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Tome Premier. Op. cit., pág. 80.

¹³⁹MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions européennes". Tome Premier. Op. cit., pág. 18.

constituyen sino "superficiales modas, mas no modos nuevos en la organización de la comunidad política"¹⁴⁰.

- b) La "racionalización" del procedimiento presupuestario en las Constituciones de entreguerras.

En todo caso, el fenómeno de la "racionalización" del parlamentarismo no es sino manifestación, afirma B. MIRKINE-GUETZEVITCH, de una serie de tendencias del nuevo derecho constitucional europeo que, en su conjunto, se engloban en la tendencia general de "racionalización del poder", a partir de la cual cabe deducir, en sus grandes líneas, "toda la evolución progresiva del derecho constitucional contemporáneo"¹⁴¹.

Concretamente, aunque la constatación de la mayor incidencia de al técnica jurídica en las nuevas constituciones pueda ser cuestionada, debe reconocerse, en todo caso, que en ellas se refleja la idea de la "supremacía" y "unidad" del Derecho, que penetra y regula toda la vida del Estado.

Este es, en último término, afirma B. MIRKINE-GUETZEVITCH, el sentido de la tendencia a la "racionalización del poder", la voluntad de someter "lo político y lo social" al Derecho, de tal modo que "el hecho metajurídico del poder cede a las reglas del derecho escrito"¹⁴².

¹⁴⁰OLLERO, C.: "El Derecho Constitucional de la Postguerra (Apuntes para su estudio)". Barcelona: Librería Bosch, 1.949, págs. 11-12.

¹⁴¹MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe Nouvelle". Op. cit., pág. 5.

¹⁴²MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "L'échec du parlementarisme rationalisé". Op. cit., pág. 102.

Desde tales premisas, el Derecho constitucional postula la democracia como única forma de derecho del Estado y, por lo tanto, el Estado de Derecho, en cuanto expresión jurídica de la democracia, hasta tal punto que "el ideal del Estado de derecho, es el ideal democrático, y estos dos tipos de Estados forman uno sólo" (MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe Nouvelle". Op. cit., pág. 55).

En este sentido, el proceso de "racionalización" del poder político encuentra su culminación en el "máximo y formidable intento kelseniano de racionalización del Estado de Derecho, al convertir la Justicia Constitucional en Guardián de la Constitución", tratando de realizar, según afirma P. DE VEGA, no "la defensa ideológica de la idea liberal de Constitución, sino de lograr su realización efectiva y concreta" a través de "medios y mecanismos jurídicos" (VEGA, P. de: "Prólogo". En SCHMITT, C.: "La defensa de la Constitución". Op. cit., págs. 12-13).

Pero, en última instancia, se trata de una aplicación extrema de la

Desde tales premisas, el reconocimiento del principio de legalidad presupuestaria en las constituciones de entreguerras responde a criterios de mayor concreción y detalle, poniendo de manifiesto, además, un mayor perfeccionamiento de la técnica jurídica presupuestaria.

Pero, además, algunos de los rasgos característicos de las constituciones de entreguerras, como es el caso del reconocimiento constitucional de la institución del referéndum, tienen una eficacia limitada en materia presupuestaria. Así, la Constitución alemana de 1.919 establece que en relación al Presupuesto, así como a "las leyes de impuestos y las leyes sobre salarios", según dispone el artículo 73, "únicamente el presidente del Reich (Estado) puede proponer un referéndum"¹⁴³, mientras que en la Constitución de Baviera de 1.919, reconoce la imposibilidad de celebrar referéndum respecto de "las leyes de finanzas y las leyes sobre los impuestos y las contribuciones" (artículo 77.I.1)¹⁴⁴.

Asimismo, en la Constitución de Baviera se excluyen de la iniciativa legislativa popular de modo indirecto, la materia financiera por cuanto el artículo 10.I.2 de la Constitución determina que el ejercicio de la misma podrá referirse "al voto, la modificación o derogación de leyes, siempre y cuando no estén excluidas de referéndum"¹⁴⁵.

La competencia del Legislativo en materia presupuestaria viene a ser reconocida ampliamente en los textos constitucionales y, en este sentido, el artículo 85 de la Constitución alemana dispone que "el presupuesto es establecido por ley antes del comienzo de los ejercicios", reconociendo un claro predominio del Legislativo, posibilitando al Reichstag para que pueda "aumentar los créditos aportados en el proyecto del presupuesto" o "añadir nuevos", contando con "el asentimiento del Consejo del Reich (Estado)" que, según dispone el propio precepto, puede ser "suplido conforme a las disposiciones del artículo 74" (donde se contempla la superación por el Reichstag, "por mayoría de dos tercios", del veto interpuesto por el Consejo del Reich a los proyectos de

legitimidad propia del Estado liberal en el sentido en que, según señalara M. WEBER, ésta se corresponde con la denominada "legitimidad racional", en virtud de la cual se entiende la autoridad como "autoridad legal", y se obedecen las "ordenaciones impersonales y objetivas legalmente estatuidas y las personas por ellas designadas", en relación con la "legalidad formal de sus disposiciones" en el marco de su competencia (WEBER, M.: "Economía y Sociedad". Esbozo de Sociología comprensiva". México: Fondo de Cultura Económica, 1.987, pág. 172).

¹⁴³MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., pág. 69.

¹⁴⁴MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., pág. 106.

¹⁴⁵MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., pág. 90.

ley aprobados por el Reichstag)¹⁴⁶.

Con mayor detalle, la Constitución de Baviera, en el marco de la Sección VI "Dieta", reconoce como competencias propias de la Cámara, además de la genérica competencia legislativa, ejercida "de acuerdo con las disposiciones constitucionales", según dispone el artículo 48 del Texto Constitucional, corresponde a la misma "establecer el presupuesto, que el Consejo de ministros debe someterle cada año", así como la aprobación "de la cuenta del Estado, que el Consejo de ministros debe someterle cada año al igual que el estado del patrimonio y de las deudas" (artículo 49)¹⁴⁷.

Sin embargo, la aprobación de la Ley del Presupuestos, viene a suponer, generalmente, limitaciones al Legislativo, por cuanto según afirma el artículo 81 de la Constitución de Baviera, "las decisiones de la Dieta que entrañen un aumento de los gastos del presupuesto o la creación de gastos nuevos deben, si el Consejo de Ministros lo pide, ser objeto de una nueva deliberación", permaneciendo vigente "la primera decisión" en el caso de que "en la nueva deliberación" sea confirmada "por los dos tercios de los diputados presentes"¹⁴⁸.

Esta limitación viene a ser contemplada, aunque en otro sentido, por la Constitución de prusiana a través de la previsión contenida en el artículo 66 en virtud de la cual, "toda proposición de la Dieta que prevea gastos suplementarios en relación al presupuesto o entrañe algún tipo de gasto en el futuro debe indicar el modo de cubrir el excedente"¹⁴⁹.

Asimismo, se regula de manera explícita la intervención del Poder ejecutivo en materia presupuestaria, llegando incluso a afirmar el artículo 61 de la Constitución de Baviera, que "la administración del Estado es regida de conformidad con la Constitución, las leyes y el presupuesto". La intervención del Gobierno en relación al Presupuesto se concreta en el apartado 10 del artículo 61 de la Constitución, mediante la previsión de que "cada ministerio prepara el presupuesto de sus servicios y es responsable de su ejecución", correspondiendo al "ministerio de finanzas", el establecimiento del "presupuesto general" y la supervisión de "su ejecución"¹⁵⁰.

¹⁴⁶MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., págs. 69-71.

¹⁴⁷MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., págs. 98-99.

¹⁴⁸MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., pág. 109.

¹⁴⁹MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., pág. 122.

¹⁵⁰MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., págs. 103-104.

Por su parte, el artículo 51 de la Constitución Federal de la República de Austria, contempla de modo expreso el "deber" del Gobierno federal de "presentar al Consejo nacional, ocho semanas a lo más tardar antes del final del año financiero, el presupuesto de ingresos y gastos de la Confederación para el año financiero siguiente"¹⁵¹.

Pero, además, suele ser común afirmar el principio de unidad y de universalidad del presupuesto a través de disposiciones como la contenida en el artículo 85 de la Constitución alemana, según el cual "todos los ingresos y gastos del Reich deben ser evaluados para cada ejercicio e incorporados en el presupuesto", regulando detalladamente, en todo caso, las posibles excepciones a tales principios, como es el caso de la Constitución de Baviera, cuyo artículo 79 reconoce que la posibilidad de separar "masas de bienes especiales (fondos) con una administración y una contabilidad particulares", debiendo realizarse "al mismo tiempo que el presupuesto un cuadro especial de estos fondos en capital, ingresos y gastos" (apartado 1º)¹⁵².

En el mismo sentido, aunque el principio de anualidad presupuestaria viene a ser afirmado expresamente por los textos constitucionales, también resulta una característica común el reconocimiento, constitucional de excepciones al mismo, como es el caso del Texto Constitucional de Weimar, donde se afirma que "los gastos son, por regla general, votados por un año", aunque "pueden, en casos particulares, ser consentidos para un período más largo"¹⁵³.

Pero, además, la especificidad de la Ley del Presupuesto resulta afirmada a través de la determinación constitucional de ciertos aspectos de su contenido, respecto del cual, los textos constitucionales de entreguerras introducen limitaciones importantes, tanto de carácter material como temporal.

De este modo, en el artículo 85 de la Constitución alemana se contemplan prevenciones relativas al carácter anual de las disposiciones contenidas en la Ley del Presupuesto, o que no se refieran a los ingresos y gastos del Reich o a su administración, mientras que la Constitución prusiana declara "ilícito" en su artículo 63.3, la inclusión en el Presupuesto de tales disposiciones¹⁵⁴.

¹⁵¹MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., pág. 139.

¹⁵²MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., pág. 108.

¹⁵³MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., pág. 71.

¹⁵⁴MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., pág. 121.

No obstante, la Constitución de Baviera determina en otro sentido el contenido del Presupuesto, afirmando en el artículo 79.3 que "los gastos que son necesarios para la ejecución de obligaciones legales, o que corresponden a obligaciones del Estado susceptibles de ser objeto de una acción en justicia, o que en razón de su fin son permanentes y han sido reconocidos como tales por la Dieta, deben ser inscritos en el presupuesto como gastos necesarios y ser tomados por base de la autorización de los impuestos".

El proceso de "racionalización" del poder político que caracteriza a los textos constitucionales de entreguerras, se manifiesta, asimismo, en la previsión expresa por los textos constitucionales, de los efectos derivados de la no aprobación de la Ley del Presupuesto al inicio del ejercicio presupuestario correspondiente.

Así, la Constitución de Baviera prevé, para este supuesto que "si el presupuesto no se vota en todas sus partes en el plazo hábil, el Consejo de Ministros" establecerá "un presupuesto provisional que sirve de base a la gestión presupuestaria hasta que se establezca el presupuesto definitivo". El contenido de este "presupuesto provisional" deberá contemplar "los gastos respecto de los cuales haya recaído ya decisión definitiva", mientras que "en lo que concierne a las partes aún no votadas del presupuesto de conjunto", deberán incorporarse "todos los gastos legalmente necesarios y todos los reconocidos como necesarios de modo permanente" (artículo 80.2).

Pero, además, según afirma el apartado 3º del artículo 80 de la Constitución, "en virtud de una ordenanza provisional de impuestos" adoptada por el Consejo de Ministros podrán seguir percibiéndose, "en su tasa actual", los impuestos "necesarios para cubrir los gastos inscritos en el presupuesto provisional"¹⁵⁵.

La regulación más detallada, en todo caso, corresponde a la Constitución prusiana que, a este respecto, determina en el artículo 64 que la no aprobación del Presupuesto correspondiente antes de la finalización del ejercicio precedente, supondrá la autorización al Consejo de Ministros, hasta el momento de la entrada en vigor del nuevo Presupuesto:

1. Para realizar todos los gastos que sean necesarios: a) en las empresas previstas por la ley y la aplicación de las medidas legalmente decididas; b) el cumplimiento a las obligaciones jurídicamente fundadas del Estado; c) para continuar las construcciones, las adquisiciones u otras prestaciones, en relación a las cuales el presupuesto del año anterior hubiera establecido las cantidades; para acordar, en las mismas condiciones, los subsidios en construcciones, adquisiciones u otras prestaciones.

¹⁵⁵MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., págs. 108-109.

2. Para emitir, por un plazo de tres meses, Bonos del Tesoro, hasta el límite de un cuarto de la cifra total del presupuesto del año anterior, a menos que los ingresos provenientes de los impuestos, de tasas o de otros rendimientos y autorizados por una ley especial no cubran los gastos señalados en el apartado 1º".

Pero, además, se concretan en los textos constitucionales determinados aspectos relativos a la liquidación presupuestaria, como es el caso del artículo 83 de la Constitución de Baviera, donde se contemplan los supuestos de remanentes de créditos o de déficit presupuestario. En relación a los primeros, se prevé que los excedentes que aparezcan en la cuenta de un año presupuestario se inscriban como ingreso en el presupuesto que sigue a aquel donde los excedentes se han constatado, mientras que, los déficit de ingresos al cierre de la cuenta de un año presupuestario deberán ser inscritos como gasto en el presupuesto del año que sigue a aquél en que se constató el déficit.

En todo caso, la intervención del Parlamento no se limita a la aprobación de la Ley del Presupuesto, reconociéndose explícitamente su intervención en los aspectos relativos a la gestión presupuestaria (como es el caso del artículo 67.1 de la Constitución prusiana, según el cual, corresponde a la Dieta "ratificar" los "desbordamientos de crédito y los gastos al margen del plan presupuestario" que hayan sido autorizados por el Ministro de Finanzas en circunstancias imprevisibles y urgentes¹⁵⁶), así como en relación a la gestión presupuestaria del Ejecutivo (en este sentido, el artículo 84 de la Constitución de Baviera establece que las cuentas presentadas a la Dieta para su aprobación "deben hacer constar claramente el modo en que el presupuesto ha sido ejecutado y concordar exactamente con sus divisiones").

En el marco de la intervención parlamentaria respecto de la gestión y ejecución presupuestaria, se contemplan, en la mayoría de los casos, mediante la previsión constitucional de un organismo específico denominado "Cámara o Tribunal de cuentas" o "Tribunal supremo de finanzas".

La intervención controladora de tales órganos tiene como finalidad última, permitir un pronunciamiento del Parlamento respecto de la gestión y ejecución presupuestaria por el Gobierno regulado, sin embargo, a través de distintos procedimientos.

En este sentido, cabe destacar la intervención previa del Gobierno, prevista en la Constitución de Baviera, respecto al conocimiento de las conclusiones elaboradas por la Cámara de Cuentas, en tanto que, según dispone el artículo 84.2 de la Constitución, cada año, tras el examen de las cuentas, la Cámara de Cuentas "expone en un informe al Consejo de ministros

¹⁵⁶MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., págs. 121-122.

la medida en que la ejecución del presupuesto se ha desviado de las decisiones de la Dieta". El Consejo de ministros, por su parte, deberá, también con carácter anual, "someter este informe a la Dieta con los documentos justificativos de las cuentas".

Sobre la base de estos documentos, el artículo 85 de la Constitución señala que "la Dieta decide sobre el descargo de los ministros"¹⁵⁷, mientras que el artículo 9 de la Constitución de la República de Polonia, según el texto inicial aprobado en 1.921, prevé, la propuesta directa por la Cámara de cuentas a la "Dieta", de la aprobación o rechazo "al gobierno" en su gestión presupuestaria, sin perjuicio de que, según prescribe el artículo 7, el Gobierno, deba someter "cada año a la aprobación del Parlamento las cuentas de cierre de la gestión presupuestaria del Estado".

En todo caso, al margen de las previsiones expresas de los textos constitucionales, según constataba E. GIRAUD, la superación de las "crisis económicas, financieras y políticas provocaron un nuevo recurso al método de los decretos-leyes".

Así, en Francia, una Ley de 22 de Marzo de 1.924 y el artículo 36 de la Ley de finanzas de 28 de Febrero de 1.934 reconocen al gobierno el poder para adoptar medidas económicas por decreto "modificando, si fuera preciso, las leyes en vigor", y la Ley de 6 de Julio de 1.934 "determina de un modo más general los principios de una reforma fiscal y reconoce al gobierno la facultad de realizarla por decreto (artículos 1, 13 y 14)"¹⁵⁸, mientras que la Ley de 29 de Junio de 1.937 "autoriza al gobierno para adoptar por decreto «todas las medidas tendentes a asegurar la represión de los atentados al crédito del Estado, la lucha contra la especulación, la dirección económica, el control de los precios, el equilibrio del presupuesto y de la tesorería...»".

Tales facultades también fueron reconocidas al Gobierno en Bélgica a través de la Ley de 16 de Julio de 1.926, "adoptada «con el fin de lograr el aumento financiero del país y la preparación de la estabilidad monetaria», somete al poder

¹⁵⁷MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., págs. 109-110.

Por su parte, la Constitución prusiana establece el denominado "Tribunal supremo de finanzas" que, según dispone el artículo 68 "verifica las cuentas y su conformidad con el presupuesto". Este Tribunal someterá a la Dieta las "cuentas generales del ejercicio anual y una referencia sobre la deuda pública", anotadas por él "para descargo del Ministerio de Finanzas" (MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., pág. 122). En la Constitución de la República Federal de Austria se previene, de modo expreso, la "subordinación" del Tribunal de cuentas "al Consejo nacional" (art. 122) (MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., pág. 152).

¹⁵⁸GIRAUD, E.: "La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif". París: Librairie du Recueil Sirey, 1.938, págs. 139-140.

reglamentario una serie de ámbitos (préstamos, divisas extranjeras, impuestos, etc.)", y la Ley de 17 de Mayo de 1.933, "«atribuyendo competencia al gobierno para permitirle adoptar ciertas medidas tendentes a la recuperación financiera y a la realización del equilibrio presupuestario» se inspira en la misma concepción".

Asimismo, en Alemania, la Ley de 15 de Agosto de 1.919, seguida de dos leyes idénticas votadas el 3 de Agosto de 1.920 y el 6 de Febrero de 1.921, conceden al Gobierno "el derecho de adoptar las medidas necesarias para regular el paso de la economía de guerra a la economía de paz" y, posteriormente, el 13 de Octubre de 1.923, "Stresemann obtiene una ley de plenos poderes autorizándole a adoptar las medidas necesarias y urgentes en el ámbito financiero, económico y social".

En Italia, tras la expiración de la ley de plenos poderes, el gobierno aprobó numerosas centenas de decretos-leyes durante los años 1921 y 1922", mientras que en Polonia, una Ley de Enero de 1.924 y otra de 31 de Julio de 1.924 "invistieron al presidente de la República de plenos poderes en materia financiera y económica"¹⁵⁹.

Desde tales premisas, las reformas de los Textos Constitucionales aprobados tras la I Guerra Mundial "transformando la primacía del poder legislativo que se establecía en el texto primitivo de la Constitución a través de su reemplazo por un reforzamiento del Ejecutivo" se manifiestan en una limitación de las competencias parlamentarias en el ámbito legislativo y presupuestario.

En este sentido, señalaba B. MIRKINE-GUETZEVITCH, el parlamentarismo austríaco establecido por la Constitución de 1.920, en el marco de la "racionalización del poder", donde "el derecho sustituye a la política, donde el procedimiento de designación de un ministerio responsable deja de pertenecer al uso y a los tratos políticos, para convertirse en un procedimiento *jurídico*, claramente definido por la ley constitucional", vino a ser "destruido" por la grave crisis financiera, cuya superación pasaba por la adopción de las medidas indispensables "a fin de dar al gobierno plenos poderes durante dos años" (Ley constitucional de 26 de Noviembre de 1.922)¹⁶⁰.

El fundamento de la reforma constitucional austríaca, afirmaba B. MIRKINE-GUETZEVITCH, "reside en la modificación de las competencias de los poderes y relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo" modificando sustancialmente la "entera sumisión del Ejecutivo" y las "meras funciones honoríficas" del Presidente de la Federación.

¹⁵⁹GIRAUD, E.: "La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif". Op. cit., pág. 140.

¹⁶⁰MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel". Op. cit., págs. 167-169.

El jefe del Estado, según la reforma constitucional austríaca, viene a ser elegido "no por el Parlamento, sino por el pueblo (art. 60), y no sólo por 4 años sino por 6". Pero, además, desde entonces, "es él quien nombra al canciller (primer ministro), y, a propuesta de éste, los restantes miembros del gobierno" abandonando, a partir de este momento, "el sistema del parlamentarismo racionalizado".

Asimismo, el Presidente de la Federación, tiene reconocido "el derecho de dictar reglamentos de necesidad" disponiendo a tal efecto el artículo 18.3 en su nueva redacción que "si, para evitar a la colectividad un daño manifiesto e irreparable", es precisa la adopción inmediata de medidas para las cuales "la constitución exige una decisión del Consejo Nacional, en un momento en que éste no está reunido, ni puede reunirse en tiempo útil o está impedido para ejercer su actividad por una causa de fuerza mayor, el Presidente de la Federación, a propuesta del Gobierno federal, bajo su propia responsabilidad y la del Gobierno, puede adoptar estas medidas por ordenanzas provisionales modificando las leyes", aunque, en todo caso, el derecho de dictar reglamentos de necesidad se encuentre limitado, entre otros aspectos, por la imposibilidad de contradecir la Constitución, ni crear cargas financieras permanentes¹⁶¹.

De este modo, afirma G. BURDEAU, algunas de las reformas constitucionales tienden a la "restricción de la competencia legislativa" de los Parlamentos, donde destaca la limitación polaca de los "derechos presupuestarios del Parlamento", en tanto que "el voto de la ley del presupuesto" constituye "en manos de la asamblea un arma susceptible de ser dirigida contra el gobierno dado que el rechazo del voto de los créditos le conduce a la inacción".

De este modo, afirma, "la ley constitucional de 2 de Agosto de 1926, modificando el artículo 25 de la constitución, viene a restringir los poderes financieros del Seim". Concretamente, la reforma de la Constitución polaca viene a consagrar, a este respecto, que "si el Parlamento no ha votado el presupuesto en los cinco meses desde el depósito del proyecto gubernamental éste adquiere fuerza de ley"¹⁶².

¹⁶¹MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel". Op. cit., págs. 171-173.

¹⁶²BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". Op. cit., pág. 381.

El procedimiento consiste en que "el gobierno debe depositar el proyecto de presupuesto no más tarde de cinco meses antes del comienzo del año presupuestario siguiente. Si al cabo de tres meses la Dieta no lo ha votado se traslada para su examen al Senado; si éste no se pronuncia se considera que adopta del proyecto; si, por el contrario, lo modifica, la Dieta dispone de nuevo de un plazo de quince días para pronunciarse, tras el cual el texto reenviado por el Senado es considerado como definitivamente adoptado" (BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". Op. cit., págs.

En sentido similar a la reforma polaca, señala G. BURDEAU, "la revisión austríaca de 1929 establece también una limitación a los derechos de la Asamblea en materia de legislación", en tanto que, "aunque sus prerrogativas legislativas ordinarias no sufren ningún cambio sus poderes financieros -ya debilitados- son restringidos a través de dos apartados añadidos al artículo 51 de la constitución".

A partir de esta reforma, en los casos graves, el gobierno federal puede comprometerse hasta "un millón de shillings en un gasto no previsto en la ley de finanzas", aunque debe contar con el asentimiento de la comisión principal del Consejo Nacional y bajo reserva de la ulterior aprobación de ésta. Además, "si el gobierno, habiendo depositado en tiempo útil, es decir no más tarde de seis semanas antes de la expiración del año financiero, el proyecto de presupuesto federal ante el Parlamento, no consigue hacer que sea votado antes del fin del año financiero, los ingresos serán percibidos y los gastos realizados durante los dos primeros meses del año siguiente según las prescripciones en vigor posteriores al presupuesto precedente"¹⁶³.

Por lo tanto, señala G. BURDEAU, tanto en Austria como en Polonia, aunque en menor medida en este último caso, el proyecto gubernamental adquiere fuerza de ley cuando la inercia o la obstrucción de la Cámara pretende privar al ministerio de los medios que le son necesarios" y, en última instancia, el artículo 25 de la Constitución de la República de Polonia, según la redacción contemplada tras la reforma de 1.926, previene la posibilidad de que el Presupuesto sea "publicado como ley" por el Presidente de la República, "de conformidad con el texto del proyecto gubernamental, cuando ni la Dieta ni el Senado se hubieran pronunciado en los plazos previstos sobre el conjunto del presupuesto", si bien esta publicación no tendrá lugar, cuando "la Dieta rechazara, en su conjunto, el proyecto de presupuesto presentado por el Gobierno"¹⁶⁴.

Desde tales premisas, en opinión de P. LALUMIERE, aunque las estructuras políticas y económicas de la sociedad liberal, que habían dado lugar al nacimiento de las instituciones clásicas son profundamente modificadas tras la Primera Guerra Mundial, sin embargo, "el marco jurídico creado en el siglo XIX subsiste en sus grandes líneas" y, en este sentido, afirmaba, "oficialmente el poder financiero permanece dividido entre el Parlamento y el gobierno". Pero, si "en el juego financiero, los actores (Parlamento, gobierno, administraciones) permanecen; sus papeles respectivos son considerablemente modificados".

381-382).

¹⁶³BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". Op. cit., págs. 384-385.

¹⁶⁴MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". Op. cit., pág. 260.

La "razón profunda" de la transformación de las instituciones financieras, afirmaba P. LALUMIERE, debe buscarse en la crisis de una concepción liberal de la acción del Estado en el plano económico, a partir de la cual el presupuesto "se convierte en el medio principal de ejecución de la política económica y social de los gobiernos"¹⁶⁵.

Tales transformaciones conducen a L. PHILIP, a concretar el término del denominado "período clásico de las finanzas públicas" -donde la autorización de los gastos y de los ingresos aparece como "el elemento esencial del control parlamentario"-, con la Primera Guerra Mundial¹⁶⁶.

Porque, si bien hasta este momento, afirma, los regímenes políticos en cuyo seno han aparecido y se han desarrollado las principales reglas financieras estaban dominados por la preponderancia del órgano legislativo y la debilidad del órgano ejecutivo, de tal modo que la acción financiera del gobierno estaba no sólo limitada sino también estrechamente controlada, a partir de entonces se produce la situación inversa, donde "los poderes financieros del Parlamento han sido considerablemente restringidos y el control que ejerce sobre las finanzas públicas tiende a convertirse cada vez más en teórico".

Así, frente al "papel esencial" que desarrollaba el Parlamento "en la elaboración del presupuesto" la situación se invierte cuando "el poder de decisión ha sido acaparado por el ejecutivo" a quien corresponde la adopción de "las decisiones esenciales" y quien puede intervenir "a título excepcional utilizando la técnica de los poderes especiales" adoptando "por «decretos-leyes», medidas financieras que corresponderían normalmente a la competencia exclusiva del Parlamento"¹⁶⁷.

En última instancia, el liberalismo económico que sustentaba a las "finanzas clásicas" se ha visto sustituido por un Estado cada vez más intervencionista, cuyo "punto de arranque" cabe situar a partir de la I Guerra Mundial y que, posteriormente la crisis económica de 1929 demostró que "si el Estado deja actuar a las leyes del liberalismo, conducen inevitablemente a la catástrofe"¹⁶⁸.

¹⁶⁵ LALUMIÉRE, P.: "Les finances publiques". 8 édition. París: Librairie Armand Colin, 1.986, págs. 34-35.

¹⁶⁶ PHILIP, L.: "Finances publiques". Tome I: "Les problemes generaux des finances publiques et le budget". Op. cit., pág. 67.

¹⁶⁷ PHILIP, L.: "Finances publiques". Tome I: "Les problemes generaux des finances publiques et le budget". Op. cit., págs. 82-83.

¹⁶⁸ PHILIP, L.: "Finances publiques". Tome I: "Les problemes generaux des finances publiques et le budget". Op. cit., pág. 87.

5. La regulación jurídica del Presupuesto en las "nuevas"

Repúblicas parlamentarias europeas.

No obstante el continuismo esencial que C. OLLERO constataba en los textos constitucionales posteriores a la II Guerra Mundial, como rasgo característico del esquema constitucional de las nuevas Constituciones, que todas ellas "proclaman la forma republicana de gobierno". Concretamente, en aquellos textos que contemplan la figura de un "supremo órgano unipersonal ejecutivo", el Presidente de la República es elegido por las Asambleas representativas, en su opinión por el "temor al ejercicio de un poder personal que pueda conducir a la dictadura", hasta el extremo de haber situado a algunos de estos países en el "borde" del Gobierno de convención, mientras otros caen "abiertamente en él"¹⁶⁹.

Por lo demás, si en estos textos se percibe una tendencia a "valorizar la institución y resaltar la figura" de los Jefes de Gobierno, no se debe, como podrían parecer a primera vista, al deseo de reconocer al Presidente, Jefe del Estado, la posición de "órgano moderador" entre los poderes con autoridad preeminente, sino que esa mayor relevancia del Jefe del Gobierno "está montada precisamente en beneficio de un desembarazo mayor de las Asambleas para el ejercicio de la superioridad política"¹⁷⁰.

En este sentido, los textos examinados suelen regular con detalle la institución del Gobierno y, dentro de él, la figura del Presidente del mismo, al que pocas veces se designa como Jefe del Gobierno, algunas como Presidente del Gobierno y otras como Presidente del Consejo de Ministros.

Esta Jefatura del Ejecutivo se encuentra vinculada a la del Estado, pero ésta no se configura tanto como un "poder moderador" o "controlador" de los demás poderes del Estado sino, más bien, como "el Jefe de uno de los Poderes del mismo" al que se atribuyen funciones representativas de carácter exterior e interior¹⁷¹.

De este modo, según constata en 1.966 P.M. GAUDEMET, con exclusión de los Estados Unidos y de Suiza, los demás ejecutivos de los países occidentales analizados: Gran Bretaña, Países del Benelux, Países escandinavos, Alemania federal, Italia y Francia, "tienen una estructura dualista"

¹⁶⁹OLLERO, C.: "El Derecho constitucional de la postguerra. (Apuntes para su estudio)". Op. cit., págs. 14-15.

¹⁷⁰OLLERO, C.: "El Derecho constitucional de la postguerra. (Apuntes para su estudio)". Op. cit., pág. 17.

¹⁷¹OLLERO, C.: "El Derecho constitucional de la postguerra. (Apuntes para su estudio)". Op. cit., págs. 88-89.

caracterizada por la división del Ejecutivo entre dos órganos diferentes, donde uno, Rey o Presidente de la República, ejerce "las funciones representativas de Jefe del Estado", mientras de otro lado, el Gobierno o Gabinete ministerial, "asume la función gubernamental".

La contraposición entre los sistemas donde el Jefe del Estado es, como resulta en Gran Bretaña, en Grecia, en los países escandinavos o en los países del Benelux, "un Monarca hereditario", y aquellos en que esta función es encomendada, como en la República Federal de Alemania, en Italia o en Francia, a "un Presidente elegido durante un período de tiempo", resulta una oposición "formal" que debe ser rechazada por no corresponderse con la realidad¹⁷².

Porque, según afirma M. PRELOT, en primer lugar, las monarquías de la Europa del norte son casi todas, si no "monarquías electivas, al menos monarquías de elección", en tanto que, en tales países, si existe monarquía "es por el consentimiento de las Naciones" que, por lo demás, no se pierde "en la noche de los tiempos", como ocurre, afirma, con la Revolución francesa¹⁷³.

Pero, además, cabría señalar como "factor institucional" que, para M. PRELOT, ha contribuido a "salvar" y "engrandecer" las monarquías, al realizar la práctica política, en el momento oportuno, "una disociación entre el rey, jefe del Estado, y el gobierno"¹⁷⁴, expresada en la famosa máxima de que "el rey reina, pero no gobierna", y que ha dado lugar, en opinión de M. JIMENEZ DE PARGA a que "teóricamente, el monarca -jefe del Estado- desempeñe la primera magistratura de la nación" pero, de hecho, "los poderes más importantes son ejercidos por el *premier*", que en unos regímenes, como es el caso de Holanda, "es un *primus inter pares*", mientras que en otros, como por ejemplo, el de Gran Bretaña, "es un auténtico jefe de Gobierno"¹⁷⁵.

Esta distinción de un jefe de Estado irresponsable y unos ministros responsables, consecuencia, para R. FUSILIER, de un desvanecimiento progresivo de la Corona en provecho de un gabinete apoyado por una mayoría parlamentaria, ha permitido "la realización de la condición fundamental de instauración del parlamentarismo", aunque, en todo caso, ese "desvanecimiento progresivo" de la Corona, en su opinión, no debe conducir a la

¹⁷² GAUDEMET, P.M.: "Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux". París: Editions Montchrestien, 1.966, págs. 51-52.

¹⁷³ PRELOT, M.: "Préface". En, FUSILIER, R.: "Les Monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)". Op. cit., págs. 8-9.

¹⁷⁴ PRELOT, M.: "Préface". Op. cit., pág. 13.

¹⁷⁵ JIMENEZ DE PARGA, M.: "Las Monarquías europeas en el horizonte español". Madrid: Tecnos, 1.966, pág. 63.

eliminación de la forma de Estado monárquica, ya que la cuestión a resolver, desde su punto de vista, no era si "la práctica del régimen parlamentario puede asociarse a la monarquía, sino con la república"¹⁷⁶ y, en este sentido, "las conmociones políticas", acarreadas por las dos guerras mundiales "han asegurado, en Europa, el dominio de la forma de gobierno republicana sobre la institución monárquica"¹⁷⁷.

Según señalan P. LALUMIERE y A. DEMICHEL, bajo la denominación "las nuevas Repúblicas parlamentarias" se incluyen unos nuevos regímenes políticos cuya característica principal reside en una completa ausencia de tradición parlamentaria sólidamente arraigada, pues, tanto en Alemania como en Italia, el régimen parlamentario "fue impuesto" por los vencedores en el marco de la imposición de sus propias concepciones políticas, sin que existiera en tales países "ni clase política (diezmada por los regímenes fascistas) ni entusiasmo popular por el nuevo régimen, ni aceptación de una ideología liberal común", de tal modo que, "los mecanismos institucionales estaban establecidos sobre una realidad sociopolítica que les era extraña, incluso hostil"¹⁷⁸.

Pero, además, según afirma K. LOEWENSTEIN, "los autores de las nuevas Constituciones han quedado impresionados por la centena de Gabinetes que han conocido respectivamente la Tercera República Francesa en 65 años y la veintena de Gabinetes de la República de Weimar en 14 años".

La mayor parte de estas crisis -que han tenido un "carácter accidental y sin implicaciones políticas profundas"-, hubiera podido evitarse mediante una disposición más racional de los procedimientos parlamentarios, de ahí los esfuerzos técnicos actualmente desarrollados para limitar las crisis, bien mediante la introducción de períodos de reflexión entre el depósito de la moción de censura y el voto de desconfianza, bien a través de la exigencia de un mínimo de firmas para el depósito de la moción (Italia, artículo 95) o de mayorías absolutas para el rechazo de la confianza (Francia, artículo 45) y Alemania de Bonn (artículos 67-68)¹⁷⁹.

De este modo, en relación al periodo anterior a 1.945, la

¹⁷⁶FUSILIER, R.: "Les Monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)". Op. cit., pág. 313.

¹⁷⁷FUSILIER, R.: "Les Monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)". Op. cit., pág. 25.

¹⁷⁸LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., pág. 367.

¹⁷⁹LOEWENSTEIN, K.: "Réflexions sur la Valeur des Constitutions dans une Epoque Révolutionnaire. Esquisse d'une ontologie des Constitutions". Revue Française de Science Politique. Vol. II. Núm. 2, 1.952, pág. 313.

disolución ha sufrido un "serio retroceso" en las nuevas Constituciones y, en este sentido, los límites que le imponen en Francia y en la Alemania de Bonn, reflejan un mismo deseo de establecer un sistema inmunizado contra las crisis, siendo únicamente en Italia (artículo 88) donde la institución ha mantenido su función plebiscitaria propia.

Asimismo, en comparación con los años 1.919 y siguientes, la posición del Presidente, que se encuadra en el mismo contexto de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, ha quedado "visiblemente debilitada", quedando limitado a encarnar la unidad nacional y a ejercer funciones honoríficas, aunque en algunos países mantiene sin embargo "el poder de designar al primer ministro (Francia, Italia, Israel, India)", mientras que en Alemania occidental, esta función ha sido devuelta al Bundestag que la ejerce mediante elección (artículo 63).

Sin embargo, los poderes discrecionales que el Presidente poseía en materia de disolución han sido completamente suprimidos en Francia, y considerablemente restringidos en Alemania occidental donde el conjunto del procedimiento ha sido de alguna manera "mecanizado" (artículos 58 y 63.4).

En relación a la configuración del Parlamento, señala K. LOEWENSTEIN que, con excepción de los Estado federales, "se prefiere el sistema de una única Cámara", de tal modo que la debilitación final de la Cámara de los Lores británica por el gobierno laborista encuentra su correspondencia en el establecimiento en Francia de un "Consejo de la República sin poder" y se manifiesta también en cierto sentido en la situación del Consejo Federal ("Bundesrat") por la Constitución de Bonn.

En este último caso, afirma, al mismo tiempo que se reafirma la posición de los Länder, en los asuntos que se atribuyen a su competencia, ésta "se reduce a un derecho de veto suspensivo en los asuntos federales", sin que pueda ejercer ninguna influencia sobre la evolución de la política federal, mientras que Italia ha juzgado positivo restablecer un "bicameralismo efectivo con igualdad política de la Cámara y del Senado", este último teniendo al menos teóricamente, el poder de derribar al gobierno¹⁸⁰.

De este modo, a juicio del autor precitado, en Alemania occidental aunque, ciertamente, "la Constitución de Bonn es menos unitaria que la de Weimar", sin embargo el federalismo no merece el calificativo de "«auténtico»", por cuanto la existencia de una interdependencia económica en todo el territorio es incompatible con un federalismo real, salvo por ciertas cuestiones culturales.

Además, constituye un rasgo característico de las

¹⁸⁰ LOEWENSTEIN, K.: "Réflexions sur la Valeur des Constitutions dans une Epoque Révolutionnaire. Esquisse d'une ontologie des Constitutions". Op. cit., págs. 315-317.

constituciones examinadas por K. LOEWENSTEIN, que "los procedimientos de revisión son previstos de modo razonablemente flexible". Se trata, afirma, de textos constitucionales ni demasiado rígidas como para conducir a una ruptura revolucionaria en caso de cambio de la situación, ni demasiado flexibles como para permitir modificaciones fundamentales sin el consentimiento de mayorías cualificadas, además de establecer que "ciertos principios fundamentales" no pueden ser objeto de una revisión constitucional, como es el caso de "la forma republicana de gobierno en Italia" (artículo 139) y en Francia (artículo 95), y "la estructura federal y ciertos aspectos de los derechos fundamentales en la Alemania de Bonn" (artículo 79.3)¹⁸¹.

Desde tales premisas, en Alemania los constituyentes de 1949 han elaborado, por necesidad, una Constitución parlamentaria en un país donde los rasgos parlamentarios estaban reducidos a su más simple expresión. En tales circunstancias, afirman P. LALUMIERE y A. DEMICHEL, "era necesario sustituir las tradiciones jurídicas de los viejos países parlamentarios por técnicas destinadas a imponer el parlamentarismo", lo que explica una racionalización todavía más patente que la de la Constitución de Weimar.

En este sentido, la Ley Fundamental de 1.949, si bien no proclama expresamente el principio de separación de poderes, su vigencia "resulta evidente" pues, a juicio de P. LALUMIERE y A. DEMICHEL, "los constituyentes de la República federal han sido fieles a este principio tanto en el fondo como en la forma", de ahí que las reglas de organización del poder legislativo sean distintas de las que se refieren al poder ejecutivo¹⁸².

Así, en opinión de los autores precitados, el contenido de los poderes del parlamento es "relativamente clásico" y su ejercicio manifiesta la voluntad de los constituyentes de Bonn de organizar un parlamentarismo que fuera ante todo "eficaz", aunque expresando una voluntad deliberada de conservar su contenido tradicional en el principio expresado en el artículo 20, según el cual "«todo poder emana del pueblo»", sin llegar a configurar un sistema basado en la "«soberanía parlamentaria»"¹⁸³.

La regulación constitucional del Poder Ejecutivo define "la fisonomía general del sistema constitucional alemán", donde cabe encontrar elementos del parlamentarismo clásico y elementos de racionalización dirigidos a producir "la

¹⁸¹ LOEWENSTEIN, K.: "Réflexions sur la Valeur des Constitutions dans une Epoque Révolutionnaire. Esquisse d'une ontologie des Constitutions". Op. cit., pág. 323.

¹⁸² LALUMIERE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., págs. 385-386.

¹⁸³ LALUMIERE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., pág. 390.

estabilidad gubernamental". De este modo, el Ejecutivo federal se organiza según el principio dualista clásico: "un presidente de la República es el jefe del Estado" y "el poder político es ejercido por un gobierno responsable".

La Ley Fundamental de Bonn abandona el principio de la elección del presidente por sufragio universal, prescribiendo en su artículo 54 que la elección del Presidente de la República tendrá lugar "sin debate por la Asamblea federal". De este modo, el Presidente de la República es elegido por "una Asamblea especial" que no es exactamente la reunión de las dos cámaras¹⁸⁴, sino que, según dispone el artículo 54.3 de la Constitución alemana, se compone de los "miembros del Bundestag y de un número igual de miembros elegidos proporcionalmente por los representantes del populares en los Länder"¹⁸⁵.

El Gobierno federal se compone del Canciller federal y de los Ministros federales (artículo 62), previniendo, además, un procedimiento de elección muy distinto según se trate de uno u otros. Así, el Canciller federal, "es elegido sin debate por el Bundestag a propuesta del Presidente federal" (artículo 63 de la Ley Fundamental), mientras que los Ministros federales, según dispone el artículo 64 de la Constitución, "son nombrados y revocados por el Presidente federal a propuesta del Canciller federal"¹⁸⁶.

La configuración del Gobierno federal pone de manifiesto, además, en opinión de P. LALUMIERE y A. DEMICHEL, "la superioridad del Canciller sobre sus colegas", reconocida por el artículo 65 de la Constitución al afirmar que el Canciller federal "fija las grandes orientaciones de la política y asume la responsabilidad", reconociendo el principio de colegialidad propio de la "definición clásica del parlamentarismo", al afirmar que "las funciones del Canciller federal o de un Ministro federal finalizan con la constitución de un nuevo Bundestag", y las "funciones de un Ministro federal finalizan asimismo con motivo de cualquier otro cese en las funciones del Canciller federal".

Atendiendo a la redacción del artículo 65 de la Ley Fundamental, se ha venido considerando la preponderancia del Canciller federal respecto al resto de los miembros del Gobierno

bajo la denominación de "principio de cancillería" ("kanzlerprinzip"). Sin embargo, según estima H.P. SCHNEIDER, esta supremacía del Canciller federal resulta, únicamente "en

¹⁸⁴LALUMIERE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., pág. 394.

¹⁸⁵CASCAJO CASTRO, J.L. y GARCIA ALVAREZ, M.: "Constituciones extranjeras contemporáneas". Tercera edición. Madrid: Tecnos, 1.994, pág. 191.

¹⁸⁶CASCAJO CASTRO, J.L. y GARCIA ALVAREZ, M.: "Constituciones extranjeras contemporáneas". Op. cit., págs. 192-193.

relación con la responsabilidad ministerial", en el sentido en que los ministros se encuentran vinculados a las directrices políticas formuladas por el Canciller federal¹⁸⁷.

Sin embargo, a juicio de P. LALUMIERE y A. DEMICHEL, "el artículo más célebre de la Constitución de 1949", donde se contiene "la disposición más original de esta Constitución", es el artículo 67, donde se afirma que "el Bundestag no puede expresar su desconfianza al Canciller más que eligiendo un sucesor por la mayoría absoluta de sus miembros".

Se trata, según afirman los autores precitados, del reconocimiento constitucional de una "presunción de mayoría", a través de la cual se expresa "una vieja idea del parlamentarismo racionalizado", y a la que cabe añadir, una serie de mecanismos de actuación permitidos al Gobierno para el caso en que se haya convertido en minoritario.

Los mecanismos de los que dispone el Gobierno en minoría se concretan, en opinión de P. LALUMIÉRE y A. DEMICHEL, en la facultad del Canciller de "proponer la cuestión de confianza" y en la "disolución del Bundestag", que el Presidente puede decretar, a propuesta del Canciller" (artículo 68 de la Constitución). Sin embargo, el Canciller no está obligado a elegir entre la dimisión y la disolución, sino que puede gobernar en minoría, a través de la proclamación del "estado de necesidad legislativa", considerado por los autores como un procedimiento que "se aparta totalmente del parlamentarismo, cualquiera que sea el adjetivo con que se quiera cualificar", aunque se hayan establecido límites que deben "esperarse eficaces si los artículos 68 y 81 deben aplicarse"¹⁸⁸.

En todo caso, en opinión de K. LOEWENSTEIN, la limitación del control parlamentario sobre el Gobierno a través de los caracteres con que es regulado el voto de no confianza, así como el progresivo decantamiento del sistema pluripartidista en un sistema bipartidista, conduce a considerar el sistema parlamentario de la Ley Fundamental como "parlamentarismo controlado" que, a través de la compacta unidad entre el Gobierno y la mayoría parlamentaria, funciona como un auténtico régimen "«demoautoritario»", en tanto la adopción de las "decisiones políticas fundamentales" por el Canciller federal, resultan automáticamente transformadas en leyes por una "disciplinada mayoría parlamentaria"¹⁸⁹.

¹⁸⁷ Sin embargo, el Gobierno, considerado como órgano colegiado deliberante, tiene atribuidas por la Constitución distintas competencias respecto de las cuales todo sus miembros, incluido el Canciller federal "están vinculados" (SCHNEIDER, H.P.: "El Gobierno como parte del Poder ejecutivo en la República Federal de Alemania". En, "El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía". Barcelona: Diputació de Barcelona, 1.985, pág. 354.

¹⁸⁸ LALUMIÉRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., págs. 398-400.

¹⁸⁹ LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". Op. cit., págs. 114-115.

No obstante, según estima H.P. SCHNEIDER, la posición de supremacía del Canciller federal, se debe no tanto a la asunción exclusiva de la responsabilidad ante el Parlamento, ni a la dificultad que supone su destitución mediante el voto de censura constructivo, cuanto a la reducción de las competencias del Presidente Federal en beneficio del Canciller, de ahí que, a su juicio, resulte propio calificar el sistema de gobierno de la República Federal de Alemania como "sistema de gobierno parlamentario de canciller", en clara correspondencia al modelo británico de parlamentarismo "de primer ministro"¹⁹⁰.

Desde tales premisas, el apartado 2º del artículo 110 de la Ley Fundamental de Bonn reconoce el principio de legalidad presupuestaria aunque matizando del principio de anualidad en tanto se determina que el Presupuesto se establece con carácter anual "para uno o varios años presupuestarios y es aprobado por la ley de presupuestos antes del inicio del primer año", pudiendo prever que "ciertas partidas del presupuesto tengan una duración diferente, divididas en años presupuestarios".

Asimismo se reconoce el principio de universalidad presupuestaria mediante la afirmación de que "todos los ingresos y gastos de la federación" deberán consignarse en los Presupuestos que, además, deberán estar "equilibrados" en los ingresos y gastos (apartado 1º).

Aunque no existe en la Ley Fundamental una atribución expresa al Gobierno de la competencia para elaborar el proyecto de ley del Presupuesto, el procedimiento técnico de su establecimiento, regulado en las "Ordenes permanentes presupuestarias" ("*Bundeshaushaltsordnung*"), determina que cada ministro debe preparar las estimaciones "de su propia área", de tal modo que, según afirma K.H. FRIAUF, el proyecto de presupuesto, es elaborado por el "ministro federal de Hacienda ("*Bundesminister der Finanzen*"[BdF]) sobre la base de tales estimaciones", siendo acordadas finalmente por el Gobierno¹⁹¹.

El "proyecto de ley de presupuestos y las propuestas de modificación de la Ley de Presupuestos y de los Presupuestos mismos" se presentarán, según dispone el artículo 110.3 de la Ley Fundamental, "a la Dieta Federal (Bundestag) al mismo tiempo que son transmitidos al Bundesrat", teniendo esta última Cámara el derecho de oponerse a tales proyectos en un plazo de seis semanas, reducido a tres en relación a los proyectos rectificativos.

Asimismo, se contemplan determinadas prescripciones relativas al contenido de la Ley de Presupuestos, prescribiendo

¹⁹⁰SCHNEIDER, H.P.: "El Gobierno como parte del Poder ejecutivo en la República Federal de Alemania". Op. cit., págs. 357-358.

¹⁹¹FRIAUF, K.H.: "El control parlamentario del Presupuesto en la República Federal de Alemania". En, COOMBES, D.: "El poder financiero del Parlamento. El papel de los Parlamentos europeos en las decisiones presupuestarias". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.981, pág. 138.

que únicamente deberá contener "las disposiciones que se refieran a los ingresos y a los gastos de la Federación y al período durante el cual se adopta" (artículo 110.4), aunque puede prever que sus disposiciones no quedarán derogadas sino con la promulgación de la ley de presupuestos siguiente, o en una fecha posterior en el caso de una autorización en el marco del artículo 115¹⁹².

En el caso en que la Ley de Presupuestos no fuera aprobada antes del cierre del ejercicio presupuestario en curso, el artículo 111.1 de la Ley Fundamental, determina que "el Gobierno federal está autorizado hasta la entrada en vigor de esta ley, para efectuar todos los gastos necesarios: a) para mantener la actividad de las instituciones creadas por ley y ejecutar las medidas legalmente acordadas; b) para satisfacer las obligaciones jurídicamente válidas de la Federación; y c) para proseguir los trabajos de construcción, las adquisiciones o el suministro de prestaciones, o para continuar o acordar las ayudas para tales fines, mientras los créditos permanezcan abiertos para tales gastos en el presupuesto del año anterior".

Pero, además, la intervención del Gobierno en materia presupuestaria, puede tener lugar en otros supuestos específicos regulados por la Ley Fundamental como es el caso de los "desbordamientos de créditos y los gastos extraordinarios" que, según dispone el artículo 112 de la Constitución deben ser aprobados "por el ministro federal de finanzas", aunque sólo "en el caso de necesidad imprevista e imperiosa", remitiendo a

¹⁹²CASCAJO CASTRO, J.L. y GARCIA ALVAREZ, M.: "Constituciones extranjeras contemporáneas". Op. cit., pág. 215.

Determinados aspectos relacionados con la materia presupuestaria son objeto de regulación legal, debiendo destacarse en este sentido, como modificaciones legales más recientes:

-La Ley de 6 de agosto de 1.986 por la que se modifica por Tercera vez la Ley de Régimen Presupuestario (**Drittes Gesetz zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung**) de 19 de agosto de 1969 (BGBl I, pg. 1284), texto revisado por artículo 10 de la Ley de 19 de diciembre de 1985 (BGBl I, pg. 2355) (Se modifica concretamente el art. 10 a), en materia de gastos para servicios secretos)(BGBl, núm. 40, 13 de agosto de 1986).

-La Ley Federal de 28 de noviembre de 1.989 por la que se modifica la Ley General Presupuestaria, **BGBl (O)**, núm. 213/1986 (Título oficial abreviado: **BHG-Novelle 1989**)(BGBl (O), núm. 256, 21 de diciembre de 1989).

- La Ley de 18 de julio de 1990, por la que se modifica por primera vez la de Principios Presupuestarios de 19 de agosto de 1969 (BGBl I, pág. 1273) (**Erstes Gesetz zur Änderung des Haushaltsgrundsatzgesetzes**)(BGBl I, núm. 36, 27 de julio de 1990).

- La Ley de 18 de julio de 1990, por la que se modifica por cuarta vez la de Ordenación Presupuestaria de 19 de agosto de 1969 (BGBl I, pág. 1284) (**Viertes Gesetz zur Änderung der Bundeshaushaltsordnung**)(BGBl I, núm. 36, 27 de julio de 1990).

"una ley federal" la regulación de tales supuestos y, en última instancia. En el mismo sentido, el artículo 113 de la Ley Fundamental, impone la "aprobación por el Gobierno federal", de todo aumento de los gastos o disminución de los ingresos presupuestarios¹⁹³.

El control de la ejecución y gestión presupuestaria se regula en el artículo 114 de la Ley Fundamental, imponiendo al "ministro federal de finanzas" la obligación de "rendir cuentas" al Bundestag y al Bundesrat, en el transcurso del ejercicio presupuestario siguiente, describiendo todos los ingresos y los gastos, así como un estado de los haberes y las deudas, a fin de obtener "el descargo del Gobierno federal" (apartado 2°).

Pero, además, el apartado 2° del citado precepto, previene la existencia del Tribunal Federal de Cuentas, "cuyos miembros tienen reconocida la misma independencia que los jueces", al que atribuye la competencia de verificar las cuentas así como la rentabilidad y la regularidad de la gestión presupuestaria y económica, debiendo informar "directamente todos los años" del resultado de su actividad, tanto al Gobierno federal como al Bundestag y al Bundesrat¹⁹⁴.

La tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de

¹⁹³La reforma constitucional de 1.969, de donde proviene la redacción actual del artículo 113 de la Ley Fundamental, ha venido a incrementar las facultades del Gobierno en relación a las enmiendas al proyecto de ley de Presupuestos por cuanto, según afirma K.H. FRIAUF, originariamente, el artículo 113 de la Constitución exigía la aprobación por el Gobierno, únicamente respecto de las decisiones parlamentarias que supusieran "la inclusión de nuevos gastos" o el incremento de los ya existentes.

No obstante, afirma, los poderes de decisión del Bundestag son "hasta cierto punto" ilimitados, por lo que se refiere a las reducciones en los gastos, con la única limitación de que no se le permite negar al Gobierno las partidas necesarias "para la ejecución de Leyes existentes" (FRIAUF, K.H.: "El control parlamentario del Presupuesto en la República Federal de Alemania". Op. cit., págs. 140-143).

El procedimiento de expresión de la conformidad gubernamental en tales supuestos regulado por el Texto Constitucional, es objeto de regulación específica en el Reglamento del Bundestag, cuyo artículo 87 dispone al efecto que si el Gobierno federal hubiere solicitado el aplazamiento, "se aplazará la decisión del Pleno", de tal modo que el proyecto de ley no se podrá incluir en el orden del día "hasta que haya tenido entrada la toma de posición del Gobierno Federal o hayan transcurrido seis semanas desde la entrada de la petición del propio Gobierno Federal en la Oficina de la Presidencia de la Dieta Federal" (BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. República Federal de Alemania: "Reglamento de la Dieta Federal Alemana. Texto actualizado". Madrid: Cortes Generales. Secretaría General del Congreso de los Diputados. Secretaría General del Senado. Núm. 131-132. Septiembre-Octubre, 1.992, pág. 33).

¹⁹⁴CASCAJO CASTRO, J.L. y GARCIA ALVAREZ, M.: "Constituciones extranjeras contemporáneas". Op. cit., págs. 215-216.

Presupuestos viene a ser regulada el Reglamento del Bundestag en el marco del procedimiento legislativo ordinario, donde se diferencia los "proyectos presupuestarios", regulados en el artículo 95, y los "proyectos financieros", cuya tramitación se establece en el artículo 96 del Reglamento.

Así, el artículo 95.1 del Reglamento del Bundestag afirma que "constituyen proyectos presupuestarios el proyecto de Ley de Presupuestos del Estado y el presupuesto de gastos e ingresos del Estado, los proyectos complementarios de uno y otro (Proyectos de suplementos de crédito o de créditos suplementarios), los de modificación de la propia Ley de Presupuestos y del presupuesto de gastos e ingresos (proyectos de presupuestos adicionales), así como cualesquiera otros que se refieran a los Presupuestos".

Tales Proyectos de Ley se remitirán a la Comisión de Presupuestos, y a petición de ésta "se oirá a las comisiones especializadas a título consultivo", debiendo, en todo caso, la Comisión de Presupuestos hacer constar "las tomas de posición de las comisiones participantes". Sin embargo, "los proyectos de créditos suplementarios o de suplemento de créditos serán remitidos por el Presidente sin necesidad, en principio, de primera lectura en el Pleno", y los "proyectos de presupuestos adicionales podrán, a propuesta de la Junta de Portavoces, ser remitidos por el Presidente sin primera lectura y ser despachados inmediatamente en una sola lectura".

En todo caso, según afirma K.H. FRIAUF, la mayor parte del trabajo parlamentario de aprobación del presupuesto y, sobre todo, las "deliberaciones sobre objetivos individuales" tiene lugar en la Comisión de Presupuestos del Bundestag, compuesta por 33 miembros, elegidos por los partidos en proporción a su representación parlamentaria en la Cámara. Las deliberaciones de esta Comisión sobre el Proyecto del Gobierno tienden a ser "completas e intensas", aunque la presentación "tradicionalmente «administrativa» del proyecto", impide a la misma prestar su atención preferente a los programas de gasto.

El debate en el Pleno del Bundestag suele poner el énfasis, sin embargo, en las "cuestiones políticas generales", aunque durante la segunda lectura es posible proponer cambios "en los títulos de gastos individuales", aunque, por regla general, tales propuestas tienen escasas posibilidades de ser aceptadas a no ser que cuenten con el apoyo de la Comisión de Presupuestos¹⁹⁵.

Por su parte, los "proyectos financieros", según señala el artículo 96, en su párrafo 1º del Reglamento del Bundestag, son "todas las propuestas que por su importancia fundamental o por su volumen financiero sean susceptibles de influir sustancialmente en la Hacienda de la Federación o de los Estados regionales y no constituyan proyectos presupuestarios

¹⁹⁵FRIAUF, K.H.: "El control parlamentario del Presupuesto en la República Federal de Alemania". Op. cit., págs. 139-141.

en el sentido del artículo 95. En caso de duda sobre el carácter de la propuesta se pronunciará la Dieta Federal en pleno, oída la Comisión de Presupuestos"¹⁹⁶.

Los proyectos financieros "se remitirán tras su primera lectura a la Comisión de Presupuestos y a la comisión especializada". En el caso de que "por la aceptación de alguna enmienda un proyecto de ley se convirtiere en proyecto financiero, deberá la comisión dar conocimiento de ello al Presidente, el cual remitirá el texto así aprobado por esa comisión a la de Presupuestos".

Asimismo, "los proyectos financieros de los diputados de la Dieta Federal deberán especificar en su exposición de motivos las repercusiones financieras de los mismos". En el caso de que el proyecto financiero fuere susceptible de repercutir en la Hacienda pública de la Federación, la Comisión de Presupuestos "comprobará su compatibilidad" con el Presupuesto del ejercicio en curso y con los Presupuestos futuros, y si "la comprobación hecha por la Comisión de Presupuestos diere por resultado que la propuesta es efectivamente susceptible de influir en el Presupuesto del ejercicio, presentará al Pleno una cobertura de la minoración de ingresos o, en su caso, del incremento del gasto simultáneamente a su dictamen". La no aprobación de la cobertura por el Pleno de la Dieta Federal supone que "se tendrá por desestimado el proyecto"¹⁹⁷.

Bajo la calificación de "nuevas Repúblicas parlamentarias" cabe incluir, en opinión de P. LALUMIÈRE y A. DEMICHEL, la República italiana, por cuanto "en el momento de su reconstrucción, en 1946-1948, el régimen político italiano no tenía ninguna tradición parlamentaria"¹⁹⁸.

El sistema de gobierno parlamentario configurado por la Constitución italiana de 1.947, establece un Parlamento bicameral caracterizado por reconocimiento de las competencias de ambas Cámaras sobre la base de un criterio "de rigurosa igualdad"¹⁹⁹. El Poder Ejecutivo adopta, según el modelo de los regímenes parlamentarios clásicos una forma "dualista: un Presidente de la República y un Gobierno", si bien, según afirman P. LALUMIÈRE y A. DEMICHEL, el Presidente de la República "no tiene más que poderes limitados", correspondiendo "la autoridad" al Gobierno que es responsable ante el

¹⁹⁶BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. República Federal de Alemania: "Reglamento de la Dieta Federal Alemana. Texto actualizado". Op. cit., pág. 36.

¹⁹⁷BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. República Federal de Alemania: "Reglamento de la Dieta Federal Alemana. Texto actualizado". Op. cit., pág. 37.

¹⁹⁸LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., pág. 479.

¹⁹⁹LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., pág. 554.

Parlamento.

Sin embargo, aunque conservando la tradición de un Jefe de Estado parlamentario confinado a un papel honorífico, los constituyentes italianos de 1.947 reconocen al Presidente de la República "poderes que le permiten contrapesar el predominio absoluto de las asambleas". En este sentido, P. LALUMIÉRE y A. DEMICHEL señalan que a través de "dos disposiciones constitucionales", las funciones del Presidente de la República se diferencian del estricto papel de un jefe del Estado parlamentario.

La primera diferencia, reside en la facultad del Jefe del Estado de solicitar una segunda deliberación después del voto de una ley por el Parlamento. Se trata, según afirman los autores precitados, de un supuesto de "veto" que, en realidad "únicamente puede retrasar la aplicación de una decisión del Parlamento" por cuanto, en el caso de una nueva aprobación de la ley por el Parlamento, el Presidente está obligado a promulgarla²⁰⁰.

Más importante resulta, en opinión de los autores, el derecho de disolución que le es reconocido "de modo incondicional" al Presidente de la República italiana, por el artículo 88 de la Constitución. Según el citado precepto constitucional el Presidente de la República puede disolver, "previo aviso a sus presidentes", ambas Cámaras o una sola de ellas, con la única limitación de que "no puede ejercer esta facultad en los seis primeros meses de su mandato"²⁰¹.

Asimismo, corresponde al Presidente de la República, según el artículo 92 de la Constitución italiana, nombrar al Presidente del Consejo de Ministros y, a propuesta de éste, a los ministros y, una vez constituido el Gobierno, según dispone el artículo 94 de la Constitución, debe presentarse ante la Cámara de los Diputados y ante el Senado en los seis días siguientes a su formación "para obtener la confianza" de las Cámaras que, de este modo, se pronuncian a la vez sobre el programa y sobre la composición del Gobierno.

La organización interna del Gobierno manifiesta una cierta jerarquía. A la cabeza del Gobierno se encuentra el Presidente del Consejo que "asegura de un lado la unidad del gobierno" y de otro constituye el origen "de la definición de la política general" (artículo 95 de la Constitución). Los Ministros pueden

²⁰⁰LALUMIÉRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., pág. 558-560.

²⁰¹El uso de tales prerrogativas por los distintos Presidentes de la República italiana, ha sido frecuente y, en este sentido, destacan los autores la utilización del derecho de veto legislativo por el Presidente M. Segni, "para bloquear, en vísperas de las elecciones de 1.963, el voto de distintas leyes de demagógicas para fines electorales (llamadas peyorativamente *leggine*)" (LALUMIÉRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., pág. 561).

ser escogidos bien del seno del Parlamento, o bien de fuera de él, y el conjunto de ministros forma, "bajo la autoridad del presidente del Consejo, el Consejo de ministros".

Por su parte, los Secretarios de Estado tienen como misión "la ayuda a los Ministros" y son nombrados "por el Presidente de la República a propuesta del Presidente del Consejo de Ministros y del Ministro interesado" y, aunque constituyen miembros del Gobierno, no participan en el Consejo de ministros.

La responsabilidad política del Gobierno ante ambas Cámaras, ha sido regulada sobre la base de la distinción entre "el voto de desconfianza", que supone la dimisión del Gobierno, y "el voto rechazando una proposición", que no impone obligatoriamente la retirada del Gobierno (artículo 94 de la Constitución). Esta distinción resulta, a juicio de P. LALUMIERE y A. DEMICHEL, "incontestablemente racional pero políticamente inaplicable" lo que explica que las múltiples crisis ministeriales, tengan su origen, además, en "votos secundarios sobre medidas particulares y no votos de desconfianza sobre cuestiones esenciales"²⁰².

En todo caso, es el Parlamento el que dispone de una posición preeminente en relación a los demás órganos, como consecuencia del "principio representativo", pudiendo ejercer el "poder legislativo" en relación a todas las materias, en tanto no existe un ámbito reservado al poder reglamentario del gobierno en el cual las asambleas no podrían intervenir.

La iniciativa legislativa corresponde, según el artículo 71 de la Constitución, "al Gobierno", a "cada miembro de las Cámaras", así como "a los órganos y organismos a los que le haya sido conferida por la Constitución". La iniciativa legislativa popular se ejerce mediante la presentación de una "proposición por al menos por cincuenta mil electores"²⁰³.

Según se desprende del Reglamento de la Cámara de Diputados, la iniciación de la tramitación parlamentaria de un texto legislativo puede tener lugar, indistintamente, ante cualquiera de las Cámaras pues, según se afirma en el artículo 68 del Reglamento, "los proyectos y las proposiciones de ley, presentados a la Cámara o transmitidos por el Senado, después de ser anunciados al Pleno, son impresos y distribuidos en el plazo más breve posible". Asimismo, el artículo 70 dispone que "los proyectos de ley definitivamente aprobados por la Cámara son enviados al Gobierno, mientras los restantes son transmitidos directamente al Senado"²⁰⁴.

²⁰² LALUMIÉRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., págs. 562-564.

²⁰³ CASCAJO CASTRO, J.L. y GARCIA ALVAREZ, M.: "Constituciones extranjeras contemporáneas". Op. cit., pág. 150.

²⁰⁴ BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los

La eficacia del "principio representativo" en el sistema parlamentario italiano se manifiesta en la especial relevancia de las Comisiones parlamentarias pues, según establece el artículo 72 de la Constitución, "todo proyecto o proposición de ley presentado a una Cámara es examinado, en los términos de su reglamento, por una comisión y posteriormente por la propia Cámara, que lo adopta artículo por artículo, y además por un voto final".

Además, existe la posibilidad de que las Cámaras deleguen en las Comisiones "el examen y la adopción" de proyectos y proposiciones de ley²⁰⁵, en cuyo caso, según afirman P. LALUMIÈRE y A. DEMICHEL, "la comisión sustituye a la Asamblea en el ejercicio del poder legislativo"²⁰⁶, aunque el Gobierno, una décima parte de los miembros de la Cámara, o una quinta parte de los miembros de la Comisión, pueden solicitar que el texto sea discutido y votado por la Cámara, o que sea sometida a ella la adopción final.

En todo caso, esta delegación del poder legislativo a las Comisiones no podrá tener lugar, según dispone el propio artículo 72 de la Constitución italiana, respecto de "los proyectos y proposiciones de ley en materia constitucional y electoral, para los proyectos y las proposiciones de ley que contengan una delegación legislativa, la autorización para ratificar tratados internacionales, la adopción de presupuestos y de balances"²⁰⁷.

En el marco de la Sección II "La elaboración de las Leyes", del Título Primero "El Parlamento", el artículo 81 de la Constitución italiana reconoce el principio de legalidad presupuestaria afirmando que "las Cámaras aprueban cada año los presupuestos y el balance presentado por el Gobierno", sin que la ley que aprueba el Presupuesto pueda establecer "nuevos tributos ni nuevos gastos"²⁰⁸.

países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Bajas". Madrid: Cortes Generales. Secretaría General del Congreso de los Diputados. Secretaría General del Senado. Núm. 54-57. Marzo-Junio, 1.986, pág. 439.

²⁰⁵ Se trata, según señala el Reglamento de la Cámara de Diputados, "del examen en las Comisiones en función legislativa" que tiene lugar, según dispone el artículo 92 del Reglamento, "cuando un proyecto de ley se refiera a cuestiones que no tengan una especial relevancia de orden general" (BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Bajas". Op. cit., pág. 447).

²⁰⁶ LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires européens". Op. cit., pág. 555.

²⁰⁷ CASCAJO CASTRO, J.L. y GARCIA ALVAREZ, M.: "Constituciones extranjeras contemporáneas". Op. cit., pág. 151.

²⁰⁸ A tal efecto, anualmente se aprueban mediante Ley determinadas normas para la elaboración de los Presupuestos, entre las que cabe mencionar,

De este modo, según afirma A. MANZELLA, "la iniciativa del presupuesto y la de la ley financiera son iniciativas reservadas al Gobierno", en correspondencia con el "poder de gestión" que constitucionalmente tiene atribuido²⁰⁹, pero además, según se desprende de la prohibición expresada en el artículo 81 de la Constitución, el procedimiento presupuestario constituye un "procedimiento complejo" en tanto se desarrolla, a través de la sucesiva presentación al parlamento de seis documentos fundamentales":

a) El "*documento de programación económico-financiera*", que define los "«objetivos macro-económicos»", al tiempo que indica los rasgos generales de leyes "«conexas»" al ejercicio financiero.

b) El "*presupuesto de previsión «según la legislación vigente» o «invariable»*", constituido por el único estado de previsión relativo a los ingresos y a las previsiones de gastos de los distintos ministerios, sobre la base de las leyes tributarias y las leyes de gastos "*vigentes*".

-La Ley núm. 41, de 28 de febrero de 1.986. Disposiciones para la formación del presupuesto anual y plurianual del Estado (Ley de finanzas de 1.986) (GU, núm. 49, 28 de febrero de 1.986, Suplemento).

-Ley núm. 910, de 22 de diciembre de 1.986. Disposiciones para la formación del presupuesto anual y plurianual del Estado (Ley de finanzas de 1.987) (GU, núm. 301, 30 de diciembre de 1986, Suplemento).

-La Ley núm. 67, de 11 de marzo de 1.987, por la que se dictan normas para la formación del presupuesto anual y del presupuesto plurianual del Estado (ley financiera de 1988) (GU, núm. 61, 14 de marzo de 1.987, Suplemento).

-Ley núm. 541, de 24 de diciembre de 1.988, sobre disposiciones para la formación de los Presupuestos anuales y plurianuales del Estado (Ley financiera de 1989) (GU, núm. 304, 29 de diciembre de 1.988, Suplemento).

-Ley núm. 407, de 27 de diciembre de 1.989, por la que se dictan normas para la formación de los Presupuestos anual y plurianual del Estado (Ley presupuestaria de 1990) (GU, núm. 302, 29 de diciembre de 1.989, Suplemento).

-Ley núm. 405, de 29 de diciembre de 1.990, por la que se dictan normas para la formación de los Presupuestos anuales y plurianuales del Estado (Título abreviado: **legge finanziaria 1991**) (GU, núm. 303, 31 de diciembre de 1.990, Suplemento).

-Ley núm. 415, de 31 de diciembre de 1.991, por la que se dictan normas para la confección de los Presupuestos Anuales y plurianuales del Estado (Ley Presupuestaria de 1992) (GU, núm. 305, 31 de diciembre de 1.991, Suplemento).

-Ley núm. 500, de 23 de diciembre de 1.992, por la que se dictan normas para la confección del Presupuesto anual y plurianual (**bilancio annuale e pluriennale dello Stato**) para 1993 (GU, núm. 304, 29 de diciembre de 1.992, Suplemento núm. 135).

²⁰⁹ MANZELLA, A.: "Il Parlamento". Bologna: Il Mulino, 1.977, págs. 258-259.

c) El "*presupuesto trienal*", que expresa, separadamente, la evolución plurianual de los ingresos y gastos en base a la legislación vigente, así como la evolución de los mismos, teniendo en cuenta las "intervenciones" programadas en el documento de programación económico-financiera.

d) El "*proyecto de ley presupuestaria*", creado en 1.978 para permitir al Gobierno y al Parlamento cumplir, a través del procedimiento presupuestario, una "función financiera material y no simplemente formal", donde adquiere su total significación la prohibición del artículo 81 de la Constitución de que la Ley del Presupuesto pueda establecer nuevos tributos y nuevos gastos, en tanto el proyecto de ley presupuestaria determina tanto "*«el nivel máximo de recurso al mercado financiero y del saldo neto a financiar»*", como los "*«fondos especiales»*" destinados a la cobertura presupuestaria de los proyectos de ley cuya aprobación se prevé en un marco temporal no inferior a tres años y, especialmente, de aquellos proyectos relativos a la consecución de los objetivos señalados en el documento de programación económico-financiera deliberado por el Parlamento.

e) La "*nota de variación del presupuesto de previsión*", presentada por el Gobierno tras la aprobación del proyecto de ley presupuestaria, conteniendo las modificaciones a realizar en el presupuesto como consecuencia de las modificaciones introducidas por la ley presupuestaria.

f) Los "*proyectos de ley conexos*" al ejercicio presupuestario, que acompañan la ley presupuestaria para asegurar, mediante una intervención normativa dirigida a modificar "el funcionamiento de determinados sectores", la consecución de los objetivos de ahorro establecidos en la ley presupuestaria²¹⁰.

La tramitación parlamentaria de los Presupuestos se contempla en el Reglamento de la Cámara de Diputados diferenciando, de un lado, "el examen y aprobación de los proyectos de ley relativos al presupuesto de previsión y a la rendición de cuentas", a los que se aplicarán, según establece el artículo 101 del Reglamento de la Cámara, las normas del Capítulo XVII "Del examen en el Pleno" (Capítulo perteneciente a la Segunda Parte "Del Procedimiento legislativo), en cuanto sean compatibles con las contenidas en el Capítulo XXII "De los procedimientos relacionados con las cuestiones regionales"²¹¹.

Por otro lado, en la Tercera Parte "Procedimientos de dirección, de control y de información", el Capítulo XXVII contiene las normas relativas al "examen del Proyecto de Ley financiera, de presupuestos, de la rendición de cuentas, de los documentos de política económica y financiera y de los informes

²¹⁰ MANZELLA, A.: "Il Parlamento". Op. cit., págs. 259-260.

²¹¹ BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Bajas". Op. cit., pág. 452.

gubernamentales"²¹².

En este último caso, según establece el artículo 119 del Reglamento de la Cámara de Diputados, "en el marco de un período de sesiones parlamentarias convocado específicamente para materias presupuestarias el examen del proyecto de ley de financiación, del proyecto de ley de aprobación de los Presupuestos anuales y plurianuales del Estado, y de los documentos relativos a la política económica nacional y a la gestión de los fondos públicos, anejos a la presentación de estos proyectos de ley" (apartado 1).

Este período de sesiones presupuestarias "tendrá una duración de cuarenta y cinco días contados desde el reparto efectivo de los textos de dichos proyectos de ley, de las tablas anejas referentes a cada uno de los Presupuestos y del informe de previsión y programa, en el momento en que se presenten los proyectos de la ley en la Cámara por el Gobierno". En el caso de que tales proyectos se presenten en el Senado, el período de sesiones presupuestarias tendrá "una duración de treinta y cinco días computables desde la distribución efectiva de los textos de las modificaciones introducidas eventualmente por el Senado" (apartado 2).

Asimismo, se prevé que "antes del comienzo del período de sesiones presupuestarias o en el transcurso de éste, la Comisión de Presupuestos y Programación, también conjuntamente a la Comisión permanente homóloga del Senado, procederá a reunir los elementos de juicio necesarios en cuanto a los criterios de adaptación de los Presupuestos a la legislación vigente. Con este fin la Comisión oirá a los Ministros competentes y podrá solicitar al Tribunal de Cuentas, la Instituto de Estadística (ISTAT) y al Banco de Italia datos, cálculos y elaboraciones, así como su parecer a las regiones y a las provincias autónomas de Trento y de Bolzano" (apartado 3).

Durante el período de sesiones presupuestarias "se suspenderá toda deliberación tanto en el Pleno como en las Comisiones en función legislativa, sobre los proyectos de ley que impliquen nuevos o mayores gastos o disminución de ingresos" (apartado 4), así como "cualquier otra actividad legislativa en el seno de la Comisión (apartado 5).

²¹²Según la Nota del Traductor Núm. 43, este epígrafe fue modificado por la Cámara en Pleno el 29 de Septiembre de 1.983, afectando profundamente a la redacción del artículo 119, "que antes constaba de dos breves párrafos, en los que se decía que dentro del período destinado al examen de los Presupuestos y de las Cuentas Generales, se examinarán también los demás documentos relativos a la política económica nacional, y que mientras las Comisiones estuviesen ocupándose de estos proyectos, ninguna podría ser convocada con competencia legislativa plena". Este precepto, se ha transformado en un artículo de "ocho párrafos, en los que se regula con toda minucia la tramitación de todos los proyectos de ley de naturaleza financiera" (BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Bajas". Op. cit., pág. 471).

El proyecto de ley de financiación y el proyecto de ley de Presupuestos del Estado, según establece el artículo 120 del Reglamento de la Cámara de Diputados, "serán remitidos para su examen de conjunto a la Comisión de Presupuestos y Programación y para el examen de las partes de su respectiva competencia y de los Presupuestos sectoriales a las Comisiones que sean competentes por razón de la materia".

En el examen de conjunto, la Comisión de Presupuestos y Programación "examinará a título preventivo el proyecto de ley de financiación para comprobar, a efectos de la aplicación de lo dispuesto en el presente capítulo, si aquél contiene o no materias extrañas al objeto de la ley de financiación, tal como se define en la legislación vigente sobre Presupuestos y Contabilidad del Estado. En caso afirmativo, la Comisión propondrá al Presidente de la Cámara la supresión de las disposiciones que no guarden relación con el contenido típico de la Ley de Presupuestos", resolviendo sobre la propuesta el Pleno de la Cámara (artículo 120.2 Reglamento Cámara de Diputados).

Según señala el apartado 8 del artículo 120, "en las sesiones de las Comisiones reservadas al examen de los proyectos de ley de financiación y de Presupuestos participarán los ministros competentes por razón de la materia. De estas sesiones se redactará y publicará una reseña taquigráfica"²¹³.

El artículo 121 del Reglamento de la Cámara de Diputados regula de modo preciso la presentación de enmiendas a los proyectos de ley de financiación y de Presupuestos estableciendo respecto a este último que "las enmiendas al proyecto de ley de Presupuestos que propongan variaciones compensadas dentro de cada estado de previsiones, deberán presentarse en la Comisión competente por razón de la materia" y "si ésta las aprueba, se incluirán en el dictamen que haya de remitirse a la Comisión de Presupuestos y Programación".

En todo caso, "las enmiendas que modifiquen los límites del saldo neto por financiar, el importe de las operaciones de reembolso de empréstitos y el nivel máximo de recurso al mercado de capitales, establecidos en el proyecto de ley de Presupuestos, o bien las distribuciones de gastos entre varios estados de previsiones o el total general de ingresos y gastos o el cuadro general resumido", así como cualquier otra enmienda no regulada en el apartado anterior, "se presentan a la Comisión de Presupuestos y Programación", junto con el resto de las enmiendas presentadas, "para formular sus conclusiones con destino al Pleno".

Sin embargo, "los presidentes de las Comisiones competentes por razón de la materia y el presidente de la Comisión de Presupuestos y Programación declararán inadmisibles y se negarán a someter a votación enmienda o artículo adicional

²¹³BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Bajas". Op. cit., págs. 457-459.

alguno que verse sobre materias ajenas al objeto propio de la ley de financiación y de la Ley de Presupuestos, tal como se define por la vigente legislación en materia de Presupuestos y contabilidad del Estado y por los acuerdos que se adopten conforme al párrafo 2 del artículo 120". En caso de desacuerdo en este punto, "se pondrá la decisión en manos del Presidente de la Cámara".

Las enmiendas rechazadas en Comisión -salvo las que hubieren sido declaradas inadmisibles conforme al objeto propio de las leyes de financiación y de Presupuestos-, "podrán presentarse de nuevo en el Pleno", sin perjuicio de la posibilidad establecida en el artículo 86.6 del Reglamento de la Cámara.

En el caso de que "no se presente en el plazo preceptuado por la Comisión de Presupuestos y Programación el dictamen general sobre el proyecto de ley de financiación y sobre los Presupuestos", el artículo 123 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece que "la discusión en el Pleno se hará sobre los proyectos de ley presentados por el Gobierno, acompañados de los dictámenes de las Comisiones competentes según la materia".

El debate en el Pleno de la Cámara "sobre las líneas generales del proyecto de ley de financiación y de los Presupuestos", que serán debatidos conjuntamente, versará "sobre la orientación global de la política económica y financiera, así como sobre el estado de realización y el curso ulterior del programa económico nacional".

Tras el debate sobre las líneas generales, "el Pleno procederá al examen de los artículos y a las votaciones finales, por el mismo orden, del proyecto de ley de financiación y del proyecto de ley de aprobación de los Presupuestos del Estado"²¹⁴.

Por su parte, el Reglamento del Senado, regula en el Capítulo XV "Del procedimiento de examen de los presupuestos y del control financiero, económico y administrativo"²¹⁵.

El artículo 125 del Reglamento de la Cámara Alta prescribe que los proyectos de presupuestos y de cuentas del Estado, los informes y los documentos relacionados con la programación y la economía "se envían a la quinta Comisión permanente" (que, según dispone el artículo 22.5) del Reglamento de la Cámara, es la Comisión de Programación económica, presupuesto y

²¹⁴BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Bajas". Op. cit., págs. 460-461.

²¹⁵BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Altas". Madrid: Cortes Generales. Secretaría General del Congreso de los Diputados. Secretaría del Senado. Núm. 60-63. Septiembre-Diciembre, 1.986, pág. 240.

participaciones estatales")²¹⁶.

Pero, además, según dispone el artículo 126 del Reglamento del Senado, el proyecto de ley de Presupuestos del Estado "se asigna a la quinta Comisión permanente para su examen general, y a las demás Comisiones permanentes para el examen de los estados de previsión de gastos, dentro de las materias de su competencia".

Cada Comisión comunica, a tal efecto, "su propio informe escrito y los eventuales votos particulares, a la quinta Comisión permanente dentro de los quince días siguientes a la recepción del texto. Los relatores de los informes de dichas Comisiones pueden participar sin voto, en las sesiones de la quinta Comisión permanente", que "irán anejos al dictamen general" que presente esta última.

Asimismo, se prevé la asistencia de los Ministros competentes por razón de la materia, a las "sesiones de las Comisión reservadas al examen del Presupuesto", debiendo redactarse y publicarse "el texto taquigráfico íntegro" de las mismas.

El dictamen general sobre el Presupuesto elaborado por la quinta Comisión permanente incluirá, "en secciones separadas, los estados de previsión de gastos sobre los cuales es competente por razón de la materia", debiendo comunicarse "a la Presidencia del Senado dentro de los cinco días siguientes", a partir de los cuales, se "podrán presentar votos particulares de las minorías".

Las enmiendas al Presupuesto "de iniciativa parlamentaria" deberán ser presentadas, según dispone el artículo 128 del Reglamento del Senado, "en las Comisiones competentes por razón de la materia", y si éstas las aceptasen, "son transmitidas, como propuestas de la Comisión, a la quinta Comisión permanente, la cual, en caso de rechazo, debe hacer mención expresa en su dictamen". Las enmiendas rechazadas "pueden ser presentadas nuevamente en el Pleno, incluso individualmente por su proponente"²¹⁷.

El debate de los Presupuestos en el Pleno de la Cámara, "queda reservado a las intervenciones relativas a las tendencias globales del presupuesto y a las líneas generales de la política económica y financiera y de la Administración del Estado". Tras el cierre de la discusión "toman la palabra el ponente y el Presidente del Consejo de Ministros o un Ministro delegado por éste". A continuación "se ponen a votación los

²¹⁶BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Altas". Op. cit., pág. 205.

²¹⁷BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Altas". Op. cit., págs. 240-241.

órdenes del día relativos a dichos temas"²¹⁸.

En el examen del articulado del proyecto de Ley de Presupuestos ante el Pleno del Senado, "sólo tienen derecho a la palabra los que hayan presentado órdenes del día o enmiendas para su exposición, así como el ponente y el representante del Gobierno, para exponer su respectivo parecer. Los órdenes del día relativos a cada estado de previsión de gastos se ponen a votación antes que los artículos correspondientes".

Asimismo, la previsión constitucional contenida en el artículo 81 de la Constitución, ha sido desarrollada en los Reglamentos de las Cámaras, estableciendo al respecto el Reglamento de la Cámara de Diputados, en su artículo 74, que "todos los proyectos de ley que impliquen ingresos o gastos se distribuyen simultáneamente a la Comisión competente a cuyo examen haya sido encomendados y a la Comisión de Presupuestos y Programación para que emita parecer sobre las consecuencias de carácter financiero y sobre las referentes al programa económico".

En el caso de que una Comisión introdujera "en un proyecto de ley disposiciones que supongan nuevos ingresos o nuevos gastos, deberá transmitir el proyecto a la Comisión de Presupuestos y Programación". Pero, en todo caso, "el parecer expresado por la Comisión de Presupuestos y Programación" respecto a tales proyectos de ley, "se imprimirá e irá anejo al dictamen escrito para el Pleno"²¹⁹.

El Reglamento del Senado prevé, por su parte, la adscripción "a la quinta Comisión Permanente, para que dé su parecer", respecto de "los proyectos de ley remitidos a otras Comisiones, que impliquen nuevos o mayores gastos, o disminución de ingresos, o que contengan disposiciones relevantes en relación con las directivas y previsiones del programa de desarrollo económico".

En el caso de que "la quinta Comisión permanente exprese un parecer escrito, contrario a la aprobación de un proyecto de ley que suponga nuevos o mayores gastos y que esté adscrito en función deliberante o redaccional a otra Comisión, justificando su oposición en la falta de cobertura financiera prevista por el artículo 81, último párrafo, de la Constitución, el proyecto de ley se remitirá al Pleno cuando la Comisión competente por

²¹⁸Respecto de los cuales cabe la posibilidad de presentar "mociones" que en el caso de ser "aceptadas por el Gobierno, o aprobadas por la Comisión, irán anejas, al tiempo que los informes, al dictamen general de la quinta Comisión Permanente". Las mociones de orden del día que no fueran aceptadas por el Gobierno o fueran rechazadas por la Comisión, "podrán presentarse de nuevo al Pleno, siempre que vayan suscritas por ocho Senadores" (BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Altas". Op. cit., pág. 240).

²¹⁹BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Bajas". Op. cit., pág. 441.

razón de la materia no se sume al indicado parecer"²²⁰.

La previsión constitucional relativa al supuesto de no aprobación de la Ley de Presupuestos, se limita a señalar en el apartado 2º del artículo 81, la posibilidad de autorizar la ejecución provisional del presupuesto "mediante ley y por períodos no superiores, en su conjunto, a cuatro meses".

Asimismo, el artículo 100 del Texto Constitucional establece el Tribunal de Cuentas como "órgano auxiliar" que desarrolla un "control preventivo de legitimidad sobre los actos del Gobierno, así como un control a posteriori sobre la gestión del presupuesto del Estado" remitiendo, a tal efecto "directamente a las Cámaras el resultado del control ejercido", previniendo, asimismo que la ley "asegurará la independencia" de esta institución "y de sus miembros respecto del Gobierno"²²¹.

En este sentido, el Reglamento de la Cámara de Diputados regula, en el Capítulo XXXV "De las relaciones con el Tribunal de Cuentas", señalando en el artículo 149 que "los informes que el Tribunal de Cuentas envíe al Parlamento sobre la gestión de los entes que el Estado subvencione de modo ordinario se remitirán a examen por la Comisión competente según la materia" que "presentará sobre cada gestión un documento que unirá a su propio parecer sobre las cuentas de gastos e ingresos, y podrá asimismo votar una resolución según lo previsto en el artículo 117"²²².

Sin embargo, el Reglamento del Senado prevé un examen más detallado de los informes del Tribunal de Cuentas, por cuanto, según la previsión contenida en el artículo 131.1, los informes del Tribunal de Cuentas "se asignan simultáneamente a las Comisiones competentes por razón de la materia y a la quinta Comisión permanente".

Las distintas Comisiones que examinen los informes del Tribunal de Cuentas por razón de la materia, "envían a la quinta Comisión permanente un informe, en el cual exponen sus propias conclusiones en orden a los perfiles técnicos de la actividad de los organismos y a la normalidad de su gestión", mientras que la quinta Comisión permanente presenta "un dictamen general al Pleno sobre los perfiles económicos-financieros de la gestión de los organismos subvencionados y sobre la conformidad de ésta con el programa de desarrollo económico". En dicho dictamen, "al que se unen como anejos los informes de las demás Comisiones, pueden ser incluidas, a la

²²⁰BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Altas". Op. cit., pág. 212.

²²¹CASCAJO CASTRO, J.L. y GARCIA ALVAREZ, M.: "Constituciones extranjeras contemporáneas". Op. cit., pág. 155.

²²²BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Bajas". Op. cit., pág. 468.

luz de las conclusiones de los susodichos informes, propuestas de resolución referentes a la dirección de dichos organismos".

El dictamen general presentado por la quinta Comisión permanente "es, en general, discutido por el Pleno antes del examen del Presupuesto del Estado"²²³.

Asimismo, el Reglamento de la Cámara de Diputados, regula la intervención de la Cámara Baja respecto del "proyecto de ley de aprobación de las cuentas generales del Estado" que, según el artículo 119.8 del Reglamento, "será examinado, junto al proyecto de ley que apruebe el ajuste de las consignaciones presupuestarias para el ejercicio en curso", dentro del "mes siguiente a la presentación de los proyectos de ley"²²⁴, mientras que el artículo 130 del Reglamento del Senado, establece que "el proyecto de ley relativo a la cuenta general de la Administración del Estado se enviará para su examen a la quinta Comisión permanente" que deberá emitir un "dictamen" que será sometido "al Pleno" y al que "deberán adjuntarse como anejos los eventuales pareceres de las demás Comisiones"²²⁵.

²²³BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Altas". Op. cit., págs. 241-242.

²²⁴BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Bajas". Op. cit., pág. 458.

²²⁵BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Altas". Op. cit., pág. 241.

6. Conclusiones.

Las modificaciones constitucionales introducidas en gran parte de los textos constitucionales de la primera posguerra, llevadas a cabo bajo la tendencia al reforzamiento de los ejecutivos, viene a suponer una pérdida de centralidad de los Parlamentos que afecta a su función más tradicional y característica, la función legislativa, en tanto el Parlamento deja de poseer el monopolio de producción de las normas con rango de ley.

Pero, de modo especialmente ilustrativo, tales restricciones de la competencia legislativa de los Parlamentos, se expresan a través de la limitación de sus competencias presupuestarias, e incluso, aún manteniendo intactas el resto de las competencias legislativas, posibilitándose el recurso por el Poder ejecutivo a los instrumentos normativos con fuerza de ley (Decretos-leyes), ante la inexistencia de aprobación parlamentaria del Presupuesto o a fin de obtener créditos extraordinarios o suplementarios y, en última instancia, una cierta diferenciación entre el Presupuesto, como acto proveniente del Ejecutivo, cuya eficacia se despliega sin la existencia de un previo pronunciamiento parlamentario, y la Ley del Presupuesto.

Desde tales premisas, el proceso de racionalización iniciado por las Constituciones de entreguerras, cuya manifestación más inmediata consiste en una profusa regulación del procedimiento presupuestario, viene a ser retomada por los textos constitucionales posteriores a la II Guerra Mundial, al tiempo que recogen el modelo de democracia parlamentaria de las Constituciones posteriores a la I Guerra Mundial, aunque los caracteres que definían hasta entonces el Estado liberal de Derecho, resultan sustancialmente modificados.

Así, manteniendo los valores jurídico-políticos clásicos (derechos frente al Estado), se incorporan los derechos sociales y económicos que presuponen derechos a las prestaciones del Estado. Pero, también otro de los presupuestos iniciales del Estado de Derecho, la división de poderes, viene a ser modificado cuando la mayoría parlamentaria y el Gobierno pertenecen al mismo partido o coalición de partidos, transformando el sentido del esquema clásico del principio que, sin embargo, en opinión de M. GARCIA PELAYO, sigue cumpliendo tres funciones fundamentales en el Estado democrático: la de "asegurar la unidad y la estabilidad del Estado", la de "contribuir a la racionalidad del Estado", y la de "garantizar jurídicamente la libertad individual"²²⁶.

También el principio de legalidad del Estado de Derecho liberal burgués, expresado a través de la hegemonía del

²²⁶GARCIA PELAYO, M.: "Las transformaciones del Estado contemporáneo". Op. cit., págs. 59-61.

Parlamento dentro del esquema clásico de la división de poderes y de su producto normativo, la ley, con los caracteres de generalidad, abstracción y permanencia, se transforma cuando la legislación deja de ser un instrumento "para crear un orden general para la acción", para pasar a constituir en sí misma, un "instrumento de acción", sustituyendo frecuentemente sus caracteres originarios de generalidad y abstracción, por los de especificidad y concreción, atendiendo, especialmente, a la exigencia derivada de la consecución de los fines que se pretenden.

De este modo, la extensión de la actividad del Estado y la consideración del Derecho como un método fundamental de su acción, conduce tanto a un incremento del volumen y la diversidad de la legislación, incorporándose nuevas "formas" de legislación como las leyes medida, las leyes cuadro, las leyes programa, etc.

Pero, además, tampoco la mayoría de las prescripciones normativas que afectan a los ciudadanos son establecidas exclusivamente por el Parlamento sino que, en la mayoría de los casos, provienen del Gobierno, ya sea en virtud del ejercicio de la potestad reglamentaria, sea por autorizaciones legislativas, sea para completar las leyes cuadro y cumplir los objetivos de las leyes programa, etc.

Aunque desde una perspectiva formal, afirma M. GARCIA PELAYO, pueda constatarse en tales supuestos la existencia de una decisión parlamentaria "más o menos vaga o precisa, expresa o latente", considerando la situación "más allá de todo formalismo", cabe reconocer que "los reglamentos pueden desviar el sentido de la ley o bloquear su aplicación, que en una ley cuadro o programa es muy difícil determinar si la legislación gubernamental es adecuada a las premisas o a los objetivos establecidos en dichas leyes" y, en última instancia, resulta extremadamente difícil mantener con contornos claros y distintos el principio de reserva legal en un Estado que interviene permanentemente en el ámbito económico y social²²⁷.

Desde tales premisas, la determinación de las funciones de los órganos del Estado y, especialmente, del Gobierno, adquiere especial relevancia pues, según constatará G. BURDEAU, frente a la teoría tradicional que toma a la ley "como pivote de la clasificación", a partir de la cual toda la actividad del Estado se reduce a la emisión de reglas generales bajo la forma de leyes que posteriormente son aplicadas por decisiones ejecutivas o por enjuiciamientos, es preciso "encontrar un lugar en nuestras categorías jurídicas, para la función gubernamental".

Porque, al margen de la consideración acerca de si "el gobierno" constituye o no una función autónoma, y de si su acción, en tanto que gubernamental, puede ser jurídicamente

²²⁷GARCIA PELAYO, M.: "Las transformaciones del Estado contemporáneo". Op. cit., págs. 62-64.

cualificada, la existencia de una actividad gubernamental no puede ser ignorada a través de la asimilación entre gobernar y ejecutar las leyes, tal y como viene siendo expresada a través de la utilización del concepto de Poder ejecutivo.

Sin embargo, la ubicación de la actividad del Gobierno en una categoría jurídica especial, encuentra su principal escollo en la variedad infinita de materias que abarca y, especialmente, en la identificación de los caracteres de creación, autonomía y libertad de la función gubernamental con la arbitrariedad a través de lo que G. BURDEAU, estima "un prejuicio desfavorable", debido a que su análisis se aborda en relación a los actos de gobierno, respecto de los cuales, se entiende que, siendo incontrollables, constituyen una categoría que coincide con el ámbito de lo arbitrario²²⁸.

²²⁸BURDEAU, G.: "Remarques sus la classification des fonctions étatiques". Op. cit., págs. 221-222.

CAPITULO III: EL TRATAMIENTO DE LOS PRESUPUESTOS
GENERALES DEL ESTADO EN LOS DEBATES CONSTITUYENTES.
LA POSICION CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO.

1. Introducción.

La constitucionalización del Presupuesto en la Constitución española de 1.978 viene a culminar, históricamente, un proceso evolutivo de la institución presupuestaria iniciada en nuestro país con la Constitución de 1.812 a través de la cual tiene lugar (salvando la vigencia del Estatuto de Bayona de 1.808, a la vista de su origen), la recepción del modelo liberal de Estado constitucional, así como la consagración de los rasgos característicos del Presupuesto "moderno"¹.

Con el intervalo de la etapa absolutista, donde el Monarca declaraba en la Instrucción de Rentas de 1.816, que "las contribuciones emanan de mi soberana autoridad"², el restablecimiento del "moderno" concepto de Presupuesto tendrá lugar en el marco de la introducción del sistema parlamentario, con el Estatuto Real de 1.834.

No obstante, el Presupuesto permanecerá vinculado al establecimiento de los tributos, es decir, expresado como "principio de legalidad financiera", hasta la "bifurcación" de dicho principio que, en nuestro país, tendrá lugar con la Constitución española de 1.869, donde aparecen diferenciados el "principio de legalidad tributaria", contenido en la "parte dogmática" del Texto Constitucional, y el "principio de legalidad presupuestaria" que viene a ser reconocido en la "parte orgánica" del mismo, tal y como permanecerá hasta

¹En este sentido, una de las primeras intervenciones de las Cortes constituyentes de 1.811 consistió en la promulgación del Decreto XVIV, de 22 de Marzo, donde se impone a los Secretarios de Despacho la obligación de que "formen una nota o memoria comprensiva de los gastos de sus ramos respectivos (...) a fin de que examinado y sancionado todo por las Cortes, se forme la lista o presupuesto general de los desembolsos correspondientes a las obligaciones de cada ramo" (Cfr. LOPEZ ESCOBAR FERNANDEZ, E.: "Los orígenes del Derecho presupuestario español". Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1.971, págs. 20-21), considerado tradicionalmente el primer texto positivo español en que se alude directamente al "Presupuesto" con carácter previo a la consagración constitucional realizada por la Constitución española de 1.812.

No obstante la viva polémica relativa a la influencia de la Constitución francesa de 1.791 en el Texto Constitucional de Cádiz, afirmada y negada en la propia discusión constituyente Constitución e, incluso, en el Decreto de Fernando VII de 1.814, donde se enumeraba como uno de los "cargos" formulados contra los constituyentes de 1.812, el de "haber copiado los principios revolucionarios y democráticos de la Constitución francesa de 1.791 ", en opinión de E. LOPEZ ESCOBAR FERNANDEZ, por lo que se refiere a la materia financiera y, especialmente, en aquellos preceptos donde existe una "referencia inmediata al presupuesto", a penas si tienen "semejanza" ambos textos constitucionales ("Los orígenes del Derecho presupuestario español". Op. cit., págs. 25-26).

²Cfr. LOPEZ ESCOBAR FERNANDEZ, E.: "Los orígenes del Derecho presupuestario español". Op. cit., pág. 43.

nuestros días³.

Pero, además, la configuración "moderna" del Presupuesto, en su vertiente de control por parte del Parlamento del destino de los gastos públicos, ha supuesto la articulación de una serie de órganos, situados en la órbita del Poder ejecutivo o del Parlamento, según los casos, o integrados en el marco de la Administración del Estado, que, en última instancia, constituyen antecedentes del actual Tribunal de Cuentas y de la Intervención General de la Administración del Estado, en un proceso evolutivo que pone, esencialmente, de manifiesto la especial relación entre las condiciones político-sociales y el modo de articular la fiscalización financiera.

De este modo, el Texto Constitucional de Cádiz preveía la existencia de una "Tesorería general para toda la Nación" y de "Tesorerías en cada una de las provincias", cuya actuación confluía en la denominada "Contaduría mayor de Cuentas", que tenía como función el "examen de todas las cuentas de caudales públicos" (artículo 350)⁴, posteriormente articulada por el Decreto de 7 de Agosto de 1.813, donde se concretan sus funciones⁵.

No obstante, según constata E. CORRALES SANCHEZ, también durante el período absolutista existió un "Tribunal Mayor de Cuentas", regulado por la Ordenanza de 10 de Noviembre de 1.828 y, aunque situado bajo la dependencia del Monarca, se le reconocía la doble vertiente de "autoridad gubernativa" y de "autoridad judicial", en la que se inspira, asimismo, la Ley Orgánica de 25 de Agosto de 1.851, sobre "organización del Tribunal de Cuentas", donde es incorporado, según señala su artículo 2º, "á la categoría de los Supremos"⁶.

Esta Ley orgánica de 1.851 -y el Reglamento de 2 de Septiembre de 1.953 que la desarrolla-, vino a introducir importantes novedades en la estructura y funcionamiento de la jurisdicción contable, de tal modo que, en opinión de R. DE MENDIZABAL ALLENDE, "de aquí en adelante las normas posteriores

³Cfr. SAINZ DE BUJANDA, F.: "Notas de Derecho Financiero". Tomo I: "Introducción y Parte General". Volumen 3º: "Lecciones 36 a 66". Madrid: Universidad de Madrid. Facultad de Derecho. Sección de Publicaciones e intercambio, 1.975, págs. 573-574.

⁴Cfr. RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". Op. cit., págs. 63-64.

⁵Cfr. RAQUEJO ALONSO, A.: "La Intervención General de la Administración del Estado (1.808-1.974)". En, VV.AA.: "Itinerario histórico de la Intervención General de la Administración del Estado". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.976, pág. 216.

⁶Para un estudio detallado del contenido de tales normas puede consultarse, CORRALES SANCHEZ, E.: "La institución del Tribunal de Cuentas en España y en el extranjero". Revista General de Legislación y Jurisprudencia. Año Quincuagésimo. Tomo 100. Madrid, 1.902, págs. 460-461.

supondrán tan sólo modificaciones parciales -algunas trascendentales- para acoplar la institución a los diversos sistemas políticos"⁷.

En este sentido, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas de 25 de Junio de 1.870, vino a acomodar las competencias de este Tribunal a las modificaciones introducidas por el Real Decreto de 20 de Junio de 1.850, a través del cual, la Contaduría General del Reino, venía a ser denominada Dirección General de Contabilidad de la Hacienda Pública⁸, pasando a confiar a esta última, el examen contable en primera instancia, susceptible de ser revisado por el Tribunal de Cuentas, permaneciendo en vigor en sus aspectos esenciales hasta 1.934, donde la Ley Orgánica de 29 de Julio, la tomará como modelo.

Sin embargo, las disfuncionalidades que planteaba la duplicidad del enjuiciamiento de las cuentas entre la Dirección General de la Contabilidad de la Hacienda Pública (denominada "Intervención General de la Administración del Estado por el Decreto de 7 de Enero de 1.874) y el Tribunal de Cuentas, dio lugar a la aprobación del Reglamento de 5 de Diciembre de 1.895, donde se delimitaban las competencias entre ambos órganos y, en última instancia, se diferencia su carácter.

Así, de conformidad con el artículo 18 del mencionado Reglamento de 1.895, correspondía a la Intervención General de la Administración del Estado, el "examen de cuentas", la comprobación de "la debida aplicación de los ingresos y pagos", y la detección de los posibles errores "en las operaciones aritméticas", atribuyendo al Tribunal el examen de la "justificación, procedencia e improcedencia de los pagos y sus comprobantes"⁹.

En última instancia, la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 1 de Junio de 1.911, distanció al Tribunal de Cuentas de la organización administrativa del Estado, a través del reconocimiento, entre otros aspectos, de su competencia para conocer de los "Decretos de concesión de créditos extraordinarios", así como para remitir una "Memoria al Congreso" y una "a las Cortes"¹⁰.

⁷MENDIZABAL ALLENDE, R. de: "El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración contemporánea". Revista de Administración Pública. Núm. 49. Enero-Abril, 1.966, pág. 108.

⁸Cfr. RAQUEJO ALONSO, A.: "Las Cortes como órgano de control de la administración económica del Estado". Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública. Núm. 72, 1.967, pág. 1111.

⁹Vid. RAQUEJO ALONSO, A.: "Las Cortes como órgano de control de la administración económica del Estado". Op. cit., pág. 1119.

¹⁰FERNANDEZ VICTORIO, S.: "El Tribunal de Cuentas en las Constituciones españolas". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 3, 1.979, pág. 82.

2. La definición del sistema de gobierno como "parlamentario".

a) La posición de la Monarquía.

El originario artículo 1.3 del Anteproyecto de Constitución -en idénticos términos al actual art. 1.3 de la Constitución española-, declaraba como "forma política" del Estado español "la Monarquía parlamentaria"¹¹.

Dicho precepto fue objeto de un Voto Particular de supresión por parte del Grupo Parlamentario Socialistas del Congreso¹², supresión solicitada, asimismo, mediante Enmienda (Número 64), por el Grupo Parlamentario Mixto, a través del Sr. Letamendía Belzunce¹³.

Por su parte, el Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático, solicitaba en un Voto Particular la supresión del apartado 3 del artículo 1 del Anteproyecto, en este caso, en coherencia con la redacción propuesta al apartado 1 del artículo 1, según la cual "España se constituye en un Estado social y democrático de derecho. Su forma es la monarquía parlamentaria"¹⁴. Redacción que fue precisada a través de la presentación de una Enmienda (Número 587) en la que el Sr. Rosón Pérez proponía, en el apartado 1 del artículo 1º, la configuración de la "Monarquía parlamentaria" como "forma política"¹⁵, mientras que el Sr. Ortí Bordás, en la Enmienda (Número 736), proponía la "Monarquía parlamentaria" como "forma del Estado español" al entender que "merece la pena, según es obvio, no calificar de política a la forma del Estado"¹⁶.

De otro lado, el Sr. Gómez de las Rocas (Grupo Parlamentario Mixto), en la Enmienda (Número 36), proponía la calificación de la forma política "de España" como "Monarquía constitucional" pues, a su juicio, resultaba "más apropiado hablar en este supuesto de España y no aludir a un aspecto derivado de la Constitución como es el parlamentario, sino a

¹¹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. 2 edición. 3 Vols. Madrid: Cortes Generales, 1.989. Vol. I. pág. 8.

¹²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 50.

¹³Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 165.

¹⁴Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 61.

¹⁵Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 358.

¹⁶Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 450-451.

cuantas garantías y estructuras públicas se contengan en aquélla"¹⁷. En el mismo sentido, el Grupo Parlamentario Mixto, a través del Sr. Gastón Sanz, y para el caso de no prosperar el Voto Particular del Grupo Parlamentario Socialista, proponía una redacción de dicho apartado en los siguientes términos: "La forma política actual del Estado español es la monarquía constitucional"¹⁸, mientras que en la Enmienda Número 691, firmada en primer término por el Sr. López Rodó (Grupo Parlamentario Alianza Popular), se optaba por suprimir de la redacción del apartado 3 del artículo 1º, la palabra "parlamentaria" por entender que "huelga poner calificativos a la Monarquía"¹⁹.

Además, el Grupo Parlamentario Mixto presentó una Enmienda (Número 455) en la que se proponía una redacción del artículo 1.3 del Anteproyecto en que se sustituía la alusión a la "fórmula política del Estado" por la "forma de gobierno", que se definía, sin más, como "monarquía constitucional"²⁰.

En todo caso -y soslayando los profusos debates relativos a la dialéctica planteada entre la instauración Monarquía/República-, el Sr. Gómez de las Rocas afirmaba ante la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados su preferencia por la expresión "monarquía constitucional", por cuanto que, a su juicio -y frente a la opinión manifestada en el Informe de la Ponencia, donde se consideraba el término "monarquía parlamentaria" como más preciso²¹-, "cuando hablamos de monarquía constitucional, lo que se pretende decir es que la monarquía sirva de acogimiento y esté autolimitada, al mismo tiempo, por cuantas garantías y estructuras políticas emanan de la Constitución".

Porque, afirmaba, "la monarquía viene definida por el conjunto de la Constitución" y, por lo tanto, no únicamente por la existencia del Parlamento, de ahí que, en su opinión, la definición de la Monarquía como "constitucional" no suponga la exclusión de su carácter "parlamentario" y, en este sentido, entendía que "la monarquía no sólo debe ser parlamentaria, sino que debe ser también, por referirnos solamente al artículo 1º, apartado 1, una monarquía de libertad, de justicia, de igualdad y de pluralidad política".

¹⁷Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 152-153.

¹⁸Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 182.

¹⁹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 394.

²⁰Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 315.

²¹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 506.

Por su parte, el Sr. López Rodó defendió la no adjetivación de la Monarquía por cuanto que, afirmaba, "sería seguir el mal ejemplo de la ley que precisamente ahora se va a derogar con la nueva Constitución, que le ponía nada menos que cuatro adjetivos a la monarquía" y, si bien es posible, afirmaba, poner muchos calificativos a la Monarquía que viene a ser configurada en la Constitución, "el único que no se le puede poner es el de parlamentaria, porque ésta no forma parte del Parlamento, en un régimen como el que configura nuestra Constitución".

En última instancia, afirmaba, existe otra razón "más importante", que deriva del hecho de no "confundir la forma de Estado con la forma de Gobierno" pues, señalaba, "formas de Estado no hay más que dos: la monarquía o la república", mientras que "la forma de Gobierno es el sistema que regula las relaciones entre los poderes del Estado" y, en este sentido, "puede ser, por tanto, presidencialista o parlamentaria", pudiendo hablarse, por lo tanto, del sistema parlamentario como sistema que rige "la relación entre los poderes del Estado" pero, lo que no es conveniente, afirmaba, es mezclar "en una misma frase la forma de Estado con la forma de Gobierno".

En este sentido, en opinión del Sr. Alzaga Villaamil, la expresión "monarquía parlamentaria" constituye un término perfectamente acuñado por la "politología contemporánea" en alusión al "último estadio de la larga evolución de las formas monárquicas de gobierno hacia lo que se dan en llamar las democracias coronadas, que constituye el tipo de las "monarquías europeas, las monarquías nórdicas, las monarquías del Benelux, y, especialmente, aquellas monarquías que reúnen unos requisitos muy concretos" que, según el interviniente, se concretan en el aforismo de que "el Rey reina pero no gobierna"²².

La redacción aprobada por el Congreso de los Diputados del artículo 1.3 del Proyecto de Constitución -que resultó en los mismos términos que los contenidos en el Anteproyecto-, fue objeto en el Senado de una Enmienda (Número 319), firmada en primer término por el Sr. Sánchez Agesta (Grupo Parlamentario Independiente), en la que se proponía como "forma de organización política del Estado español" la "Monarquía constitucional parlamentaria" por cuanto que, según afirma la Justificación que acompaña a la Enmienda, de la redacción del precepto no se desprende la referencia "ni a lo que tradicionalmente se denomina por la doctrina formas de Gobierno, ni a lo que se denominan formas de Estado, por lo que la fórmula propuesta "contiene los tres elementos básicos de la organización política que se desarrollan en la Constitución, a saber, la Monarquía, la Constitución misma como garantía y procedimiento y el Parlamento"²³.

²²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 790-793.

²³Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág.

Asimismo, se plantea por el Grupo Parlamentario Mixto, a través de la Sra. Landáburu González, una Enmienda (Número 422), en la que se propone un texto alternativo que conjuga tanto la forma de Estado con la forma de Gobierno, a través de la siguiente redacción: "La forma política del Estado español es la Monarquía Constitucional de Gobierno Parlamentario", en tanto que a través de esta fórmula, "se refuerza la idea de que toda la actividad del Estado, la Monarquía y la totalidad de las instituciones tienen que desarrollar su actividad conforme a la(s) Constitución(es) que determina y fija el ejercicio de sus funciones"²⁴.

Sin embargo, desde la premisa debatida en el Congreso de los Diputados según la cual la redacción del artículo 1.3 del Anteproyecto de Constitución introducía la confusión entre forma de Estado y forma de Gobierno, el Sr. Ollero Gómez (Grupo Parlamentario Agrupación Independiente) en la Enmienda Número 596, reincide en la supresión del término "parlamentaria", sugiriendo en este sentido, y a efectos de evitar equívocos, la adjetivación de la Monarquía como "constitucional", "democrática" o "constitucional democrática", para afirmar de modo diferenciado el "parlamentarismo", a través de la expresión añadida a la anterior, " con régimen parlamentario o con sistema parlamentario de gobierno o bien, mediando un punto y seguido o un punto y aparte " El régimen de gobierno será el parlamentario ó El sistema de... "²⁵.

Los caracteres derivados del sistema parlamentario de Gobierno consagrado por el Proyecto de Constitución vienen a ser aludidos por el Sr. Ollero Gómez en su intervención ante la Comisión de Constitución del Senado, afirmando que el término "parlamentaria" "hace referencia a un sistema de relación entre poderes; por eso se le denomina régimen que responde a la supremacía del Parlamento como sede de la representación del pueblo titular de la soberanía" y, a pesar de que "la expresión monarquías parlamentarias es de uso frecuente para señalar a las actuales de Europa y que se utiliza en el lenguaje político, e incluso doctrinal, cuando se las describe", sin embargo, afirma, "una cosa es el valor en uso expresivo y sintético de los términos políticos y otra la obligada clarificación conceptual cuando se sustantiviza en el frontispicio de la Constitución nada menos que la forma política del Estado".

Porque, en última instancia, afirma, "en ningún tratamiento solvente de este tipo de monarquías se encuentra, que yo sepa, una defensa teórica y concreta del término parlamentario como técnicamente exigible y sustancial para

2802.

²⁴ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2844.

²⁵ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2916.

definirla"²⁶, de tal modo que en la defensa ante el Pleno del Senado de la Enmienda presentada, afirma que la utilización del término "parlamentaria" para expresar "que es el principal condicionamiento de la Monarquía, el término parlamentaria es, repito, un error técnico, un contrasentido histórico y una deficiencia política"²⁷.

Con mayor concreción, expone en la defensa de su Enmienda la Sra. Landáburu González, que "el sistema o régimen parlamentario, consecuencia de la racionalización de la evolución histórica del régimen político inglés, se funda en la integración de dos poderes del Estado: el legislativo y el ejecutivo, en un órgano superior: el Parlamento, de tal manera que el Gobierno y sus Cámaras legislativas son dos brazos de aquél".

Desde esta perspectiva, afirma, "el Parlamento, además de ejercer la función legislativa, otorga su confianza al Gobierno, que sólo en la medida que cuenta con ella puede mantener como tal", de tal modo que "la esencia del sistema parlamentario es, de una parte, una dependencia del Gobierno del Parlamento y, de otra, el funcionamiento de éste como Cámara de debate público, en la que los representantes de la soberanía popular, cuando ejercen su función legisladora, dejan claro ante sus electores cuál es la esencia del parlamentarismo inglés, padre de todos los parlamentarismos del mundo: el ejercicio de dos funciones, la legislativa y el control del Gobierno o, dicho de otro modo, el ejercicio del poder legislativo y del poder ejecutivo"²⁸.

Pero, además, en opinión de la Senadora, "puesto que el Gobierno es el órgano o el sistema de órganos que ejerce el poder del Estado, nos parece bien y conveniente que al definir la forma de Estado se haga relación a la forma de Gobierno o a la forma de las relaciones en que se van a unir o se van a relacionar el Gobierno y el Parlamento" y, afirma, "nos parece bien que esa forma sea el régimen parlamentario", en tanto que "nos parece bien que el Gobierno dependa del Parlamento"²⁹.

En su defensa ante el Pleno del Senado del Voto Particular (Número 14) presentado al Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado por el Sr. Marías Aguilera, estima adecuada la adjetivación de la Monarquía como "constitucional" y como "parlamentaria", si bien, en su opinión, el término

²⁶Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3175.

²⁷Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 4514.

²⁸Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3179.

²⁹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3179.

"constitucional" resulta "absolutamente esencial", por cuanto que "define a la Monarquía que tiene normas propias, que no es arbitraria, que tiene una garantía de estructura jurídica a la cual debe ajustarse", mientras que el adjetivo "parlamentaria", "sin prejuicio" de ser añadido, en cuanto "especifica cuál es la forma concreta de Gobierno de esta Monarquía constitucional", no resulta suficiente por sí mismo, en tanto que "hay muchas formas de Gobierno (dictatoriales, arbitrarias, de cualquier otra forma) que tienen Parlamentos"³⁰.

b) Las características del sistema de gobierno parlamentario.

Según reconocía desde al artículo 1.3 del Anteproyecto de Constitución en la confusa redacción que ha permanecido hasta el actual art. 1.3 de la Constitución española, "la forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria", lo que implica, a juicio del Sr. Pérez-Llorca Rodrigo, la "evidencia" de "que la fórmula que se debe utilizar será la de un parlamentarismo explícito y racionalizado. Explícito porque (...) será necesario recurrir a la fijación en el propio texto constitucional del funcionamiento pormenorizado del mecanismo, de tal manera que queden perfectamente claras las condiciones concretas en que se ha de producir la investidura y el cese del Gobierno. Racionalizado, porque es evidente que frente al esquema de régimen de asamblea o del equilibrio tradicional del parlamentarismo clásico a través de la disolución existen hoy día con este nombre procedimientos que concilian el respeto a la voluntad mayoritaria del pueblo con la necesidad de garantizar, en primer lugar, que las crisis no se repitan de manera injustificada con excesiva frecuencia, y, en segundo lugar, que tengan solución rápida, si no inmediata"³¹.

Por su parte, el Sr. Ollero Gómez, en la defensa de la enmienda (número 596, Grupo Parlamentario Agrupación Independiente), ante la Comisión de Constitución del Senado, viene a afirmar que "el término parlamentaria no cualifica de por sí una forma política; (...) ni siquiera cualifica a una específica forma de gobierno", sino que "hace referencia a un sistema de relación entre poderes; por eso se le denomina régimen que responde a la supremacía del Parlamento como sede de la representación del pueblo titular de la soberanía, supremacía que se concreta, según explicita la Senadora Sra. Landáburu González (Grupo Mixto), en "el ejercicio de dos

³⁰ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 4517.

³¹ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 777-778.

funciones, la legislativa y el control del Gobierno"³².

En este sentido, cabe destacar la definición del Gobierno contenida en el artículo 96.1 del Anteproyecto de Constitución, donde se señalaba que "El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, y de los demás miembros que establezca la ley"³³.

No obstante -y aunque sin variar el carácter descriptivo del precepto-, fue objeto de diferentes enmiendas. En primer lugar, se proponía la constitucionalización de la figura de los Ministros, que no aparecía en la originaria redacción del Anteproyecto (como fue el caso de las Enmiendas Número 35, firmada en primer término por el Sr. de la Fuente y de la Fuente³⁴; la Enmienda Número 426, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso³⁵; y la Enmienda Número 736, firmada por el Sr. Ortí Bordás (Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático)³⁶.

Por otro lado, en la Enmienda Número 2, firmada en primer término por el Sr. Carro Martínez (Grupo Parlamentario Alianza Popular), solicitaba la supresión del "requisito de que los miembros del Gobierno sean establecidos por ley", por coincidir con "el principio establecido por la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (art, 3º) y que tan pernicioso fue para la reestructuración gubernamental, que por implicar ceses de Ministros, éstos no dan facilidades y en el Parlamento podrían protagonizar obstruccionismos inoportunos"³⁷, mientras que, en la Enmienda Número 535, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, se proponía una redacción en la que se especificara que los demás miembros del Gobierno eran establecidos por "el Presidente de acuerdo con la Ley"³⁸.

En el Informe de la Ponencia, se llevó a cabo una redacción del artículo 96.1 en la que se tomaban en cuenta las Enmiendas Número 2 y Número 35, dando al precepto, "un carácter más flexible" al queda suprimida del mismo la referencia a la

³²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3179.

³³Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 23.

³⁴Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 151

³⁵Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 305.

³⁶Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 460.

³⁷Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 126-127.

³⁸Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 341.

"ley". De este modo, la redacción del apartado 1 del artículo 96, contenida en el Informe de la Ponencia era la siguiente:

"1. El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes, en su caso, y demás miembros"³⁹.

Sin embargo, en el debate de dicho apartado, bajo el ordinal de artículo 91.1 en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, la Enmienda Número 426 fue aprobada por unanimidad⁴⁰, quedando redactado en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas -según el tenor que perdurará a lo largo de la tramitación parlamentaria-, con el siguiente contenido: "1. El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley"⁴¹.

En todo caso, la cuestión relativa a la forma de gobierno fue abordada doctrinalmente, al margen de la tramitación parlamentaria concreta del Proyecto de Constitución por E. AJA, desde la perspectiva de que "el carácter más o menos democrático de una Constitución no deriva sólo de la amplitud con que reconoce los derechos ciudadanos", sino que, también, y, a juicio del autor, "principalmente, de la estructura y funcionamiento de las instituciones"⁴².

En opinión del autor precitado, "sin volver al viejo parlamentarismo decimonónico", lo que, afirma, "sería utópico y reaccionario", y sin "renovar una vieja visión de la izquierda que contemplaba al Parlamento como única representación de la soberanía popular y base de un régimen de asamblea", resulta imprescindible "la superioridad del Parlamento (de las Cortes)", en tanto que es posible mantener una concepción "moderna del Estado" en la que "el Parlamento es el centro principal de la decisión política, que se sustenta en la actividad de los partidos y recibe las iniciativas de los distintos sectores sociales para fundirlas y unificarlas en una síntesis superior", mientras que, junto al Parlamento, debe existir "un Gobierno estable y eficaz, con todos los medios necesarios para ejecutar la política que se comprometió a llevar a cabo ante el Parlamento al presentar su programa".

Frente a las afirmaciones que destacan la "eficacia" y

³⁹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 560.

⁴⁰Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., págs. 1327-1328.

⁴¹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1818.

⁴²AJA, E.: "La supremacía de las Cortes. Quién ha de dirigir el Estado: El Gobierno o las Cortes?". En "La izquierda y la Constitución". Barcelona: Taula de Canvi, 1.978, pág. 89.

"rapidez" como caracteres de la toma de decisiones por el Gobierno, en opinión de E. AJA, si bien resulta un hecho constatable que "en casi todos los regímenes europeos, el Gobierno posee mecanismos mucho más eficaces que el Parlamento para dirigir la política estatal", si embargo, únicamente el Parlamento "es capaz de reflejar el pluralismo político de la sociedad, mientras que el Gobierno sólo refleja una parte de él, la del partido que está en el poder"⁴³.

El proceso constituyente abierto en España debería tratar, en su opinión, de "sentar las condiciones de un régimen más democrático que los actualmente existentes en Francia, Alemania, etc., dando al Parlamento la superioridad sobre el Gobierno", así como dotando a las Cámaras de los medios políticos y técnicos necesarios para realizar aquella función, a fin de situar al Parlamento "en el centro de las decisiones políticas fundamentales".

Desde esta perspectiva, las funciones del Parlamento serían, a su juicio -y sin ninguna mención específica a la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado-, las siguientes:

a) La función legislativa, "superando la actual iniciativa del Gobierno en este campo con una gran capacidad para abordar los problemas principales de la economía y la Administración" que evitara, además, "perderse en la aprobación de múltiples leyes de tipo corporativo (*legine italiane*)", lo que exige, afirma, "la reducción a casos excepcionales de los decretos-leyes", así como "un efectivo control de las delegaciones legislativas".

b) La función de control político del Gobierno, "que no ha de reducirse a las formas tradicionales (confianza y censura, preguntas e interpelaciones)", sino que, por el contrario, "debe buscar medios nuevos para impedir la arbitrariedad y parcialidad del Gobierno", como por ejemplo, "el control de la Empresa Pública y de la Televisión por sendas comisiones parlamentarias" e incluyendo, aunque con mayor dificultad, "el control de la Administración".

c) La función de "orientación política del Estado" (*l'indirizzo politico* de la bibliografía italiana), por cuanto que "supera la función gubernativa y se refiere a la efectiva decisión del Parlamento" como "representación plural de sobre todos los problemas decisivos del Estado"⁴⁴.

En este contexto L. SANCHEZ AGESTA, subrayaba que si bien

⁴³AJA, E.: "La supremacía de las Cortes. Quién ha de dirigir el Estado: El Gobierno o las Cortes?". En "La izquierda y la Constitución". Op. cit., págs. 97-98.

⁴⁴AJA, E.: "La supremacía de las Cortes. Quién ha de dirigir el Estado: El Gobierno o las Cortes?". En "La izquierda y la Constitución". Op. cit., págs. 98-99.

"el borrador constitucional, que se filtró a la prensa como primer texto de la ponencia, destacaba de una manera notable" el "predominio y omnipresencia del Congreso no sólo en relación a la segunda Cámara, sino en relación con todos los órganos constitucionales y, especialmente, el Gobierno", sin embargo, el anteproyecto ha rectificado parcialmente esta configuración, de tal modo que, si bien, las relaciones entre el Gobierno y el Congreso son muy complejas, el punto de partida de las mismas debe provenir de la premisa de que "el Gobierno se mantiene sobre la confianza del Parlamento y es responsable ante el Parlamento, pero que es el Gobierno quien gobierna", es decir, "al Gobierno, con la confianza del Parlamento, le corresponde un poder de impulso y de ejecución dentro de un ámbito que supone un efectivo *poder de decisión* al que corresponde un poder correlativo de control en el Parlamento"⁴⁵.

En este sentido, cabe destacar que el artículo 71 del Anteproyecto, donde se contenían las funciones atribuidas a las Cortes Generales⁴⁶, fue objeto, sin embargo, de una Enmienda (Número 2), presentada por el Sr. Carro Martínez (Grupo Parlamentario Partido Popular), en la que se proponía una redacción alternativa del precepto que, suprimiendo la expresión "aprueban los Presupuestos", reducía las funciones de las Cortes Generales al ejercicio de la "función legislativa" y al "control de la acción del Gobierno"⁴⁷, mientras que, por parte del Grupo Parlamentario Comunista, se presentaba una Enmienda (Número 697) en la que la redacción de dicho precepto resultaba notablemente ampliada, tanto desde la perspectiva de la expresión del carácter del órgano representativo, como en relación a las funciones que eran de su competencia, según la siguiente redacción propuesta: "Las Cortes Generales son la máxima expresión de la soberanía popular. Ejercen la potestad legislativa sin perjuicio de lo dispuesto en el Título VIII, aprueban los presupuestos, adoptan las decisiones políticas fundamentales, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución"⁴⁸.

Tales enmiendas, sin embargo, tuvieron escasa trascendencia en los Debates Constituyentes al ser retirada la Enmienda Número 2, y al decaer, por falta de defensa, la Enmienda Número 697 en el debate de las mismas en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, sin que se suscitaran nuevas interpretaciones a lo largo de los Debates Constituyentes de dicho precepto.

⁴⁵SANCHEZ AGESTA, L.: "El régimen parlamentario en el Proyecto constitucional. La relación de Gobierno y Parlamento en el proceso de decisión". En "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas". Barcelona: Editorial Labor, 1.978, pág. 177.

⁴⁶Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 19.

⁴⁷Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 125.

⁴⁸Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág.426.

De este modo, a través de la configuración del Gobierno como el principal órgano de dirección política -excluyendo, en este sentido, su vinculación de carácter "comisionado" respecto de las Cortes Generales-, se trataba de determinar su futura posición constitucional en el marco de la definición de la "forma política del Estado" definida como Monarquía parlamentaria y, más concretamente, su "dependencia funcional" respecto de la confianza parlamentaria.

Sin embargo, según señalaba el Sr. Ollero Gómez en la Comisión de Constitución del Senado, en relación al entonces artículo 108 del Proyecto de Constitución, donde se reconocía la posibilidad al Presidente del Gobierno de disolver el Congreso de los Diputados⁴⁹, dicho precepto, reconocía "la doctrina clásica continental de Esmein, Duguit, Hauriou, Carré de Malberg y otros, como consecuencia de la naturaleza misma del régimen parlamentario como régimen de colaboración equilibrada entre los poderes ante la necesidad de arbitrar un procedimiento susceptible de resolver posibles conflictos de poder", si bien, afirmaba el Senador precitado, el derecho de disolución ha dejado de considerarse como un elemento caracterizador del régimen parlamentario, que es definido, únicamente, por la responsabilidad política del Gobierno⁵⁰.

En todo caso, según afirmaba el Senador Sr. Saínz de Varanda Jiménez, "en el estado actual del Derecho Constitucional, y muy especialmente en la Monarquía parlamentaria española, no debe cumplirse esta institución de la disolución real, porque es altamente peligrosa", como lo demostraban, a su juicio, ejemplos extraídos de la propia historia constitucional española, donde constataba que "todo el sistema parlamentario español fue distorsionado por la disolución como facultad regia en la Constitución de 1876, que hacía que el poder fuera el que siempre ganase las elecciones sobre la base de que, cuando había un voto de censura, el nuevo Primer Ministro, es decir, el partido de la oposición, accedía al poder y el Rey le entregaba el decreto de disolución como una especie de premio para ganarse las siguientes elecciones", pero, afirmaba, "también, en la II República española, uno de los elementos más graves de su funcionamiento fue precisamente la responsabilidad presidencial en el ejercicio de disolución parlamentaria", por lo que, respecto al Proyecto de Constitución, entendía conveniente la previsión de la disolución presidencial y, especialmente, acompañada del reconocimiento de la exclusiva responsabilidad del Presidente.

Sin embargo, en opinión del Sr. Saínz de Varanda Jiménez,

⁴⁹Concretamente, el artículo 93.1, del Anteproyecto de Constitución señalaba que "el Presidente del Gobierno previa deliberación del mismo, y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso que será decretada por el Rey" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 22).

⁵⁰Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3989.

admitir la disolución conjunta o alternativa de las Cámaras "corresponde a la tradición jurídica española, porque incluso en la época de la Monarquía isabelina, cuando en las Constituciones de 1837 y 1845 el Senado no se disolvía como tal, cesaba, sin embargo, automáticamente una parte de los Senadores cuando era disuelto el Congreso", es decir, se trata de la misma fórmula que se reconoció "en la Constitución de 1869 -la Constitución española más liberal y democrática del siglo XIX-", por lo que, resulta consecuente, afirma, mantener el texto del Congreso, con la Enmienda del Senador Ollero tal y como ha quedado reducida, siendo aprobado por unanimidad (25 votos) el apartado 1 del artículo 108 con el siguiente tenor: "1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros y bajo su exclusiva responsabilidad, podrá proponer la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales, que será decretada por el Rey. El decreto de disolución fijará la fecha de las elecciones"⁵¹, sin que se introdujeran modificaciones en el Pleno del Senado.

Por lo que se refiere al elemento más característico en la definición del sistema parlamentario de gobierno, la existencia o retirada de la relación de confianza parlamentaria, según el apartado 2 del artículo 97 del Anteproyecto de Constitución, para la formación del Gobierno, era el Presidente del Gobierno quien recibía la confianza parlamentaria en la sesión de investidura sobre la base del programa político expuesto ante el Congreso de los Diputados.

En este sentido, el artículo 97.2 afirmaba que, "el candidato designado conforme a lo previsto en el apartado anterior expondrá ante el Congreso de los Diputados el programa político del Gobierno que se propone formar y solicitará la confianza del Congreso sobre el mismo"⁵².

Esta redacción, que en términos generales, coincide con el actual apartado 2 del artículo 99 de la Constitución, viene a consagrar un elemento sustancial para el funcionamiento de nuestro sistema parlamentario de gobierno, como es el otorgamiento de la confianza parlamentaria al candidato a Presidente del Gobierno, sobre la base del programa político que éste presente a la Cámara en el acto de investidura.

Sin embargo, a pesar de que actual redacción del mencionado apartado de la Constitución española de 1.978 coincide casi totalmente con su tenor originario, la tramitación parlamentaria del artículo 97 del Anteproyecto fue objeto de un profuso debate, marcado por el objetivo primordial de los Grupos Parlamentarios, de delimitar con claridad la intervención del Jefe del Estado en la propuesta del candidato a la Presidencia del Gobierno (contenido en el apartado 1 de dicho precepto), y en el que, sin embargo, rara vez, se hizo

⁵¹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 3991-3994.

⁵²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 23.

referencia a las motivaciones que llevaban a los señores Diputados o Senadores a suscribir el apartado 2 del artículo 97 tal y como era presentado en el Anteproyecto, o a introducir modificaciones en el mismo.

En este sentido, el Voto particular presentado por el Grupo Parlamentario Comunista al artículo 97 cuyo apartado 1 - al que se adhirió, a través de una Enmienda (Número 64) D. Francisco Letamendía Belzunce (Grupo Parlamentario Mixto)⁵³-, proponía una redacción con el siguiente tenor: "1. Al iniciarse cada legislatura y en los demás supuestos constitucionales en que proceda, el Congreso de los Diputados, sin debate previo alguno, elegirá al Presidente del Gobierno de entre los candidatos propuestos por los grupos parlamentarios. Será elegido quien reuniese el voto de la mayoría absoluta de los Diputados que componen la Cámara y el rey lo nombrará Presidente del Gobierno"⁵⁴.

A pesar de que la Enmienda Número 64 no fue defendida en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, en la discusión del artículo 97 (bajo el ordinal de artículo 92), se puso de manifiesto por el Sr. Solé Tura que, respecto a la propuesta del candidato a Presidente del Gobierno, "se trata de no dar unas prerrogativas excesivas al Jefe del Estado, al Rey, que puedan evitar interferencias suyas, pero que, al mismo tiempo, no comprometan a la Magistratura más alta en estas cuestiones, que pueden ser tremendamente conflictivas" y, en este sentido, afirmaba, la redacción del artículo 92 aprobada por la Comisión resulta aceptable, en primer lugar "porque la atribución que se da al Jefe del Estado, al Rey, de poder designar el candidato, ha sido suficientemente matizada", en su opinión, "por la exigencia de una previa consulta, y no de una previa consulta con cualquiera -que eso es lo que habría sido más peligroso y habría abierto la vía a una descomposición interna de los Partidos y a la formación de camarillas en los partidos políticos-, sino con los representantes designados por los propios Grupos políticos, lo cual es una garantía que nos parece importante".

Pero además, a juicio del Diputado precitado, "al mismo tiempo, se trata de que propone un candidato a través del Presidente del Congreso, lo cual significa, a nuestro entender, que el Presidente del Congreso es una especie de tamiz por el que pasa esta propuesta".

En segundo lugar, en opinión del Sr. Solé Tura, respecto de "la forma en que tiene que solicitarse la confianza en torno no sólo a la persona, sino a un programa, la exigencia de mayoría absoluta en una primera vuelta, es una garantía

⁵³Si bien se incluía en la misma, junto a la adhesión mencionada, la solicitud de sustituir el término rey, por el de Jefe del Estado (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 168).

⁵⁴Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 43.

suficiente en cuanto a la intervención del Congreso"⁵⁵.

Sin embargo, la alusión al programa político del Gobierno que pretende formar el candidato a Presidente, como objeto de la confianza parlamentaria, venía a ser suprimida en la redacción propuesta en la Enmienda (Número 63) presentada por el Sr. Fernández de la Mora (Alianza Popular)⁵⁶ y, en términos mucho más nítidos, en la Enmiendas Número 94, presentada por los Sres. Verde i Aldea, Paredes i Hernández y Pau Pernau (Minoría Catalana)⁵⁷, y Número 697, presentada por el Grupo Parlamentario Comunista⁵⁸, enmiendas todas, rechazadas en el Informe de la Ponencia, que redacta el apartado 1 del artículo 97 del Anteproyecto, bajo el ordinal de apartado 2⁵⁹, en los términos que actualmente corresponden al apartado 2 del artículo 99 de la Constitución⁶⁰.

⁵⁵Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1328.

⁵⁶Cuya redacción alternativa se hacía en los siguiente términos: "1. Al iniciarse cada legislatura o en el caso de dimisión del Presidente del Gobierno, el Congreso de los Diputados elegirá al Presidente del Gobierno de entre los candidatos propuestos por los grupos parlamentarios. Será elegido quien reúna el voto de la mayoría absoluta de los Diputados que componen la Cámara, y el Rey lo nombrará Presidente del Gobierno" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 164).

⁵⁷La redacción propuesta por los miembros de Minoría Catalana al apartado 1 del artículo 97 del Anteproyecto, es la siguiente: "1. Al iniciarse cada legislatura, y en los demás supuestos constitucionales en que proceda, el Congreso de los Diputados, sin debate previo alguno, elegirá Presidente del Gobierno de entre los candidatos propuestos por los grupos parlamentarios. Será elegido quien reúna el voto de la mayoría absoluta de los Diputados que componen la Cámara y el rey lo nombrará Presidente del Gobierno" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 188).

⁵⁸Con la misma pretensión que la expuesta en el Voto particular mencionado (vid. Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 428).

⁵⁹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 616.

⁶⁰A título de curiosidad, cabe mencionar que la discusión de las Enmiendas presentadas al artículo 93 del Proyecto, en la Comisión de Constitución del Senado, sufrió una alteración ("a petición de varios senadores portavoces". vid. Diario de Sesiones del Senado. Comisión de Constitución, núm. 50, pág. 2349), en relación al debate del texto del Proyecto, que se desarrollaba siguiendo el orden numérico de los artículos para, finalmente, un día después, ser aprobado este precepto por asentimiento el texto del Congreso de los Diputados (vid. Diario de Sesiones del Senado. Comisión de Constitución, núm. 51, págs. 2395-2402). Asimismo, fue aprobado en idénticos términos en el Pleno del Senado, en una votación en bloque de los artículos 96 al 100 del Dictamen de la Comisión (vid. Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 4781-4782).

Por su parte, la Enmienda Número 613, presentada en el Senado por el Grupo Parlamentario Agrupación Independiente al entonces artículo 93 del Proyecto de Constitución, afirmaba en su justificación que "aún cuando en algunos regímenes parlamentarios no necesita explicitarse la confianza, sino sólo la desconfianza, el artículo 93 ha optado por la fórmula más característica del parlamentarismo continental requiriendo la confianza explícita", si bien, en su opinión, no es posible derivar la exigencia de que las votaciones de confianza y de su retirada sean motivadas y nominales, en tanto "la votación de confianza a un Gobierno con su programa implica el establecimiento de un vínculo, el sello de un compromiso -entre quienes otorgan la confianza y el Gobierno- que no se contrae gratuitamente ni secretamente, sino en función de una serie de razones que la opinión pública y el Jefe del Estado deben conocer".

De este modo, se afirmaba, "las razones han de ser públicas", pues sólo así los ciudadanos pueden constatar la adecuación o no al programa en virtud del cual fueron elegidos y juzgar la conducta de los distintos partidos respecto del mantenimiento o retirada de la confianza al Gobierno⁶¹.

En última instancia, el debate en la Comisión de Constitución del Senado sobre el artículo 93 del Proyecto fue aplazada con respecto al orden de discusión de los artículos y, al ser retomada, en la Sesión del Jueves 7 de Septiembre de 1.978, el Sr. Ollero Gómez aceptaba la propuesta del Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático, afirmando respecto de la Enmienda Número 613, que "no hacemos cuestión de gabinete -digámoslo así- el que el voto sea motivado y nominal, aunque lamentamos que no se recoja y que una vez más razones de un pragmatismo, que no siempre está justificado ni siempre es ejemplar, aconsejen renunciar a algo que en el terreno de la teoría y de la práctica política es aleccionador; porque el país, el público, el votante tiene el derecho máximo a que se conozcan los motivos y los nombres que contribuyen nada menos a que se configure la existencia de un Gobierno"⁶².

Asimismo, la Enmienda Número 743, presentada en el Senado por el Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático, incidía en la cuestión relativa a que el candidato propuesto, antes de formar Gobierno, "sólo puede exponer su programa político, al que deberá adaptarse el Gobierno que pretenda formar", por lo que la redacción propuesta para el apartado 2 del artículo 93 del Proyecto era la siguiente: "El candidato propuesto conforme a lo previsto en el apartado anterior, expondrá ante el Congreso de los Diputados su programa político y solicitará la confianza de la Cámara"⁶³, Enmienda que fue retirada en el seno

⁶¹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 2924-2925.

⁶²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3981.

⁶³Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs.

de la Comisión de Constitución⁶⁴, siendo aprobada por el Pleno del Senado la redacción del Dictamen de la Comisión de Constitución en una votación conjunta de los artículos 96 a 100 del Proyecto de Constitución⁶⁵.

De este modo, el Gobierno, una vez nombrados su Presidente y sus restantes miembros -según el apartado 6 del artículo 97 del Anteproyecto de Constitución, "a propuesta del Presidente"⁶⁶-, deviene un órgano colegiado al que afecta conjuntamente la relación fiduciaria establecida por el Presidente a través de la investidura, de tal modo que, según preveía el artículo 86 del Anteproyecto, ésta era "solidaria" del conjunto del Gobierno, refiriéndose a su "gestión política ante el Congreso de los Diputados"⁶⁷.

Sin embargo, la nota más destacada de la redacción del artículo 86 del Anteproyecto consiste en que, tras afirmar que "el Gobierno "responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados" (apartado 1)⁶⁸, el apartado 2 imponía la necesidad de que "en cada período ordinario de sesiones del Congreso se celebrará al menos un debate sobre la orientación de la política general del Gobierno", y el apartado 3 concedía al Gobierno la posibilidad de "formular declaraciones de política general ante ambas Cámaras"⁶⁹.

El apartado 1 del artículo 86 fue objeto de una Enmienda (Número 284), presentada por el Grupo Parlamentario Socialistas de Catalunya, en la que se proponía "incluir también la regulación de la responsabilidad individual de los miembros del Gobierno, inexistente en el anteproyecto"⁷⁰ y, con la misma

2984-2985.

⁶⁴Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3979.

⁶⁵Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., págs. 4781-4782.

⁶⁶Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 23.

⁶⁷Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 21.

⁶⁸En relación a este precepto, cabe señalar la sustitución en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados de la palabra "de" su gestión política, por la de "en" su gestión política (vid. Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 1150).

⁶⁹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 21.

⁷⁰A tal fin, la redacción propuesta del apartado 1 del artículo 86, era la siguiente: "El Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados. Ante él se exige asimismo la responsabilidad individual de los miembros del Gobierno por la gestión de sus departamentos" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 256).

finalidad, fue presentada la Enmienda Número 418 por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso⁷¹, Enmiendas que fueron rechazadas en el Informe de la Ponencia, "con la oposición de los representantes de los Grupos Socialista y Comunista"⁷², manteniéndose el tenor del Anteproyecto a lo largo de toda la tramitación parlamentaria.

Por su parte, la redacción de los párrafos 2 y 3 del artículo 86 del Anteproyecto, fue objeto de una Enmienda (Número 2), presentada por el Sr. Carro Martínez (Alianza Popular), en la que se proponía mantener el apartado 1 y suprimir el apartado 2, por entender que "el debate político general debe hacerse con ocasión de los Presupuestos", mientras que el apartado 3 debía, a su juicio, ser suprimido, "por estar contenido" en el artículo 90 del Anteproyecto⁷³.

Dicha Enmienda fue rechazada en el Informe de la Ponencia, manteniéndose, por lo tanto, los apartados 2 y 3 del artículo 86 (que pasa a ser el artículo 100 del Proyecto), e introduciéndose como única modificación la contenida en el apartado 3 -como consecuencia de la aceptación de la Enmienda Número 691, presentada por D. Laureano López Rodó (Alianza Popular)⁷⁴-, donde se sustituye la expresión "ante ambas Cámaras" por la de "ante una y otra Cámara", a fin de precisar que "no se trata de una sesión conjunta de ambas Cámaras, sino de sesiones por separado de cada Cámara"⁷⁵.

De este modo, la redacción de los apartados 2 y 3 del artículo 100, recogida en el Informe de la Ponencia, permanece a lo largo de la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados sin que se introdujera ninguna alteración⁷⁶, debiendo destacarse, sin embargo, en la tramitación parlamentaria de dicho precepto en el Senado, la presentación de varias enmiendas tendentes a consignar en el Texto

⁷¹En este caso, la redacción del artículo 86.1 del Anteproyecto propuesta era la siguiente: "El Gobierno responde solidariamente de su gestión política ante el Congreso de los Diputados. Ante él se exige asimismo la responsabilidad individual de los miembros del Gobierno por la gestión de sus departamentos" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 302-303).

⁷²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 555.

⁷³Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 126.

⁷⁴Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 406.

⁷⁵Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 555.

⁷⁶Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 2592.

constitucional la participación del Senado a este respecto⁷⁷.

Asimismo, en la Enmienda Número 744, presentada por el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, se solicitaba la supresión del apartado 2, proponiendo una nueva redacción del apartado 3, que era justificada por los Enmendantes sobre la base de la consideración de que "no existe una necesaria relación entre responsabilidad ante las Cámaras y exigencia de debates anuales, sobre política general"⁷⁸

En todo caso -después de suspender la sesión de la Comisión de Constitución del Senado durante quince minutos-, llegado el momento del debate del artículo 101 del Proyecto, las Enmiendas presentadas a dicho precepto, o bien decaen por sus proponentes, o bien son retiradas, siendo aprobados los apartados 1 y 2 del texto del Congreso por asentimiento, y el apartado 3 por 24 votos a favor con una abstención⁷⁹, mientras que, por su parte, el Pleno de esta Cámara aprueba la redacción del Dictamen de la Comisión en una votación conjunta de los artículos 107 a 110 del Proyecto -al no tener presentados Votos particulares o haber sido éstos retirados por sus proponentes-, por 125 votos⁸⁰.

Sin embargo, es precisamente durante el debate de las "modificaciones" que el Pleno del Senado propone para el Proyecto de Constitución aprobado por el Congreso de los Diputados, llevado a cabo en la Comisión Mixta creada al efecto donde, paradójicamente, tiene lugar la supresión de los apartados 2 y 3 del artículo 107 del Proyecto, que no había sido objeto de ninguna modificación en el Senado respecto a la redacción aprobada por el Congreso de los Diputados, quedando redactado, bajo el ordinal de artículo 108, con el contenido finalmente aprobado por ambas Cámaras⁸¹.

⁷⁷En este sentido, cabe citar las Enmiendas Número 798, presentada por Entesa dels Catalans -en la que se proponía la posibilidad de que el debate sobre la política general del Gobierno tuviera lugar también en el Senado- (Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3004); Número 226, de D. Fidel Carazo Hernández (Grupo Parlamentario Mixto) -a los apartados 1 y 2- (Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2762), y Número 618, del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente -al apartado 1 del artículo 101- (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2927).

⁷⁸Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2985.

⁷⁹Diario de Sesiones del Senado. Comisión de Constitución, núm. 50, de 6 de Septiembre de 1.978, págs. 2374-2376).

⁸⁰Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 4788.

⁸¹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 5066.

Desde tales premisas, la confirmación o retirada de la confianza parlamentaria a través de la cuestión de confianza planteada por el Presidente del Gobierno ante el Congreso de los Diputados -y previa deliberación del Consejo de Ministros-, tiene por objeto, tal y como establecía el artículo 90 del Anteproyecto de Constitución, el "programa" del Presidente del Gobierno, o una declaración de política general"⁸².

Ciertamente, las significaciones políticas derivadas del planteamiento de la cuestión de confianza por el Presidente del Gobierno pueden ser muy variadas, como pone de manifiesto el Sr. Ollero Gómez en la Comisión de Constitución del Senado, al afirmar que la cuestión de confianza, en tanto que "facultad

⁸²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 22.

Sin que se contemplara la posibilidad de su presentación -como es el caso de otros regímenes parlamentarios que se analizarán posteriormente-, respecto de un proyecto de ley.

No obstante, esta última posibilidad fue sugerida en los Debates Constituyentes, en la presentación de un Voto particular al Anteproyecto por parte del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, donde se proponía como texto alternativo del artículo 90 el siguiente:

"1. El Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede plantear ante el Congreso de los Diputados la cuestión de confianza sobre su programa, sobre una declaración política general o un proyecto de ley (...).

2. Cuando la cuestión de confianza sea planteada sobre un proyecto de ley, el otorgamiento de la confianza supondrá la aprobación de dicho proyecto" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 61).

En el mismo sentido, cabe citar la Enmienda número 346, presentada en el Senado al artículo 105 del Proyecto de Constitución por D. Luis Sánchez Agesta (Grupo Parlamentario Agrupación Independiente) donde se proponía, concretamente, -y a fin de "dar a la cuestión de confianza una utilidad práctica" a través de la simplificación de "la discusión y votación de los textos sin debate", siguiendo el modelo de la denominada "mini confianza" del artículo 44 de la Constitución francesa de 1.958-, la adición al artículo 105 de un párrafo 2 cuyo tenor era el siguiente:

"2. Cuando el Gobierno plantee la cuestión de confianza sobre la votación de un texto, ante el Congreso o Senado, la Cámara así requerida se pronunciará, previa deliberación, mediante una sola votación sobre la totalidad o una parte del texto, sin más modificaciones que las enmiendas propuestas o aceptadas por el Gobierno" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2813).

Sin embargo, la eliminación de esta posibilidad, y la aprobación del artículo en los términos contenidos en la redacción aprobada por el Congreso de los Diputados, era considerada, a juicio del Sr. Ollero Gómez, como un mecanismo de prevención de "los abusos a que pueda dar lugar el recurso indiscriminado del voto de confianza" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3962).

del Gabinete", constituye "un instrumento del que aquél dispone con objeto, básicamente, de reforzar su posición" y, en este sentido, a juicio del interviniente, las circunstancias que pueden exigir el reforzamiento del Gobierno, pueden provenir de circunstancias diversas e, incluso, "cumpliendo otra serie de funciones", como por ejemplo, "la de reagrupar una mayoría dividida en un momento dado", o la "de dar razón pública de su necesidad de dimitir constatando solemnemente la inexistencia de respaldo parlamentario, o la de verificar si cuenta o no en la Cámara con el apoyo suficiente para rehacer el programa, actualizarlo o sustituirlo por otro, o más sencillamente, la de hacer frente a una oposición circunstancial de la mayoría de la Cámara en relación con algún asunto que el Gobierno considere cuestión de Gabinete"⁸³.

En último término -como señala la motivación que acompaña a la Enmienda Número 619, presentada en el Senado por el Grupo Parlamentario Agrupación Independiente-, la cuestión de confianza constituye, al menos, un instrumento a través del cual, del mismo modo que en la investidura del candidato a Presidente del Gobierno se establece una "relación de confianza acordada a un programa", el Presidente pueda llevar a cabo, si así lo desea, una remodelación de su programa sometiénolo a la Cámara a fin de renovar la confianza de la misma y reforzar su posición.

De ahí que a lo largo de la tramitación parlamentaria del artículo 90 del Anteproyecto y, concretamente, en el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado, se sustituyera la mayoría absoluta por la mayoría simple, como criterio para entender renovada la confianza parlamentaria al Gobierno.

En favor del reconocimiento constitucional de la exigencia de la mayoría simple, fueron formuladas las Enmiendas Número 619, del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente⁸⁴ y Número 747, del Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático⁸⁵.

Sin embargo, la exigencia de una u otra mayoría no está exenta de trascendencia respecto a la significación política del planteamiento de la cuestión de confianza sobre el programa del Presidente o una declaración de política general, pues, según estima el Sr. Sánchez Agesta, a la necesidad de una mayoría absoluta para superar la cuestión de confianza, "parecía que debía exigirse algo más que la aprobación de una declaración de política general"⁸⁶.

⁸³ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3961.

⁸⁴ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 2927-2928.

⁸⁵ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2986.

⁸⁶ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág.

Por su parte, a juicio del Sr. Villar Arregui, tras reconocer que "no falta razón a los profesores Sánchez Agesta y Ollero al decir que carece de sentido que un Gobierno que ha accedido al poder por mayoría simple pierda el poder pese a que cuente todavía con la confianza de una mayoría simple del Congreso de los Diputados", estimaba que resulta conveniente exigir la mayoría absoluta en tanto a través de la moción de confianza el Gobierno pretende corresponsabilizar a las minorías de la oposición en la realización de un concreto programa político, resultando, entonces, "baladí" dicho trámite si se entendiera cumplido "con una simple mayoría obtenida en el Congreso de los Diputados", en tanto se presupone que el Gobierno, a priori, cuenta con ella⁸⁷.

Mayores dificultades plantea, en este sentido, la concreción del objeto de la confianza parlamentaria en el modelo de moción de censura constructiva que es introducido en el artículo 91 del Anteproyecto de Constitución⁸⁸.

Probablemente, una de las referencias más descriptivas al respecto proviene de la discusión en el Senado del artículo 106 del texto del Proyecto aprobado por el Congreso de los Diputados⁸⁹, donde se planteaba la posibilidad de una referencia constitucional expresa al carácter "motivado" de la moción de censura constructiva.

En este sentido, se presentó en el Senado por el Grupo Parlamentario Agrupación Independiente la Enmienda Número 621 al artículo 106 del Proyecto, donde, -al tiempo que se solicitaba la eliminación del carácter "constructivo" de la moción de censura, que traía su origen de la redacción del originario artículo 91 del texto del Anteproyecto-, se justificaba la necesidad de la "motivación" de la misma, entendiéndose que, de otro modo, se "introduciría una excepción injustificada a la necesidad de votar el programa del candidato a la Presidencia para otorgarle la investidura", al tiempo que "contribuiría a reducir la publicidad de la acción política", propiciando la resolución de las crisis "entre bastidores" sin que la opinión pública tuviera conocimiento de los factores y razones que determinan la situación⁹⁰.

Porque, según estima el Sr. Ollero Gómez en la defensa en la Comisión de Constitución del Senado de la Enmienda Número

3961.

⁸⁷ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3964-3965.

⁸⁸ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 22.

⁸⁹ vid. Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 2593.

⁹⁰ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 2928-2929.

621⁹¹, la ruptura de la relación de confianza debe motivarse expresando las razones que llevan a plantear el voto de censura, de tal modo que mantener el precepto en los términos aprobados por el Congreso de los Diputados equivalía, a juicio del enmendante, a introducir la "confusión de dos operaciones: la censura y la investidura", y "si al Presidente del Gobierno le incumbe la dirección política y a la Cámara el control de esa política, debe ser aquél quien fije y, en todo caso, negocie su programa, y ésta quien lo sancione", circunstancia que, afirmaba, no se produce en el caso de la aprobación de una moción de censura constructiva, donde la fijación del programa y su aprobación tiene lugar "en los pasillos del Congreso y sin publicidad"⁹².

Desde idénticas premisas, en el Voto particular Número 329, presentado por el Grupo Parlamentario Agrupación Independiente y defendido en el Pleno del Senado por el Sr. Ollero Gómez, se sostenía la exigencia de "motivación" de la moción de censura como criterio alternativo al carácter "constructivo" de la misma y, en última instancia, como medio de "robustecer las medidas para aumentar la estabilidad del Gobierno" pues, a su juicio, la exigencia de motivación supone dificultar la moción de censura, en tanto quizá sea más fácil "que puedan ponerse de acuerdo en un nombre que en un razonamiento, en una motivación"⁹³.

En último término, la cuestión de la necesidad de la "motivación" de la moción de censura derivaba como una exigencia lógica del modelo de la confianza Gobierno-Congreso de los Diputados, previamente establecido en el Proyecto de Constitución donde, como se ha comprobado, tiene especial relevancia el "programa de gobierno" expuesto por el candidato a Presidente y, en este aspecto, radica la "disfuncionalidad" planteada posteriormente como consecuencia de la opción de nuestros constituyentes por la moción de censura "constructiva" según el modelo consagrado en la Ley Fundamental de Bonn, donde en el modelo de la confianza establecido en la Constitución alemana no tiene cabida la discusión del "programa" del

⁹¹Enmienda que fue rechazada por 18 votos en contra, y dos a favor con cinco abstenciones (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3972).

⁹²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs.-3967-3968.

⁹³La discusión de dicho Voto particular provocó la intervención en el Pleno del Senado del Presidente de la Comisión de Constitución, Sr. Carvajal Pérez, en defensa del texto aprobado en el Dictamen de la misma, exponiendo su criterio de que "estas dificultades que quiere introducir el Sr. Ollero de que la moción de censura sea motivada (...) no nos parece una mejora del texto". Finalmente, el Voto particular del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente fue retirado por el Sr. Ollero Gómez, aprobando el Pleno del Senado el artículo 112, según el texto del Dictamen, por 129 votos a favor y ninguno en contra, con una abstención (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 4789-4792).

candidato a Presidente del Gobierno pues, según afirma el artículo 63, el Canciller Federal es elegido sin debate por el Bundestag a propuesta del Presidente Federal.

En todo caso, como se deduce del apartado 2 del artículo 98 del Anteproyecto de Constitución, la moción de censura constituye un supuesto de cese del Gobierno, que tiene como causa la "pérdida de la confianza parlamentaria" y ésta, por su parte, responde a un sistema parlamentario de gobierno, basado en unas concretas relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, como pone de manifiesto el Informe de la Ponencia, en el que se modifica la redacción originaria del artículo 98 del Anteproyecto, precepto en el que se diferenciaban distintos supuestos que tenían lugar según la causa -de entre las posibilidades previstas-, en la que tuviera su origen el cese del Gobierno.

Así, tras señalar en el apartado 1 que el Gobierno "cesa tras la celebración de elecciones generales, en caso de pérdida de la confianza parlamentaria, o por dimisión de su Presidente", la realización del primero de los supuestos llevaba asociada, como consecuencia, la continuación "del Gobierno" en funciones "hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno" (apartado 2), mientras que en los dos supuestos restantes, la continuación en funciones, únicamente se refería a "los demás miembros del Gobierno" y, por lo tanto, no se producía en relación a su Presidente (apartado 3)⁹⁴.

Esta redacción fue objeto de una Enmienda (Número 63) presentada en el Congreso de los Diputados por el Sr. Fernández de la Mora (Alianza Popular), en la que se proponía -a través de una nueva redacción de los apartados 1 y 3 del artículo 98 del Anteproyecto-, la instauración de un "cuasi presidencialismo, compatible con la Monarquía, y con más garantías de estabilidad que las que, en las circunstancias españolas, proporcionaría el parlamentarismo" y de donde derivaba, a juicio del enmendante, la lógica propuesta de supresión de los artículos 90, 91 y 92 del Anteproyecto⁹⁵.

Sin embargo, dicha Enmienda fue rechazada en el Informe de la Ponencia, por entender que "contiene un criterio diferente al mantenido por la Ponencia en cuanto a las relaciones entre

⁹⁴Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 23.

⁹⁵Concretamente, la Enmienda mencionada proponía una nueva redacción del artículo 98 del Anteproyecto, que era la siguiente:

"1. El Gobierno cesa después de la celebración de elecciones generales o por dimisión de su Presidente.

2. (Igual)

3. En caso de dimisión del Presidente, los demás miembros del Gobierno continuarán en funciones hasta que tome posesión un nuevo Gobierno" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 164-165).

el Gobierno y las Cortes Generales", al tiempo que procedía a una nueva redacción del artículo 98, en la que quedaba eliminada toda diferenciación en relación a los supuestos que dieran lugar al cese del Gobierno⁹⁶, en el sentido en que ha permanecido en el actual artículo 101 de la Constitución.

Asimismo, tampoco fueron admitidas por el Informe de la Ponencia las numerosas Enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados al apartado 2 del artículo 91 del Anteproyecto, solicitando la inclusión de la posibilidad de que la moción de censura pudiera ser presentada por los Grupos Parlamentarios, como es el caso de la Enmienda Número 532, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto⁹⁷, Número 631, presentada por el Grupo Parlamentario Vasco⁹⁸, y Número 697, del Grupo Parlamentario Comunista⁹⁹ que se acompaña de un Voto particular en el mismo sentido¹⁰⁰, al igual que fueron rechazadas en el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado, las Enmiendas Número 110, del Sr. Mateo Navarro (Progresistas y Socialistas Independientes)¹⁰¹, Número 226, del Sr. Carazo Hernández (Grupo Parlamentario Mixto)¹⁰², y Número 621, del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente.

Idéntica suerte corrió la posibilidad, sugerida en la tramitación parlamentaria en el Senado del artículo 106 del proyecto, por las Enmiendas Número 622, del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente¹⁰³ y Número 226, del Sr. Carazo

⁹⁶Quedando redactado el artículo 98 (artículo 93 en el Informe de la Ponencia), en los siguientes términos:

"1. El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en caso de pérdida de la confianza parlamentaria, o por dimisión, fallecimiento o incapacidad de su Presidente.

2. El Gobierno cesante continuará en funciones hasta la toma de posesión del nuevo Gobierno" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 556).

⁹⁷Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 341.

⁹⁸Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 375.

⁹⁹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 427.

¹⁰⁰Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 43.

¹⁰¹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2711.

¹⁰²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2761.

¹⁰³Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2929.

Hernández (Grupo Parlamentario Mixto)¹⁰⁴, respecto a la intervención de la Cámara Alta en la exigencia de responsabilidad política mediante la moción de censura, al tiempo que, significativamente, el requisito de la mayoría absoluta para su aprobación, exigida desde la redacción originaria del artículo 91.1 del Anteproyecto, no fue objeto de ningún tipo de cuestionamiento a lo largo de los Debates Constituyentes.

c) La posición constitucional del Gobierno.

El control parlamentario previsto en el Proyecto de Constitución significaba, a juicio de L. SANCHEZ AGESTA, "esencialmente tres cosas: la facultad de limitar o, por emplear un término clásico de Montesquieu, la facultad de impedir o vetar; la facultad de participar, esto es, de intervenir en una decisión modelándola y modificándola de tal forma que quien ejerce el control tenga influencia efectiva en la decisión que se adopta; y, por último, la facultad de inspeccionar o verificar que una conducta corresponde no sólo a lo que un precepto constitucional o legal ordena, sino también a los fines generales del ordenamiento jurídico-político y a los criterios de oportunidad con que debe cumplirse"¹⁰⁵.

En este sentido, según preveía el Anteproyecto de Constitución en el originario artículo 71, las Cortes Generales, tenían atribuidas, entre otras funciones, el "control" de "la acción del Gobierno"¹⁰⁶.

No obstante, resulta difícil deducir de los Debates Constituyentes el sentido concreto de lo que se entiende por "acción del Gobierno" que es configurada por el Anteproyecto de Constitución como "objeto" del control parlamentario, por cuanto que no existen referencias al respecto, a pesar de que

Concretamente, este Grupo Parlamentario planteaba en la enmienda la posibilidad de incluir el texto siguiente:

"El Senado podrá exigir también la responsabilidad política del Gobierno cuando lo estime conveniente por motivos que afecten sustancialmente a la Organización Territorial del Estado regulada en el Título VIII. En la moción de censura del Senado es aplicable en su planteamiento, tramitación y efectos prescritos en el artículo anterior para los que se originen en el Congreso".

¹⁰⁴ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2762.

¹⁰⁵ SANCHEZ AGESTA, L.: "El régimen parlamentario en el Proyecto constitucional. La relación de gobierno y parlamento en el proceso de decisión". Op. cit., pág. 178.

¹⁰⁶ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 19.

el artículo 71 del Anteproyecto, fue objeto de tres Enmiendas, ya citadas, en el Congreso de los Diputados: la Enmienda Número 2, presentada por el Sr. A. Carro Martínez (Grupo Parlamentario Alianza Popular", la Enmienda Número 516, formulada por el Grupo Parlamentario Mixto, y la Enmienda Número 697, del Grupo Parlamentario Comunista. En el Informe de la Ponencia fueron tenidas en cuenta las dos primeras y rechazada la formulada por el Grupo Parlamentario Comunista, procediéndose a una nueva redacción de dicho precepto con el tenor con que permaneció a lo largo de los Debates Constituyentes y que coincide con el actual artículo 66.2 de la Constitución española¹⁰⁷.

Sin embargo, el artículo 96.2 del Anteproyecto de Constitución viene a aclarar, utilizando el mismo concepto, que corresponde al Presidente del Gobierno la "dirección" de la acción del mismo, en tanto que órgano colegiado¹⁰⁸.

El apartado 2 del artículo 96 del Anteproyecto fue objeto de cuatro Enmiendas que tenían como finalidad común la de mejorar la redacción del texto. Así, la Enmienda Número 427, del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso¹⁰⁹, la Enmienda Número 691, firmada en primer término por el Sr. López Rodó (Grupo Parlamentario Alianza Popular)¹¹⁰, la Enmienda Número 697, del Grupo Parlamentario Comunista¹¹¹ y la Enmienda Número

¹⁰⁷ Concretamente, y bajo el ordinal de apartado 2 del artículo 61 del Proyecto de Constitución, la redacción contenida en el Informe de la Ponencia era la siguiente:

"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" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 541-542).

¹⁰⁸ Concretamente, el tenor del artículo 96.2 del Anteproyecto era el siguiente: "El Presidente del Gobierno dirige la acción de éste, distribuye y coordina las funciones de los demás miembros de aquél, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos por la gestión de sus departamentos" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 22-23).

¹⁰⁹ Cuyo texto alternativo al artículo 96.2 era: "El Presidente dirige la acción del Gobierno, distribuye y coordina las funciones de sus demás miembros, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos por la gestión de sus departamentos" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 305).

¹¹⁰ Con el siguiente texto alternativo al artículo 96.2 del Anteproyecto: "El Presidente del Gobierno dirige la acción de éste, distribuye y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio..." (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 407).

¹¹¹ Que proponía como "aclaración del sentido del párrafo": "El Presidente del Gobierno dirige la acción de éste. Distribuye y coordina las funciones de los demás miembros del Gobierno, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos por la gestión de sus departamentos" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 428).

736, firmada por el Sr. Ortí Bordás (Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático)¹¹². Sin embargo, tras la redacción de dicho precepto por el Informe de la Ponencia, aceptando en parte la Enmienda Número 427, del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso y todas las demás en cuanto a la propuesta de una mejora en la redacción, bajo el ordinal de artículo 91.4 del Proyecto de Constitución permanece, si bien bajo ordinales distintos, a lo largo de toda la tramitación parlamentaria, con el siguiente tenor: "El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión"¹¹³.

De este modo, parece deducirse del Capítulo Tercero ("De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales"), Título IV ("De las Cortes Generales"), del Anteproyecto de Constitución, que las relaciones entre Gobierno y Cortes Generales no se limitan a exclusivamente a la "coyuntural" exigencia de responsabilidad política por parte del Congreso de los Diputados, sino que tienen un contenido más amplio, a través de la facultad de las Cortes Generales de "controlar" la acción del Gobierno, a cuyo efecto se reconocen una serie de instrumentos que, según se desprende de la explicación formulada por el Senador Sr. López Henares, en la Comisión de Constitución del Senado, en relación con una Enmienda (Número 746), planteada por el Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático al artículo 104.1 del Proyecto de Constitución, responden a una finalidad completamente diferente.

En este sentido, el artículo 104.1 del Proyecto contenía la redacción aprobada por el Congreso de los Diputados del originario artículo 89 del Anteproyecto de Constitución¹¹⁴,

¹¹²En este caso, añadiendo a la "dirección" la facultad del Presidente de "promover las funciones de los Ministros y no la de distribuir dichas funciones", la redacción propuesta del artículo 96.2 era la siguiente: "El Presidente del Gobierno dirige la acción de éste y promueve y coordina las funciones de los demás Ministros, sin perjuicio de..." (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 460).

¹¹³Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 560.

¹¹⁴Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 22.

Concretamente, el apartado 1 del artículo 89 del Anteproyecto fue objeto de Enmienda Número 35, presentada por el Sr. De la Fuente y de la Fuente (Grupo Parlamentario Alianza Popular), por entender que la redacción del Anteproyecto resultaba "excesivamente reglamentaria", por lo que se proponía "terminarlo después de la expresión las Cámaras" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 150).

Asimismo, la Enmienda Número 691, firmada en primer término por el Sr. López Rodó (Grupo Parlamentario Alianza Popular), proponía como redacción alternativa del inicio del precepto la siguiente:

"Los miembros del Gobierno están sometidos a las interpelaciones...", por

según la redacción dada al mismo por el Informe de la Ponencia, en el que se reconocía que "el Gobierno y sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se produzcan en las Cámaras", considerando al respecto el Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático, que debía incorporarse, a la redacción ya aprobada, el párrafo siguiente: "En ningún caso podrá haber moción de censura más que a través del cauce del artículo 106" se trataba de "impedir que a través de una interpelación extensiva pueda haber lugar a una moción de censura que no se ajuste a unas reglas específicas para tan específica y delicada moción"¹¹⁵.

Aunque dicha Enmienda fue finalmente retirada en la Comisión de Constitución del Senado, el Sr. López Henares entendió necesario justificar el por qué de la presentación de la misma, señalando, a este respecto, que la Enmienda citada respondía al "propósito de que quedase muy claro que como el proyecto de Constitución que estamos elaborando recoge e institucionaliza la moción de censura, mediante un mecanismo que implica la sustitución del Presidente del Gobierno, había que precisar que estas mociones contra la conducta o comportamiento de algún Ministro no eran, propiamente, mociones de censura", aclarando que "como la Constitución determina de

entender que "las interpelaciones han de ir dirigidas al Presidente o a los demás miembros del Gobierno, ya que las que se dirijan al Gobierno en su conjunto habrán de ser contestadas por el Presidente del mismo" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 406)

Finalmente, la Enmienda Número 779, formulada por el Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático, se sugería "su supresión por contener una regulación de índole reglamentaria cuyos principios fundamentales se encuentran ya afirmados en el artículo 86.1 y en la nueva redacción que se propone para el artículo 88.1" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 494).

El Informe de la Ponencia lleva a cabo una nueva redacción en la que "se recoge la idea fundamental de la enmienda nº 691 del Sr. López Rodó y se regula con carácter más general el tiempo de los debates de las interpelaciones y preguntas recogiendo con ello, en parte, las propuestas contenidas en las enmiendas nº 35 del Sr. De la Fuente y de la Fuente y nº 779 del Grupo de Unión de Centro Democrático que afirmaban el carácter reglamentario de este precepto".

De este modo, el contenido del artículo 89.1 del Anteproyecto de Constitución adopta el tenor con el que resultará invariable a lo largo de la tramitación parlamentaria y que coincide con el actual artículo 111.1 de la Constitución española:

"1. El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpelaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras. Para esta clase de debate los reglamentos establecerán un tiempo mínimo semanal", sin que se suscitaren debates respecto de la misma a lo largo de la tramitación parlamentaria (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 556).

¹¹⁵ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 2986.

un modo indubitable que la moción de censura si prospera comporta la remoción del Presidente del Gobierno, no es necesaria la Enmienda de Unión de Centro Democrático, pero sí decir que en este artículo que ahora se debate de lo único que se trata es de lo que la práctica francesa llama reproche a un Ministro y en cambio la moción de censura es la que está determinada en otros artículos"¹¹⁶.

En todo caso, aunque el apartado 2 del artículo 89 del Anteproyecto de Constitución reconocía, de modo necesario, que, "toda interpelación dará lugar a una moción en la que la Cámara exprese su opinión", este carácter es reducido -en idénticos términos a los que actualmente reconoce el artículo 111. 2 de la Constitución-, a una mera posibilidad, en el Informe de la Ponencia¹¹⁷, aceptando las Enmiendas en este sentido presentadas por el Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana (Número 158)¹¹⁸; Número 722, del Sr. Sancho Rof (Unión de Centro Democrático)¹¹⁹, y Número 776, del Sr. Ortí Bordás (Unión de Centro Democrático)¹²⁰.

Asimismo, el artículo 88.1 del Anteproyecto de Constitución preveía la posibilidad de que "Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros de Gobierno". Este precepto es mantenido en el Informe de la Ponencia¹²¹, rechazando las Enmiendas Número 2, del Sr. López Rodó¹²² y Número 531 del Sr. Carro Martínez¹²³, manteniendo el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático su Enmienda (Número

779)¹²⁴, sin que se introdujeran modificaciones respecto del

¹¹⁶Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 3960-3961.

¹¹⁷Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., 556.

¹¹⁸Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 213.

¹¹⁹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 445.

¹²⁰Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 459.

¹²¹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 555-556.

¹²²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 126.

¹²³Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 340.

¹²⁴En la que se contenía una redacción que asumía el contenido del artículo 89.1 del Anteproyecto, en los siguientes términos:

mismo a lo largo de la tramitación parlamentaria.

Por su parte, el artículo 67.1 del Anteproyecto, reconocía a las Cámaras la facultad de "nombrar Comisiones de investigación"¹²⁵, siendo objeto en el Congreso de los Diputados de la Enmienda Número 278, presentada por el Grupo Parlamentario Socialistas de Catalunya¹²⁶, Número 401 del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso¹²⁷, Número 691, del Sr. López Rodó (Grupo Parlamentario Alianza Popular)¹²⁸, Número 695, del Sr. Solé Barberá (Grupo Parlamentario Comunista)¹²⁹ y Número

"Las Cámaras y sus Comisiones pueden reclamar la presencia de los miembros del Gobierno y formularles preguntas e interpelaciones" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 494).

¹²⁵El tenor literal de dicho precepto era el siguiente:

"1. Las Cámaras pueden nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto. El Gobierno y todas las autoridades y órganos administrativos deben prestarles ayuda. Sus conclusiones no serán obligatorias para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales.

2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La ley regulará las sanciones por incumplimiento de esta obligación" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 18).

¹²⁶En la que se trataba de "mejorar el contenido y la redacción" del apartado primero, a través de la siguiente redacción:

"1. Las Cámaras pueden nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto. Según el resultado de la investigación, las Cámaras podrán instar al Ministerio Fiscal al ejercicio de las acciones oportunas. Las conclusiones de dichas Comisiones no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 254-255).

¹²⁷A través de la cual se pretende, asimismo, la mejora del "contenido y la redacción del artículo", proponiendo la siguiente redacción del apartado primero:

"1. Las Cámaras pueden nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto. Según el resultado de la investigación, las Cámaras podrán instar al Ministerio Fiscal al ejercicio de las acciones oportunas. Las conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 297-298).

¹²⁸En la que se propone la incorporación en el párrafo primero de dicho precepto, "después de la palabra asunto", la "frase de interés público" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 403).

¹²⁹En la que se trataba de "suprimir una redundancia", derivada de que si las conclusiones de dichas Comisiones "no son obligatorias para los Tribunales, no pueden afectar a sus resoluciones. Y si se trata de resoluciones firmes, ya no les pueden afectar", sugiriendo, a tal efecto, la supresión de la frase contenida en el apartado 1, "...ni afectarán a las resoluciones judiciales" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 420).

724, del Sr. Sancho Rof (Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático)¹³⁰.

El Informe de la Ponencia vino a atender las Enmiendas "de los Grupos Socialista de Cataluña nº 278 y Socialista del Congreso nº 401 y de los Sres. López Rodó nº 691, y Sancho Rof nº 724, así como a la conveniencia de no reiterar como excepcional una obligación del Gobierno frente a las Cámaras que el art. 101 del texto propone como obligación ordinaria", adoptando una redacción del precepto que, salvo correcciones de estilo, permanecerá durante el resto de la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados¹³¹.

Sin embargo, la totalidad de las Enmiendas presentadas en el Senado al entonces artículo 70 del Proyecto de Constitución coincidían en la solicitud de reintegrar la facultad de nombrar Comisiones de investigación a la Cámara Alta, facultad que, según entendían los enmendantes, si bien se contemplaba en la originaria redacción del Anteproyecto, había sido suprimida en la redacción aprobada por el Congreso de los Diputados. Así, cabe citar las Enmiendas Número 335, del Sr. Sánchez Agesta (Grupo Parlamentario Independiente)¹³²; la Enmienda Número 696, del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente¹³³; la Enmienda Número 52, del Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independientes¹³⁴; la Enmienda Número 202, del Sr. Gutiérrez Rubio (Grupo Parlamentario Mixto)¹³⁵; la Enmienda Número 226,

¹³⁰Entendiendo que "las Comisiones de Investigación de las Cámaras deben tener carácter mixto o ser competencia exclusiva de una de ellas, Congreso o Senado. De otra manera pueden producirse duplicidades de investigación sin ningún fin práctico", sugiriendo, la "modificación" de este precepto "en tal sentido" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 445).

¹³¹Concretamente, el tenor del artículo 67.1, bajo el ordinal de artículo 70.1 del Proyecto de Constitución es el siguiente:

"1. El Congreso y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas, cuando proceda" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 546-547).

¹³²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 2808-2809.

¹³³Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. OP. cit., pág. 2964.

¹³⁴Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2690.

¹³⁵Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2747.

del Sr. Carazo Hernández (Grupo Parlamentario Mixto)¹³⁶; la Enmienda Número 432 de la Sra. Landáburu González (Grupo Parlamentario Mixto)¹³⁷; la Enmienda Número 503, del Sr. Xirinacs i Damians (Grupo Parlamentario Mixto)¹³⁸; la Enmienda Número 733 del Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático¹³⁹; la Enmienda Número 794, del Grupo Parlamentario Entesa dels Catalans¹⁴⁰, y la Enmienda Número 1063, del Grupo Parlamentario Socialistas del Senado¹⁴¹.

Sin embargo, a pesar de la coincidencia generalizada en este aspecto, algunas de las Enmienda presentadas pretendían aclarar la eficacia de sus conclusiones respecto a los Tribunales y al Ministerio Fiscal.

En este sentido, el Sr. Sánchez Agesta manifestó en la Comisión de Constitución del Senado que la expresión cuando proceda resultaba "un poco extraña desde el punto de vista literario y construcción gramatical, y que deja duda de si lo que procede son las acciones o comunicarse al Juzgado", proponiendo como mejor redacción la expresión " sea comunicado cuando proceda al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones oportunas , de tal modo que, afirmaba, el cuando proceda se refiere al resultado total de la investigación y no a que el Congreso y el Senado determinen si hay o no acciones oportunas".

Por su parte, el Sr. Villar Arregui manifestaba en la misma Comisión que, en su opinión, existía "una diferencia entre la redacción que sugiere el Senador Sánchez Agesta y la del texto procedente del Congreso", pues "mientras que en la redacción del Senador Sánchez Agesta se dice que las conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado, cuando proceda, al Ministerio Fiscal; parece que ese sin perjuicio de que sea comunicado tiene un sujeto, que es la Comisión de Investigación del Congreso y del Senado, que es la que tendría, si prospera esa redacción, el deber de analizar si los hechos

¹³⁶Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. OP. cit., pág. 2761.

¹³⁷Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2847.

¹³⁸Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2874.

¹³⁹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2981.

¹⁴⁰Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3003.

¹⁴¹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 3106-317.

son o no constitutivos de delito, para ponerlos o no, en su caso, en conocimiento del Ministerio Fiscal", entendiéndose que, a su juicio, "lo mejor que podría ocurrir con este artículo es que el número 1 concluyera en interés público, suprimiendo todo el segundo inciso".

Según manifestaba el Sr. Gutiérrez Rubio en la Comisión de Constitución del Senado, "el cambio de lugar de la expresión cuando proceda tiene una gran trascendencia, porque tal como ha indicado el señor Villar Arregui, la procedencia o improcedencia de la comunicación del resultado de la investigación descansa, en la nueva redacción de la Enmienda, sobre la Comisión de Investigación", interviniendo a continuación el Sr. Sánchez Agesta para rectificar su interpretación anterior, en el sentido de que, según afirmaba, "la Cámara lo único que aprecia es que allí puede haber materia criminal que interese al Fiscal, y entonces lo ponen en conocimiento del Ministerio Fiscal, y el Ministerio Fiscal es al que le corresponde, en su caso, calificar y ver si corresponde interponer una acción o no"¹⁴², aprobándose, finalmente, por asentimiento, la redacción contenida en la Enmienda presentada por el Grupo Socialista¹⁴³.

Cabe destacar, asimismo, la introducción del derecho de petición, que no había sido contemplado en el Anteproyecto, en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, como consecuencia de la aceptación de un Voto particular presentado al respecto por el Grupo Parlamentario de Alianza Popular y, en cuya defensa ante la Comisión, el Sr. Fraga Iribarne señalaba, como criterio que justifica su reconocimiento constitucional, las transformaciones del "contenido de las funciones del Estado moderno", cuya "regulación legislativa y, por supuesto, también la acción administrativa", afectan en gran medida a la sociedad y, por ello, afirmaba, "han ido apareciendo de un modo natural grupos de intereses, en la mayor parte grupos legítimos de intereses", que plantean "la defensa y la promoción de sus intereses ante las autoridades, y de modo muy particular, como es lógico, ante los Cuerpos legislativos"¹⁴⁴.

¹⁴²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 3779-3781.

¹⁴³Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3782.

¹⁴⁴Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., págs. 1282-1283.

Concretamente, la redacción que se proponía como regulación constitucional del derecho de petición es la siguiente:

"1. Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas.

En todo caso, J. SANTAMARIA afirmaba, respecto a "Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto", que éstas no podían identificarse con las así denominadas en el Capítulo III, del Título IV del Anteproyecto, precisamente bajo el título "De las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales"¹⁴⁵, por cuanto que, a su juicio, las relaciones entre Gobierno y Parlamento, en un régimen parlamentario, se sitúan, "en tres planos diferenciados, pero interrelacionados, que pueden ser reducidos, si se quiere, a dos: el de la participación de cada uno de los poderes en las funciones que son específicas del otro y el de la vigilancia y control recíprocos (en el cual puede incluirse también el de la intervención de las Cámaras en el proceso de formación del Gobierno)"¹⁴⁶.

Desde tales premisas, la tramitación parlamentaria del artículo 95 del Anteproyecto de Constitución se caracteriza por la ausencia de modificaciones y, en último término, de intervenciones en las que se definan las funciones atribuidas al Gobierno en dicho precepto.

El tenor originario del artículo 95 del Anteproyecto, según el cual "el Gobierno dirige la política", junto a la "administración civil y militar y la defensa del Estado"¹⁴⁷, fue objeto de una Enmienda (Número 693), presentada por el Sr. Tamames Gómez (Grupo Parlamentario Comunista) en la que, en coherencia con las funciones atribuidas a las Cortes Generales en la Enmienda del mismo Grupo Parlamentario al artículo 71 del Proyecto de Constitución, se proponía una enumeración de las funciones del Gobierno, sin alusión alguna a la "dirección política"¹⁴⁸, mientras que el Sr. Ortí Bordás (Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático), manteniendo la

2. Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.

3. Las Comisiones podrán recibir delegaciones de grupos legítimos de intereses, en sesiones que siempre tendrán carácter público.

4. Una ley orgánica establecerá un sistema de control y registro para los grupos de intereses que actúen de modo permanente".

¹⁴⁵Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. OP. cit., pág. 21.

¹⁴⁶SANTAMARIA, J.: "Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto". En, "Estudios sobre el Proyecto de Constitución". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.978, pág. 121.

¹⁴⁷Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 23.

¹⁴⁸Concretamente, la redacción propuesta de dicho precepto era la siguiente: "El Gobierno dirige la Administración civil y militar del Estado, ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 416).

función de "dirección de la política", proponía en la Enmienda Número 736, la especificación "de la Nación", por entender carente de contenido la expresión "dirección de la política".

Tales Enmiendas no fueron admitidas en ninguno de los términos propuestos en el Informe de la Ponencia, donde se afirmaba expresamente, respecto a la Enmienda Número 693, que la Ponencia era partidaria de "entender que el Gobierno debe tener como función dirigir la política, sin perjuicio del control parlamentario de dicha función"¹⁴⁹, siendo retiradas, en todo caso, en el debate del Proyecto en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, sin que se suscitaran, posteriormente, nuevas interpretaciones al respecto en la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados¹⁵⁰.

La aportación a dicho precepto en el Senado deriva, por su parte, de la introducción, en el Dictamen de la Comisión de Constitución, de la especificación de que el Gobierno dirige la política "interior y exterior", a propuesta de las Enmiendas Número 611, presentada por la Agrupación Independiente¹⁵¹, y Número 904, firmada en primer término por el Sr. Sarasa Miquélez¹⁵², pero sin que se precisara en las intervenciones de los Sres. Senadores el sentido y el ámbito de la misma, en tanto que la modificación introducida en dicho precepto más que a una concreción respecto de la dirección de la política interior se debe, en ambas Enmiendas, a la voluntad de especificar la dirección de la política "exterior"¹⁵³.

De este modo, a pesar de la indefinición de los términos del artículo 91 del Anteproyecto de Constitución, de la propia redacción del originario artículo 95 del Anteproyecto de Constitución, se deduce la configuración del Gobierno como algo más que el mero órgano "ejecutivo" del Estado, carácter que, en todo caso, se confirma, con el reconocimiento de una capacidad normativa propia.

¹⁴⁹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 549-560.

¹⁵⁰Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1325.

¹⁵¹Por entender, a juicio de sus proponentes, que debe existir "una referencia explícita a la política exterior, a la que no hay la menor alusión en el Proyecto, pese a tratarse de materia tan importante" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2923).

¹⁵²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3047.

¹⁵³De ahí que, en todo caso, las referencias de los intervinientes en la Comisión de Constitución del Senado reforzaran, mediante diferentes argumentos, la necesidad de incluir en dicho precepto la mención expresa a la política exterior (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 3925-3926).

3. Las funciones normativas del Gobierno.

- a) La participación del Gobierno en la función legislativa.

En todo caso, en el Anteproyecto de Constitución aparece la dificultad conceptual -persistente en la actual Constitución española-, que se deriva de la utilización por nuestros constituyentes de una pluralidad de referencias a la hora de definir el carácter de la actividad de cada uno de los órganos constitucionales previstos. Así, en relación a la denominación clásica de "Poderes" Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los constituyentes utilizan el concepto de "Poder" únicamente respecto del "Poder Judicial" en el Título VI del Anteproyecto (así como en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 112, y en el artículo 113.2 del mismo Título VI), mientras que, por el contrario, utilizan la expresión "función ejecutiva" respecto al Gobierno, en el artículo 95, refiriéndose, de otra parte, a la "potestad legislativa" en relación con las Cortes Generales en el originario artículo 71, a la "potestad reglamentaria" en relación al Gobierno, en el mismo artículo 95 y a la "potestad jurisdiccional" en el artículo 107.2 del Anteproyecto¹⁵⁴.

En este sentido, la Enmienda Número 691, firmada en primer término por el Sr. López Rodó (Grupo Parlamentario Alianza Popular), proponía una redacción de la denominación del Título VI del Anteproyecto bajo la expresión "De la justicia" por entender "más adecuada" dicha terminología¹⁵⁵, así como porque "responde con mayor exactitud al contenido" del Título VI. Por su parte, las Enmiendas Número 544 y Número 546 del Grupo Parlamentario Mixto¹⁵⁶, y la Enmienda Número 691, firmada en primer término por el Sr. López Rodó (Grupo Parlamentario Alianza Popular)¹⁵⁷, solicitaban la sustitución de la expresión "del poder judicial" por "de la justicia", en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 112 del Anteproyecto.

Tales Enmiendas fueron rechazadas en el Informe emitido por la Ponencia que optaba por mantener la expresión "Poder judicial"¹⁵⁸, al tiempo que las mismas -a excepción de la

¹⁵⁴ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 23-26.

¹⁵⁵ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. OP. cit., pág. 409.

¹⁵⁶ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 344-345.

¹⁵⁷ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 394.

¹⁵⁸ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs.

Enmienda Número 691 al Título VI del Proyecto-, eran retiradas en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados. En último término, tras el debate del articulado, el Sr. López Rodó defendió el cambio de denominación del Título VI, alegando que mientras "en el Título III se habla de las Cortes Generales, no se dice el Poder Legislativo ; el Título IV se denomina Del Gobierno y de la Administración , no se dice Del Poder Ejecutivo y, en cambio, aparece asimétrico este Título VI denominado Del Poder Judicial " .

Pero, además, afirmaba el Sr. López Rodó, la utilización de este concepto no resulta adecuada desde la perspectiva de "los antecedentes constitucionales españoles", donde "veremos que la Constitución de la Monarquía en 1.876, en su Título IX, se denomina De la Administración de Justicia " y, asimismo, "la Constitución de la República de 1931, en su título VII, se denomina también Justicia ". A idéntico resultado se llega, a su juicio, tras el análisis del Derecho comparado donde, afirma, "en Francia el Título VIII de la Constitución vigente se titula De la Autoridad Judicial ", mientras que "la Constitución italiana, en su Título IV, se titula La Magistratura ; y en la más reciente, la Constitución portuguesa de 1976, en su Título VI se denomina De los Tribunales".

Incluso, señalaba, desde la perspectiva del principio de división de poderes, tal y como fue formulado por Montesquieu, para quien el poder judicial "no existe", cabría cuestionarse "por qué hemos escamoteado la denominación de los otros poderes del Estado, el legislativo y el ejecutivo, y aparece este poder"¹⁵⁹.

Frente a tales argumentos, el Sr. Peces-Barba Martínez afirmaba que "en la tradición española la Ley Orgánica se llamaba Ley Orgánica del Poder Judicial, y se sigue llamando",

expresión que, en su opinión, resultaba conveniente a fin de poner de manifiesto la "independencia" y "autonomía" del Poder judicial¹⁶⁰.

Finalmente, quedó rechazada la Enmienda presentada por el Sr. López Rodó, aprobándose con la denominación "Poder Judicial" el Título VI por el Pleno del Congreso¹⁶¹.

Sin embargo, en la tramitación en el Senado, la Enmienda

566-571.

¹⁵⁹ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1798.

¹⁶⁰ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., págs. 1798-1799.

¹⁶¹ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 2594.

Número 421, presentada por el Sr. Satrústegui Fernández (Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independientes), proponía la expresión "De la Justicia" como rúbrica al Título VI, por entender que "no es lógico que en la Constitución se denomine a la Administración de Justicia Poder Judicial, cuando no se emplea la palabra poder para designar al Legislativo y al Ejecutivo", mientras que en la Enmienda Número 420, el mismo Senador solicitaba la utilización de la expresión "de la Administración de Justicia" en los apartados 1, 2 y 3 del entonces artículo 116 (antiguo artículo 112 del Anteproyecto)¹⁶².

En este sentido, mientras en defensa de la Enmienda Número 421, el Sr. Satrústegui Fernández defendió la utilización del concepto "De la Justicia" apoyándose, sustancialmente, en los argumentos esgrimidos durante el debate en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados por el Sr. López Rodó, en su contra, el Senador Sr. Angulo Montes (Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático), afirmaba que "el que no se llamen poderes los demás no es un argumento de recibo, a nuestro juicio; en todo caso pudo postularse que se llamara poderes a los otros, en vez de que no se llame poder a éstos, porque la realidad es que los otros poderes son poderes aunque no se llamen poderes".

Asimismo, señalaba el Sr. Angulo Montes, "la realidad es que hay una crisis de la doctrina clásica de la división de poderes", o, al menos, de un concreto modelo de articulación de este principio. Pero, aunque las circunstancias de su formulación se hayan transformado sustancialmente, el principio de la división del poder constituye "el principio de nuestra Constitución" y, en este sentido, el poder judicial reivindica su denominación "clásica", superando la designación "siempre rechazada, desde todas las perspectivas jurídico-políticas, de pura administración de justicia", lo que no excluye, afirma, la consideración como auténticos "poderes" del Legislativo y el Ejecutivo, aunque no se les reconozca dicha denominación, siendo finalmente rechazada la Enmienda del Sr. Satrústegui Fernández por 17 votos en contra y uno a favor, con siete abstenciones¹⁶³.

Por su parte, en la tramitación del Proyecto de Constitución en el Congreso de los Diputados, la Enmienda Número 2, presentada por el Sr. Carro Martínez al artículo 71 del Anteproyecto, optaba por la expresión "función legislativa"¹⁶⁴ que, sin embargo, no fue aceptada en el Informe

¹⁶²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 2842-2844.

¹⁶³Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 4000-4001.

¹⁶⁴Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 125.

de la Ponencia¹⁶⁵, sin que se plantearan otras alternativas a lo largo de la tramitación parlamentaria de dicho precepto. Tampoco recibieron propuestas de modificación las expresiones "potestad reglamentaria" ni "potestad jurisdiccional".

Desde tales premisas, según la redacción del Anteproyecto de Constitución, las Cortes Generales ejercen la "potestad legislativa", reconociéndose, al mismo tiempo, la posibilidad de que el Gobierno dictara normas con fuerza de ley en los artículos 74 (Decretos legislativos) y 78 (Decretos-leyes)¹⁶⁶. En el mismo sentido, cabe citar la preferencia de los constituyentes por la expresión "potestad jurisdiccional", por cuando que la "función jurisdiccional" no resultaba exclusiva del Poder Judicial al hablarse de "jurisdicción en todo el territorio del Estado" en el artículo 152.1 del Anteproyecto, en relación al Tribunal Constitucional¹⁶⁷.

Por lo tanto, el Gobierno tiene reconocida una intervención en el funcionamiento de otros órganos constitucionales que, en relación con las Cortes Generales, se concreta a través del ejercicio de la iniciativa legislativa, reconocida en el párrafo 1 del artículo 80 del Anteproyecto, señalando que "la iniciativa legislativa corresponde al Gobierno y a los Diputados, bien directamente, o bien a través de los grupos parlamentarios", al tiempo que el artículo 82 remitía a la regulación por los Reglamentos de las Cámaras "la tramitación de las proposiciones de ley", señalando que, en todo caso, "la prioridad debida a los proyectos del Gobierno" no debía impedir "el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados en el artículo 80"¹⁶⁸.

Uno de los mayores problemas planteados en los debates constituyentes proviene, precisamente, de la regulación constitucional del ejercicio de la iniciativa legislativa, pues la modificación en el artículo 80.1 -introducida por el Informe de la Ponencia al aceptar parcialmente las propuestas de Enmiendas Número 2, del Sr. Carro Martínez¹⁶⁹, y Número 736, del Sr. Ortí Bordás¹⁷⁰-, viene a suponer algo más que la simple remisión de "la regulación de la iniciativa al Reglamento del Congreso", al dejar a la regulación reglamentaria la

¹⁶⁵Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 542.

¹⁶⁶Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 19-20.

¹⁶⁷Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 34.

¹⁶⁸Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 20-21.

¹⁶⁹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 126.

¹⁷⁰Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Op. cit., pág. 458.

posibilidad que expresamente contemplaba el texto del Anteproyecto de que la misma fuera ejercida por los diputados "a través de los grupos parlamentarios"¹⁷¹.

La redacción del apartado 1 del artículo 80 contenida en el Informe de la Ponencia -que fue aprobado sin más modificaciones por el Pleno del Congreso de los Diputados-, fue objeto de numerosas Enmiendas en su tramitación en el Senado, tendentes a concretar, en el propio Texto constitucional, los sujetos a los que se atribuye el ejercicio de la iniciativa legislativa, remitiendo a la regulación reglamentaria de las Cámaras las cuestiones meramente procedimentales de la misma.

Las modificaciones sustanciales introducidas en las Enmiendas presentadas al artículo 81.1 del Proyecto de Constitución proponían la atribución de la iniciativa legislativa "al Gobierno" y "a los Diputados y Senadores"¹⁷²; "al Gobierno" y "al Congreso de los Diputados y al Senado"¹⁷³ o, con un carácter mucho más extenso que garantice, a juicio del proponente, "la posibilidad de que las minorías parlamentarias puedan tener un cauce por derecho propio para plantear sus iniciativas legislativas ante las Cortes", así como al Gobierno y a los Diputados, "bien individualmente, bien a través de los grupos parlamentarios, bien a través de las formaciones que concurrieran aisladamente a las elecciones y obtuvieran algún escaño en las Cámaras"¹⁷⁴.

Como puede observarse, tales propuestas no sólo afectan al reconocimiento de la iniciativa legislativa a un sujeto -el Senado, que queda equiparado así a la Cámara baja en el ejercicio de competencias legislativas-, que no era contemplado en el Proyecto aprobado por el Pleno del Congreso, sino que, además, introducen la polémica respecto a si la atribución de la iniciativa legislativa debe hacerse en relación al órgano o

¹⁷¹El texto del artículo 80.1, que se adopta en el Informe de la Ponencia queda redactado en los siguientes términos: "1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno y a los Diputados en la forma y con los requisitos que establezca el Reglamento del Congreso" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 614).

¹⁷²Enmiendas Número 56, presentada por Progresistas y Socialistas Independientes (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2692); Número 226, presentada por el Senador Sr. Carazo Hernández (Grupo Mixto) (pág. 2761); Número 583, del Sr. Justino de Azcárate Flórez (Agrupación Independiente) (págs. 2910-2911) y, -aunque con el matiz del adjetivo "confederal"-; Número 510, del Sr. Lluís M Xirinacs i Damians (pág. 2877).

¹⁷³Enmiendas Número 207, presentada por el Senador Sr. Gutiérrez Rubio (Grupo Mixto) (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2748); Número 434, de la Sra. Landáburu González (Grupo Mixto) (pág. 2847), y Número 738, de Unión de Centro Democrático (pág. 2983).

¹⁷⁴Enmienda número 300, presentada por Juan M Bandrés Molet (Grupo Senadores Vascos) (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 2794-2795).

a los miembros que los componen, ya sea considerando a los sujetos parlamentarios desde un punto de vista unipersonal, es decir, a las personas físicas en su condición de diputados o senadores, ya en cuanto a su configuración como otro tipo de "sujetos parlamentarios" de carácter pluripersonal, como son los grupos parlamentarios.

Porque, como resulta de las distintas intervenciones de los senadores en defensa de sus respectivas Enmiendas, la cuestión no está exenta de trascendencia política en relación a las minorías parlamentarias, sino que afecta también a la propia técnica parlamentaria pues, como señala el Senador Sr. Ballarín Marcial, en su intervención con objeto de fijar la posición del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático sobre esta cuestión, "en primer lugar, está el tema de que la iniciativa legislativa no corresponde sólo al Congreso, sino también al Senado", tal y como resulta generalmente admitido en las Constituciones de nuestro entorno europeo (Italiana y Francesa), que reconocen sistemas bicamerales, donde se equipara a ambas Cámaras "en el plano de la elaboración de las leyes".

La segunda cuestión consiste, a juicio del interviniente, en optar por la utilización de la expresión "a los Diputados y Senadores", que constituiría la "expresión genuinamente española", o "al Congreso y al Senado", entendiendo que si bien las Constituciones alemana, italiana y francesa utilizan la primera expresión, se debe a que tales textos constitucionales "establecen un procedimiento de toma en consideración de esas proposiciones de ley que no figura en nuestra Constitución" que, por el contrario, remite tales extremos a los respectivos Reglamentos de las Cámaras¹⁷⁵.

En todo caso, el originario artículo 82 del Anteproyecto de Constitución reconocía la "prioridad" a los proyectos del Gobierno¹⁷⁶ respecto del mismo, la Enmienda Número 414, el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, sugería una nueva redacción por entender que "la fórmula del anteproyecto puede dar lugar a interpretar que tienen preferencia proyectos del

¹⁷⁵Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., 3865.

Expresión por la que, finalmente, opta la Comisión en su Dictamen, quedando redactado el artículo 86.1, del Proyecto en los siguientes términos: "1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 4388).

¹⁷⁶Concretamente, los términos del artículo 82 del Anteproyecto eran los siguientes:

"La tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos del Gobierno impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados en el artículo 80" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 21).

Gobierno que no sean de ley"¹⁷⁷. Enmienda que fue tenida en cuenta en el Informe de la Ponencia¹⁷⁸, sin que fuera objeto de modificaciones ulteriores a lo largo de la tramitación parlamentaria.

Sin embargo, la participación del Gobierno en el ejercicio de la potestad legislativa no se limitaba, según la redacción del Anteproyecto de Constitución, al ejercicio de la iniciativa legislativa, sino que, además, se reconocía al Gobierno una facultad normativa propia, básicamente a través del reconocimiento de determinados supuestos de ejercicio de la "potestad legislativa".

En primer término, el artículo 74.1 del Anteproyecto de Constitución reconocía que "las Cortes Generales podrán autorizar al Gobierno mediante una ley de bases, para dictar legislación delegada sobre materias determinadas", concretando el artículo 77 que "los actos del Gobierno por los que se promulgue legislación delegada recibirán el título de decretos legislativos y serán siempre informados por el Consejo de Estado que, en todo caso, se pronunciará sobre su conformidad o disconformidad con la ley de bases"¹⁷⁹.

El apartado 1 del artículo 74 del Anteproyecto fue objeto de una Enmienda (Número 779), presentada por el Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático, en la que se proponía una redacción de dicho apartado que especificara el "rango de ley" de la legislación delegada al Gobierno¹⁸⁰, si bien, a través de una Enmienda presentada en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, el Sr. Meilán Gil se manifestaba de acuerdo en sustituir la expresión "autorizar" por la de "delegar", por cuanto que, afirmaba, "el resultado será legislación delegada, es decir, las Cortes Generales podrán delegar en el

¹⁷⁷ Proponiendo, a tal efecto, la siguiente redacción del artículo 82:

"La tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados en el artículo 80" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 301).

¹⁷⁸ De este modo, el artículo 82 del Anteproyecto de Constitución, quedaba redactado en los siguientes términos:

"La tramitación de las proposiciones de ley se regulará por los Reglamentos de las Cámaras, sin que la prioridad debida a los proyectos de ley impida el ejercicio de la iniciativa legislativa en los términos regulados en el artículo 80" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 553).

¹⁷⁹ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 20.

¹⁸⁰ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 492.

Gobierno la potestad de dictar normas".

Esta expresión resulta más apropiada por cuanto previamente se había aprobado el precepto que atribuye a las Cortes Generales el ejercicio de la potestad legislativa, aunque en ese momento, afirmaba, de "lo que se trata es de delegar sobre materias determinadas, con todas las garantías que vienen a continuación de la potestad de dictar normas con rango de ley"¹⁸¹.

La intervención de las Cortes Generales, a modo de control, de la legislación delegada, consistía, según el artículo 74 del Anteproyecto de Constitución, en la "ley de delegación", por cuanto que se prohibía expresamente en el apartado 2 de dicho precepto la "delegación legislativa de modo implícito ni en un texto que no sea presentado expresamente como ley de bases", especificándose, en el apartado 3, que "las leyes de bases mencionarán expresamente el objeto y alcance de la delegación legislativa, e indicarán el plazo dentro del cual es válida", además de prever, en el apartado 5, la posibilidad de que las leyes de bases puedan "establecer en cada caso fórmulas adicionales de control"¹⁸².

Respecto de los apartados 2 y 5 del artículo 74 del Anteproyecto, la Enmienda Número 2, firmada en primer término por el Sr. Carro Martínez (Grupo Parlamentario Alianza Popular), proponía su supresión, "por ser factores de detalle o de rigidez inconveniente"¹⁸³, mientras que, respecto de los apartados 2 y 3, la Enmienda Número 348, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, proponía "una regulación, técnicamente más correcta, de esta materia"¹⁸⁴.

Asimismo, la Enmienda Número 779, presentada por el Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático, procedía a una nueva

¹⁸¹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. OP. cit., pág. 1289.

¹⁸²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 19-20.

¹⁸³Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 125.

¹⁸⁴La redacción propuesta en relación a estos apartados era la siguiente:

"2. La ley autorizante contendrá, en forma de bases, las líneas esenciales de la regulación. No será necesaria la fijación de tales bases si se trata de refundir las leyes existentes sobre una materia; en tal caso se designarán las normas a refundir o la materia cuya regulación debe unificarse".

"3. La autorización de las Cortes será expresa y por un tiempo determinado que se fijará en la ley; la autorización se extingue por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. Ninguna autorización podrá entenderse otorgada de modo implícito" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 279).

redacción del artículo 74, en la que se contenía una diferenciación más explícita entre la delegación propiamente legislativa y aquella destinada a refundir textos articulados¹⁸⁵.

En todo caso, la redacción de dichos preceptos contenida en el Informe de la Ponencia perdurará, sin modificaciones destacables en cuanto a su contenido, a lo largo de la tramitación parlamentaria.

No obstante, debe señalarse la supresión, a través de la aprobación de una Enmienda "in voce" propuesta por el Sr. Martín-Retortillo, en la Comisión de Constitución del Senado, del apartado 6 del artículo 76 del texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados, cuyo tenor era el siguiente: "Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las Comisiones de las Cámaras podrán pedir, en el plazo de seis meses a partir de la utilización de dicha delegación, la derogación de la legislación delegada en caso de uso incorrecto de la delegación. La resolución corresponde al Pleno del Congreso"¹⁸⁶. Se entendía que resulta "obvio que las Comisiones, los congresistas o el propio Congreso, en cualquier momento, en seis meses, en siete u ocho, cuando sea, podrán solicitar que se actúe en este sentido", resultando "ociosa esta referencia"¹⁸⁷.

Por su parte, el artículo 78.1 del Anteproyecto de Constitución, señalaba que "En casos de extraordinaria y urgente necesidad el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de decretos-leyes, que regulen materias enumeradas en el artículo 72 y no afecten a la ordenación de las instituciones del Estado, los derechos y libertades de los ciudadanos regulados en el título

¹⁸⁵Cuyos apartados 2, 3 y 7 quedaban redactados del siguiente modo:

"2. La delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formulación de textos articulados, o por una ley ordinaria cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo".

"3. La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno, de forma expresa, para cada caso concreto, y con fijación de plazo para su ejercicio. No podrá concederse de modo implícito, por tiempo indeterminado, ni permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno".

"7. Las leyes de delegación podrán establecer en cada caso fórmulas adicionales de control" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 492).

¹⁸⁶Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 2588.

¹⁸⁷Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3789.

II ni al régimen de los Territorios Autónomos"¹⁸⁸.

Este precepto fue objeto de una Enmienda (Número 2), presentada por el Sr. Carro Martínez (Grupo Parlamentario Alianza Popular), en la que se proponía la supresión de las materias a las que no puede afectar la regulación del Decreto-ley, por entender que "una urgente necesidad no debe ser limitada a priori, aunque sí controlada a posteriori"¹⁸⁹, mientras que a través de la Enmienda Número 9, firmada en primer término por el Sr. De la Vallina Velarde (Grupo Parlamentario Alianza Popular), se especificaba que "resulta más preciso técnicamente utilizar la expresión disposiciones con fuerza de ley que la de disposiciones legislativas que se presta a confusión"¹⁹⁰.

Asimismo, en la Enmienda Número 35, presentada por el Sr. De la Fuente y de la Fuente (Grupo Parlamentario Alianza Popular), se proponía especificar "expresamente" en el artículo 78.1 del Anteproyecto, que los Decretos-leyes no pudieran "establecer, modificar o suprimir tributos"¹⁹¹.

En la discusión del precepto en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, el Sr. Zapatero Gómez presentó una Enmienda "in voce" tendente a incluir, dentro del catálogo de materias excluidas del ámbito del Decreto-ley, "el régimen electoral general"¹⁹², siendo aprobado dicho precepto, bajo el ordinal de artículo 80, por el Pleno del Congreso con el siguiente tenor: "En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones centrales del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el título I, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al Derecho electoral General"¹⁹³.

Por su parte, en el Senado, la Enmienda Número 1, presentada por el Sr. Martín-Retortillo Baquer, señalaba que "no es preciso que la Constitución se entretenga en explicar el valor legislativo del decreto-ley", proponiendo, sin más, la

¹⁸⁸ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 20.

¹⁸⁹ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 125-126.

¹⁹⁰ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 132.

¹⁹¹ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. Op. cit., pág. 150.

¹⁹² Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1296.

¹⁹³ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 2589.

expresión de que "el Gobierno queda habilitado para dictar decretos-leyes"¹⁹⁴, mientras que el Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático, en la Enmienda Número 737, reincidía en su voluntad de excluir del ámbito de los Decretos-leyes la materia tributaria, por entender "que la intervención de las Cortes en el proceso de elaboración de la Ley es absolutamente indispensable", y por ello, debe quedar incluida "la legislación sobre establecimiento o modificación de tributos"¹⁹⁵.

La intervención de las Cortes Generales en relación a los Decretos-leyes era prevista, según la redacción originaria de los apartados 2 y 3 del artículo 78 del Anteproyecto de Constitución, en el sentido siguiente:

"2. Estos decretos-leyes deberán ser inmediatamente presentados ante las Cortes Generales, convocadas al efecto si no estuvieran reunidas, y caducarán si no fueran convalidados por las mismas en el plazo de los treinta días siguientes a su promulgación.

3. Durante el plazo establecido en el párrafo anterior las Cortes podrán tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento ordinario"¹⁹⁶.

En la tramitación parlamentaria de dichos apartados, cabe destacar que en la Enmienda Número 523, presentada por el Grupo Parlamentario Mixto, se solicitaba la supresión del apartado 3 del artículo 78¹⁹⁷, Enmienda que es rechazada, aunque sin referencia expresa por el Informe de la Ponencia, que mantiene el apartado 3 de artículo 78¹⁹⁸.

Por su parte, en la Enmienda Número 55, presentada en el Senado por el Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independientes, se proponía, junto a la supresión del apartado 3 del artículo 80 del Proyecto, que los Decretos-leyes fueran presentados ante el Congreso de los Diputados" que, además, "habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación legislativa y, de lo contrario, perderán toda su eficacia"¹⁹⁹.

¹⁹⁴Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2667.

¹⁹⁵Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2982.

¹⁹⁶Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 20.

¹⁹⁷Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 338.

¹⁹⁸Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 551.

¹⁹⁹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs.

En la Enmienda Número 206, el Sr. Gutiérrez Rubio (Grupo Parlamentario Mixto), proponía la supresión del apartado 3, incorporando en el apartado 2, tras el pronunciamiento "del Congreso", la tramitación del Decreto-ley según "el procedimiento normal de todo proyecto de ley, en trámite de urgencia", por entender que "mientras que la convalidación o derogación de los Decretos-leyes sea función de ambas Cámaras y no privativa del Congreso de los Diputados, en cuanto que se trata, en definitiva, de un proyecto de ley que ha sido precedido de una vivencia anticipada por razones de urgencia"²⁰⁰.

b) El ámbito de la potestad reglamentaria del Gobierno.

Actualmente, suele aludirse como "curiosidad histórica", al antiguo artículo 72 del Anteproyecto de Constitución en el que, siguiendo la línea de los artículos 34 y 37 de la Constitución francesa de 1.958, se pretendía incorporar en nuestra Norma Fundamental el concepto de "reserva material de ley", reconociendo en dicho precepto una "lista de materias" que se entendían como "propias de la ley"²⁰¹.

2691-2692.

²⁰⁰Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 2748.

²⁰¹El texto que correspondía al artículo 72 contenía una extensa enumeración de las materias que, según el mismo, debían adoptar la forma de ley, en los términos siguientes:

"Son materias propias de la ley:

a) El desarrollo de los derechos y deberes comprendidos en el título II y, en lo que proceda, de los principios generales declarados en el título I.

b) El desarrollo de las instituciones de la presente Constitución, incluyendo el derecho electoral, sin perjuicio de las autonomías reglamentarias de las Cámaras y cuantas remisiones contenga la presente Constitución a la ley.

c) Las normas básicas en materia de orden público.

d) El derecho civil.

e) El derecho penal, procesal y judicial.

f) Las normas básicas del derecho mercantil, laboral y de la Seguridad Social.

g) Las normas básicas de la Administración, y de la función pública y de la defensa nacional.

Sin embargo, la letra o) del artículo 72 del Anteproyecto, a diferencia del sistema francés, venía a establecer la posibilidad de que se incluyeran en las "materias propias de la ley", "cualquier otra materia cuya regulación legal sea acordada por la mayoría absoluta del Congreso", pudiendo abarcar dicho acuerdo "la suspensión de disposiciones reglamentarias sin perjuicio de tercero, en los términos que una ley establezca".

Asimismo, la "reserva de ley" se completaba, como ocurre con el modelo francés, con la previsión de una "reserva de reglamento", contenida en el artículo 79 del Anteproyecto²⁰², y por la previsión, recogida en la Disposición Transitoria Primera, según la cual "la legislación vigente, que con arreglo al artículo setenta y dos de la presente Constitución regule materias de carácter reglamentario, será objeto de catalogación por el Gobierno, previo informe del Consejo de Estado", facultando, además, al Gobierno para "derogar o modificar cada una de dichas leyes por decreto, previa consulta al Congreso durante el plazo de dos meses"²⁰³.

Pero el rasgo quizá más discordante de la regulación del sistema de fuentes del Derecho por los constituyentes consistía en la coexistencia del sistema de "reservas", en una suerte de relación dialéctica, con la proclamación genérica del principio

h) Administración y contabilidad. Los Presupuestos del Estado.

i) Las cuestiones financieras y fiscales, así como los textos básicos de la planificación y ordenación económica y social.

j) Las normas básicas sobre la ordenación del sector público de la economía.

k) Las normas básicas en materia de obras públicas y transportes.

l) Las normas básicas de la educación y de los planes generales de enseñanza".

m) Las normas básicas sobre el régimen del suelo, urbanismo y vivienda.

n) Las delegaciones normativas concedidas al Gobierno. (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 17).

²⁰²El texto de dicho artículo 79 estaba redactado en los términos que siguen:

"1. Corresponde a la potestad reglamentaria del Gobierno la regulación de las materias no reservadas a la ley, sin perjuicio de lo previsto en el título VIII.

2. En caso de duda sobre el carácter legislativo o reglamentario de una norma, y previo dictamen de la Comisión de Competencia Legislativa del Congreso y del Consejo de Estado, resolverá el Tribunal Constitucional" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 20).

²⁰³Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 35.

de legalidad, contenida en el apartado 3 del artículo 9 del Anteproyecto de Constitución²⁰⁴ y la definición del Estado como "social y democrático de Derecho" en el artículo 1, apartado 1 del Anteproyecto²⁰⁵.

En este sentido, el artículo 9 en su apartado 3, fue objeto de una Enmienda (Número 2) presentada por el Sr. Carro Martínez (Alianza Popular), en la que, tras la supresión del apartado 2 del mismo precepto, se proponía una redacción del apartado 3 en la que venía a ser suprimida la referencia explícita al principio de legalidad²⁰⁶.

Por su parte, el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, en la Enmienda Número 779, por la que se proponía una modificación en la redacción del artículo 9, cuya justificación exponía la necesidad de precisar en el contenido de dicho precepto lo que, a su juicio, constituyen "los fundamentos del orden político propios del Estado de Derecho", consistentes, en primer lugar, en "el sometimiento tanto de los poderes públicos como de los ciudadanos a la supremacía de la Ley, expresión de un orden material de valores como la libertad, la justicia y la igualdad". En segundo término, "la información de la dignidad, los derechos y el desarrollo del individuo como fundamento del orden de libertad que el Estado de Derecho realiza". En tercer lugar, "la asignación a los poderes públicos de la tarea de crear las condiciones que hagan real dicho orden de libertad" y, por último, "la configuración del orden jurídico como un orden de coexistencia de libertades"²⁰⁷.

²⁰⁴ Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 9.

Concretamente, el precepto originariamente contenido en el artículo 9, apartado 3 del Anteproyecto expresaba "Se reconocen los principios de publicidad y jerarquía normativa, de legalidad, de irretroactividad de las normas punitivas, sancionadoras, fiscales y restrictivas de derechos individuales y sociales, de seguridad jurídica, de exclusión de la doble sanción por los mismos hechos y de responsabilidad de los poderes públicos".

²⁰⁵ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 8.

²⁰⁶ El texto propuesto consistía en la redacción siguiente bajo el apartado número 2: "Los poderes públicos quedan sometidos a los principios de responsabilidad, publicidad y jerarquía normativa. Los ciudadanos tienen derecho a la seguridad jurídica y a la irretroactividad de las leyes" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 122).

²⁰⁷ En este sentido, la redacción del artículo 9 del Anteproyecto que se propone por el Grupo Parlamentario de U.C.D. es la siguiente:

"1. Los poderes públicos y los ciudadanos están sujetos a la Constitución y al ordenamiento jurídico, cuyos valores superiores son la libertad, la justicia y la igualdad.

2. La dignidad, los derechos del hombre y el libre desarrollo de la personalidad son fundamento del orden político y de la paz social.

En la defensa de la Enmienda antes citada ante la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados (donde fue retirada la Enmienda Número 2, del Sr. Carro Martínez, junto con todas las presentadas por el Grupo Parlamentario Alianza Popular al artículo 9 del Proyecto), el representante del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, Sr. Meilán Gil, expuso la "relevancia" del principio de legalidad afirmado por el artículo 9.3 del Proyecto de Constitución, vinculando su reconocimiento constitucional a las mismas "preocupaciones" de la Ley Fundamental de Bonn e, incluso, afirmaba, "mejor redactado y mejor concebido, porque, realmente, los ciudadanos y todos los poderes públicos quedan sujetos a la Constitución y al ordenamiento jurídico"²⁰⁸.

En última instancia, en la Enmienda Número 12, presentada por el Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas del Senado, proponía una redacción del artículo 9.3 del Proyecto en la que se calificaba de "principios básicos que informan el ordenamiento jurídico" los contenidos del mismo, desde la premisa según la cual "hay hechos en los que la Constitución se fundamenta y otros que son fundamentados por la Constitución", de tal modo que, afirman los enmendantes, "los principios de publicidad, de jerarquía normativa, de legalidad, etc. no son principios previos a la Constitución que ésta reconoce", sino que, por el contrario, "es la Constitución la que los consagra", hecho que viene a ser confirmado por la circunstancia de que "en alguno de los textos del Anteproyecto de Constitución el principio de legalidad no quedaba acogido, lo que demuestra que dichos principios tienen su fundamento en la Constitución"²⁰⁹.

3. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que aquellos valores sean efectivos, remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación real de los ciudadanos en la organización política, económica, cultural y social de España.

4. Las libertades y derechos reconocidos en la Constitución tienen su límite en el ordenamiento jurídico y en el respeto al derecho de los demás" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 483).

²⁰⁸ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 925.

²⁰⁹ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 2674-2675.

Desde tales premisas, la redacción propuesta al apartado 3, del artículo 9 del Proyecto de Constitución era la siguiente:

"3. Son principios básicos que informan el ordenamiento jurídico los de publicidad y jerarquía normativa; de legalidad, de irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales; de seguridad jurídica y de responsabilidad de los poderes públicos".

En contra de la proclamación de "principios" en el apartado 3 del artículo 9, se manifestó por su parte, el Sr. Martín Retortillo en la Comisión de

Finalmente, la redacción contenida en dicha Enmienda fue retirada por el Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas del Senado y sustituida "in voce" por una redacción de dicho apartado en la que se eludía la caracterización de "principios" en referencia a su contenido, por entender, a juicio de su portavoz, Sr. Villar Arregui, que debe "huirse en la medida de lo posible" de la expresión "principios", por cuanto que "en la dogmática jurídica se entiende por principios exactamente aquellos valores del Derecho que la ley escrita no establece" pues, afirmaba, "en cuanto un principio se escribe en una norma, deja de ser principio para convertirse en una ley".

Pero, además, el mantenimiento de la expresión "principios" en el apartado 3 del artículo 9 del Proyecto de Constitución supondría, a juicio del Sr. Villar Arregui, introducir una cierta confusión por cuanto que "habría en la Constitución la expresión principios o el significante principios con tres significados diversos: Uno, el del artículo al que se refirió la Enmienda del Senador Cela; otro, el del presente artículo, y, un tercero, porque en algunos preceptos de la Constitución se alude a los principios en que la Constitución se inspira"²¹⁰.

Asimismo, el reconocimiento de una "reserva de reglamento", en los términos previstos por el Anteproyecto de Constitución, fue objeto de numerosas críticas doctrinales y, en este sentido, constataba M. ARAGON, que si bien la inspiración francesa de nuestros constituyentes resulta clara, "la adopción del modelo francés no es completa, por cuanto que la potestad reglamentaria originaria no se concede con carácter exclusivo y se deja a la voluntad del legislativo" quien, a través de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, "puede regular por ley", en todo caso, materias no previstas expresamente en el artículo 72, de tal modo que dicho sistema, calificado por el autor precitado como "modelo francés reformado", resultaba, a su juicio, "aún peor" que el francés.

Porque, según estimaba, el sistema de reservas descrito por el constituyente español en los artículos 72 y 79 del Anteproyecto de Constitución, poseía todos los "inconvenientes" del modelo francés, como resultaba de "la atribución al gobierno de la potestad para dictar normas jurídicas *ad extra* sin sumisión a la ley", pero eliminaba, además, "su única, aunque dudosa ventaja", consistente en "la claridad de delimitación de competencias normativas", enturbiada por la previsión citada del apartado o) del artículo 72, de tal modo que, a juicio de M. ARAGON, "según el proyecto todo podría

Constitución del Senado, por entender que "no sería necesario este párrafo proclamando unos principios, porque forma parte de la definición de principios y es algo que se deduce de un conjunto, con la particularidad, además, de que si se enumeran unos principios se correrá el riesgo de que haya otros que queden fuera" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3317).

²¹⁰ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 3318-3319.

hacerse por ley", pero "para que el legislativo despliegue su posibilidad total de legislar tiene que superar la traba que supone la exigencia de mayoría absoluta en la Cámara Baja".

En última instancia, afirmaba, tanto el modelo francés de origen como el modelo español con la modificación introducida por nuestros constituyentes, "de lo que se trata es de invertir las limitaciones: respecto de las materias no previstas en el artículo 72 no se adoptan precauciones frente al gobierno, sino frente al Parlamento" y, en este sentido, el resultado es que "no se limita, pues, la potestad reglamentaria del gobierno, sino que, en beneficio de ese gobierno, lo que se limita es la potestad legislativa del Parlamento".

De este modo, concluía el autor precitado, de "la delimitación material del campo normativo, o lo que es igual, el establecimiento de una reserva reglamentaria" de las características previstas en los artículos 72 y 79 del proyecto constitucional, se derivaban como consecuencias, no sólo "una incongruencia" con la forma de Estado de Derecho, vulnerado por tales artículos, sino también una "incongruencia aún mayor si cabe", con la forma de gobierno parlamentario, donde la "sumisión del gobierno al Parlamento" supone, "entre otras cosas, la sumisión del reglamento a la ley y la consideración de la potestad normativa del ejecutivo como delegada y no como originaria".

Del mismo modo, afirmaba, la reserva reglamentaria introducía "una desnaturalización del control jurídico", permitiendo la existencia de reglamentos "que no estarían sometidos al control de legalidad" y, en último término, ajenos completamente al "control de constitucionalidad", de tal modo que en dicho ámbito, el Gobierno, a su juicio, "actuaría como soberano", si bien "la posibilidad, siempre difícil, del control judicial de esos reglamentos a través de los principios generales del Derecho atenúa, desde luego, pero no elimina el rigor de esa consecuencia"²¹¹.

El contenido de esta Disposición Transitoria vino a ser cuestionado por la doctrina, y en este sentido se manifestaba F. GARRIDO FALLA "desde el punto de vista de nuestra tradición jurídica", entendiéndolo que si bien la previsión de una específica "reserva" a la potestad reglamentaria, en los términos del artículo 79 del Anteproyecto de Constitución, supone "el reconocimiento de la potestad reglamentaria independiente; es decir, *praeter legem* pero no *contra legem*", la Disposición Transitoria Primera constituye una "degradación del principio de primacía de la ley, pilar indiscutible del Estado de Derecho"²¹².

²¹¹ARAGON, M.: "La reserva reglamentaria en el Proyecto constitucional y su incidencia en las relaciones Parlamento-Gobierno". En, "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas". Barcelona: Labor, 1.978, págs. 302-304.

²¹²GARRIDO FALLA, F.: "Las fuentes del Derecho y la reserva reglamentaria en

En todo caso, el artículo 72 del Anteproyecto fue objeto de dos Votos Particulares de supresión presentados por el Grupo Parlamentario Comunista y por el Grupo Parlamentario Socialistas del Congreso²¹³, a los que se adhirieron, respectivamente, a través de Enmienda, el Grupo Parlamentario Mixto (Enmiendas Número 64²¹⁴ y 517²¹⁵) y el Grupo Parlamentario Vasco (Enmienda Número 629)²¹⁶.

Sin embargo, partiendo del mantenimiento del sistema de reservas establecido en el Anteproyecto, el Sr. López Rodó (Grupo Parlamentario Alianza Popular), presentaba una Enmienda (Número 691), en la que se proponía desdoblarse el apartado h) del artículo 72 en dos apartados²¹⁷, por considerar que "hablar sólo de Administración y Contabilidad resulta confuso y se solapa con el apartado g)", debiéndose precisar, a su juicio, "que se trata de la administración y contabilidad de la Hacienda Pública" y, en última instancia, entendiéndose que "la aprobación de los Presupuestos constituye la función primordial de las Cortes", mereciendo "que se le dedique un apartado propio"²¹⁸.

Por su parte, el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, en una Enmienda presentada conjuntamente a los artículos 58 a 70, 80 y 83 del Anteproyecto (Número 779), defendía, con carácter general, concretar "la composición de

el Proyecto de Constitución". En "Estudios sobre el Proyecto de Constitución". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1.978, págs. 44-46.

²¹³Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 43 y 56, respectivamente.

²¹⁴Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 168.

²¹⁵Supresión que, a juicio de los enmendantes, se justificaba por entender que "la reserva de ley debe alcanzar todas las materias que las Cortes Generales entiendan por conveniencia", de ahí que, en lógica consecuencia, plantearan, asimismo, la necesaria supresión del artículo 79 del Anteproyecto (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 336).

²¹⁶Por entender que "la enumeración de materias contenidas en este artículo supone una auténtica renuncia de un amplio poder legislativo para las Cortes Generales" (Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 375).

²¹⁷Cuyo texto debía de ser el siguiente:

"h) Las normas básicas de administración y contabilidad de la Hacienda Pública.

h') Los Presupuestos Generales del Estado y de las Entidades estatales autónomas".

²¹⁸Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 404.

las Cámaras y a la distribución de sus funciones de modo que se garantice la debida representación en las mismas de todas las áreas del territorio español". Asimismo, a fin de "precisar algunos extremos relativos a la coordinación de la competencia parlamentaria con los restantes poderes del Estado", proponía una nueva redacción del artículo 72 cuya letra i) pasaba a tener el siguiente texto: "Las normas básicas de administración y contabilidad pública. Los presupuestos del Estado y de los entes públicos paraestatales"²¹⁹.

El artículo 79 del Anteproyecto fue objeto de la presentación de sendos Votos Particulares de supresión provenientes de los Grupos Parlamentarios Socialistas del Congreso y Comunista²²⁰, a los que se adhirió mediante Enmienda el Grupo Parlamentario Mixto (Número 64)²²¹, de tal forma que el contenido del artículo quedara reducido al simple reconocimiento de la potestad reglamentaria del Gobierno²²², con excepción del Grupo Parlamentario de Alianza Popular, que a través de la Enmienda núm. 691, y en coherencia con la redacción propuesta del artículo 72 del Anteproyecto, mantiene asimismo la "reserva de reglamento"²²³.

²¹⁹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 492.

²²⁰Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 43 y 57, respectivamente.

²²¹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 168.

²²²Este es el caso del texto propuesto por el Grupo Parlamentario Socialistas del Congreso en la enmienda número 410, donde se propone la sustitución de los dos números por el texto siguiente: "El Gobierno ejerce la potestad reglamentaria para la ejecución de las leyes y en materia de organización administrativa" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 300).

La misma finalidad tienen las enmiendas Número 524, del Grupo Parlamentario Mixto, en la que se propone la siguiente redacción: "Corresponde al Gobierno la potestad reglamentaria" (Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 338), y Número 697 del Grupo Parlamentario Comunista, a través de la cual se pretende, a juicio de sus proponentes, "especificar el control parlamentario de la potestad reglamentaria del Gobierno", dotando al artículo 79 del siguiente tenor: "Las Cortes Generales controlarán la correcta ejecución reglamentaria de las disposiciones con rango de ley" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 426).

²²³La enmienda formulada por este Grupo Parlamentario se dirige, concretamente, al párrafo segundo del artículo 79 del Anteproyecto, cuyo texto pretende ser sustituido, al entender que "la duda no se presenta sobre el carácter legislativo o reglamentario de una norma, pues basta con ver la fuente de la que procede, sino que la duda surge al tener que dictar una norma para decidir si debe revestir forma de ley o de Reglamento", viniendo a proponer la redacción siguiente: "En caso de duda sobre el carácter legislativo o reglamentario que deba revestir una norma y previo dictamen de la Comisión de Competencia Legislativa del Congreso y del Consejo de Estado, resolverá el

En último término, el artículo 72 del Anteproyecto viene a ser suprimido en el Informe de la Ponencia con "la oposición expresa del representante del Grupo de Alianza Popular y la manifestación de los representantes del Grupo de Unión de Centro Democrático sobre la conveniencia de mantener algún sistema de reserva reglamentaria", entendiéndose además la Ponencia, que el control de la legislación delegado propuesta por la Enmienda presentada al artículo 79 por el Grupo Comunista "se recoge en otros preceptos constitucionales", por lo que resuelve también suprimir el contenido de dicho artículo²²⁴.

En último término, en opinión de M. ARAGON, el reconocimiento constitucional de una reserva reglamentaria, según el modelo francés de la Constitución de la V República, no estaría justificado en nuestro país, al menos, desde cuatro perspectivas diferentes.

En primer lugar, afirmaba, el establecimiento en la Constitución francesa de 1.958 de la "reserva a reglamento" deriva de unas "peculiares circunstancias" que "no se dan, desde luego, en nuestro país", pues en España, a diferencia de la situación francesa de la Constitución de 1.946, el Ejecutivo dispone de suficientes instrumentos normativos no sólo a través de la legislación delegada, sino también del decreto-ley²²⁵.

En segundo término, cabe oponer, frente a los argumentos basados en el "principio monárquico", aparte de la "dudosa aplicación de esa doctrina a unos supuestos constitucionales, como el francés y el español", basados en la soberanía popular, que, además, "nuestro jefe del Estado, a diferencia del francés, ni gobierna ni es elegido por nuestro cuerpo electoral, que tiene como único y directo representante al Parlamento". Sin embargo, a juicio de M. ARAGON, "en el proyecto se conservan aún, curiosamente algunos vestigios de tal doctrina, o incluso la idea de Bolingbroke de un rey patriota, especialmente en los artículos 48,1 (que concede al Rey la tutela de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución), 54,e (que faculta al Rey para convocar referendums), 54,i (que autoriza al Rey a presidir el Consejo de Ministros) y 97,1 (que otorga al Rey un margen demasiado amplio de discrecionalidad en la designación del presidente del gobierno)".

En tercer lugar, en opinión del autor precitado, tampoco resulta aplicable "el concepto material de ley", en cuanto que conlleva "la consideración del Estado como sujeto de la

Tribunal Constitucional" (Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 405).

²²⁴ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 548-552.

²²⁵ ARAGON, M.: "La reserva reglamentaria en el Proyecto constitucional y su incidencia en las relaciones Parlamento-Gobierno". Op. cit., pág. 305.

soberanía que no es, precisamente, lo que el proyecto constitucional consagra". Incluso, afirmaba, la previsión del decreto-ley en el Proyecto constitucional, si bien tiene como "única fundamentación teórica" el concepto material de ley, "ese mismo concepto no puede ya servir para explicar la potestad reglamentaria originaria".

En último término, carece de consistencia, asimismo, la consideración de que "las necesidades del desarrollo tecnológico o, mejor dicho, la consideración del Estado como social", justificase la facultad legisladora del Gobierno, no sólo porque sería contradictoria con la definición del Estado realizada por el artículo 1 del Proyecto de Constitución, sino porque, además, el fortalecimiento del Gobierno como consecuencia del desarrollo tecnológico, no significa que el Parlamento renuncie a su "derecho a fijar (a través de leyes de bases) los principios generales, siempre políticos, que se esconden detrás de toda decisión, por muy técnica que sea, ni que los parlamentarios estén tan huérfanos de conocimientos como para ser incapaces de decidir sobre tales principios" pues, afirmaba, en última instancia, el Estado social no deja de ser un Estado de Derecho que se opone, por lo tanto, a la existencia de un ámbito de poder "no sometido a control"²²⁶.

Además, en opinión del autor precitado, ni siquiera el carácter técnico del Estado social "ha sido seguido por el propio proyecto de Constitución al delimitar materialmente el campo normativo", ya que no sería comprensible, por ejemplo, la inclusión en la reserva de ley del artículo 72, de "materias tan técnicas como las relativas a la seguridad social, la planificación y ordenación económica, obras públicas y transportes o régimen del suelo, urbanismo y vivienda (apartados f, i, j y k)". En realidad, a juicio de M. ARAGON, la voluntad de los constituyentes resultaba la contraria y, en este sentido, en la "conciencia del carácter técnico de tales materias" radicaba la atribución de las mismas al Parlamento "para fijar sus bases".

En última instancia, afirmaba, la adopción de la reserva a reglamento en el artículo 79 del Proyecto de Constitución podría ser debida a un "puro mimetismo" en la adopción del modelo francés, así como a la idea "muy generalizada" entre los políticos de "la desvalorización del Parlamento". Bajo la creencia -imbuída de elementos voluntaristas de que "de lo que se trata es de aprobar -, se produce como consecuencia "la escasa atención a la principal función del Parlamento, que es la discutir"²²⁷.

La supresión de la reserva de ley y de la reserva a reglamento supone, por lo tanto, la atribución con carácter

²²⁶ ARAGON, M.: "La reserva reglamentaria en el Proyecto constitucional y su incidencia en las relaciones Parlamento-Gobierno". Op. cit., págs. 306-307.

²²⁷ ARAGON, M.: "La reserva reglamentaria en el Proyecto constitucional y su incidencia en las relaciones Parlamento-Gobierno". Op. cit., págs. 307-308.

general de la función legislativa al único de los órganos constitucionales respecto del cual se predica, expresamente, el carácter representativo del pueblo español, donde, por otro lado, según señala el artículo 1.2 del Anteproyecto, reside la soberanía²²⁸, lo que se explica, gráficamente, por la circunstancia de que, el texto del Anteproyecto -estableciendo, como se ha observado, el sistema de reserva de ley y de reserva de reglamento-, no contuviera ninguna alusión al carácter representativo de las Cortes Generales sino respecto a sus miembros, es decir, no en relación al órgano del Estado sino a los sujetos que lo componen²²⁹.

²²⁸Artículo que suscitó los más extensos debates durante su tramitación parlamentaria, principalmente en relación a la utilización del concepto de "soberanía nacional" referida al pueblo español así como, en gran extensión, respecto a la sustitución de la referida alusión al "pueblo español" por otros términos que expresaran con mayor claridad la existencia de peculiaridades lingüísticas, culturales e históricas de determinados territorios del Estado.

Así, puede recogerse, la intervención del Diputado Sr. Peces-Barba Martínez, en apoyo a la Enmienda "in voce" presentada al artículo 1.2 por el Grupo Socialistas de Catalunya, en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, donde se exponían con claridad, las consecuencias derivadas de la introducción de este anacronismo histórico-político que suponía la mención a la soberanía "nacional" en la Constitución española, afirmando que este concepto "es un concepto jacobino del siglo XVIII que se prolonga en el siglo XIX" y del que se desprende una confusión que afecta al "concepto de nación con la necesidad de que la nación esté siempre personificada en un Estado", cuyo mantenimiento en un texto constitucional del siglo XX, como es el caso de Francia, sólo se justifica por el respeto a "una tradición", que no justifica en nuestro país la utilización de otro concepto que no sea el de "soberanía popular" como concepto "fundamentalmente personalista, moderno, que defiende al individuo y al conjunto de las personas que forman la organización jurídica del Estado" y que responde a una expresión "científicamente hoy elaborad(a) de una manera universal" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 765.

Asimismo, la Enmienda Número 981, presentada por el Grupo Parlamentario Senadores Vascos y defendida en el seno de la Comisión de Constitución, sugería una redacción del artículo 1.2 en la que "se recoja el sentido plural en cuanto a la expresión pueblo, es decir, que se hable de pueblos", entendiendo que esta expresión hace referencia "a unos pueblos concretos, a esos pueblos de los que, evidentemente, emanan los poderes del Estado; de esos pueblos que son soporte de éste y a los que el Estado precisamente da unidad y aglutina", de tal modo el Estado, viene a cumplir una "función de vínculo, de unión, que en otros tiempos correspondiera a la Corona", evitando así la configuración de "un Estado de corte centralista que acepte unas autonomías por razones de oportunidad política, pero no por razones de convicción filosófica íntima" lo cual, afirmaban, no "está reñido con los conceptos de unidad y de solidaridad" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 3161-3163).

²²⁹Concretamente, el tenor del artículo 58.3 del Anteproyecto era el siguiente: "Los miembros de las Cortes Generales representan al pueblo español y no están ligados por mandato imperativo" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 17.

Precisamente el carácter representativo del pueblo español en relación a las Cortes Generales, vino a ser establecido -al tiempo que, como se ha visto, se procedía a la supresión del sistema de reservas-, por el Informe de la Ponencia²³⁰, aceptando las Enmiendas presentadas al que entonces era el artículo 58 del Anteproyecto, por los Grupos Parlamentarios de Alianza Popular (Número 2)²³¹ y Grupo Parlamentario Mixto (Número 504)²³².

Desde tales premisas, con ocasión del debate del apartado 1 del artículo 9 del Proyecto de Constitución en la Comisión de Constitución del Senado, el Sr. Ollero Gómez, afirmaba que el mismo constituye, desde la perspectiva "jurídico-constitucional", una "reiteración innecesaria", por cuanto que afirmar "que los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al ordenamiento jurídico, equivale a constitucionalizar el Derecho y aun la propia Constitución", aunque posee, afirma, desde una perspectiva "política", una "cierta virtualidad en cuanto esclarece para todo el mundo lo que en sustancia significa el Estado de Derecho, concepto técnico de contenido variable y, tal vez, esotérico para el ciudadano medio".

Sin embargo, afirmaba que, de la formulación del artículo 9.1 del Proyecto, parecía deducirse que "la Constitución y el ordenamiento jurídico fueran conceptos recíprocamente excluyentes". Esta contraposición no se resuelve, a su juicio, a través de la sustitución del concepto de ordenamiento jurídico por el de "ley" pues, afirmaba, el concepto de ley "tanto en sentido formal como en sentido material, es siempre más restringido que el de ordenamiento jurídico", sin que parezca admisible, en su opinión, la introducción de la expresión "y al resto del ordenamiento jurídico", por lo que propone la redacción de dicho apartado sobre la base de la afirmación de que los ciudadanos y los poderes públicos están sometidos "al ordenamiento jurídico general y a la Constitución como norma fundamental del mismo"²³³.

²³⁰Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 541.

²³¹En la que se propone la calificación de las Cortes Generales como "órgano supremo de representación del pueblo español" (Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 124-125).

²³²Cuya redacción del artículo 58 consistía en la solicitud de sustitución del apartado 1 (que pasaría a ser el 2), por el siguiente texto: "Las Cortes Generales, que representarán al pueblo español, ejercen la potestad legislativa, sin perjuicio de lo dispuesto en el título VIII, otorgan amnistías, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuye la Constitución" (Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 332).

²³³Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 3301-3302.

Desde otra perspectiva, en la defensa de la Enmienda Número 12, del Grupo Progresistas y Socialistas del Senado, al apartado 1 del artículo 9 del Proyecto de Constitución, el Sr. Martín-Retortillo afirmaba que, teniendo en cuenta que "el Estado de Derecho que consagra la Constitución desde su artículo 1º" pretende "evitar que existan poderes exentos", de ella se deduce la proclamación del "sometimiento de todos los poderes, es decir, de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las provincias, de los municipios" y, "también del poder judicial, a la regla de derecho objetivo, al derecho democrático que ha de comenzar a construirse entre nosotros", utilizándose, en este sentido, afirmaba, "la expresión oportuna" de ordenamiento jurídico, "tomando así partido en una forma muy hábil frente al reto que plantea el párrafo 3 del artículo 20 de la Ley Fundamental alemana, en la que, al parecer, se habría inspirado el precepto que ahora estamos comentando".

Sin embargo, en opinión del Senador antes citado, el carácter representativo predicado "expresamente" por el Proyecto de Constitución de las Cortes Generales suponía que el "ordenamiento jurídico" está compuesto por "la Constitución, pero también las leyes, y lo componen los decretos y las órdenes ministeriales; lo componen los reglamentos, las normas administrativas, las normas secundarias". De este modo, afirmar, indiferenciadamente, que "los poderes públicos están sometidos al ordenamiento jurídico" significa cometer "una incorrección notable", porque si bien "es obvio que la Administración debe estar, sí, sometida al ordenamiento jurídico -todas las Administraciones-, pero resulta que el poder en donde radica la soberanía, el Parlamento, el órgano soberano que, según el artículo 61 de la Constitución, queremos que sea el representante del pueblo español, no debe estar sometido al ordenamiento jurídico por una razón obvia y elemental" pues, afirmaba, "si se dice que el Parlamento queda sometido al ordenamiento jurídico sin ningún tipo de distinguos, la consecuencia obvia es la de que todo el bloque normativo (la orden, el decreto, etc.) vincula también al Parlamento"²³⁴.

Estas afirmaciones fueron, sin embargo, matizadas por la intervención en la Comisión de Constitución del Senado, por parte del Sr. Ollero Gómez, manifestando su opinión de que "las Cortes Generales no están sólo sujetas a la Constitución, sino también al ordenamiento jurídico", entendiendo que la doctrina en virtud de la cual "las Cortes, por el mero hecho de hacer las leyes, están sobre las mismas", constituye una concepción

²³⁴Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 3302-3303.

De ahí que su Grupo Parlamentario, sustituya la Enmienda inicial por una Enmienda "in voce" en la que se proponía la redacción del precepto con el siguiente tenor: "Las Cortes Generales están sujetas a la Constitución, y los demás poderes públicos, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Op. cit., pág. 3302).

que "quedó muy atrás, en pleno siglo XVI con Bodino"²³⁵, mientras que el Sr. Villar Arregui, afirmaba que, desde la inspiración del artículo 9.1 del Proyecto de Constitución en el artículo 20, c) de la Ley Fundamental de Bonn, cuyo texto señala que "el poder legislativo está sujeto a la Constitución; el ejecutivo y el judicial a la ley y al derecho", puede entenderse "no que las Cortes estén por encima de las leyes, pero sí que no están sujetas a las leyes, como lo demuestra la capacidad constitucional que se les confiere para modificarlas o para alterarlas".

Finalmente, se presenta una Enmienda "in voce" por el Sr. Pérez Puga, del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, en la que se proponía la redacción del apartado 1 del artículo 9, afirmando que "los poderes públicos quedan sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico"²³⁶, lo que suponía la retirada de las Enmiendas anteriormente presentadas a dicho precepto, permaneciendo el texto inalterado durante su tramitación en el Pleno del Senado. Será, pues, en el seno de la Comisión Mixta donde, a través de la adición de la expresión "los ciudadanos", contenida en la originaria redacción del Anteproyecto, el artículo 9.1 de la Constitución adquiere el tenor con el que hoy lo conocemos²³⁷.

En todo caso, a través de la aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados del "Preámbulo" de la Constitución, como consecuencia de una Enmienda (Número 452) al Anteproyecto de Constitución, presentada por el Sr. Tierno Galván y el Sr. Morodo Leoncio (Grupo Parlamentario Mixto)²³⁸, se reconoce la

²³⁵En consonancia con la interpretación del Sr. Ollero, el Sr. Vida Soria, del Grupo Parlamentario Socialista, señalaba en la Comisión de Constitución del Senado que "el poder legislativo, que tiene personalidad jurídica, la personalidad jurídica del Estado, aunque no sea frecuente decirlo así, porque ésa la ostenta frecuentemente la Administración, las Cortes Generales están sometidas al ordenamiento jurídico en su totalidad, sin perjuicio de que al tener la función legislativa, el poder legislativo, esto le permita modificar las leyes; pero en tanto en cuanto no se modifiquen, el poder legislativo está sometido al ordenamiento jurídico en general" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág, 3312).

²³⁶Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 3311-3312.

²³⁷Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 5048.

²³⁸En la que se proponía la inclusión de un "Preámbulo" del que carecía la redacción originaria del Anteproyecto, con el siguiente tenor:

" El pueblo español, después de un largo período sin régimen constitucional, de negación de las libertades públicas y de desconocimiento de los derechos de las nacionalidades y regiones que configuran la unidad de España, proclama, en uso de su soberanía, la voluntad de:

-Garantizar la convivencia democrática, dentro de la Constitución y de las leyes, conforme a un orden económico justo.

voluntad del pueblo español de "Consolidar un Estado de Derecho que asegure la independencia y relaciones de los poderes del Estado"²³⁹.

Esta redacción fue objeto, durante la tramitación en el Senado, de la Enmienda Número 698, presentada por el Grupo Parlamentario Progresistas y Socialistas Independientes, en la que se propone la modificación de dicho apartado con la redacción siguiente: "Afirmar el imperio del Derecho y el sometimiento del poder a la ley"²⁴⁰. A juicio del Sr. Villar Arregui, en el seno de la Comisión de Constitución del Senado, "no es correcto decir que se trata de consolidar un Estado de Derecho que asegure la independencia entre los poderes del Estado", en tanto que, según estimaba, "en la técnica decimonónica se podía hablar de independencia", pero "hoy hay que hablar de interrelación, y ese concepto del preámbulo está ampliamente contradicho en el texto constitucional, en que son evidentes las relaciones entre los diferentes poderes. El único al que se le ha conferido tal carácter es al poder judicial"²⁴¹.

Finalmente -y sin que fuera objeto de discusión en el Pleno del Senado-, en el conjunto de las "Modificaciones propuestas por el Pleno del Senado al texto del proyecto de Constitución aprobado por el Congreso de los Diputados", la redacción de dicho precepto, aparece con el siguiente tenor: "La Nación española, por medio de sus representantes democráticamente elegidos y en uso de su soberanía, proclama su deseo de establecer un Estado de Derecho que asegure la independencia y las relaciones entre todos los poderes y el sometimiento de éstos a la ley como emanación de la voluntad

-Consolidar un Estado de Derecho que asegure la independencia y relaciones entre los poderes del Estado.

-Proteger a todos los ciudadanos y pueblos de España en el ejercicio normal de los derechos humanos, de sus culturas y tradiciones, lenguas e instituciones.

-Establecer una sociedad democrática avanzada y

-Colaborar en el establecimiento de unas relaciones pacíficas con todos los pueblos de la tierra.

Por consiguiente, los representantes del pueblo español, ateniéndose al principio de la reconciliación nacional, reunidos en Cortes, aprueban la siguiente Constitución " (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 314).

²³⁹ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 2553.

²⁴⁰ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 2965-2966.

²⁴¹ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 4365.

popular (...)"²⁴². Recibe la redacción coincidente con la actualmente recogida en la Constitución española en el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre el Proyecto de Constitución: "La Nación española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de: (...) Consolidar un Estado de Derecho que asegure el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular"²⁴³.

²⁴²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 5023.

²⁴³Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 5047.

4. La intervención del Gobierno en materia presupuestaria.

- a) El reconocimiento constitucional del principio de legalidad presupuestaria.

El originario artículo 123, apartado 3 del Anteproyecto de Constitución contenía una referencia genérica a la intervención de las Cortes en relación al gasto público, afirmando que "el Estado sólo podrá contraer obligaciones financieras de acuerdo con las leyes, y no podrá realizar gastos sin la previa autorización de las Cortes"²⁴⁴.

Esta referencia a la "autorización previa" de las Cortes respecto de los gastos del Estado fue objeto, en la tramitación parlamentaria de dicho precepto en el Congreso de los Diputados, de una Enmienda (Número 2) del Sr. Carro Martínez (Grupo Parlamentario Alianza Popular), en la que se proponía un texto alternativo con el siguiente tenor: "El Estado sólo podrá contraer obligaciones financieras de acuerdo con las leyes, y no podrá realizar gastos no consignados en Presupuestos, sin la previa autorización de las Cortes", aceptando, asimismo, la posible supresión de "todo el párrafo por hallarse implícito en el artículo 124"²⁴⁵.

Por su parte, a través de la Enmienda Número 175, el Grupo Parlamentario de Minoría Catalana proponía la inclusión con respecto a la redacción del Anteproyecto, de la "expresión generales adicionada a la mención que se hace en el apartado de las Cortes, por cuanto de tal manera se homogeneiza el tratamiento de nuestro órgano legislativo en toda la Constitución"²⁴⁶, mientras que el Sr. Sancho Rof (Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático), en la Enmienda Número 719, señalaba que "parece confusa la expresión de que el Estado no podrá realizar gastos sin previa autorización de las Cortes", entendiéndolo que "quizá es más correcto el señalar que no podrá realizar gastos que no figuren en el Presupuesto "²⁴⁷. El Grupo Parlamentario Vasco, en la Enmienda Número 649, se limitaba a recoger la redacción del Anteproyecto bajo el ordinal de apartado 2º, sugiriendo una nueva ordenación del

²⁴⁴ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 27.

²⁴⁵ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 128.

²⁴⁶ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 219.

²⁴⁷ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 444.

precepto²⁴⁸.

El Informe de la Ponencia procedió a una redacción, bajo el ordinal de artículo 125.3 del Proyecto de constitución, "conforme a la propuesta de la Enmienda nº 175 del Grupo de la Minoría Catalana, no aceptando la Enmienda nº 2 del Sr. Carro Martínez, por entender que no es necesaria la referencia a la no consignación en los Presupuestos y en el mismo sentido no acepta tampoco la Enmienda nº 719 del Sr. Sancho Rof"²⁴⁹.

Sin embargo, en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, el Sr. Fraga Iribarne, en defensa de la Enmienda presentada por el Sr. Carro, afirmaba respecto del artículo 125.3 del Proyecto de Constitución, que "el inciso final de este artículo, que se refiere al legítimo control por parte de las Cortes estableciendo el principio de legalidad, por una parte, y, por otra, de autorización de las Cortes para los gastos, parece que cubre todos los supuestos, pero pudiera interpretarse de una manera restrictiva y que diese lugar a dificultades, razón por la cual proponemos que a continuación de las palabras no podrá realizar gastos se diga no consignados en presupuestos ", por cuanto que, afirmaba, "es obvio que también son gastos autorizados por las Cortes, pero la distribución parece técnicamente importante y por eso se propone la adición de las palabras indicadas, y se mantiene la enmienda"²⁵⁰.

Asimismo, con la intención de proceder a una mejora técnica en la redacción de dicho precepto, el Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático presentaba una Enmienda in voce al apartado 3 del artículo 125 en la que, junto con una alteración del orden de los apartados (en el sentido de que el apartado 3 pasaría a ser apartado 4), se procedía a especificar en su contenido que "las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes", sustituyendo, de este modo, la expresión "Estado", por la de "Administraciones públicas", por entender que "en el ejercicio de la realización de gastos o la contracción de obligaciones financieras el sometimiento a la ley debe comprender no sólo a la Administración central, sino a todas las Administraciones públicas".

²⁴⁸Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 380.

²⁴⁹Concretamente, el tenor el apartado 3 del artículo 123, según el Informe de la Ponencia, es el siguiente:

"3. EL Estado sólo podrá contraer obligaciones financieras de acuerdo con las leyes, y no podrá realizar gastos sin la previa autorización de las Cortes Generales" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 577).

²⁵⁰Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1483.

Pero, además, según afirmaba el Sr. Bravo de Laguna Bermúdez, "obviamos la fórmula de que no podrán realizarse gastos sin la previa autorización de las Cortes Generales, que se puede prestar a erróneas interpretaciones, en el sentido de que cualquier gasto, por mínimo que sea, exigiese la previa autorización de las Cámaras, en cuyo caso nos encontraríamos con una imposibilidad administrativa de realizar dichos gastos".

De este modo, en opinión del Sr. Bravo de Laguna Bermúdez, "creemos que el concepto queda mucho más claro si decimos que la contracción de obligaciones o la realización de gastos se realice siempre de acuerdo con las leyes", especificando en este sentido que "naturalmente que tratándose de gastos serán las leyes presupuestarias las que marquen el límite de los gastos a realizar por la Administración pública". Esta Enmienda fue aprobada por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas por 26 votos a favor y ninguno en contra, con dos abstenciones²⁵¹.

Sin embargo, en la tramitación de dicho precepto en el Senado, el Grupo Parlamentario Senadores Vascos, a través de la Enmienda Número 1.006, justificada por la imposibilidad de "distinguir entre la potestad de crear tributos que corresponde a las Comunidades Autónomas y a los Territorios Forales", la cual, afirmaban, "únicamente debe quedar sujeta a la propia normativa de los titulares exactivos, y la que pueda atribuirse a las Corporaciones Locales, lógicamente supeditada a una regulación genérica, dentro del ámbito de la Comunidad a que pertenezcan", procede a redactar el apartado 4 del entonces artículo 127 del Proyecto de Constitución sustituyendo la referencia final a "las leyes", por la de "conforme a derecho"²⁵².

Dicha sustitución, según la explicación aportada por el Sr. Monreal Zia, en el seno de la Comisión de Constitución del Senado, se debía al hecho de entender que "al hablar de ley no parece referirse al amplio sentido de norma, sino al estricto sentido de la ley estatal", pudiendo darse el caso de que "la vía de la ley estatal no correspondiera al procedimiento o modus operandi de contracción de obligaciones financieras o realización de gastos, al modus operandi concreto empleado por las Comunidades Autónomas"²⁵³. La Enmienda fue rechazada por

²⁵¹ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., págs. 1483-1485.

²⁵² Concretamente, la redacción propuesta del artículo 127.4 era la siguiente:

"4. Las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos conforme a derecho" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3090).

²⁵³ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., págs. 4069-4070.

"19 votos en contra y uno a favor, con tres abstenciones"²⁵⁴, permaneciendo inmodificada la redacción aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados, durante el resto de la tramitación parlamentaria en el Senado.

Desde tales premisas, en opinión de A. RODRIGUEZ BEREIJO, el Título VIII del Anteproyecto de Constitución, dedicado a la "Hacienda Pública", se inspira en una "visión conservadora y conformista de la ordenación jurídica del gasto público y de los problemas de su justicia", entendiendo el gasto público, esencialmente, como instrumento de control, sin una pretensión de realizar, en este ámbito de la actividad financiera, un interés colectivo y, sobre todo, sin una consideración del mismo "como ordenamiento que permita garantizar eficazmente el disfrute o goce por la comunidad social de unos bienes y servicios públicos que ella demanda"²⁵⁵.

En este sentido, es preciso destacar que, en la Comisión de Constitución del Senado, el Grupo Parlamentario Agrupación Independiente presenta al entonces artículo 29 del Proyecto de Constitución la Enmienda Número 674, propugnando la incorporación de un nuevo apartado, bajo el ordinal 2º, en el que se constitucionalizaran los principios a los que debe responder el gasto público, por entender en la Justificación que la acompaña que "no resulta aceptable que la Constitución ignore los criterios a los que debe responder el gasto público cuando tantos artículos del texto constitucional habrán de traducirse prácticamente en aumentos del gasto del sector público".

En opinión de los Senadores enmendantes, "la Hacienda Pública no es sólo una Hacienda de ingresos a cuyo comportamiento se refiere la Constitución", sino que, "existen gastos públicos también -la otra mitad de la Hacienda Pública- cuya conducta debe orientarse por principios semejantes a los que tratan de gobernar el ingreso público, si no queremos correr el riesgo que la Hacienda con la mano de los gastos públicos anule lo que se ha construido con la mano de los ingresos orientada por los criterios constitucionales".

Pero, además de constituir una exigencia derivada de un "criterio lógico", la extensión "al campo de los gastos públicos los principios válidos en el de los ingresos públicos", es posible añadir, en opinión del Grupo Parlamentario que formula la Enmienda, "un argumento histórico importante", consistente en la previsión de que "el gasto público refuerce su presencia en nuestra economía en los años próximos", de tal modo que "este crecimiento debe tener lugar bajo la disciplina de principios que den al crecimiento del

²⁵⁴ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 4076.

²⁵⁵ RODRIGUEZ BEREIJO, A.: "Derecho financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios". En, "Estudios sobre el Proyecto de Constitución". Op. cit., págs. 349-350.

gasto público sentido y utilidad social".

Desde tales premisas, se justifica la inclusión del apartado 2, "con el fin de conseguir una coherencia en los principios que gobiernan la impresión, según el texto constitucional", de tal modo que "la enmienda que se propone pretende que el gasto público sirva al fin de la justicia (solicitando, por ello una asignación equitativa de los recursos públicos) y a los principios de la eficiencia y economicidad (requisito obligado para justificar la racionalidad de todo gasto público)"²⁵⁶.

Con mayor concreción, el Senador Sr. Fuentes Quintana, expuso en la Comisión de Constitución del Senado, que la "asignación a la que el precepto obliga es una asignación que está construida de cara a los intereses individuales, porque el gasto público satisface necesidades de los individuos y, por lo tanto, cuando estamos defendiendo que el gasto público tenga esa asignación equitativa de los recursos públicos, lo que en definitiva tratamos de posibilitar es que el ciudadano concreto tenga el derecho al acceso a un conjunto de suministros, de bienes públicos que ha conseguido, o, mejor, que ha conseguido el Estado poder gracias a la mano correspondiente de los ingresos"²⁵⁷.

Dicha Enmienda, aprobada por unanimidad (25 votos), vendrá a incluir el denominado principio de "justicia material" del gasto público, siendo redactado en los términos del actual artículo 31.2 de la Constitución, en el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre el Proyecto de Constitución²⁵⁸.

- b) La elaboración y tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado.

De este modo, la función de "aprobación de los Presupuestos", atribuida por el artículo 71 del Anteproyecto a las Cortes Generales -en una redacción que no fue objeto de ninguna intervención en los Debates Constituyentes y coincide exactamente con los términos del actual artículo 66.2 de la Constitución española-, adquiere una especial relevancia desde la perspectiva en que, según el tenor de dicho precepto, constituye una función autónoma, independiente, tanto de la función legislativa ordinaria, como de la genérica función de

²⁵⁶Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 2951-2952.

²⁵⁷Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 3574.

²⁵⁸Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 5053.

control de la acción del Gobierno²⁵⁹.

En todo caso, el ejercicio de dicha función viene a ser precisado a través de la regulación contenida en el artículo 124.1 del Anteproyecto -cuyo tenor coincide literalmente con el del actual apartado 1 del artículo 134 de la Constitución- donde, en concreción de las funciones previamente asignadas a los órganos Legislativo y Ejecutivo, se prevé una distribución de competencias, específica de la materia presupuestaria, entre las Cortes Generales y el Gobierno, viniendo a encuadrarse, según señala E. RECODER DE CASSO, en la línea de una distribución de competencias que corresponde a "los regímenes democráticos", es decir, de tal modo que se mantenga "un equilibrio entre Parlamento y Gobierno"²⁶⁰.

De este modo, en opinión de F. ESCRIBANO LOPEZ, el Presupuesto del Estado viene a ser configurado como un "acto complejo" que pone de manifiesto la "coordinación funcional de dos centros de poder", Parlamento y Gobierno y, de alguna manera, alude a una "dualidad de actos: el Presupuesto, como acto del Gobierno, y la ley de aprobación, como expresión del órgano que tiene la titularidad del poder legislativo".

No obstante, a juicio del autor precitado, aunque atendiendo a las prescripciones contenidas en la Ley General Presupuestaria y de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, no resultaba posible mantener en nuestro ordenamiento jurídico la distinción de "otros ordenamientos" entre Presupuesto y Ley del Presupuesto, resultaba "plausible" su establecimiento, a la vista de la redacción del artículo 134.1 del Anteproyecto de Constitución y de la diferenciación contenida en el artículo 71 del Anteproyecto entre potestad legislativa y aprobación de los Presupuestos como facultades atribuidas a las Cortes Generales²⁶¹.

En todo caso, según señala J.A. PORTERO MOLINA, el artículo 124 del Anteproyecto de Constitución reconoce "las cuatro etapas que los hacendistas distinguen en la vida del presupuesto, a saber: elaboración, aprobación, ejecución y control", así como en la circunstancia de que "la primera y la tercera son monopolizadas por el ejecutivo, apoyado en la Administración", mientras que "las otras dos" son atribuidas "al poder legislativo".

Desde tales premisas, el apartado 1 del artículo 124 del Anteproyecto concreta el ejercicio de la función de aprobar los

²⁵⁹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 19.

²⁶⁰RECODER DE CASSO, E.: "Los Presupuestos del Estado en el Anteproyecto de Constitución española". En, "Estudios sobre el Proyecto de Constitución". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.978, pág. 366.

²⁶¹ESCRIBANO LOPEZ, F.: "El Presupuesto del Estado en el marco político general". Hacienda Pública Española. Núm. 50, 1.978, pág. 24.

Presupuestos Generales del Estado contenida en el artículo 71 del Anteproyecto, atribuyendo al Gobierno la "elaboración" de los mismos y reconociendo a las Cortes Generales la competencia de su "examen, enmienda y aprobación", debiendo entenderse como una competencia reservada al "Pleno" de las Cámaras en tanto que, según reconocía originariamente el artículo 66.3 del Anteproyecto de Constitución -cuya redacción se mantuvo, sin variaciones sustanciales, a lo largo de toda la tramitación parlamentaria-, la posibilidad de delegación por las Cámaras en Comisiones Legislativas Permanentes, queda excluida respecto de "los Presupuestos Generales del Estado"²⁶².

Concretamente, la atribución de la facultad para la elaboración del Presupuesto al Gobierno, supone, a juicio de J.A. PORTERO MOLINA, la aportación por parte de éste de "sus directrices políticas y, porque sólo él puede hacerlo", en tanto que dispone de "la información, la técnica y la experiencia que le suministra la Administración", de ahí que sea precisamente el Gobierno "el primero, en tiempo y en importancia, de los pasos que ha de seguir el presupuesto hasta que se rindan cuentas sobre su ejecución"²⁶³.

Esta preeminencia del Gobierno en el ejercicio de las competencias derivadas de la "función presupuestaria" se manifiesta, asimismo, en el párrafo 5 del mismo artículo, según el cual una vez "aprobados los Presupuestos Generales del Estado", "únicamente el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos, y toda proposición o enmienda que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación"²⁶⁴.

La distribución de competencias que contiene el apartado 1 del artículo 124 del Anteproyecto fue objeto de una única Enmienda presentada por el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático (Número 779) -rechazada en el Informe de la Ponencia²⁶⁵-, en la que se proponía, sin aportar ninguna justificación al respecto, la supresión de la palabra enmienda, limitando, por lo tanto, considerablemente, la intervención parlamentaria en relación a la Ley de Presupuestos Generales del Estado que quedaría vinculada, sin ninguna otra posibilidad, al proyecto presentado por el Gobierno al tiempo que obligaría a las Cámaras a manifestar sus posibles disconformidades con el Proyecto presentado por el Gobierno, a

²⁶²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 18.

²⁶³PORTERO MOLINA, J.A.: "El control parlamentario del Presupuesto: Un ejemplo de control del Legislativo por el Ejecutivo". En, RAMIREZ, M. (Ed.): "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas". Barcelona: Labor, 1.978, págs. 347-348.

²⁶⁴Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 28.

²⁶⁵Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., 577.

través de su no aprobación²⁶⁶.

De este modo, la redacción del artículo 124.1 de la Constitución, tal y como es conocido actualmente bajo el ordinal de 134.1 de la Constitución española, reconoce a las Cortes Generales el derecho de enmienda en toda su plenitud, abandonando, según constataba en su momento E. RECODER DE CASSO, con el sistema seguido hasta entonces por los Reglamentos Provisionales de las Cámaras, consistente en la exigencia de una "enmienda constructiva" que llevara a cabo una compensación, con la finalidad de evitar un posible desequilibrio presupuestario, así como el traspaso de créditos entre secciones, y asegurando, en última instancia, la "intangibilidad" del proyecto en las sumas globales de cada uno de los aspectos de las clasificaciones orgánica y funcional.

Esta amplitud de la facultad de enmienda de las Cortes Generales respecto de la Ley de Presupuestos contrasta, a juicio del autor, además, con la disposición del apartado 5 del propio artículo 124 del Anteproyecto de Constitución, por cuanto "impide la libre iniciativa de las Cortes para modificar los Presupuestos, dando, incluso, un "paso atrás" respecto de la regulación contenida en los Reglamentos Provisionales de las Cámaras, donde las proposiciones de ley que afectaran a los ingresos o gastos del Presupuesto, únicamente debían ser sometidas a la conformidad del Gobierno, en el caso de que se hubieran aprobado con anterioridad "otras que, sumadas, supongan el 5 por 100 del total de créditos autorizados en el Presupuesto" (art. 108 Reglamento del Congreso de los Diputados y art. 103 del Reglamento del Senado)²⁶⁷

El apartado 5 del artículo 124 del Anteproyecto fue objeto de dos Votos particulares, presentados por el Grupo Parlamentario Comunista y por el Grupo Parlamentario Socialistas del Congreso²⁶⁸, y de una Enmienda (Número 693), presentada por el Sr. Tamames Gómez (Grupo Parlamentario

²⁶⁶Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 498.

²⁶⁷RECODER DE CASSO, E.: "Los Presupuestos del Estado en el Anteproyecto de Constitución española". Op. cit., págs. 370-372.

²⁶⁸El texto del Voto particular presentado por el Grupo Parlamentario Comunista al párrafo 5 del artículo 124 del Anteproyecto de Constitución es el siguiente: "5. Una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, si un proyecto o proposición de ley implica un aumento de gastos o una disminución de ingresos, deberá prever los medios de compensar el desequilibrio financiero que pueda producirse".

Por su parte, el Voto particular presentado por el Grupo parlamentario Socialistas del Congreso contiene la siguiente propuesta de redacción del apartado 5: "5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado cualquier otra ley que disponga nuevos o mayores gastos deberá indicar los medios para hacer frente a ellos" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 44 y 58, respectivamente).

Comunista)²⁶⁹, a la que se adhirió, a través de la Enmienda Número 562, el Sr. Morodo Leoncio (Grupo Mixto)²⁷⁰.

Todas estas redacciones alternativas comparten respecto al texto del Anteproyecto, la supresión de la referencia no sólo a la mención de la competencia exclusiva del Gobierno para presentar proyectos de ley que implicaran incremento del gasto o disminución de los ingresos, sino también al consentimiento de éste en relación a las posibles proposiciones o enmiendas que tuvieran como efecto la alteración del montante de ingresos y gastos presupuestados, estableciendo como única condición de las mismas la inclusión de una previsión "de medios" que mantenga los términos globales del balance presupuestario aprobado por las Cortes Generales.

Se trata, por lo tanto, de una contraposición que no hace sino poner de manifiesto diferentes perspectivas acerca del alcance de una posible modificación presupuestaria proveniente de las Cortes Generales y, en último término, sobre la vinculación más o menos inmediata de los Presupuestos Generales del Estado a las funciones propias del Gobierno, con mayor o menor menoscabo, en consecuencia, de la intervención parlamentaria en esta materia.

Porque, como se deduce de la redacción propuesta en los Votos particulares y de la Enmienda mencionados, la supresión de la referencia a la exclusividad del Gobierno para presentar proyectos de ley que impliquen o supongan incremento del gasto o disminución de los ingresos aprobados en la Ley de Presupuestos, así como la consiguiente autorización del Gobierno a una iniciativa parlamentaria de este carácter, coloca en una situación de paridad, en este ámbito, a la iniciativa legislativa gubernamental y parlamentaria²⁷¹ y, en última instancia, se concede a las Cámaras el mayor margen de actuación posible, pudiendo abarcar, incluso, el incremento o reducción de partidas presupuestarias o la creación o supresión de nuevas partidas no previstas en la Ley de Presupuestos ya

²⁶⁹Donde la redacción alternativa propuesta no difiere mucho de los Votos particulares anteriores. Concretamente, el apartado 5 del artículo 124 del Anteproyecto debía ser redactado, a juicio del enmendante, en los términos siguientes: "5. Una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, si un proyecto o proposición de ley implica un aumento de gastos o una disminución de ingresos, deberá prever los medios de compensar el desequilibrio financiero que pueda producirse" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 417).

²⁷⁰Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 351.

²⁷¹En este sentido, en la justificación que acompaña el Sr. Tamames Gómez a la presentación de su Enmienda se expone que la misma responde a la voluntad de "dar al Parlamento una auténtica función de iniciativa legislativa" (Enmienda núm. 693), criterio que resulta compartido por los Sres. Sánchez Ayuso y Morodo Leoncio, en su adhesión a la redacción propuesta por el Grupo Parlamentario Comunista (Enmienda núm. 562).

vigente, mediante la simple compensación con mayores o menores ingresos.

A juicio del Sr. Tamames Gómez en la defensa que de la Enmienda Número 693, que llevó a cabo ante el Pleno del Congreso de los Diputados, resulta injustificado -tomando como referencia la redacción de los artículos 60 y 109 de la Constitución española de 1.931-, el establecimiento de una "discriminación" del derecho de iniciativa de las Cortes Generales en relación con las "facilidades" que se conceden al Gobierno y, en última instancia -en tanto que "impide la libre iniciativa de las Cortes para modificar los Presupuestos"-, resulta contraria, afirmaba, a lo dispuesto previamente en el apartado 1 del mismo precepto, introduciendo, además, "un freno a posibles iniciativas de política económica de la Cámara como tal, quedando toda la actuación de política económica en manos del Gobierno"²⁷².

Tales argumentos se reiteran posteriormente en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, en relación al párrafo 5 del que se había convertido en artículo 126 -aprobado en el Informe de la Ponencia en términos exactamente idénticos al antiguo artículo 124.5 del Anteproyecto-, tratando de perfilar, además, determinados aspectos del mismo como por ejemplo, que los incrementos de gasto o reducciones de ingresos deban referirse al mismo ejercicio presupuestario²⁷³, así como distintas precisiones terminológicas tendentes a clarificar el sentido que debía darse a dicho apartado²⁷⁴.

Sin embargo, cabe destacar en el texto del apartado 5 la introducción de lo que podría considerarse un "error de redacción", en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, donde aparece el término "ingresos presupuestarios", cuando el texto aprobado por unanimidad en dicha Comisión, incorporando la Enmienda Número 35 del Sr. De la Fuente

²⁷²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., págs. 2356-2357.

²⁷³Como es el caso de la Enmienda Número 35, defendida por el Sr. Fraga Iribarne (Alianza Popular) (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1486), a la que se une posteriormente, en una Enmienda in voce, el Sr. Meilán Gil (Unión de Centro Democrático) (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., págs. 1488-1489).

²⁷⁴Así, a fin de "limitar al máximo el alcance" de una serie de expresiones que eviten "una interpretación lasa, y que al revuelo del capote de esta exigencia o circunstancia de entrañar aumento de gasto o disminución de ingresos se pueda invalidar cualquier iniciativa legislativa, bien sustantiva en cuanto a proposición de ley, bien parcial en relación con enmiendas a proyectos de ley", el Sr. Meilán Gil (Unión de Centro Democrático), en la Enmienda in voce, presentada al apartado 5 del artículo 126, propone la sustitución por la palabra supongan en lugar de entrañen (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1488).

(Alianza Popular), que, a su vez, es asumida en una Enmienda in voce del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, hacía referencia a los "ingresos presupuestados" tal, y como manifiesta expresamente el Sr. López Rodó en su intervención en la Comisión²⁷⁵.

No obstante, en defensa de la redacción aprobada en el Informe de la Ponencia, cabe señalar la argumentación contenida en la Enmienda Número 35, realizada por el Sr. Fraga Iribarne en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, afirmando que dicha Enmienda "trata del sutil equilibrio que se plantea siempre en estas cuestiones en todos los derechos parlamentarios para conseguir que el Gobierno tenga la iniciativa en materia presupuestaria y, al mismo tiempo, una responsabilidad de control del conjunto del gasto".

La prioridad gubernamental en esta materia concreta se vincula, a su juicio, "a la responsabilidad del Gobierno y del Ministerio de Hacienda, o de Economía en particular", pero no debe suponer la destrucción de "la posibilidad de que por vía de proposición de ley se puedan proponer cosas razonables que en algún caso puedan implicar aumento de gastos", de ahí que, afirma, es necesario establecer un "equilibrio, que es tradicional y viene básicamente del derecho parlamentario británico, que es el de que las proposiciones o enmiendas que entrañen aumento de gastos o disminución de ingresos requieran la conformidad del Gobierno para su tramitación"²⁷⁶.

Sin embargo, en opinión de F. ESCRIBANO LOPEZ, el apartado 5 del artículo 124 del Anteproyecto de Constitución venía a expresar un "intento de responsabilización exclusiva de la política de gasto por parte del Gobierno", dando lugar a la exclusión respecto de la misma, tanto de al minoría parlamentaria, como, incluso, de la mayoría, de tal modo que, afirmaba, "quiebra ciertamente un principio general de supremacía política del Parlamento"²⁷⁷.

Finalmente, el Pleno del Congreso de los Diputados vino a aprobar la redacción del apartado 1 del artículo 128 sin introducir modificación alguna respecto al contenido expresado en el originario párrafo 1 del artículo 124 del Anteproyecto de Constitución, al tiempo que aprobaba el apartado 5 del artículo 128 en idénticos términos a los que se recogían en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados²⁷⁸, redacción que no

²⁷⁵vid. Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1489.

²⁷⁶Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1486.

²⁷⁷ESCRIBANO LOPEZ, F.: "El Presupuesto del Estado en el marco político general". Op. cit., pág. 25.

²⁷⁸El texto de los apartados 1 y 5 del artículo 128 del Proyecto de

sufrirá más alteraciones en su tramitación parlamentaria que la introducida en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, aceptando una Enmienda de la Agrupación Independiente, donde se propone la división del contenido del párrafo 5 en dos apartados diferenciados, que pasan a constituir los apartados 5 y 6 del actual artículo 134 de la Constitución²⁷⁹.

Sin embargo, el desdoblamiento del contenido del anterior apartado 5 en dos apartados diferenciados, posee una especial trascendencia respecto al ejercicio del derecho de iniciativa legislativa por las Cortes Generales en relación a los Presupuestos Generales del Estado, de tal forma que, conviene reproducir, a los efectos que se mencionarán a continuación, el texto de ambos párrafos tal y como quedan redactados en el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado:

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

6. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación"²⁸⁰.

Cabe destacar, sin embargo, la "misteriosa" aparición -que permanece en el actual párrafo 6 del artículo 134 de la Constitución-, introducida en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, de la sustitución, en el apartado 5 del entonces artículo 128 del Proyecto de Constitución, de la palabra "gastos", por "créditos", sin que se hubiera formulado Voto particular ni Enmienda alguna en este sentido, "alteración" no exenta de trascendencia -pues, como ponen de manifiesto

Constitución aprobado por el Pleno del Congreso estaba redactado con el siguiente contenido:

"1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación".

(...)

"5. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., 2597).

²⁷⁹ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 4076.

²⁸⁰ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 4396.

numerosos estudios de especialistas cualificados en Derecho Financiero y Tributario, se trata de operaciones financieras de muy distinta naturaleza- y que, en última instancia, ha dado lugar, como se tendrá ocasión de comprobar, a interpretaciones doctrinales muy dispares del párrafo 6 del artículo 134 de la Constitución²⁸¹.

Esta división, unida a la "alteración" citada en el apartado 5 por el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, introduce la confusión respecto a si las limitaciones que, respecto al ejercicio de la facultad de proposición o enmienda, se contienen en el nuevo apartado 6, se refieren a la tramitación parlamentaria anual de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, es decir, a la facultad de enmienda regulada con carácter general en el apartado 1, o bien deben entenderse referidas al apartado 5 desdoblado y, por lo tanto, su referencia debe entenderse a la iniciativa legislativa parlamentaria ejercida -al igual que prevé el apartado 5 respecto al Gobierno-, con posterioridad a la aprobación anual de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

En este sentido, cabe señalar que con anterioridad al desdoblamiento del apartado 5, el Grupo Parlamentario Agrupación Independiente presentó al texto aprobado por el Congreso de los Diputados una Enmienda (Número 627) en la que, redactando el artículo 128 con el mismo texto, se proponía una alteración del orden de los párrafos, pues según se afirma en la justificación que acompaña a la citada Enmienda, los enmendantes entienden que "las limitaciones a la posibilidad de enmiendas del Presupuesto están hoy reconocidas con generalidad", si bien, respecto al texto aprobado por el Congreso, a su juicio, "no parece oportuno el lugar que esas limitaciones al aumento de gastos o disminución de ingresos se recogen en el artículo 128", propugnando, a fin de hacerlas coherentes con "la secuencia temporal del ciclo presupuestario", el lugar propuesto para el apartado 2, "en vez de figurar incluido, prestándose a confusión, en la segunda mitad del párrafo 5".

Desde tales premisas, el orden de redacción propuesto viene a ser, en lo que aquí respecta, el siguiente:

"1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.

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

(...)

²⁸¹ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1825.

6. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario"²⁸².

No obstante, durante la defensa de dicha Enmienda en el seno de la Comisión de Constitución del Senado, no se deduce que el Grupo Parlamentario enmendante considerase que el desdoblamiento del apartado 5, y la nueva ordenación propuesta, debiera tener como consecuencia que la limitación de la iniciativa legislativa parlamentaria se entendiera referida a la tramitación parlamentaria anual del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado pues, según se deduce de las palabras que, al respecto, formula el Sr. Fuentes Quintana, dicho Grupo Parlamentario acepta indistintamente, la ordenación propuesta en su Enmienda o bien la creación de un apartado 5 bis²⁸³.

De este modo, la "elaboración de los Presupuestos Generales del Estado" constituye una competencia propia del Gobierno, en ejercicio de su función ejecutiva, a través de la cual, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, éste lleva a cabo la "dirección de la política". De donde deriva, según señalaba el Sr. Echevarría Gangoiti (Unión de Centro Democrático), en su intervención en el Pleno del Congreso de los Diputados en contestación a la defensa de la Enmienda (Número 693), presentada por el Sr. Tamames Gómez (Grupo Parlamentario Comunista), durante el debate del apartado 5 del artículo 128 del Proyecto de Constitución que, una vez aprobada la Ley de Presupuestos Generales del Estado, se reconozca la prioridad al Gobierno en la presentación de proyectos de ley que impliquen aumento del gasto o disminución de los ingresos.

Porque, continúa el Sr. Echevarría, "hablar en unos términos de compensación" tiene "ciertas reminiscencias del más rancio modelo de economía clásica, en el que se concebía la economía fundamentalmente como un juego de equilibrio, una economía, en cierto modo, circunscrita y en la cual el término "desequilibrio" siempre tenía carácter peyorativo", considerando que, "desde la teoría general de Keynes, en 1.936, se ha perdido ese temor venerable al desequilibrio de la economía y, en particular, a la economía presupuestaria", pasando a convertirse en un instrumento fundamental de la política económica, hasta el punto de poder hablar, incluso, de la "política presupuestaria", en tanto "la posibilidad de manipular los saldos de superávit o déficit del presupuesto", constituyen instrumentos especialmente relevantes de la actuación económica, poniendo fin al "viejo pensamiento clásico" que -aferrándose al Presupuesto equilibrado-, expresaba la concepción neutral del Estado ante la economía.

²⁸²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 2931-2932.

²⁸³Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 4076.

Dentro del marco temporal anual en el que se mueve el Presupuesto del Estado, afirma el interviniente, donde sólo cabe la adopción de medidas económicas coyunturales, cualquier medida que adopte el Gobierno, una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, presentando un proyecto de Ley al Parlamento que modifique, en su caso, el saldo del Presupuesto aprobado por las Cámaras, "no rompe en modo alguno el pacto Gobierno-Parlamento que representa la ley de Presupuestos Generales, de tal manera que ni se rompe por parte del Gobierno unilateralmente ese pacto, ni se permite que unilateralmente el Parlamento lo rompa poniendo en juego el desajuste de la política económica general, que es competencia y responsabilidad del Poder ejecutivo"²⁸⁴.

Desde tales premisas, es preciso constatar una de las singularidades de la Ley de Presupuestos, que es su carácter anual, expresado en el apartado 2 del artículo 124 del Anteproyecto y que constituye, entre otros, un criterio de diferenciación de la Ley de Presupuestos respecto a la Ley del Plan, cuya existencia era prevista en el originario artículo 121 del Anteproyecto de Constitución²⁸⁵.

La distinción entre ambas figuras fue objeto de distintas intervenciones en los Debates Constituyentes y, en este sentido, cabe mencionar los criterios expuestos por el Sr. Fraga Iribarne (Grupo Parlamentario Alianza Popular), con ocasión de la defensa en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, de las Enmiendas (Números 71 y 691) presentadas al artículo 123 del Proyecto.

A su juicio, debía partirse de una concreta acepción del término "planificación", consistente "en la creación democrática de objetivos comunes, económicos y sociales, el establecimiento de fases para llegar a la consecución de los mismos y la utilización de los medios normales de que el Estado dispone, fundamentalmente, a través del presupuesto y la política monetaria", en contraposición a aquella otra planificación, "que es la planificación total, la organización central de la economía", llevada a la práctica por aquellos países que han adoptado el modelo marxista²⁸⁶.

Porque, según afirmaba el Sr. García Añoveros (Unión de Centro Democrático), en un turno en contra de la Enmienda (Número 125), defendida en el Pleno del Congreso de los Diputados por el Sr. Gastón Sanz, "para racionalizar la decisión en política económica hay que contemplar una perspectiva temporal amplia, no basta un mes ni un año, que es

²⁸⁴ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., págs. 2357-2358.

²⁸⁵ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 27.

²⁸⁶ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1449.

el marco presupuestario normal -y así es como se contempla también en nuestro proyecto de constitución-, sino un plazo más amplio, y esto, en definitiva, es el plan"²⁸⁷.

De este modo, la mayor vigencia temporal de las leyes de planificación viene a plantear una serie de cuestiones que no se suscitan en relación a la Ley de Presupuestos pues, como pone de manifiesto el Sr. Sánchez Agesta en un turno de rectificación en el debate sostenido en el Pleno del Senado sobre el artículo 130 del Proyecto, "uno de los fenómenos más importantes del mundo contemporáneo es el hecho de que al poder político se esté sumando un poder económico y que la planificación, en cuanto significa de dirección de la economía, significa también un poder de enriquecer y de arruinar, significa un poder económico que se suma al poder político", de ahí que la aceptación de la planificación tenga como condición el respeto a "esa serie de libertades fundamentales" afirmadas "en la sección primera y segunda" del Proyecto de Constitución²⁸⁸.

Sin embargo, según señalaba E. RECODER DE CASSO, "la entraña del problema de las relaciones entre Presupuesto-Plan, parece estar en la cuestión de si los Presupuestos tienen o no que adaptarse a los objetivos fijados por el Plan" y, en este sentido, afirma, si el Plan "tiene alguna virtualidad, es programar objetivos a medio plazo, cuya eficacia estriba en que se cumplan, y no es razonable que, por el solo hecho de no haber sabido encontrar fórmulas jurídicas capaces de conseguir que la Ley de Presupuestos deba ajustarse a la Ley del Plan, quede el Plan a merced de lo que decidan, en cada caso, mayorías circunstancialmente formadas en el Parlamento", de tal modo que, a su juicio, el Anteproyecto de Constitución permitía dos opciones: la "actividad económica sin planificar", y la "actividad económica planificada", señalando que, en este último caso las relaciones entre el Plan y el Presupuesto, deberían ser resueltas en la tramitación parlamentaria del Anteproyecto de Constitución²⁸⁹.

En todo caso, la Ley de Plan estaba prevista, en la redacción originaria contenida en el artículo 121 del Anteproyecto de Constitución, con un carácter potestativo para el Gobierno, carácter que permanece inalterado a lo largo de toda la tramitación parlamentaria del precepto, en idéntico sentido al que, actualmente, reconoce el artículo 131.1 de la Constitución, y que resulta en clara contraposición al imperativo "deberá presentar" con que, asimismo, el artículo

²⁸⁷ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 2338.

²⁸⁸ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 4819.

²⁸⁹ RECODER DE CASSO, E.: "Los Presupuestos del Estado en el Anteproyecto de Constitución española". En, "Estudios sobre el Proyecto de Constitución". Op. cit., págs. 387-389.

124 del Anteproyecto -sin que haya sufrido ninguna modificación en relación al actual artículo 134 de la Constitución-, se refiere al Gobierno respecto a la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Sin embargo, el carácter anual de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, aún cuando era establecido en la redacción contenida en el artículo 124.2 del Anteproyecto, dicho texto preveía ciertas excepciones al principio general de la vigencia anual de los Presupuestos Generales del Estado, como era el caso de "lo relativo a inversiones", en relación a las cuales, señalaba, "las anualidades deberán constar expresamente"²⁹⁰.

La redacción de este apartado 2 fue objeto de una Enmienda (Número 779) del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, en la que se proponía diferir la regulación de la vigencia de "los ingresos y gastos del sector público estatal" a las prescripciones establecidas por la ley, en una redacción ciertamente confusa, pues no excluía la regulación de dichos extremos por parte de la misma Ley de Presupuestos o por cualquier otra, al tiempo que ignoraba la vigencia del principio de bifurcación de legalidad tributaria²⁹¹, mientras que, por su parte, el Sr. de la Fuente (Alianza Popular), presentó una Enmienda (Número 35) al apartado 2 del artículo 124 del Anteproyecto en la que solicitaba la supresión de la referencia constitucional al carácter anual de los presupuestos por entender que resultaba "innecesaria"²⁹².

Tales propuestas, no obstante, fueron rechazadas en el Informe presentado por la Ponencia, donde el apartado 2 queda redactado con el siguiente tenor: "2. Los Presupuestos Generales del Estado incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y tendrán carácter anual"²⁹³.

De este modo, dada la vinculación de la Ley de Presupuestos con el ejercicio presupuestario para el que ha sido aprobada, el apartado 3 del Anteproyecto, imponía al Gobierno la obligación de "presentar ante el Congreso de los Diputados los presupuestos generales del Estado", con una anticipación de "al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior" pues, según prevé el párrafo 4 del artículo 124 del Anteproyecto, "si los presupuestos no pudieran ser votados antes del primer día del año económico siguiente,

²⁹⁰ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 28.

²⁹¹ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 498.

²⁹² Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 151.

²⁹³ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 621.

se prorrogará por trimestres la vigencia de los anteriores, sin que estas prórrogas puedan exceder de tres".

En este sentido, la utilización de la expresión "no pudieran ser votados" parece aludir a un supuesto distinto al de la negativa de las Cámaras a aprobar los Presupuestos, concretamente, a la circunstancia de que no existiera manifestación de voluntad de las Cortes Generales sobre los mismos, es decir, al supuesto de que los Presupuestos no llegaran antes del primer día del ejercicio presupuestario siguiente al trámite parlamentario de la votación, de tal modo que, tal y como aparecía en la redacción del Anteproyecto, la prórroga por trimestres de la vigencia del Presupuesto anterior no constituía una consecuencia ligada a la no aprobación parlamentaria de los Presupuestos del ejercicio económico correspondiente, sino a la no conclusión del procedimiento legislativo de la Ley de Presupuestos.

No obstante, la expresión "votados" viene a ser sustituida por la de "aprobados" en el Informe de la Ponencia²⁹⁴, dando una nueva redacción al precepto de acuerdo con las propuestas de las Enmiendas Número 779, del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático²⁹⁵ y (Número 450, presentada por el Grupo Socialista del Congreso²⁹⁶, suprimiendo, asimismo, el sistema de prórrogas sucesivas y limitadas del Presupuesto anterior, para establecer el sistema de la prórroga automática de carácter indefinido²⁹⁷.

²⁹⁴ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 621.

²⁹⁵ Así, la Enmienda presentada por el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, propone la redacción del apartado 4 del artículo 124 del Anteproyecto con el siguiente tenor: "4. Si los Presupuestos no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. .498).

²⁹⁶ Según la justificación que acompaña a la Enmienda número 450, a juicio del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, "no parece deseable ni que se prorroguen los presupuestos por trimestres ni la limitación de las prórrogas, limitación, por otra parte, a la que en el anteproyecto no se liga ninguna consecuencia jurídica", proponiendo como redacción alternativa del párrafo 4 del artículo 124, la siguiente: "Si los presupuestos no pudieran ser votados antes del primer día del año económico siguiente se considerarán automáticamente prorrogados los anteriores hasta la publicación de los nuevos en el Boletín Oficial del Estado" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., págs. 311-312).

²⁹⁷ No obstante, la cuestión relativa a la prórroga indefinida de los Presupuestos anteriores, fue concretada en el debate de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado, a través de la aceptación de una Enmienda in voce de mera corrección, propuesta por el Senador Sr. Villodres García en la que - aludiendo a la redacción del artículo 101.2 del Reglamento del Senado, la vigencia de la prórroga, terminaba con la aprobación de los nuevos Presupuestos-, se aprueba el apartado 4, con la corrección propuesta por el Sr. Villodres, por

Sin embargo, la sustitución de la expresión "votados" por la de "aprobados" supone una transformación radical del entendimiento de la función desarrollada por las Cortes Generales en materia presupuestaria²⁹⁸. Por otro lado, más coherente con el contenido de los artículos 71 y 124.1 del Anteproyecto de Constitución-, pues alude, directamente, a la existencia de un posible pronunciamiento negativo de las Cámaras respecto al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado presentado por el Gobierno, al tiempo que, la supresión del sistema de prórrogas sucesivas y delimitadas, viene a suponer, en última instancia -dada la ausencia de consecuencias jurídico-políticas, inmediatamente derivadas de la no aprobación parlamentaria de los Presupuestos-, la continuación de la política económica del Gobierno que, en su momento, obtuvo la aprobación parlamentaria.

Frente al sistema de prórroga adoptado por el Anteproyecto, F. ESCRIBANO LOPEZ, estimaba "más conveniente" una limitación de la misma que evitara la posibilidad de una posible vigencia "de nueve meses de los Presupuestos anteriores", a través de la utilización de "prórrogas mensuales" que tuvieran como límite un "trimestre".

Pero, además, en su opinión, el Anteproyecto de Constitución contenía, a este respecto, una "importante laguna", en tanto dejaba sin determinar las consecuencias derivadas de la circunstancia que, llegado el término de los nueve meses, no se hubiera logrado la aprobación de los nuevos Presupuestos, situación que, afirmaba, debía ser interpretada como un "voto de desconfianza" en los términos y con las consecuencias establecidas en los artículos 91 y 92 del Anteproyecto de Constitución²⁹⁹.

En todo caso, la competencia para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado por el Gobierno, se encontraba delimitada en el artículo 124.2 del Anteproyecto de Constitución a través del establecimiento de un contenido "necesario", y de un límite temporal de los Presupuestos Generales del Estado señalando, en este sentido, que "los presupuestos generales del Estado incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y tendrán carácter

asentimiento de los miembros de la Comisión (Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1620).

²⁹⁸Garantizado, en todo caso, por la expresa prohibición contenida en el artículo 66 apartado 3 del Anteproyecto, según el cual -y sin ninguna modificación respecto a esta redacción a lo largo de la tramitación parlamentaria-, se exceptúan de la posibilidad de delegación de las Cámaras en Comisiones legislativas permanentes, la aprobación de proyectos o proposiciones de ley, "la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 18).

²⁹⁹ESCRIBANO LOPEZ, F.: "El Presupuesto del Estado en el marco político general". Op. cit., pág. 25.

anual, salvo en lo relativo a inversiones. En este caso, las anualidades deberán constar expresamente"³⁰⁰.

Rechazando las Enmiendas Número 35, presentada por el Sr. de la Fuente, y Número 779, formulada por el Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático, la Ponencia procede a una nueva redacción del apartado 2 del artículo 124 del Anteproyecto, con el siguiente tenor "Los Presupuestos Generales del Estado incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y tendrán carácter anual"³⁰¹, siendo aprobado con esta redacción en el Pleno del Congreso de los Diputados.

A pesar de no haberse presentado enmienda alguna en este sentido, en el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado, el apartado 2 del entonces artículo 133 es redactado con un contenido muy semejante al actual artículo 134.2 de la Constitución, "Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de todos los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado"³⁰², siendo suprimida la expresión "todos" en la redacción del precepto aprobada por la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre el Proyecto de Constitución, donde el artículo 134.2 del Proyecto recibe la redacción actual³⁰³.

Pero, además, el contenido de la Ley de Presupuestos, según el tenor literal del artículo 124.6 del Anteproyecto de Constitución, quedaba limitado negativamente por la prohibición de que la Ley de Presupuestos creara "nuevos impuestos"³⁰⁴.

En este sentido, en la Enmienda Número 693, presentada por el Sr. Tamames Gómez (Grupo Parlamentario Comunista), se proponía al efecto una nueva redacción de dicho apartado, según la cual "La Ley de Presupuestos no puede crear nuevos impuestos. Podrán, no obstante, ser objeto de modificación en dicha ley los tipos de los impuestos existentes", a fin, según se afirmaba, de facilitar "la flexibilidad del sistema tributario"³⁰⁵, Enmienda que fue rechazada por la Ponencia constitucional por entender que "en todo caso la modificación de los tipos debe ser objeto de una ley específica de los

³⁰⁰Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 28.

³⁰¹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 577.

³⁰²Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV. Op. cit., pág. 4396.

³⁰³Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. IV., pág. 5070.

³⁰⁴Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 28.

³⁰⁵Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 417.

tributos correspondientes y no de la ley de Presupuestos"³⁰⁶.

De este modo, según el Informe de la Ponencia, el apartado 6 del entonces artículo 126 del Proyecto de Constitución, la prohibición inicialmente contenida respecto a la creación de tributos por la Ley de Presupuestos, venía a extenderse, de modo expreso, a la modificación de los mismos, afirmando que la Ley de Presupuestos "no puede crear ni modificar tributos"³⁰⁷.

Sin embargo, en el debate del entonces artículo 126.6 del Proyecto de Constitución en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, fue presentada una Enmienda in voce del Grupo Parlamentario Socialistas de Catalunya, en la que el Sr. Lluçh Martin proponía "eliminar las dos palabras ni modificar " por entender que su referencia no resulta adecuada, "por razones de política económica general".

Porque, según estimaba, "en una política económica contemporánea el Estado es responsable del cumplimiento de ciertos objetivos como el nivel de paro, el nivel de precios o el ritmo de crecimiento, y esto exige una flexibilidad notable de los instrumentos económicos por parte del Gobierno", considerando que "no dotar de estos instrumentos adecuados al Poder ejecutivo sería un paso, evidentemente, negativo" y, por lo tanto, admitiendo la posibilidad de que "la Constitución debe permitir esta adaptación para que no tengamos que correr el riesgo de los reajustes de los mecanismos de mercado", circunstancia que, se según afirma, "no es algo específico de la situación española, sino que es una consecuencia del surgimiento con poder político de las hasta ahora clases subalternas, en la modificación de los objetivos económicos generales".

De este modo, afirmaba, "evitar los costos de la inestabilidad capitalista significa que el Gobierno tenga que tener una mayor capacidad de maniobra que comprende esta posible modificación de tributos"³⁰⁸.

En contra de la Enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Socialistas de Catalunya, el Sr. López Rodó, manifestaba que parece "extraordinariamente peligroso que se conceda al Gobierno la facultad de poder modificar tributos a través de la vía de la Ley de Presupuestos" por cuanto "en el apartado anterior de este mismo artículo 126 se señala una vía especial para la aprobación de la Ley de Presupuestos".

³⁰⁶ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 578.

³⁰⁷ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 622.

³⁰⁸ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1486.

Porque, según estimaba el Sr. López Rodó, con la aprobación de la Enmienda presentada por Socialistes de Catalunya, "podría ocurrir que el Gobierno, en la Ley de Presupuestos, introdujera una modificación esencial, una modificación sustancial en una ley tributaria y que cuando se publicara en el Boletín de las Cortes el proyecto de ley de presupuestos, y los Diputados quisieran presentar enmiendas, ante esa modificación sustancial de una ley tributaria, se encontraran con que el Gobierno veta esas enmiendas, con que el Gobierno dice que no da su conformidad para que se tramiten las enmiendas, porque, si se tramitan las enmiendas, naturalmente se producirá una disminución en los ingresos presupuestarios previstos".

La posición sostenida por el Sr. López Rodó se fundaba en la consideración de que "no basta, pues, con decir que el Gobierno no podrá crear nuevos tributos en la Ley de Presupuestos, porque ya va siendo difícil inventar nuevos tributos", de tal modo que, a su juicio, "lo esencial, lo que tiene verdadera importancia, es modificar los tributos y, si esta modificación de tributos se puede hacer por la puerta falsa de la Ley de Presupuestos, nos encontraremos con una modificación sustancial del sistema tributario que no habrá sido discutida siquiera en el Congreso, porque el Gobierno habrá negado su conformidad a la tramitación de la enmienda correspondiente", considerando, además, que esta posibilidad "está en contra de nuestra tradición legislativa más genuina"³⁰⁹.

La discusión de la Enmienda in voce presentada por el Grupo Parlamentario Socialistes de Catalunya, vino a suponer la presentación de una Enmienda transaccional, también in voce, por el Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático, proponiendo como redacción del apartado 6 del artículo 126 del Proyecto de Constitución que "la Ley de Presupuestos no puede crear tributos y a continuación podrá modificarlos cuanto una ley presupuestaria sustantiva lo prevea".

La prohibición de crear tributos mediante las Leyes de Presupuestos constituye, según afirmaba el Sr. Meilán Gil en defensa de la citada Enmienda, una prevención "tradicional en esta técnica legislativa de buena ordenación de la Hacienda Pública", por cuanto, según afirmaba, "muchas veces los presupuestos se han utilizado efectivamente como vías indirectas para introducir modificaciones que deberían ser introducidas de una manera frontal en las leyes sustantivas", lo que no impedía, a juicio del Sr. Meilán Gil, que a través de la admisión de la modificación, fuera posible "conciliar una cierta flexibilidad con un cierto mantenimiento de este principio", de tal modo que, "si la modificación fuese tan amplia que de hecho equivaliese a la creación de tributos, estaríamos burlando el principio anteriormente expresado".

³⁰⁹ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1487.

En contra de la opinión defendida por el Sr. Meilán Gil, el Sr. López Rodó (Grupo Parlamentario Alianza Popular), señalaba que "al decir que la Ley de Presupuestos podrá modificar los tributos, cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea", suponía admitir "que una ley ordinaria dé un cheque en blanco al Gobierno para que éste pueda modificar tributos por la vía de la Ley de Presupuestos" cuando, en su opinión, "la Ley de Presupuestos tiene una tramitación especial que coloca a los Diputados en la indefensión".

Pero además, según manifestaba el Sr. López Rodó, "hasta tal punto la Ley de Presupuestos y las demás leyes tributarias son completamente distintas que pertenece la tramitación y el estudio de una y otras leyes a dos Comisiones distintas de esta Cámara", ya que la Ley de Presupuestos "va a la Comisión de Presupuestos y las leyes tributarias van a la Comisión de Hacienda", de tal modo que, afirmaba, admitir la posibilidad de modificaciones tributarias por la Ley de Presupuestos, "produciría una interferencia en la competencia de dos Comisiones del Congreso"³¹⁰.

En todo caso, la Enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático al apartado 6 del artículo 126 del Proyecto de Constitución, fue aprobada por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, incorporándose al Dictamen de la misma con la redacción actual del artículo 134.7 de la Constitución española, sin que fuera objeto de ulteriores modificaciones en la tramitación parlamentaria.

En relación a la intervención parlamentaria en materia presupuestaria, concretada en el artículo 124.1 del Anteproyecto de Constitución, a través del examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, según estimaba J.A. PORTERO MOLINA, "la aprobación del presupuesto es lógicamente la atribución cumbre, por así decirlo, de las Cámaras", en tanto que, "teóricamente supone una triple posibilidad: la de prestar su conformidad al proyecto gubernamental, la de enmendarlo y, en su caso, la de devolverlo por no estimarlo satisfactorio"³¹¹, sin embargo, afirma, "el anteproyecto constitucional español debilita o anula la iniciativa parlamentaria" mediante una serie de mecanismos.

En primer término, en opinión de autor precitado, cabe señalar que a pesar del reconocimiento en el anteproyecto de Constitución de la "iniciativa parlamentaria en orden a enmendar el proyecto gubernamental en su artículo 124.1", en todo caso, "serán los Reglamentos de ambas Cámaras los que,

³¹⁰ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., págs. 1489-1490.

³¹¹ PORTERO MOLINA, J.A.: "El control parlamentario del Presupuesto: Un ejemplo de control del Legislativo por el Ejecutivo". En, RAMIREZ, M. (Ed.): "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas". Op. cit., pág. 348.

dentro del capítulo especial dedicado al procedimiento legislativo presupuestario", determinen las condiciones de su ejercicio³¹², así como las "enmiendas que proponen aumento de gastos o disminución de ingresos" que, según los artículos 108,3 y 103 de los Reglamentos del Congreso y del Senado, respectivamente, "quedan sujetas para su tramitación a la decisión del gobierno".

Pero, en última instancia, afirmaba J.A. PORTERO MOLINA, "la limitación de la acción parlamentaria, reconocida en el anteproyecto en su artículo 124,1, se verá extremadamente agudizada, puede decirse que anulada, por la incidencia de dos factores fundamentales". De un lado, señalaba, "el que se deriva de la naturaleza técnica del proyecto que debido a su complejidad se convierte así poco menos que en inaccesible para el Parlamento, generalmente profano en la materia", situación que se reproduce, aunque "en menor grado", a su juicio, "en la acción de las comisiones". En segundo lugar, cabe señalar "la urgencia con la que habitualmente se exige la tramitación de la ley de presupuestos, y que motiva el establecimiento de un plazo preclusivo de tal forma que concluido éste, entrará en juego el mecanismo de las prórrogas"³¹³.

Asimismo, desde la perspectiva de la "forma jurídica" que debe adoptar la manifestación de la voluntad de las Cámaras mediante la "aprobación" de los Presupuestos Generales del Estado, la redacción del Anteproyecto de Constitución tampoco resulta muy esclarecedora.

En este sentido, dado que en la letra h) del citado artículo 72 del Anteproyecto de Constitución, la reserva de ley afectaba a "Los Presupuestos del Estado" y, en la letra i) del mismo precepto, a "las cuestiones financieras y fiscales, así como los textos básicos de la planificación y ordenación económica y social"³¹⁴, suprimida la reserva de ley en el Informe de la Ponencia, la "forma" de los Presupuestos Generales del Estado queda reducida a la alusión contenida en el artículo 126.6 al señalar -introduciendo una especialidad únicamente referida a la Ley de Presupuestos-, que ésta "no puede crear ni modificar tributos"³¹⁵.

³¹² Señalando, a este respecto que, según la redacción de los artículos 107,2 del Reglamento del Congreso y 102 del Reglamento del Senado, "aquellas enmiendas que supongan aumento de crédito en algún concepto, únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, en la propia enmienda se propone una baja de igual cuantía en otro concepto de la misma sección".

³¹³ PORTERO MOLINA, J.A.: "El control parlamentario del Presupuesto: Un ejemplo de control del Legislativo por el Ejecutivo". En, RAMIREZ, M. (Ed.): "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas". Op. cit., pág. 350.

³¹⁴ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 19.

³¹⁵ Como puede comprobarse de la lectura del tenor literal del artículo 126,

Una nueva referencia a la "forma" de ley de los Presupuestos Generales del Estado, viene a ser introducida en el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado -sin que se presentara al respecto ninguna enmienda en este sentido³¹⁶-, donde el apartado 4 del artículo 133 es redactado con el siguiente tenor: "Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos"³¹⁷.

En todo caso, cabe destacar, a lo largo de los Debates constituyentes del artículo 124 del Anteproyecto de Constitución -y a diferencia de las explícitas consideraciones que se hicieron respecto del principio de legalidad tributaria³¹⁸-, la ausencia de referencias a la "forma" de los

cuyo texto es el siguiente:

1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los presupuestos generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.

2. Los presupuestos generales del Estado incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y tendrán carácter anual.

3. 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.

4. Si los presupuestos no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores.

5. Aprobados los presupuestos generales del Estado, únicamente el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos, y toda proposición o enmienda que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

6. La ley de presupuestos no puede crear ni modificar tributos" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 621).

³¹⁶Las dos únicas enmiendas presentadas al artículo 128 del texto del Proyecto aprobado por el Congreso de los Diputados fueron la enmienda total número 550, de D. Lluís Xirinacs i Damians (Grupo Mixto), y en la que, propugnando el modelo de Estado confederal, se propone una nueva redacción del precepto donde, básicamente, se sustituye, en una redacción armónica, la expresión "Estado" por la de "Confederación", y la número 627, del Grupo Parlamentario Agrupación Independiente, cuyo objeto es la simple alteración de párrafos en un nuevo orden que se propone (Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., págs. 2894 y 2931, respectivamente).

³¹⁷Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. III. Op. cit., pág. 4396.

³¹⁸En este sentido, cabe reproducir las palabras del Sr. Bravo de Laguna Bermúdez, en contestación en el Pleno del Congreso de los Diputados a la enmienda presentada al artículo 127 del Proyecto por el Sr. Sodupe Corcuera, afirmando que

Presupuestos Generales del Estado, cuyas referencias constitucionales se limitan a las contenidas en los apartados 4 y 7 del artículo 134 de la Constitución en las que se alude de modo expreso a la "Ley de Presupuestos".

c) El control parlamentario en materia presupuestaria.

Al margen de la función de aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, el texto del Anteproyecto prevé, en su artículo 127³¹⁹, un tipo de intervención parlamentaria "ex post facto" y de carácter "mediato" o "indirecto", respecto a la ejecución de los contenidos de la Ley de Presupuestos creando, a tal fin, un órgano específico, el Tribunal de Cuentas, configurado bajo la "dependencia directa de las Cortes" y ejerciendo sus funciones "por delegación de ellas" (apartado 2).

El tenor del artículo 127 del Anteproyecto de Constitución resultaba, en opinión de R. DE MENDIZABAL ALLENDE, "elogiable", en tanto expresaba un "progreso notorio" respecto del proceso histórico de configuración del Tribunal de Cuentas, aunque, a su juicio, presentaba ciertas "imprecisiones técnicas, omite

la "potestad originaria para establecer tributos" a que se refiere el apartado 1 del artículo 127 del Dictamen, debe entenderse como una "consecuencia directa del concepto de soberanía" y que, a este respecto, el apartado 2 del artículo 1 del Proyecto afirma que "la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan todos los poderes del Estado", de tal forma que, la referencia "mediante ley" de dicho precepto, "consagra el principio de reserva de ley en materia impositiva, pues sólo los órganos legislativos estatales, y no cualesquiera otros, están facultados originariamente para crear impuestos", pues "en esos órganos legislativos estatales está la representación del pueblo español" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 2353).

³¹⁹El texto del artículo 127 según el Anteproyecto de Constitución era el siguiente:

"1. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán anualmente y serán censuradas por el Tribunal de Cuentas. Este, sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos, remitirá a las Cortes un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades ministeriales en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

2. El Tribunal de Cuentas es el órgano fiscalizador de todas las cuentas del Estado. Dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas.

3. Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de la misma inamovilidad e independencia que los jueces.

4. Una ley orgánica regulará su composición, organización y funciones" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 28).

una configuración funcional exacta, parece delimitar con excesiva angostura el ámbito de su competencia" y, en definitiva, sería susceptible de ciertas matizaciones que, en el marco del enfoque establecido por los constituyentes, perfeccionaran su contenido.

En este sentido, a juicio del autor, la primera de las correcciones a introducir en la configuración constitucional del Tribunal de Cuentas, debería consistir en "reflejar plásticamente" su total y completa independencia respecto de la Administración Pública, en tanto el enjuiciamiento de la responsabilidad contable y la actividad de fiscalización se refieren "de modo directo y preferente", a la actividad del Ministerio de Hacienda, entendiéndose que la previsión contenida al respecto en el apartado 2 del artículo 127 del Anteproyecto, quizá no resultara "suficiente" para garantizar esta independencia.

Por este motivo, propugnaba el establecimiento de una "incompatibilidad absoluta" que impidiera el nombramiento para cargo alguno en el Tribunal de Cuentas, de quienes hubieran desempeñado cargos gubernamentales o administrativos que implicaran, directa o indirectamente, "la rendición de cuentas o el manejo de fondos públicos, la ordenación de gastos o pagos o su intervención en cualquiera de los organismos "sometidos a la jurisdicción del Tribunal o en empresas contratistas o concesionarias de obras o servicios públicos".

Asimismo, el reconocimiento de la naturaleza esencialmente judicial del Tribunal de Cuentas que, en opinión de R. DE MENDIZABAL ALLENDE, se contenía en el artículo 127 del Anteproyecto de Constitución, exigiría su ubicación en el marco del Título VI que regula el "Poder judicial", o "a continuación de éste, en otro con rúbrica específica".

En relación al ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas, el autor precitado entendía conveniente una mayor concreción de la naturaleza y efectos jurídicos de la actividad fiscalizadora, así como su ampliación a las Comunidades Autónomas y a las Administraciones Locales.

En último término, los conflictos que pudieran suscitarse entre el Tribunal de Cuentas y los tribunales ordinarios, deberían quedar sometidos al régimen jurídico "establecido en la Ley de 17 de Julio de 1948", mientras que aquellos que tuvieran lugar entre este órgano y cualquier otro órgano de la Administración pública, "se encomendarían al Tribunal Constitucional", en el sentido en que ya fue previsto por la Constitución de la II República respecto al Tribunal de Garantías Constitucionales³²⁰.

La significación constitucional del Tribunal Cuentas,

³²⁰MENDIZABAL ALLENDE, R. de: "El Tribunal de Cuentas y su encuadramiento constitucional". En, "Estudios sobre el Proyecto de Constitución". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.978, págs. 478-483.

según expresaba el Sr. Fraga Iribarne en una intervención en el debate del artículo 130 del Proyecto de Constitución en el Pleno del Congreso de los Diputados, derivaba de "la necesidad de que las Cortes dispongan de los datos que le dé el Tribunal de Cuentas para poder ejercer su función de control político" y, más específicamente, "de control presupuestario", que es "la función más antigua de todos los Parlamentos, sobre todo de las Cámaras bajas" y que, junto con la función de "aprobar los presupuestos, es decir, los gastos y los ingresos del Estado", constituye "lo que se llama tradicionalmente el ejercicio del poder de los cordones de la bolsa"³²¹.

Así, el Tribunal de Cuentas se configura como el "órgano fiscalizador de todas las cuentas del Estado", al que deberán rendirse anualmente "las cuentas del Estado y del sector público estatal", sobre las cuales "remitirá a las Cortes un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades ministeriales en que, a su juicio, se hubiere incurrido" (apartado 1).

La tramitación parlamentaria en los Debates Constituyentes de este precepto viene caracterizada, como puede observarse del contraste del artículo 127 del Anteproyecto y de su redacción final aprobada como artículo 136 de la Constitución, por un proceso de "difuminación", de "desdibujamiento" -de los ya de por sí indefinidos términos del texto del Anteproyecto-, tanto del objeto de la fiscalización parlamentaria como de los sujetos que intervienen en la misma, así como de los efectos que de ella se derivan.

De este modo, en el primero de los aspectos indicados, cabe resaltar, en la redacción originaria del Anteproyecto la ausencia de una referencia explícita a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, cuestión que fue objeto de una propuesta de modificación a través de la Enmienda Número 779 presentada por el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático, en la que se sugería la introducción en dicho artículo de la referencia a las Leyes de Presupuestos³²².

No obstante, la mayor parte de las Enmiendas presentadas tienden a generalizar el objeto de la actividad fiscalizadora pues, como afirmaba el Sr. Fraga Iribarne, en una Enmienda in voce, presentada en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, a través de la supresión de la referencia a las

³²¹Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 2362.

³²²La redacción de un apartado 2 del artículo 127, por parte de este Grupo Parlamentario tiene el siguiente tenor: "2. El Tribunal de Cuentas remitirá a las Cortes un informe anual sobre su actividad, en el que se pondrá de manifiesto la opinión que le merezca los términos en que hayan sido cumplidas las Leyes de Presupuestos y las demás de carácter fiscal, así como las infracciones y responsabilidades en que se hubiere incurrido" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 499).

"cuentas anuales", se perfecciona técnicamente el Informe de la Ponencia, "porque hay una [cuenta] que es anual por parte del Estado, pero hay otras que se rinden mensualmente y no por el Gobierno, sino directamente por distintos organismos"³²³.

Las Enmiendas presentadas en este sentido en el Congreso de los Diputados al Anteproyecto de Constitución, pueden ser agrupadas sobre la base de la atribución del objeto de la fiscalización a "la actividad económico-financiera del sector público"³²⁴; a "las cuentas" y a "la gestión económica del Estado, del sector público estatal y de los órganos autonómicos"³²⁵; a "todas las cuentas del Estado"³²⁶; de "todas las cuentas del Estado, así como de la gestión presupuestaria económica y monetaria del mismo"³²⁷, quedando redactado finalmente, en el Informe de la Ponencia, bajo el ordinal de artículo 129.2, del siguiente modo: "2. El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y de las Comunidades Autónomas así como del sector público de ambos"³²⁸.

Uno de los mayores problemas de redacción de este precepto proviene de la relación de dependencia de Tribunal de Cuentas con respecto a las Cortes (apartado 1, segundo inciso del artículo 130), al tiempo que, según se contenía en el Dictamen de la Comisión, se reconocía al mismo una "jurisdicción propia" (apartado 2, segundo inciso del artículo 130)³²⁹, planteándose por el Grupo Parlamentario Comunista, en la defensa de

³²³ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1493.

³²⁴ Enmiendas (Número 73), de D. Gregorio López Bravo (Alianza Popular) (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 180); (Número 300), del Grupo Parlamentario Socialistas de Catalunya (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 261); (Número 349), del grupo Socialista del Congreso ((Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 280); (Número 698), de D. Emérito Bono Martínez (Grupo Parlamentario Comunista) (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 432).

³²⁵ Enmienda (Número 779) del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 499).

³²⁶ Enmienda (Número 177), del Grupo Parlamentario de Minoría Catalana (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 219).

³²⁷ Enmienda (Número 773), de D. M. Teresa Revilla López (Unión de Centro Democrático) (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 479).

³²⁸ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 622.

³²⁹ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1825.

Enmiendas en el Pleno del Congreso, la posibilidad de volver a la redacción del Anteproyecto, donde se contenía la expresión "sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos", por entender que la expresión contenida en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, introducía una confusión en relación con la dependencia de este órgano de las Cortes Generales³³⁰.

No obstante, según manifestó el Sr. García Añoveros en una intervención con objeto de la explicación de voto de Unión de Centro Democrático frente a la opinión del Grupo Parlamentario Comunista, debía distinguirse la competencia fiscalizadora del Tribunal de Cuentas de la de las Cortes Generales, mucho más amplia en el caso del Tribunal, "de ahí que el Tribunal de Cuentas" tenga "una jurisdicción propia si se compara con la competencia que las Cortes tienen en materia económica presupuestaria, y esa jurisdicción propia afecta a cuestiones que son competencia de las Comunidades autónomas o de los entes locales", debiendo entenderse que la actuación del Tribunal en tales ámbitos rebasa el carácter de la delegación de las Cortes Generales ya que, de lo contrario, las Cortes se inmiscuirían "en cuestiones que no son de su competencia; y no son competencia de estas Cortes los problemas presupuestarios y financieros de las Comunidades autónomas, ni de los entes locales".

Desde esta perspectiva, señalaba el Sr. García Añoveros, "el Tribunal de Cuentas no es un tribunal de Cuentas que emane de estas Cortes para la competencia exclusiva de estas Cortes en materia presupuestaria, que es la materia presupuestaria estatal, que afecta a los presupuestos del Estado y al sector público estatal", actuando por "delegación de estas Cortes preparándoles el acto final en materia económica", que es la "aprobación de la Cuenta general del Estado, que no es sólo la del Estado, sino la Cuenta general que afecta a todas aquellas entidades incluidas en los Presupuestos Generales del Estado, y que no es sólo el Estado en sentido propio, sino de todos los organismos autónomos que integran el sector público estatal".

Las Cortes Generales, sin embargo, continuaba el interviniente, no tienen competencia "para aprobar la Cuenta General de las Comunidades Autónomas" ni, en su caso, la "de los entes locales", mientras que el Tribunal de Cuentas "sí tiene competencia (...), para examinar las cuentas de estas Comunidades Autónomas y, por supuesto, aunque no se dice expresamente, también de las Entidades locales"³³¹.

³³⁰ Así, en la Enmienda (Número 130), defendida en el Pleno del Congreso de los Diputados por el Sr. Tamames Gómez (Grupo Parlamentario Comunista), se afirmaba que "la jurisdicción da idea de poder propio y amplio, virtualmente independiente, incluso de fuero para regularse a sí mismo" quedando "en el marco de la ambigüedad la dependencia directa de las Cortes y el ejercicio de las funciones del Tribunal por delegación de las Cortes" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 2361).

³³¹ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág.

En todo caso, en la explicación de voto del Grupo Parlamentario Socialistas del Congreso ante el Pleno del Congreso de los Diputados, el Sr. Barón Crespo, ponía de manifiesto la relevancia que adquiere la voluntad de los Constituyentes de considerar como ámbito propio de la actividad del Tribunal de Cuentas el conjunto de la "gestión económica del Estado", dando a dicho Tribunal "una serie de posibilidades importantes de cara a la estructuración de un Estado democrático en el cual el Tribunal de Cuentas no sea una mera dependencia del Poder ejecutivo (...), tanto en lo que respecta a la Administración Central del Estado, a lo que es el Presupuesto General del Estado, como a otros agentes igualmente importantes, como es el caso de los organismos autónomos", al ser "evidente" que "han de ser las Cortes Generales quienes den el finiquito de las Cuentas Generales del Estado".

De ahí que, a juicio del interviniente, se imponga la necesidad de acabar con la regulación contenida en la Ley de 1.953 que regulaba hasta entonces al Tribunal de Cuentas, haciendo de él "un organismo prácticamente dependiente del Ministerio de Hacienda", carente de "esa capacidad de fiscalización" y de "esa capacidad de control de la gestión económica"³³².

Partiendo de tales premisas, resulta destacable la introducción en el Informe de la Ponencia -aceptando parcialmente una Enmienda (Número 650) presentada por el Grupo Parlamentario Vasco-, de una referencia expresa a que debe ser "el Gobierno" quien, anualmente, rinda las cuentas del Estado y del sector público estatal "ante las Cortes Generales", correspondiendo al Tribunal de Cuentas la "censura" de las mismas (apartado 1 del artículo 129)³³³.

No obstante, dicha Enmienda, tras la aceptación en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados de la Enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Alianza Popular, en la que se proponía una nueva redacción de apartado 1 del Informe de la Ponencia, queda suprimida³³⁴, dando lugar a la actual indefinición del artículo 136.2 de la Constitución respecto a quién corresponde, concretamente, el deber de rendir dichas cuentas, sobre las cuales las Cortes Generales no tienen otro conocimiento que a

2363-2364.

³³² Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 2365.

³³³ Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 579.

³³⁴ Así, dicho apartado 1 pasa a convertirse en el Dictamen de la Comisión, en apartado 2 del artículo 130, cuya redacción es la siguiente: "2. Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1825).

través del informe remitido por el Tribunal de Cuentas anualmente.

En todo caso, resulta coherente con la indefinición del sujeto obligado a rendir las cuentas del Estado la supresión, en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados -como consecuencia de la aprobación de la Enmienda in voce, presentada por Alianza Popular-³³⁵, de la referencia, contenida en el apartado 1 del artículo 127 del Anteproyecto de Constitución, a las responsabilidades "ministeriales" en que se hubiera incurrido, que debían ser "comunicadas" por el Tribunal de Cuentas a las Cortes Generales en el informe anual.

Al margen de la regulación expresa del Tribunal de Cuentas como órgano dependiente de las Cortes Generales a través del cual éstas pueden desarrollar el denominado "control presupuestario", su caracterización esencial como "control político", en el sentido antes afirmado, induce a considerar la posible aplicación de los instrumentos genéricos constitucionalmente previstos respecto del control o información, al ámbito estrictamente presupuestario.

En este sentido, el artículo 67.1 del Anteproyecto de Constitución, prevenía la posibilidad de que las Cámaras pudieran "nombrar" Comisiones de investigación "sobre cualquier asunto"³³⁶. A través de la Enmienda Número 691, firmada por el Sr. López Rodó (Grupo Parlamentario Alianza Popular), se propuso la incorporación, después de la palabra asunto, de la frase "de interés público"³³⁷, mientras que, en la Enmienda Número 724, presentada por el Sr. Sancho Rof (Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático), se expresaba la necesidad de modificar dicho apartado por considerar que las Comisiones de investigación de las Cámaras deben tener "carácter mixto o ser competencia exclusiva de una de ellas, Congreso o Senado" pues, de lo contrario, podrían producirse duplicidades.

Tales enmiendas fueron acogidas por el Informe de la Ponencia del Congreso de los Diputados, quedando establecida, bajo el ordinal de artículo 70.1 del Proyecto de Constitución, la posibilidad de que el Congreso y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, puedan nombrar Comisiones de investigación sobre

³³⁵ Concretamente, la justificación expresada en la defensa de dicha Enmienda por el Sr. Fraga Iribarne, alude a la supresión de la referencia a las responsabilidades ministeriales por considerar "que pueden ser de muy distinto nivel las que se produzcan" además de no conculcar "el principio ya aprobado, de la responsabilidad colectiva del Gobierno" (Constitución Española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., pág. 1493).

³³⁶ Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 18.

³³⁷ Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 403.

cualquier asunto de interés público³³⁸, sin que tales términos fueran sufrieran alteración alguna a lo largo de la tramitación parlamentaria.

Asimismo, el artículo 87 del Anteproyecto de Constitución prevenía la facultad de las Cámaras de recabar información del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades, incluyendo las de los Territorios Autónomos³³⁹, respecto del cual fue presentada en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas, una Enmienda in voce por el Grupo Parlamentario de la Minoría Catalana, trasladada del antiguo artículo 67.1, en la que se contemplaba la obligación de las autoridades públicas de "prestar ayuda a las Comisiones de investigación", respecto de la cual se había convenido en su momento, su ubicación en relación al artículo 87 del Anteproyecto (artículo 101 en el Informe de la Ponencia), que en ese momento se debatía.

Concretamente, la Enmienda in voce citada consistía en redactar el artículo 101 del Proyecto de Constitución en los términos siguientes: "Las Cámaras y sus Comisiones podrán recabar, a través de los presidente de aquéllas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas", redacción que resultó aprobada por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, sin que fueran alterados sus términos a lo largo de la tramitación parlamentaria³⁴⁰.

Por su parte, la previsión contenida en el artículo 88 del Anteproyecto de Constitución, según la cual las Cámaras y sus Comisiones podrían reclamar la presencia de los miembros del Gobierno, así como la facultad de estos últimos de asistir a las sesiones de las mismas y de hacerse oír en ellas y, en última instancia, de solicitar que informen ante ellas funcionarios de sus Departamentos³⁴¹, permaneció invariable durante los Debates constituyentes del precepto, cuyos términos coinciden con el actual artículo 110 de la Constitución española.

En última instancia, el originario artículo 89 del Anteproyecto de Constitución establecía la sumisión del Gobierno y de "sus miembros" a las interpelaciones y preguntas que se produjeran en las Cámaras, previniendo a tal efecto que los reglamentos de éstas establecerían un día fijo a la semana para su debate, previniendo, asimismo, que toda interpelación

³³⁸ Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 546.

³³⁹ Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 22.

³⁴⁰ Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. II. Op. cit., págs. 1342-1343.

³⁴¹ Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 22.

daría lugar a una moción en la que la Cámara expresara su opinión³⁴².

Salvando parcialmente las enmiendas presentadas al citado precepto que pretendían su supresión por considerar que resultaba excesivamente reglamentario, la Ponencia del Congreso de los Diputados, procede a una redacción del artículo 89 del Anteproyecto de Constitución (bajo el ordinal del artículo 103), tomando en consideración el espíritu de la Enmienda Número 691, firmada por el Sr. López Rodó (Grupo Parlamentario Alianza Popular), donde se proponía una modificación de dicho precepto entendiéndose que las interpelaciones debían ir dirigidas al Presidente o a los demás miembros del Gobierno, en tanto las que se dirijan al Gobierno en su conjunto, deberían ser contestadas por su Presidente³⁴³, estableciendo la redacción que permanecerá invariable a lo largo de la tramitación parlamentaria, cuyos términos coinciden con el actual artículo 111 de la Constitución española.

³⁴² Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 22.

³⁴³ Constitución española. Trabajos Parlamentarios. Vol. I. Op. cit., pág. 406.

5. Conclusiones.

Al margen de las consideraciones derivadas de la corrección técnica que supone la definición de la "Monarquía parlamentaria" como "forma política" del Estado, la voluntad de nuestros constituyentes de compatibilizar esta "forma política del Estado" con las exigencias derivadas del principio democrático, no sólo determina en un concreto sentido la configuración de la Monarquía en tanto "forma política del Estado", sino también la "Monarquía parlamentaria" como "forma jurídica de gobierno".

En efecto, aunque en los Debates Constituyentes, las distintas calificaciones de la Monarquía y su reconocimiento como "forma de gobierno" o "forma de Estado" ocuparon un lugar relevante, en opinión de L. SANCHEZ AGESTA, no se planteó directamente "una antítesis entre democracia y monarquía"³⁴⁴, en tanto el problema no se encontraba, a juicio de A. BAR CENDON, en la existencia misma de la Monarquía, cuanto "en la forma en que ésta era introducida en la Constitución"³⁴⁵, quedando configurada, según el modelo de las "monarquías nórdicas", expresamente aludidas a lo largo de la tramitación parlamentaria, una Jefatura del Estado donde el Rey constituye una instancia moderadora y arbitral, cuyos poderes son esencialmente simbólicos, requiriendo el refrendo para todos sus actos.

Desde la perspectiva de la definición jurídica de la forma de gobierno, en los primeros momentos de la tramitación parlamentaria del Anteproyecto de Constitución, resulta patente la contraposición entre dos modelos diferentes de consideración de la "Monarquía parlamentaria" como "forma jurídica de gobierno", singularmente expresada en el título del estudio realizado en esos momentos por E. AJA, "La supremacía de las Cortes. Quién ha de dirigir el Estado: El Gobierno o las Cortes?".

Sin embargo, ya en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados (donde tuvo lugar, significativamente, la decadencia, por falta de defensa, de la Enmienda presentada por el Grupo Parlamentario Comunista donde atribuía a las Cortes Generales "la adopción de las decisiones políticas fundamentales"), aparece expresada con claridad la opción de los constituyentes por el modelo consignado originariamente en el Anteproyecto y, por lo tanto,

³⁴⁴SANCHEZ AGESTA, L.: "La Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1.978". Revista Española de Derecho Constitucional. Año 6. Núm. 18. Septiembre-Diciembre, 1.986, pág. 10.

³⁴⁵BAR CENDON, A.: "La "Monarquía parlamentaria" como forma política del Estado español según la Constitución de 1.978". En, RAMIREZ, M. (Ed.): "Estudios sobre la Constitución española de 1.978". Zaragoza: Libros Pórtico, 1.979, pág. 202.

la consideración del Gobierno como órgano del Poder ejecutivo que, aunque procede y se mantiene con la confianza parlamentaria, tiene atribuida la "función de gobierno".

Pero, al mismo tiempo, la afirmación de la supremacía del Parlamento en cuanto órgano de representación de la soberanía popular, viene a suponer la consideración como funciones esenciales de las Cortes Generales la función legislativa y el control de la acción del Gobierno, aunque el originario artículo 71.2 del Anteproyecto de Constitución, contemplaba la mención específica a la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado que resultó mantenida a lo largo de la tramitación parlamentaria de dicho precepto, debiendo destacarse, en este sentido, la retirada de la Enmienda del Grupo Parlamentario Alianza Popular que proponía la exclusión de esta referencia explícita, cuya existencia no fue cuestionada en ningún otro momento de los Debates Constituyentes.

Asimismo, en conexión directa con la afirmación previa del principio de legalidad, como principio fundamentado por la Constitución, se abandona el originario sistema de "reservas" contemplado en los artículos 72 y 79 del Anteproyecto y que, en opinión de M. ARAGON, resultaba contradictorio con la subordinación del Gobierno al Parlamento "propia del régimen parlamentario"³⁴⁶.

Desde tales premisas, el modelo de relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales reconocido en el Anteproyecto de Constitución, cuyos rasgos esenciales no resultaron alterados durante la tramitación parlamentaria, expresaba, en opinión de J. SANTAMARIA, una clara "tendencia hiperracionalizadora"³⁴⁷ a resultas de la cual los instrumentos de exigencia de responsabilidad política y de control parlamentario del Gobierno resultaban inoperantes o, cuando menos, sustancialmente dificultados, como es el caso, en este último sentido, de la dificultad que el autor precitado constata en relación a las Cámaras para "controlar, a través de los Presupuestos, la actividad gubernamental", en tanto el artículo 124 del Anteproyecto de Constitución reconocía un plazo de tres meses para su examen, enmienda y aprobación³⁴⁸.

En este sentido, J.A. PORTERO MOLINA, constataba como una

³⁴⁶ARAGON REYES, M.: "La reserva reglamentaria en el Proyecto constitucional y su incidencia en las relaciones Parlamento-Gobierno". En, RAMIREZ, M. (Ed.): "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas". Op. cit., pág. 303.

³⁴⁷SANTAMARIA, J.: "Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto". En, "Estudios sobre el Proyecto de Constitución". Op., cit., pág. 130.

³⁴⁸SANTAMARIA, J.: "Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto". En, "Estudios sobre el Proyecto de Constitución". Op., cit., pág. 142.

coincidencia entre los constitucionalistas "que no registra excepciones", la afirmación respecto del Presupuesto de "dos verdades hoy probadas". De un lado, su consideración como "una de las normas capitales" -incluso la más importante por su incidencia en el funcionamiento del Estado y, por lo tanto, en la sociedad-, que deben "emanar del poder legislativo". Pero, al mismo tiempo, la admisión de que el Presupuesto constituye el "entramado jurídico, político y económico que más contumazmente se resiste a la mirada soberana de los representantes del pueblo", porque, en este último sentido, afirmaba, la "inversión de los papeles" que ha supuesto el proceso de reforzamiento del Poder ejecutivo, resulta "avasalladora" en el ámbito económico, como es el caso del Presupuesto³⁴⁹.

A la vista de la regulación de las funciones presupuestarias contemplada en el artículo 124 del Anteproyecto de Constitución, el autor precitado estimaba que "el fondo o la materia" son propias del Gobierno, mientras "la forma" corresponde al Parlamento, de tal modo que a través de la elaboración del Presupuesto, y en tanto dispone de los instrumentos técnicos proporcionados por la Administración, el Gobierno aporta "sus directrices políticas". Pero, incluso en la aprobación y el control del Presupuesto, consideradas tradicionalmente como las dos etapas en que se ha venido afirmando la primacía parlamentaria, en opinión del autor, resultaba "notoria la absoluta predominancia del ejecutivo".

En primer término, en el marco de la aprobación parlamentaria, la supremacía del Gobierno resulta manifiesta, tanto respecto de las consecuencias asociadas al rechazo del proyecto gubernamental a través de la regulación del sistema de prórroga automática, en tanto supone una garantía para el Gobierno de que su actuación económica no podrá ser sustancialmente alterada "ni aún en el caso de contar con un Parlamento en rebeldía", como en relación a la limitación de la facultad de enmienda del proyecto gubernamental contemplada en los Reglamentos de las Cámaras, así como en la exigencia de que, una vez aprobados los Presupuestos, toda proposición o enmienda con incidencia presupuestaria requiera la conformidad del Gobierno para su tramitación, además de otras circunstancias añadidas, como la complejidad derivada del carácter técnico del proyecto, y la imposición de un "plazo preclusivo" para su aprobación.

Además, el control parlamentario de la ejecución del Presupuesto a través de los instrumentos ordinarios de control parlamentario del Gobierno, si bien tenía una importancia que no debía ser desvalorada, no supone una modificación de la regla general, es decir, de "la primacía gubernamental", mientras que la aprobación de la cuenta general del Estado

³⁴⁹PORTERO MOLINA, J.A.: "El control parlamentario del Presupuesto: Un ejemplo de control del Legislativo por el Ejecutivo". En, RAMIREZ, M. (Ed.): "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas". Op. cit., págs. 342-343.

resulta concretada en un "acto único por el pleno de las Cámaras".

La regulación constitucional de las competencias presupuestarias en tales términos, conduce a J.A. PORTERO MOLINA, a considerar la regulación del Presupuesto en el Anteproyecto de Constitución como la muestra más importante "de todo un proceso, aún inacabado", donde la supremacía del Ejecutivo sobre el Legislativo conduce a hablar "del control del legislativo por el ejecutivo, del Parlamento por el Gobierno"³⁵⁰.

Pero, en última instancia, esta apreciación, extensible al conjunto de la tramitación parlamentaria del Texto Constitucional en aquellos aspectos relativos a la configuración de la "forma jurídica de gobierno", no hace sino poner de manifiesto la contradicción que, a juicio de I. DE OTTO, subyace en el régimen parlamentario, cuando el reforzamiento del Poder ejecutivo y la consiguiente traslación del centro de dirección política del Parlamento al Gobierno, tiene lugar sin una alteración sustancial de la "supremacía de la ley", de tal modo que, manteniendo el antiguo principio de la identidad entre ley y Parlamento, y entre ejecución y Gobierno, resultan extrapoladas al plano de las relaciones políticas lo que constituye una superioridad "en el plano de las fuentes normativas"³⁵¹.

³⁵⁰PORTERO MOLINA, J.A.: "El control parlamentario del Presupuesto: Un ejemplo de control del Legislativo por el Ejecutivo". En, RAMIREZ, M. (Ed.): "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas". Op. cit., págs. 348-351.

³⁵¹OTTO, I. de: "La posición constitucional del Gobierno". Documentación Administrativa. Núm. 188, 1.980, pág. 177.

CAPITULO IV: SIGNIFICADO, CONTENIDO Y EFICACIA
JURIDICA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL
ESTADO.

1. Introducción.

Aprobada la Constitución española de 1.978, las referencias constitucionales a los Presupuestos Generales del Estado quedan concretadas, en primer término, en la determinación contenida en el artículo 66.2 según la cual, corresponde a las Cortes Generales la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

Asimismo, el artículo 75.3 del Texto Constitucional excluye la posibilidad de que las Cámaras puedan delegar en Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, y el artículo 72.1 previene que las mismas aprueban autónomamente sus presupuestos.

No obstante, la regulación constitucional más detallada de los Presupuestos Generales del Estado se contempla en el marco del Título VII ("Economía y Hacienda"), donde el artículo 134.1 concreta la intervención del Gobierno y las Cortes Generales en relación a los Presupuestos Generales del Estado atribuyendo al primero su elaboración y a las segundas su examen, enmienda y aprobación.

El apartado 2 del artículo 134 de la Constitución contiene una serie de especificaciones relativas a la vigencia temporal y al contenido que se entiende obligado de los Presupuestos Generales del Estado, mientras que el apartado 3 del citado precepto establece un plazo máximo de remisión de los mismos al Congreso de los Diputados para su tramitación parlamentaria.

Por su parte, el apartado 4 del artículo 134 del Texto Constitucional contiene las previsiones relativas a la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, determinando que, en caso de no ser aprobada antes del inicio del ejercicio económico correspondiente, quedarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior.

Los apartados 5 y 6 del artículo 134 de la Constitución, atendiendo al sentido expresado en los Debates Constituyentes, establecen las normas relativas a la actuación del Gobierno y de las Cortes Generales con posterioridad a la aprobación de la Ley anual de Presupuestos, atribuyendo al Gobierno la presentación de proyectos de ley que supongan aumento del gasto o disminución de los ingresos correspondientes al ejercicio presupuestario. La iniciativa legislativa parlamentaria y la enmienda respecto de otros proyectos de ley por las Cortes Generales que impliquen tales efectos presupuestarios, se encuentra, sin embargo, vinculada a la conformidad del Gobierno, sin la cual no será posible su tramitación.

En último término, el apartado 7 del citado precepto establece una prohibición absoluta de crear tributos a través de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, y una prohibición relativa, consistente en la posibilidad de

modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo contemple.

No obstante, atendiendo a la configuración constitucional de los Presupuestos Generales del Estado como documento en el que se incluye la relación de ingresos y gastos del sector público estatal, quedan incardinadas en la materia presupuestaria la previsiones contenidas en los artículos 31.2 y 133.4 de la Constitución. El primero de ellos, imponiendo la obligación de que el gasto público realice una asignación equitativa de los recursos públicos, así como que su programación y ejecución deberán responder a los criterios de eficiencia y economía. El segundo de los preceptos citados, estableciendo la imposibilidad de que las Administraciones Públicas contraigan obligaciones financieras y realicen gastos al margen de la legalidad.

Asimismo, el artículo 135.2 de la Constitución regula el denominado "fondo consolidado", considerando incluidos en el estado de gastos de los Presupuestos los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública, mientras el artículo 136 establece la configuración del Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del sector público.

En todo caso, la regulación constitucional de la materia presupuestaria resulta mucho más amplia atendiendo a la configuración territorial del Estado establecida por el Texto Constitucional.

Concretamente, una de las innovaciones más importantes de la Constitución española de 1978 consiste en la nueva configuración territorial del Estado y, en este sentido, la finalidad última del artículo 133.4 de la Constitución al reconocer la posibilidad de que las "administraciones públicas" puedan contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes, consiste en admitir la posibilidad de que otras administraciones públicas, además de la Administración central, puedan ser titulares de obligaciones económicas que originen la realización de gastos públicos.

De este modo, tienen constitucionalmente reconocida la titularidad de derechos y obligaciones de contenido económico otros "entes políticos" distintos del Estado, como es el caso de las Comunidades Autónomas que, según el artículo 156.1 de la Constitución española, "gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles"¹.

¹La previsión contenida en el artículo 157.3 de la Constitución relativa a la posibilidad de regular, mediante ley orgánica, el ejercicio de las competencias financieras de las Comunidades Autónomas, ha venido a concretarse en la aprobación de la Ley Orgánica Núm. 8/1.980, de 22 de Noviembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (B.O.E., núm. 236, de 1 de Octubre), recientemente modificada por la Ley Orgánica 3/1.996, de 27 de Diciembre (B.O.E.,

Por su parte, el artículo 140 de la Constitución reconoce la "autonomía" de las Corporaciones Locales, vinculada por el artículo 142, con la disposición de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley les atribuye y, disponiendo, a tal fin, que "se nutrirán, fundamentalmente, de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas"².

En el marco de la "autonomía financiera" establecida respecto de las Comunidades Autónomas, el artículo 17. a) de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, determina la competencia de éstas para la "elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos", mientras el artículo 145 de la Ley Núm. 39/1.988, de 28 de Diciembre, de Haciendas Locales, establece que las mismas "elaborarán y aprobarán anualmente un Presupuesto General"³.

No obstante, la inexistencia de un sistema tributario propio en los entes territoriales infraestatales susceptible de proporcionar la capacidad recaudatoria suficiente para el mantenimiento de su propia Hacienda⁴ conduce a la consideración,

núm. 313, de 28 de Diciembre).

²En este sentido, ha sido aprobada la Ley Núm. 39/1.988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas locales (B.O.E., núm. 313, de 30 de Diciembre), modificada por la Ley 42/1.994, de 30 de Diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (B.O.E., núm. 313, de 31 de Diciembre), y por la Ley Núm. 13/1.996, de 30 de Diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social (B.O.E., núm. 315, de 31 de Diciembre).

³Previsión que debe entenderse referida según el artículo 3 de la Ley Núm. 7/1.985, de 2 de Abril [B.O.E., núm. 80, de 3 de Abril (Corrección de errores en B.O.E, núm. 139, de 11 de Junio)], a los Municipios, Provincias, Islas en los archipiélagos balear y canario, Entidades inframunicipales instituidas o reconocidas por las Comunidades Autónomas y Comarcas u otras entidades que agrupen varios Municipios instituidas por las Comunidades Autónomas, Areas Metropolitanas y Mancomunidades de Municipios.

⁴La existencia de una "Hacienda regional" o "autonómica", planteó, en su momento, ciertas dudas respecto a la constitucionalidad de las particulares Leyes de Hacienda aprobadas por las Comunidades Autónomas, en tanto el artículo 149.1.14 reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de "Hacienda general".

Concretamente, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional a este respecto, tuvo lugar en relación a un recurso de inconstitucionalidad planteado respecto de la Ley 12/1.983, de 22 de Junio, de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aunque con carácter previo habían sido aprobadas la Ley Núm. 5/1.983, de 19 de Julio, General de Finanzas Públicas de Andalucía (B.O.E., núm. 213, de 6 de Septiembre), y la Ley Núm. 10/1.982, de 12 de Julio, de Finanzas Públicas de la Generalidad de Cataluña (B.O.E., núm. 212, de 4 de Septiembre).

No obstante, en relación a la Ley de Hacienda del País Vasco, el Tribunal Constitucional entendió en la Sentencia Núm. 14/1.986, de 31 de Enero, que la competencia del Estado en relación a la "Hacienda general", no impide que, al

expresada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia Núm. 13/1.992, de 6 de Febrero, de que la "autonomía financiera" de las Comunidades Autónomas, se define, esencialmente, en relación a la vertiente del gasto público, en el sentido de que el "papel capital" respecto de la autonomía financiera, deriva de la "autonomía presupuestaria"⁵. En todo caso, el "poder de gasto" de las Comunidades Autónomas deberá tener lugar, necesariamente, "dentro del respeto a los principios constitucionales de solidaridad entre todos los españoles y de coordinación con la hacienda estatal (arts. 2.2 y 156.1 CE)" (Fundamento Jurídico 7º)⁶.

mismo tiempo, deba admitirse que su hacienda privativa "es materia propia" de las Comunidades Autónomas, según se desprende de los artículos 156, 157 y 149.3 de la Constitución (Fundamento Jurídico 2º), aunque con las limitaciones que se derivan de la competencia del Estado "para regular aquellos aspectos esenciales" o de "naturaleza o índole básica" (Fundamento Jurídico 3º) [Recurso de inconstitucionalidad núm. 668/1983. Ponente: Magistrado don Francisco Pera Verdaguer (B.O.E., núm. 55, de 5 de Marzo). Por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento Vasco 12/1983, de 22 de junio, que regula los principios ordenadores de la Hacienda General del País Vasco].

⁵Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 542/1988 y 573/1989 (Pleno). Ponente: Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo (B.O.E., núm. 54, de 3 de Marzo), por la que se resuelve la impugnación de determinados preceptos y partidas presupuestarias de las Leyes 33/1987, de 23 de Diciembre, y 37/1988, de 28 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988 y 1989, respectivamente.

No obstante, según la señalado el Tribunal Constitucional en la Sentencia Núm. 14/1.989, de 26 de Enero, la autonomía en la potestad de gasto no puede erigirse en un "núcleo que absorba competencias de las que se carece" (Fundamento Jurídico 2º) [Conflicto de competencia núm. 553/1.984 (Pleno). Ponente: Magistrado don Eugenio Díaz Eimil (B.O.E., núm. 43, de 20 de Febrero). Por la que se resuelve el conflicto de competencia promovido contra la Resolución de la Consejería de Agricultura y Pesca de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de 17 de febrero de 1984, por la que se establecen bases de ejecución para la financiación al porcicultor de la inmovilización de carne porcina durante la campaña de 1984].

⁶Asimismo, el Tribunal Constitucional ha invocado los principios de solidaridad y coordinación en relación con otras manifestaciones de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, como es el caso, entre otras, de las competencias en materia de emisión de deuda pública, cuyo ejercicio, según afirma en la Sentencia Núm. 11/1.984, de 2 de Febrero (Ponente: Magistrado don Francisco Rubio Llorente), debe encuadrarse, no sólo "en los principios básicos del orden económico constitutivos o resultantes de la constitución económica, sino también, al principio "de coordinación de las Haciendas de las Comunidades Autónomas con la Hacienda estatal formulado por el artículo 156.1 CE" (Fundamento Jurídico 5º) [Conflicto positivo de competencia núm. 241/1982 (Pleno). Ponente: Magistrado don Francisco Rubio Llorente (B.O.E., núm. 42, de 18 de Febrero). Por la que se resuelve el conflicto positivo de competencia planteado por el Gobierno Vasco en relación con el Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se autoriza a la Comunidad Autónoma del País Vasco para emitir deuda pública por un importe de 5.250 millones de pesetas].

En este sentido, constituye una doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, la afirmación de que la "autonomía presupuestaria", expresada en la "libertad para establecer el plan de ingresos y de gastos" o, lo que es lo mismo, el presupuesto, "no se configura constitucionalmente con carácter absoluto"⁷, criterios que, según afirma en la Sentencia Núm. 237/1.992, de 15 de Diciembre⁸, resultan "transportables" al ámbito de la Administración Local (Fundamento Jurídico 6º)⁹.

En el mismo sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en relación al Decreto 94/1.983, de 22 de Diciembre, del Consejo de Gobierno de Baleares, de Regulación de Avales de la Comunidad Autónoma, estableciendo en la Sentencia Núm. 179/1.987, de 12 de Noviembre (Ponente: Magistrado don Luis López Guerra) que, en relación a esta materia, la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas se encuentra también "sujeta a las limitaciones que resultan de las disposiciones del artículo 149 de la Constitución, apartados 11 y 13, que atribuyen al Estado competencia sobre las bases de ordenación del crédito y las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (Fundamento Jurídico 6º) [Conflicto positivo de competencia núm. 406/1984 (Pleno). Ponente: Magistrado don Luis López Guerra (B.O.E., núm. 295, de 10 de Diciembre). Por la que se resuelve el conflicto positivo de competencia promovido por el Gobierno de la Nación, frente a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en relación al Decreto 94/1983, de 22 de diciembre, del Consejo de Gobierno de dicha Comunidad, de Regulación de Avales de la Comunidad Autónoma].

⁷Vid. Sentencia Núm. 63/1.986, de 21 de Mayo (B.O.E., núm. 144, de 17 de Junio); Sentencia Núm. 201/1.988, de 27 de Octubre (B.O.E., núm. 284, de 26 de Noviembre); Sentencia Núm. 96/1.990, de 25 de Mayo (B.O.E., núm. 147, de 20 de Mayo); y Sentencia Núm. 135/1.992, de 5 de Octubre (B.O.E., núm. 260, de 29 de Octubre), entre otras.

⁸Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 336/1986 y 349/1986 (Pleno). Ponente: Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende (B.O.E., núm. 17, de 20 de Enero). Por la que se resuelve la impugnación de determinados preceptos de la Ley 46/1985, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1986.

⁹De este modo, la autonomía financiera de los entes territoriales está sujeta a límites, concretados por el artículo 156.1 de la Constitución en los principios de solidaridad entre todos los españoles y de la necesaria coordinación con la Hacienda del Estado.

En todo caso, el principio de solidaridad no justifica, a juicio del Tribunal Constitucional, expresado en la Sentencia Núm. 63/1.986, de 21 de Mayo, "la adopción de una medida unilateral con fuerza normativa general, que incida en la delimitación de las competencias autonómicas en materia presupuestaria" ni, asimismo, la coordinación con la política económica general "permite la adopción de cualquier medida limitativa de la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas", a no ser que tengan una "relación directa" con los objetivos de la política económica general.

En este sentido, el Tribunal Constitucional entiende constitucionalmente admisible desde una perspectiva "material" que, en razón de una política de contención de la inflación, puedan establecerse por el Estado topes máximos globales al incremento de la masa retributiva de los empleados públicos, considerando que una tal determinación, "no vacía, aunque condicione", la

De este modo, aunque ello no suponga reconocer en el marco constitucional la contraposición entre poder originario y poder derivado, en referencia al poder financiero del Estado y de otros entes territoriales¹⁰, en la Sentencia Núm. 13/1.992, de 6 de Febrero, el Tribunal Constitucional se refiere al poder de gasto del Estado, o de autorización presupuestaria, como ejercicio de la "soberanía financiera" (de gasto, en este caso), en tanto la el "poder financiero" del Estado no se define por conexión con el reparto competencial de materias establecido en la Constitución, disponiendo de la capacidad para asignar los fondos públicos a unas necesidades u otras sin otras limitaciones que las derivadas del Texto Constitucional (Fundamento Jurídico 7°).

Aunque el estudio específico de la autonomía presupuestaria de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales excede el ámbito del presente análisis, se tendrán en consideración, cuando proceda, determinados aspectos relativos a la regulación jurídica de la materia presupuestaria en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Asimismo, rebasa las pretensiones del presente estudio, el análisis específico de las competencias presupuestarias reconocidas respecto de entes corporativos como es el caso de los Colegios Profesionales y las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, Universidades públicas, etc.

Tampoco serán objeto de una consideración específica, sin perjuicio de las referencias que resulten necesarias al hilo de la investigación, los Presupuestos de entes menores que se

autonomía de gasto de las Comunidades Autónomas (Fundamento Jurídico 11°), opinión reiterada en la Sentencia Núm. 96/1.990, de 24 de Mayo [Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 252, 265, 276 y 279/1985 (Pleno). Ponente: Magistrado don Jose Luis de los Mozos y de los Mozos (B.O.E., núm. 147, de 20 de Junio. Por la que se resuelve la impugnación de determinados preceptos de la Ley 50/1984, de 30 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1985], y en la Sentencia Núm. 171/1.996, de 30 de Octubre [Recurso de inconstitucionalidad núm. 1106/1988 (Pleno). Ponente: Magistrado don Enrique Ruíz Vadillo (B.O.E., núm. 296, de 3 de Diciembre. Por la que se resuelve la impugnación del artículo 10, apartados 4° y 5°, y Disposición Adicional 14 de la Ley del Parlamento de Galicia 2/1988, de 5 de Marzo, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1988].

Incluso, en virtud de la exigencia del principio de universalidad presupuestaria, contenido en el artículo 134.2 de la Constitución, el Tribunal Constitucional considera en la Sentencia Núm. 63/1.986, de 21 de Mayo, atendiendo a las necesidades de la política económica general, la existencia de una obligación "formal" por parte del Estado, de incluir en el articulado de la Ley que aprueba los Presupuestos Generales del Estado, disposiciones que contengan "un límite máximo" a determinados conceptos o capítulos del gasto de las Comunidades Autónomas (Fundamento Jurídico 12°).

¹⁰ Posibilidad que es negada con rotundidad por MARTIN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LOPEZ, J.M. : "Curso de Derecho financiero y tributario". Sexta Edición revisada y puesta al día. Madrid: Tecnos, 1.995, págs. 238-242.

integran en los Presupuestos Generales del Estado, tales como Organismos Autónomos, Sociedades Estatales, Seguridad Social, Agencia Estatal de Administración Tributaria etc., en tanto que su contenido y función no difieren, en esencia, del régimen general de los Presupuestos Generales del Estado.

De este modo, el estudio se centrará en los Presupuestos Generales del Estado, tomando como punto de referencia, cuando convenga -y a efectos de una mayor concreción-, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, en tanto ha sido esta la última Ley de Presupuestos aprobada durante el curso de esta investigación, compendiando, además, las manifestaciones esenciales del proceso evolutivo de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado en nuestro ordenamiento jurídico.

2. El concepto de Presupuestos Generales del Estado en el ordenamiento jurídico español.

El Presupuesto puede ser contemplado desde variadas perspectivas. Desde un punto de vista económico, el Presupuesto es considerado, esencialmente, como un plan de la actividad financiera del Estado. En este sentido, F. NEUMARK define el Presupuesto como "*la recopilación sistemática a intervalos regulares de los cálculos de los gastos planeados para determinado período futuro -los cuales, en principio, tienen carácter obligatorio para el poder ejecutivo- y de estimaciones de los recursos previstos para cubrir dichos gastos*"¹¹, mientras que B. GRIZIOTTI, considera que constituye el "documento jurídico y contable en el que se indican los ingresos y los gastos del Estado correspondientes a un determinado período de tiempo (generalmente, un año)"¹². Desde una perspectiva política, el Presupuesto es definido por M. DUVERGER como "el programa de acción del gobierno"¹³, mientras que, atendiendo al punto de vista contable, L. PHILIP considera que el Presupuesto designa el documento "que traduce un plan de acción en el ámbito financiero"¹⁴.

Aunque la pluralidad de perspectivas del Presupuesto se encuentran estrechamente entrelazadas, desde un punto de vista jurídico, el Presupuesto es definido por A. RODRIGUEZ BEREIJO como "la expresión jurídica del plan financiero del Estado - esto es, el programa racional y ordenado de las necesidades del ente público y de los medios económicos con que cuenta para cubrirlas"¹⁵.

La configuración del Presupuesto como el plan de la actividad financiera estatal para un período de tiempo determinado, proporciona una doble significación al Presupuesto. En primer término, según estima M.A. MARTINEZ LAGO, el Presupuesto es una "relación contable" de las cantidades que el Estado u otro ente público prevén realizar a través de ingresos y de gastos en un período temporal. Pero,

¹¹NEUMARK, F.: "Teoría y práctica de la técnica presupuestaria". En, GERLOFF, W. y NEUMARK, F. (Dirs): "Tratado de Finanzas". Tomo I. Buenos Aires: Ed. El Ateneo, 1.961, pág. 277.

¹²GRIZIOTTI, B.: "Primi Elementi di Scienza delle Finanze". Milán: Giuffrè, 1.962, pág. 53.

¹³DUVERGER, M.: "Finances publiques". París: Presses Universitaires de France, 1.963, pág. 246.

¹⁴PHILIP, L.: "Finances publiques". Tome I: "Les problèmes généraux des finances publiques et le budget". Op. cit., pág. 165.

¹⁵RODRIGUEZ BEREIJO, A.: "Introducción al estudio de Derecho financiero". Op. cit., pág. 172.

además -y, esencialmente-, el Presupuesto constituye "la expresión jurídica" del conjunto de obligaciones y derechos que corresponden a la Administración en materia financiera, destacando, por tanto, su carácter de auténtica norma jurídica o, en opinión del autor precitado, si se prefiere, "un conjunto de normas jurídicas que dan efectividad y relevancia al plan financiero del ente público"¹⁶.

No obstante, la integración en la Administración General del Estado de un conjunto de entidades de Derecho público "que desarrollan actividades derivadas de la propia Administración General del Estado, en calidad de organizaciones instrumentales diferenciadas y dependientes de ésta", según determina el artículo 1 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, viene a suponer la definición plural del Presupuesto del Estado, expresando la agrupación de los distintos Presupuestos de la Administración del Estado que conforman los Presupuestos Generales del Estado.

Desde tales premisas, y a falta de una definición constitucional de los Presupuestos Generales del Estado, suele ser comúnmente admitido que su concepto viene a ser expresado en el artículo 48 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, que define los Presupuestos Generales del Estado como "la expresión cifrada, conjunta y sistemática de:

a) Las obligaciones que, como máximo, pueden reconocer el Estado y sus Organismos Autónomos y los derechos que se prevén liquidar durante el correspondiente ejercicio.

b) La totalidad de las obligaciones que haya de atender la Seguridad Social, tanto en su régimen general como en sus regímenes especiales, y los recursos previstos para el ejercicio correspondiente.

c) Las estimaciones de gastos e ingresos a realizar por las Sociedades estatales.

d) La totalidad de los ingresos y gastos del resto de los Entes del Sector público estatal a que se refiere el artículo 6º de esta Ley.

Este concepto legal de Presupuestos Generales del Estado, según estima el Tribunal Constitucional en el Fundamento Jurídico 3º de la Sentencia Núm. 65/1.987, de 21 de Mayo¹⁷,

¹⁶MARTINEZ LAGO, M.A.: "Manual de Derecho presupuestario. Ordenación jurídica de los Presupuestos y del control de la Hacienda Pública". Madrid: Colex, 1.992, pág. 33.

¹⁷Recurso de inconstitucionalidad núm. 222/1984 (Pleno). Ponente: Magistrado don Luis López Guerra (B.O.E., núm. 137 de 13 de Junio. Por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por don José María Ruíz Gallardón como representante y comisionado de 53 Diputados más, contra el artículo 52 y la Disposición adicional quinta de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984.

concreta el artículo 134.2 de la Constitución que determina en relación a los Presupuestos Generales del Estado, que tendrán carácter anual e incluirán la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal, así como la consignación de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado.

De este modo, la caracterización de los Presupuestos Generales del Estado a partir de la definición legal expresada en el artículo 48 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria proviene, en opinión de M.A. MARTINEZ LAGO, de su configuración, en primer término, como un "acto de previsión contable" en tanto son configurados como la expresión cifrada de las obligaciones y derechos del Estado. En segundo lugar, en tanto expresión conjunta y sistemática de las obligaciones del Estado, los Presupuestos Generales del Estado constituyen una "ordenación racional del ciclo financiero". En última instancia, los Presupuestos Generales del Estado son definidos como un "acto de autorización temporal", por cuanto las obligaciones y derechos que expresa hacen referencia a un determinado ámbito temporal, identificado con el ejercicio presupuestario. Pero, además, en este sentido, resultan también un "acto de autorización cuantitativa", al señalar las obligaciones que "como máximo", puede reconocer el Estado¹⁸.

Desde tales premisas, el Tribunal Constitucional considera el Presupuesto, no sólo como el documento que contiene la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal en el marco temporal de un año, sino también como "un instrumento de la política económica del Gobierno" (Sentencia Núm. 178/1.994, de 16 de Junio. Fundamento Jurídico 5º)¹⁹ que, según estima en la Sentencia Núm. 84/1.982, de 23 de Diciembre, atendiendo a lo dispuesto en los apartados 4 y 7 del artículo 134 de la Constitución, debe ser aprobado "mediante Ley" (Fundamento Jurídico 4º)²⁰.

A través de la norma de aprobación incluida en el artículo

¹⁸MARTINEZ LAGO, M.A.: "Manual de Derecho presupuestario. Ordenación jurídica de los Presupuestos y del control de la Hacienda Pública". Op. cit., pág. 34.

¹⁹Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 2255 y 2283/1990 (Pleno). Ponente: Magistrado don Pedro Cruz Villalón (B.O.E., núm. 163, de 9 de Julio). Por la que se resuelven los recursos de inconstitucionalidad contra la Disposición final décima de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990. Hay un voto particular que formula el Magistrado don Luis López Guerra, al que se adhiere el Magistrado don Pedro Cruz Villalón, y otro formulado por el Magistrado don José Vicente Gimeno Sendra, al que se adhiere el Presidente, don Miguel Rodríguez Piñero y Bravo-Ferrer.

²⁰Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 108 y 109/1982 (Pleno). Ponente: Magistrado don Francisco Rubio Llorente (B.O.E., núm. 13, de 15 de Enero). Por la que se resuelven los recursos de inconstitucionalidad promovidos respectivamente, por el Parlamento de Cataluña y el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, contra el art. 28 de la Ley 44/1981, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982.

1 de las respectivas Leyes de Presupuestos, en opinión del Tribunal Constitucional expresada en la Sentencia Núm. 63/1.986, de 21 de Mayo²¹, cada una de las Secciones presupuestarias contenidas en los estados de autorización de gastos, donde se contienen los créditos destinados a hacer frente a las obligaciones del Estado, "adquieren fuerza de ley".

Por lo tanto, frente a la opinión sustentada por el Abogado del Estado, que consideraba procedente la inadmisión por falta de idoneidad del recurso, estimando que su objeto (Sección 33 de la Ley de Presupuestos), no se encontraba en el marco de los artículos 27.2.b) y 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en tanto que no constituía un "precepto", sino, tan sólo, "la expresión cifrada de unas determinadas habilitaciones cuantitativas de gasto", el Tribunal Constitucional considera la Sección referida como "objeto idóneo" del recurso (Fundamento Jurídico 5º).

La aprobación de los Presupuestos Generales del Estado "mediante Ley", que adquiere la denominación de Ley de Presupuestos Generales del Estado, viene a suponer, según estima el Tribunal Constitucional en la Sentencia Núm. 65/1.987, de 21 de Mayo, la configuración de la Ley de Presupuestos, no sólo "como un conjunto de previsiones contables", sino también, según había sido expresado con anterioridad en la Sentencia Núm. 27/1.981, de 20 de Julio²²,

²¹Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 111/1982, 209, 655, 679/1983 y 223/1984 (Pleno). Ponente Magistrada doña Gloria Begué Cantón (B.O.E., núm. 141, de 13 de Junio). Por la que se resuelven los recursos de inconstitucionalidad planteados por el Gobierno Vasco en relación a las Leyes 44/1981, de 26 de diciembre, 9/1983, de 13 de julio, y 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, 1983 y 1984, respectivamente, y el Real Decreto-Ley 24/1982, de 29 de diciembre, y la Ley 5/1983, de 29 de junio, ambos de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria].

²²Recurso de inconstitucionalidad núm. 38/1981 (Pleno). Ponente: Magistrado don Plácido Fernández Viagas (B.O.E., núm. 193, de 13 de Agosto). Por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por don Néstor Padrón Delgado y cincuenta y tres Diputados más, contra los artículos 36,37,38 y 43 de la Ley 74/80, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981.

Consideración largamente reiterada por el Tribunal Constitucional, entre otras, en las Sentencias Núm. 134/1.987, de 21 de Julio (Fundamento Jurídico 6º) (B.O.E., núm. 191, de 11 de Agosto); Núms. 65, 66 y 67/1.990, de 5 de Abril (Fundamento Jurídico 3º) (B.O.E., núm. 109, de 7 de Mayo); Núm. 96/1.990, de 24 de Mayo (Fundamento Jurídico 4º) (B.O.E., núm. 147, de 20 de Mayo); Núm. 76/1.992, de 14 de Mayo (Fundamento Jurídico 4º) (B.O.E., núm. 144, de 16 de Junio); Núm. 237/1.992, de 15 de Diciembre (Fundamento Jurídico 3º) (B.O.E., núm. 17, de 20 de Enero de 1.993); Núm. 83/1.993, de 8 de Marzo (Fundamento Jurídico 4º) (B.O.E., núm. 90, de 15 de Abril); Núm. 116/1.994, de 18 de Abril (Fundamento Jurídico 8º) (B.O.E., núm. 117, de 17 de Mayo); Núm. 178/1.994, de 16 de Junio (Fundamento Jurídico 5º) (B.O.E., núm. 163, de 9 de Junio); y Núm. 195/1.994, de 28 de Junio (Fundamento Jurídico 2º) (B.O.E., núm. 177, de 26 de Julio), entre otras.

como "vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno" (Fundamento Jurídico 4°).

En este sentido, la previsión de ingresos y la autorización de gastos ha sido considerada por el Tribunal Constitucional como el "núcleo mínimo, necesario e indisponible" (Sentencia Núm. 84/1.982, de 21 de Mayo. Fundamento Jurídico 3°), o como el "contenido indisponible" (Sentencia Núm. 65/1.987, de 21 de Mayo. Fundamento Jurídico 3°), de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, cuya aprobación, según afirma en la primera de las Sentencias mencionadas, viene atribuida a las Cortes Generales por el artículo 66.2 de la Constitución (Fundamento Jurídico 4°).

Esta intervención de las Cortes Generales en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, según estima el Tribunal Constitucional en la Sentencia Núm. 84/1.982, de 21 de Mayo, supone el ejercicio por las Cámaras de una "función peculiar" que, según ha estimado invariablemente el Tribunal Constitucional desde su pronunciamiento en la Sentencia Núm. 27/1.981, de 20 de Julio, constituye una "competencia específica" de las Cortes Generales "desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado", a través de la cual participan en la orientación política instrumentada por el Gobierno en los Presupuestos Generales del Estado (Fundamento Jurídico 2°).

Incluso, en la Sentencia Núm. 65/1.987, de 21 de Mayo, esta "función peculiar" es calificada por el Tribunal Constitucional como "función presupuestaria", considerando que su especificidad en relación a la genérica "potestad legislativa", reside en una serie de "peculiaridades" constitucionalmente previstas respecto de su ejercicio, consistentes en "la reserva al Gobierno de la elaboración del presupuesto (art. 134.1) y las limitaciones procedimentales contempladas en los apartados 6° y 7° del mismo artículo" (Fundamento Jurídico 3°).

La especificidad de la intervención parlamentaria de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, se traduce en la configuración peculiar de la Ley de Presupuestos con respecto a cualquier otra Ley. Sin embargo, en opinión del Tribunal Constitucional, la peculiaridad de la Ley de Presupuestos, no es posible plantearla en términos relativos al "carácter formal o material de esta Ley".

Por el contrario, según afirma en la Sentencia Núm. 27/1.981, de 20 de Julio, la "peculiaridad" de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, deriva del "carácter instrumental" del Presupuesto en relación con la política económica, así como de las "notas singulares" que, en relación a su tramitación parlamentaria, vienen establecidas en los Reglamentos de las Cámaras, que suponen la restricción de su debate y que constituyen, afirma, el fundamento de la limitación del "papel de la Ley de Presupuestos, como vehículo de reformas tributarias" contenida en el artículo 134.7 de la

Constitución (Fundamento Jurídico 2º)²³.

Además, la Ley de Presupuestos Generales del Estado viene a ser configurada como una Ley con un contenido "complejo", integrado, según estima el Tribunal Constitucional en la Sentencia Núm. 63/1.986, por "los Presupuestos Generales del Estado" y "por su articulado" (Fundamento Jurídico 5º), de tal modo que, en opinión de A. RODRIGUEZ BEREIJO, el Tribunal Constitucional considera que el Presupuesto en sentido estricto, es decir, el cuanto estado que contiene cifradamente expresados el programa de los ingresos y gastos, y el articulado de la Ley de Presupuestos, conforman "dos partes distintas de un todo único es inescindible" que constituye la Ley de Presupuestos Generales del Estado²⁴.

Desde tales premisas, en opinión de J. MARTIN QUERALT; C. LOZANO SERRANO; G. CASADO OLLERO, y J.M. TEJERIZO LOPEZ, los Presupuestos Generales del Estado, "en el sentido actual", pueden ser definidos como "la Ley que recoge la totalidad de gastos e ingresos del Estado previstos para cada año, y mediante la cual el legislador autoriza a las diferentes Administraciones estatales para realizar dichos gastos, con los límites y el destino en ella especificados".

De este modo, afirman, el Presupuesto cumple, en primer término, la función de expresar "el plan de actuación financiera de la Hacienda Pública para un ejercicio determinado", en tanto que, a través de sus distintos capítulos, conceptos y partidas, es posible conocer los objetivos de la actuación administrativa y los recursos de que dispone para cubrirlos.

Pero, además, como Ley que aprueba y autoriza la realización de unos determinados gastos y disciplina, al mismo tiempo, su destino, modalidades y límites en el marco de un Estado de Derecho, el Presupuesto se configura como "un conjunto normativo regulador de la actividad financiera pública".

En última instancia, la Ley de Presupuestos viene a suponer "el cumplimiento del principio de reserva de ley en

²³No obstante, en opinión de J.J. HINOJOSA TORRALVO, es preciso diferenciar el carácter instrumental del Presupuesto y el papel de orientación y dirección atribuido a la Ley de Presupuestos. El carácter instrumental, en su opinión, "es predicable del Presupuesto" donde se contiene el plan financiero de la política económica del Gobierno para un ejercicio económico concreto, mientras que, por el contrario, el carácter orientador y directivo es propio de la Ley de Presupuestos Generales del Estado que emana del Parlamento en ejercicio de la genérica función directiva y orientadora de la política del Gobierno donde cabe incluir, asimismo, la política económica ("La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites". Revista Española de Derecho Financiero. Núm. 62. Abril-Junio, 1.989, pág. 237).

²⁴RODRIGUEZ BEREIJO, A.: "Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes". Revista Española de Derecho Constitucional. Año 15. Núm. 44. Mayo-Agosto, 1.995, pág. 29.

materia de gasto público", poniendo de manifiesto su dimensión como "ley de competencia", reservando al órgano que ostenta la titularidad del poder financiero, la decisión sobre los gastos de los entes públicos²⁵.

En este sentido, se entiende que el "examen, enmienda y aprobación" de los Presupuestos Generales del Estado por las Cortes Generales al que alude el artículo 134.1 de la Constitución, constituye un supuesto de "especificación constitucional de la forma o modo de producción de la ley", dirigida a "eliminar la intercambiabilidad universal de las diversas formas de producción legislativa" y, más concretamente, la exclusión "de la forma decreto-ley" y "decreto-legislativo", como "normas con rango de ley"²⁶ a partir de la cual cabría aludir a una "reserva a ley de Cortes", es decir, a forma de ley parlamentaria²⁷.

Aunque el fundamento jurídico-político de la potestad para dictar Decretos-leyes y Decretos legislativos resulta constitucionalmente diferenciado, considerándose que a través

²⁵MARTIN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LOPEZ, J.M.: "Curso de Derecho financiero y tributario". Op. cit., págs. 638-643.

²⁶La caracterización de la insuficiencia del concepto tradicional de ley a través de la diferenciación entre los conceptos de "rango de ley" o "valor de ley", y "fuerza de ley" se encuentra en F. RUBIO LLORENTE, "Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley". Revista de Administración Pública. Núms. 100-102. Enero-Diciembre, 1.983, págs. 417-432, para quien, "rango y valor de ley, entendidos como sinónimos, significan sólo una característica procesal de determinadas disposiciones", concretamente, en nuestro ordenamiento jurídico-constitucional, "el hecho de ser las únicas que pueden ser impugnadas ante el Tribunal Constitucional a través del recurso o cuestión de inconstitucionalidad" (Op. cit., págs. 421-423).

No obstante, no existe una utilización uniforme, en el sentido señalado por el autor precitado, de tales conceptos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En este sentido, el artículo 161.1.a) de la Constitución, alude al mismo tiempo a las "disposiciones normativas con fuerza de ley", y a la "declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley" en el marco de la regulación del recurso de inconstitucionalidad (por su parte, el Capítulo II del Título II de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, dedicado al "recurso de inconstitucionalidad", utiliza exclusivamente en concepto de "fuerza de ley" (arts. 31 a 34).

Por su parte, el artículo 163 de la Constitución se refiere como objeto de la cuestión de inconstitucionalidad, a la "norma con rango de ley", mientras que, el Capítulo III del Título II de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, se utiliza indistintamente el término "norma con rango de ley" (artículo 35.1) y "norma con fuerza de ley" (artículo 35.2 y 37.2).

²⁷GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la ley en la Constitución española". Op. cit., págs. 63-64.

de la "delegación legislativa", las Cortes Generales -"titular primario de la potestad legislativa"-, atribuyen parcialmente al Gobierno el poder para dictar normas con el mismo valor que las emanadas por ellas mismas²⁸.

²⁸De este modo, "en el sentido técnico", la delegación constituye un "acto dispositivo mediante el cual un sujeto, fundándose en su propia competencia para proveer acerca de un determinado objeto, atribuye a otro los poderes necesarios para que provea de modo tan legítimo y eficaz como él mismo acerca de una determinada materia, dentro de ciertos límites y con arreglo a los criterios establecidos en el acto de delegación", viniendo a configurar, a juicio de I. DE OTTO, una excepción al principio de la "indelegabilidad de las potestades" ("Derecho constitucional. Sistema de fuentes". Op. cit., págs. 182-184).

Esta consideración, resulta de especial relevancia respecto de la interpretación de la naturaleza jurídica de la legislación delegada, por cuanto la admisión de la indelegabilidad de las potestades -unida a la imposibilidad de reconocer en nuestro ordenamiento jurídico la técnica de los "plenos poderes"-, conduce a E. GARCIA DE ENTERRIA, a considerar la legislación delegada como una actividad materialmente reglamentaria que, a través de la figura de la "delegación recepticia" o de la "declaración de voluntad *per relationem*", adquiere "rango de ley" ("Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial". 2 Edición. Madrid: Tecnos, 1.981, págs. 118-122).

Además, las consecuencias esenciales derivadas de una y otra consideración, afectan a la determinación del ámbito del control jurisdiccional de la legislación delegada, limitada, en el primero de los supuestos al Tribunal Constitucional "exclusivamente" (DE OTTO, I.: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". Op. cit., pág. 190), mientras que la segunda interpretación, admite la intervención de los tribunales ordinarios en relación al supuesto "ultra vires" de la legislación delegada, es decir, en el control de su adecuación a los límites establecidos a la misma por la ley de delegación (GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial". Op. cit., págs. 173-186).

Sin embargo, aunque manteniendo la diferencia entre la legislación delegada y la potestad reglamentaria del Gobierno, en opinión de E. ESPIN TEMPLADO, la "delegación de potestad" de las Cortes Generales al Gobierno admitida en el artículo 82.1 de la Constitución, en tanto que "se trata de una habilitación expresa y rodeada de múltiples límites, condicionamientos y requisitos (artículos 82 y 83)", impiden aceptar "que exista transferencia total o parcial, de la potestad legislativa prevista en el artículo 66.2 ni siquiera referida simplemente a su ejercicio".

Desde tales premisas, el autor viene a coincidir con el análisis de A.A. CERVATI, respecto del artículo 76 de la Constitución italiana (Vid. "Legge di delegazione e legge delegata". Enciclopedia del Diritto. Vol. XXIII. Milán: Giuffrè, 1.973, págs. 939-966), considera la potestad del Gobierno para dictar Decretos-legislativos como "necesariamente distinta" de la potestad parlamentaria, en tanto que, en primer lugar, afirma, "la ley de delegación es una atribución específica de potestad y, por tanto, de un poder formalmente nuevo" y, en segundo término, "el ámbito material de ambas potestades es diferente", y, en última instancia, "este nuevo poder se ajusta a formas procedimentales completamente diversas a las de la potestad parlamentaria" ("Separación de poderes, delegación legislativa y potestad reglamentaria en la Constitución española". Revista de las Cortes Generales. Núm. 6. Tercer

El rasgo característico de la potestad gubernamental para dictar Decretos-leyes proviene, sin embargo, del ejercicio gubernamental de "un *poder propio*", sujeto a límites, "pero no fruto de una delegación", ni sometido a una previa autorización parlamentaria, a través del cual, el Gobierno puede dictar normas con rango de ley, "que derogan con la sola voluntad gubernamental las leyes preexistentes de contenido contrario"²⁹, en todo caso, el ejercicio tales competencias normativas se encuentra determinado por la propia Constitución, que establece límites e impone condiciones a la actuación legislativa del Gobierno³⁰.

Cuatrimestre, 1.985, págs. 193-195).

²⁹DE OTTO, I.: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". Op. cit., pág. 195.

Aunque sin llegar a compartir la tesis sostenida en Italia por C. ESPOSITO, consistente en considerar los Decretos-leyes como "hechos" consentidos por el ordenamiento jurídico (Cfr. Voz, "Decreto-legge". Enciclopedia del Diritto. Vol. XI. Milán: Giuffrè, 1.962, págs. 831-867), E. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ definen el Decreto-ley como "toda norma con rango de Ley que emana, por vía de excepción, de un órgano que no tiene el poder legislativo" ("Curso de Derecho administrativo". Vol. I. Séptima edición. Madrid: Cívitas, 1.995, pág. 133) si bien, según estima P. SANTOLAYA MACHETTI, el reconocimiento de un poder o una competencia "propia" del Gobierno para dictar Decretos-leyes, no supone "ningún atentado a la atribución del poder legislativo a las Cámaras" ("El régimen constitucional de los Decretos-leyes". Madrid: Tecnos, 1.988, pág. 36).

Asimismo, en opinión de J. SALAS, el hecho de que la potestad legislativa resida de forma exclusiva en las Cortes "no impide que, en determinadas circunstancias excepcionales", el Gobierno "esté *habilitado constitucionalmente* para dictar disposiciones con valor y fuerza de Ley, porque sólo si el Gobierno pudiera aprobar Decretos-Leyes sin intervención alguna del Parlamento podría pensarse en la existencia de una contradicción con el artículo 66 ("Los Decretos-leyes en la Constitución española". Madrid: Tecnos, 1.979, pág. 28).

No obstante, según estima F. BALAGUER CALLEJON, el análisis de la intervención del Gobierno y del Congreso de los Diputados en relación a los Decretos-leyes, requiere introducir "alguna matización importante", por cuanto debe tenerse en cuenta, afirma, "la diferente posición" en que se encuentran Gobierno y Congreso en el "proceso de producción del Decreto-Ley", por cuanto el Gobierno "puede incorporar normas legales que tendrán vigencia incluso sin la aceptación del Congreso durante un número de días muy limitado", si bien "la intervención del Congreso es absolutamente necesaria para que el Decreto-ley pueda consolidar su vigencia más allá de los treinta días previstos en la Constitución" ("Fuentes del Derecho". Vol. II: "Ordenamiento General del Estado y ordenamientos autonómicos". Op. cit., pág. 231).

³⁰En relación a los límites constitucionales de los Decretos-leyes y los Decretos legislativos, además de los análisis mencionados, pueden citarse, sin ánimo de exhaustividad, los Estudios de: ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: "Teoría y práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español". Revista de Administración Pública. Núm. 106. Enero-Abril, 1.985; CARRILLO, M.: "El Decreto-Ley excepcionalidad o habitualidad?". Revista de las Cortes Generales. Núm. 11, 1.987; JIMENEZ CAMPO, J.: "El control jurisdiccional y parlamentario de los Decretos legislativos". Revista de

Sin embargo, junto a las limitaciones explícitamente previstas por la Constitución respecto de la facultad del Gobierno de aprobar Decretos-Leyes y Decretos legislativos, resulta común la afirmación doctrinal de una serie de límites implícitos a tales formas normativas, entre los que se sitúa la materia presupuestaria, tanto en el supuesto de la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado contenida en el artículo 134.1 de la Constitución, como en el de aprobación de modificaciones presupuestarias con forma de ley, según la previsión del artículo 134.5 del Texto Constitucional.

Así, en relación a la legislación delegada, según estima E. VIRGALA FORURIA, a pesar de que no existe una expresa prohibición constitucional al respecto, cabe la posibilidad de excluir de la delegación legislativa "determinadas materias que constituyen un acto de control del Poder Legislativo y que por su naturaleza y procedimiento específicos no pueden delegarse".

De este modo, en opinión del autor precitado, por "la naturaleza de la materia y su procedimiento peculiar, incluso con intervención del electorado (en la reforma constitucional), el control hacia el Gobierno y la exclusiva intervención de las Cortes (la ley de Presupuestos, la autorización de tratados internacionales, las propias leyes de delegación, la prórroga, autorización o declaración, según corresponda, de un estado excepcional del art. 116), la propia naturaleza del acto (convalidación de un Decreto-Ley), una ley-marco (puesto que las bases tendrían que desarrollarse por una norma con principios, bases y directrices: art. 150.1) o cualquier acto del Parlamento que se realice en forma diversa de la ley (nombramiento de miembros de órganos, etc.), impiden la posibilidad de establecer una ley de delegación para estos supuestos"³¹.

En el mismo sentido, L.M. CAZORLA PRIETO, excluye la posibilidad de la delegación legislativa respecto de la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, considerando que, "con todas las salvedades que se desee, la fijación de las directrices generales conformadoras de los Presupuestos Generales del Estado se harían por las Cortes Generales -artículo 82.1-,

Derecho Político. Núm. 10. Verano de 1.981; PEREZ ROYO, J.: "La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno". En "El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía". Barcelona: Diputació de Barcelona, 1.985; SALAS, J.: "Los Decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional". En, VV.AA.: "Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor E. García de Enterría". Madrid: Cívitas, 1.991; SANTOLAYA MACHETTI, P.: "El régimen constitucional de los Decretos-Leyes". Madrid: Tecnos, 1.988; VIRGALA FORURIA, E.: "La delegación legislativa en la Constitución y los Decretos legislativos como normas con rango incondicionado de Ley". Madrid: Monografías del Congreso de los Diputados, 1.991.

³¹VIRGALA FORURIA, E.: "La delegación legislativa en la Constitución y los Decretos legislativos como normas con rango incondicionado de Ley". Op. cit., pág. 110.

mientras que la aprobación con base en tales directrices se efectuaría por el Gobierno, lo cual ataca a la esencia tanto jurídica como política de la institución presupuestaria"³².

Asimismo, en relación a la categoría de los decretos-leyes, según afirma P. SANTOLAYA MACHETTI, al margen de los límites explícitamente previstos en el artículo 86.1 de la Constitución española, existen "una serie de normas con rango de Ley que necesariamente han de proceder del órgano parlamentario, ya que su propia finalidad así parece exigirlo", viniendo a constituir "límites implícitos" a esta forma jurídica.

Se trata, según afirma el autor precitado, de "límites derivados de la propia naturaleza de los Decretos-Leyes en cuanto normas gubernamentales, y que constituyen excepciones a la norma general según la cual se puede realizar por el Decreto-Ley todo lo que se puede hacer por Ley ordinaria". Tales supuestos de limitación implícita aluden, de un lado, a "las leyes ordinarias que encierran una autorización de las Cortes Generales al Gobierno para la realización de determinadas actividades", como es el caso, afirma, de las "delegaciones legislativas de los artículos 82 y siguientes", la "autorización para emitir deuda pública o conceder crédito (art. 135.1)" y, en último término, "en virtud de la Ley de Patrimonio del Estado, la enajenación de bienes inmuebles que superen, en la actualidad y según la disposición adicional 11 de la Ley de Presupuestos para 1.987 (Ley 21/1986, de 23 de Diciembre), los dos mil millones de pesetas".

Pero, además, entre los supuestos que llevan implícita la limitación de los Decretos-leyes cabe encontrar, a juicio de P. SANTOLAYA MACHETTI, "las leyes ordinarias que encierran un control posterior de la actividad gubernamental, y como tales insustituibles por la actividad gubernamental", como es el caso, afirma, "de la aprobación de los Presupuestos generales elaborados por el Gobierno (art. 134)"³³.

Este límite implícito a la intervención del Decreto-ley, también es reconocido por I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, para quien existen una serie de cuestiones cuya regulación exige, "por decisión de la Constitución", la intervención de las Cortes Generales, quedando, por lo tanto, "fuera de las posibilidades de la decretación gubernativa", entre las que cabe incluir, afirma, los presupuestos generales del Estado (art. 134 de la C.E.)³⁴, así como por J. SALAS HERNANDEZ, para

³²CAZORLA PRIETO, L.M.: "Artículo 134". En, GARRIDO FALLA, F. y otros: "Comentarios a la Constitución". Madrid: Cívitas, 1.985, pág. 1985.

³³SANTOLAYA MACHETTI, P.: "El régimen constitucional de los Decretos-leyes". Madrid: Tecnos, 1.988, págs. 154-155.

³⁴ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: "Artículo 86". En, ALZAGA VILAAMIL, O.: "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución español". Tomo VII: "Artículos 81 a 86". Madrid: EDERSA, 1.985, pág. 176.

quien resulta inadmisibile desde el punto de vista constitucional la aprobaci3n de la Ley de Presupuestos Generales del Estado mediante Decreto-ley³⁵.

³⁵SALAS HERNANDEZ, J.: "Los Decretos-leyes en la Constituci3n de 1978". Vol. III. Madrid: Direcci3n General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, 1.979, p3g. 1832.

3. El contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

El contenido de los Presupuestos Generales del Estado queda configurado por el artículo 134.2 de la Constitución, estableciendo, con carácter imperativo, que "deberán contener la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal", así como la consignación de "los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado"³⁶.

Pero, además, el Texto Constitucional configura de modo indirecto el contenido de los Presupuestos Generales del Estado, al entender incluido en los mismos el denominado "fondo consolidado" que, según afirma el artículo 135.2, está compuesto por "los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado", y previniendo en el artículo 158 la "posibilidad" de incluir en los mismos "una asignación a las Comunidades Autónomas en

³⁶La exigencia constitucional de que los Presupuestos Generales del Estado contengan la "totalidad" de los ingresos y gastos del sector público estatal expresa, en opinión de J. MARTIN QUERALT, C. LOZANO SERRANO, G. CASADO OLLERO y J.M. TEJERIZO LOPEZ, la culminación de "la tendencia reunificadora" de los principios de unidad y universalidad presupuestaria, caracterizados, en el caso del principio de unidad, por desarrollar una proyección "más centrada en la forma, con exigencia de un Presupuesto único", mientras que el principio de universalidad presupuestaria desarrolla una eficacia "sobre el contenido, ordenando que se incluyan todos los ingresos y gastos públicos en ese Presupuesto, extendiéndose a la no afectación recíproca entre unos y otros".

Según afirman los autores precitados, el principio de unidad presupuestaria "vela fundamentalmente por asegurar el control de toda la actividad financiera pública por parte del órgano legislativo, permitiendo al mismo tiempo que su decisión la contemple en forma global" y evitando, de este modo, "la incoherencia de aprobar unas grandes cifras para el Estado que resultarían poco significativas si se multiplicaran posteriormente presupuestos diferenciados, que podrían llegar a alterar esas opciones fundamentales que competen al legislador y harían peligrar los logros de política económica y financiera por él fijados".

Por su parte, el principio de universalidad, "al proyectarse en las reglas contables de no afectación entre ingresos y gastos (art. 23 LGP) y de presupuesto bruto (Cómputo por su importe íntegro, sin compensación entre ellos, según el art. 58 LGP), permite que los Presupuestos sean fiel expresión del grado de solidaridad alcanzado, reflejando en su globalidad la contribución al sostenimiento del gasto público y los criterios en que se ha basado, sin que determinados ingresos puedan entenderse circunscritos a financiar un gasto determinado, pues es el conjunto de aquéllos el que debe cubrir el conjunto de los gastos".

De este modo, la vigencia constitucional de ambos principios, afirman, responde, en última instancia, a la exigencia de que "sea el legislativo quien adopte las decisiones fundamentales en torno a los gastos públicos integrantes de la actividad financiera" ("Curso de Derecho financiero y tributario". Op. cit., págs. 653-654).

función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español".

Tales previsiones constitucionales han venido a ser desarrolladas por el artículo 51 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, que concreta el contenido de los Presupuestos Generales del Estado estableciendo como contenido de los mismos:

a) Los estados de gastos, en los que "se incluirán, con la debida especificación, los créditos necesarios para atender al cumplimiento de las obligaciones", debiendo especificarse la dotación correspondiente al Fondo de Compensación Interterritorial.

b) Los estados de ingresos en los que deberán figurar "las estimaciones de los distintos derechos económicos a liquidar en el ejercicio", y

c) Los estados financieros de las Sociedades estatales.

Sin embargo, el contenido normativo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado no se limita, según se desprende del artículo 134.7 de la Constitución, a la inclusión de la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal pues, si bien se prohíbe que la Ley de Presupuestos pueda "crear tributos", a continuación se reconoce la posibilidad de que la Ley de Presupuestos pueda modificarlos "cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea".

De este modo, la determinación constitucional del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado se plantea, de modo positivo, a partir de la interpretación del "contenido necesario" establecido por el artículo 134.2 y, con carácter negativo, a través de la definición del ámbito al que se extiende la prohibición "relativa" contenida en el artículo 134.7 de la Constitución, a través de la cual se limita la incidencia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en el ordenamiento jurídico tributario.

a) La incidencia de la Ley de Presupuestos en el ordenamiento jurídico tributario.

Desde el punto de vista negativo, la determinación del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado a través de la prohibición de modificar tributos sin la existencia de una previsión a tal efecto contenida en una ley tributaria sustantiva, fue objeto del primero de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en relación a la Ley de Presupuestos, considerando en la Sentencia Núm.

27/1.981, de 20 de Julio³⁷.

En este supuesto, partiendo de la consideración del artículo 134.7 de la Constitución como una "norma sobre la producción de normas"³⁸, su alcance resulta concretado por el Tribunal Constitucional a partir de dos consideraciones fundamentales:

³⁷A juicio de los recurrentes, el artículo 36 de la Ley de Presupuestos, resultaba contrario a lo dispuesto en los artículos 134.7 y 31.1 de la Constitución, por cuanto contenía "una modificación del artículo 20.9.2 de la Ley 44/78, de 8 de septiembre", que no aparecía fundamentada o autorizada por Ley tributaria sustantiva, pero, además, se estimaba que el citado precepto, "al excluir de gravamen los incrementos de patrimonio cuando el total de la renta se reinvierta en la adquisición de nueva vivienda", entraba en contradicción con el artículo 31.1 de la Constitución.

Asimismo, en opinión de los recurrentes, existían dudas acerca de la contradicción de los artículos 37, 38 y 43 de la mencionada Ley de Presupuestos con lo establecido en el artículo 134.7 de la Constitución en cuanto tales preceptos de la Ley de Presupuestos modificaban, respectivamente, "el artículo 20 de la Ley 44/78, en cuanto al cálculo del valor de elementos patrimoniales que deben tomarse en cuenta para determinar la plusvalía", por alterar lo dispuesto en el "artículo 6.f) de la Ley 50/77, de 14 de noviembre, respecto a la forma de valorar las participaciones en el capital social de entidades jurídicas, siempre que no coticen en Bolsa y hubiesen regularizado su balance", y por modificar "el tipo impositivo aplicable a las operaciones sujetas al Impuesto General sobre el Tráfico de Empresas", sin que ninguna de las citadas alteraciones estuviera prevista por una Ley tributaria sustantiva.

³⁸Consideración que, sin embargo, no ha impedido que el Tribunal Constitucional reconozca una distinta eficacia a esta limitación en relación a la capacidad de modificar tributos por las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas, afirmando en la Sentencia Núm. 116/1.994, de 18 de Abril, que el objeto del citado precepto se reduce a la regulación de una institución del Estado y, atendiendo a la jurisprudencia establecida al efecto, estima no aplicable por vía analógica su contenido a las Comunidades Autónomas (Fundamento Jurídico 5º) [Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 804/1987, 171/1989, 2603/1989, 428/1989, 840/1991, 1389/1991, 1877/1991, 189/1991, 189/1992, 193/1992, 194/1992 y 195/1992 (Pleno). Ponente: Magistrado don Carles Viver i Pi Sunyer (B.O.E., núm. 117, de 17 de Mayo). Por la que se resuelven las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación al artículo 46.1 de la Ley Foral de 29 de Diciembre de 1984, que aprueba los Presupuestos Generales de Navarra para 1985. Hay un voto particular formulado por el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo y otro del Magistrado don José Gabaldón López, al que se adhieren los Magistrados don Eugenio Díaz Eimil y don Rafael de Mendizábal Allende].

Esta interpretación se mantiene con posterioridad en la Sentencia Núm. 149/1.994, de 12 de Mayo [Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 577, 585 y 693/1994 (Pleno). Ponente: Magistrado don Juan Diego González Campos (B.O.E., núm. 140, de 13 de Junio). Por la que se resuelve la impugnación del artículo 68 de la Ley Foral del Parlamento de Navarra 3/1988, de 12 de Mayo, de Presupuestos de Navarra, por el que se restringen las exenciones del Impuesto de Actos Jurídicos Documentados recogidas en el Decreto del Parlamento Foral de Navarra de 17 de marzo de 1981, en la redacción de su artículo 36.1.B), párrafo 18, dada por la Ley Foral 24/1988, de 11 de diciembre].

En primer término, tomando como punto de referencia los debates constituyentes del artículo 134.7 del Texto Constitucional³⁹, el Tribunal concluye afirmando que dicho precepto adopta una "solución de compromiso", por cuanto "prohíbe indiscriminadamente la creación de tributos en la Ley de Presupuestos", permitiendo su modificación, "aunque se trate de alteraciones sustanciales y profundas del impuesto", siempre que exista una norma adecuada que lo prevea y, en todo caso, no obsta a un tratamiento en la Ley presupuestaria de "mera adaptación del tributo a la realidad".

En segundo término, a juicio el Tribunal Constitucional, el concepto de "ley tributaria sustantiva" al que hace referencia el artículo 134.7 de la Constitución, debe entenderse como "una Ley" -que no puede ser identificada con Ley de Presupuestos-, pero que "regula los elementos concretos de la relación tributaria, eludiendo cualquier generalización". De este modo, puede tratarse tanto de la Ley "propia del impuesto", como de una Ley "modificadora de ésta"⁴⁰.

Desde tales premisas, el Tribunal descarta la tesis que entiende por "Ley tributaria sustantiva" el "precepto o conjunto de preceptos tributarios que están alojados en un cuerpo legal que no es la Ley de Presupuestos", por cuanto que, según estima, esta consideración "aun cuando aparezca

³⁹Según se ha comprobado, el sentido de tales limitaciones se encuentra directamente relacionado "con el procedimiento de elaboración de la Ley de Presupuestos". La preponderancia de la iniciativa gubernamental, según se consideró en su momento en los Debates Constituyentes, podría dar lugar a la reforma de los tributos con un menor debate parlamentario que el que normalmente se proyectaría sobre una ley tributaria ordinaria. De este modo, el fundamento de la limitación expresada en el artículo 134.7 de la Constitución se encuentra en la voluntad de evitar que se "aproveche" la circunstancia del voto anual del Presupuesto para reformar el ordenamiento jurídico tributario, lo que, por otro lado, según afirma el autor precitado, ha constituido, durante mucho tiempo, "una realidad habitual en nuestro ordenamiento jurídico" (FALCON y TELLA, R.: "Las Leyes de Presupuestos y el ordenamiento tributario". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 22, 1.983, pág. 38).

Técnicamente, se trata de prohibir, según afirma A. RODRIGUEZ BEREIJO, los denominados "riders, cavaliers budgétaires, omnibus", utilizados en nuestro ordenamiento jurídico desde la Ley de Presupuestos de 17 de Mayo de 1.845, que incorporó la Reforma tributaria de Alejandro Mon, hasta la Ley de Presupuestos de 26 de Diciembre de 1.957, que contiene la Reforma tributaria de Navarro Rubio (RODRIGUEZ BEREIJO, A.: "Las Leyes de Presupuestos en la Constitución española de 1.978". En, "La Hacienda Pública en la Constitución española". Madrid: Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 1.979, pág. 240).

⁴⁰No obstante, según estima C. ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, atendiendo a la interpretación jurisprudencial, el término "ley tributaria sustantiva", parece referirse a que la autorización o habilitación normativa "ha de ser concreta o no genérica", es decir, a la precisión por la ley tributaria del precepto o preceptos que la Ley anual de Presupuestos puede modificar ("Artículo 134". En, ALZAGA VILLAAMIL, O.: "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española". Tomo X: "Artículos 128 a 142". Madrid: EDERSA, 1.985, pág. 305).

fundada en el sentido expresado en algún momento en los debates constitucionales", responde "al eco" de la equivalencia de la Ley de Presupuestos como Ley en sentido formal que no resulta aplicable en la actualidad.

Más concretamente, a juicio del Tribunal Constitucional, esta interpretación podría dar lugar a "la constitucionalidad de una Ley que autorizara a la de Presupuestos la modificación indiscriminada de los impuestos", lo que resultaría contrario a la disposición contenida en el artículo 134.7 de la Constitución.

Pero, además, tampoco considera admisible la interpretación de la "Ley tributaria sustantiva" como "la Ley que rige cada tributo en concreto", en tanto que esta opinión, afirma, se justifica en el art. 9 de la Ley General Tributaria, a partir de la cual -en tanto que norma de rango inferior a la Constitución-, no cabe deducir "enunciados constitucionales" (Fundamentos Jurídicos 2º y 3º)⁴¹.

En todo caso, según estima el Tribunal Constitucional, la modificación de tributos a través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, además de estar sometida a la exigencia de una específica previsión en una "Ley tributaria sustantiva", se encuentra condicionada "por los imperativos del artículo 31.1 de la Constitución que, al obligar a todos a contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, ciñe esta obligación en unas fronteras precisas: la de la capacidad económica de cada uno y la del establecimiento, conservación y mejora de un sistema tributario justo e inspirado en los principios de igualdad y progresividad" (Fundamento Jurídico 4º)⁴².

⁴¹No obstante, "desde un planteamiento estrictamente jurídico", en opinión C. ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, es posible entender que la utilización del término "sustantivo" se emplee con toda su carga jurídica, esto es, como categoría opuesta a "adjetivo", lo que parece razonable desde la perspectiva de que no resulta admisible que una ley reguladora de "materias adjetivas", tales como la gestión, procedimiento, etc., pueda introducir modificaciones en los elementos esenciales del tributo como el hecho imponible, el sujeto pasivo, el tipo de gravamen, etc, aunque, afirma, es posible entender también que, al margen de tales "sutilezas jurídicas", los constituyentes atribuyeron a la expresión "ley tributaria sustantiva" un significado equivalente a "ley específica o ley propia" del tributo de que se trate ("La Constitución española y el Presupuesto del Estado". Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Núm. 1, 1.980, pág. 28).

⁴²Desde tales premisas, el Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad del artículo 38 de la Ley 74/1.980, de 29 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.981, por entender que la introducción de "un cambio en el sistema de valoración de la base imponible" realizada en dicho precepto "puede llevar a desvirtuar la naturaleza del impuesto" (Fundamento Jurídico 7º), mientras que, en relación al artículo 36 de la Ley 74/1.980, aún considerando que "altera la modalidad del beneficio que ya venía concedido por la legalidad anterior al contribuyente", esta modificación "no afecta a la naturaleza del impuesto, pero tampoco desvirtúa ninguno de sus caracteres esenciales", declarando su constitucionalidad (Fundamento Jurídico 5º).

La distinción entre "modificación de tributos" y su "mera adaptación a la realidad", cuya realización no requiere de la previsión de una ley tributaria sustantiva, ha resultado fuertemente criticada por la doctrina financiera.

Así, en opinión de J. MARTIN QUERALT, la diferenciación establecida trasvasa el problema a la determinación de lo que se entiende por modificación y por mera adaptación, rebasando las exigencias constitucionales que determinan que todo lo que sea modificación de tributos en vigor, incluidas las "meras adaptaciones" deben llevarse a cabo con la consiguiente norma habilitante⁴³

La distinción entre modificaciones tributarias y meras adaptaciones del tributo a la realidad tampoco se considera acertada "desde un punto de vista técnico-jurídico", en tanto que, según estima L.M. CAZORLA PRIETO, toda adaptación supone, "al menos formalmente, una modificación jurídica" que, en tanto "cae bajo el amparo de la reserva de ley", requiere su previsión con carácter previo a su inclusión en la Ley de Presupuestos⁴⁴ y, en última instancia, A. RODRIGUEZ BEREIJO, considera que se trata de una interpretación que carece de soporte constitucional, estimando que constituye "una doctrina constitucional que es inconstitucional"⁴⁵.

Esta diferenciación viene a ser rechazada, asimismo, desde la perspectiva de que el Tribunal Constitucional reconoce la existencia de una reserva de ley en los artículos 31.3, 133.1 y 133.3 de la Constitución que abarca, según la Sentencia Núm. 6/1.983, de 4 de Febrero, "la creación ex novo de un tributo y la determinación de los elementos esenciales configuradores del mismo" (Fundamento Jurídico 4º). De este modo, a juicio de R. FALCON y TELLA, es posible concretar la incidencia de la Ley de Presupuestos en el ordenamiento jurídico tributario, sin necesidad de tener que recurrir al concepto de la mera adaptación del tributo a la realidad, en tanto que, en el ámbito "no reservado a la ley", la Ley de Presupuestos puede

En relación al artículo 37, sin embargo, el Tribunal Constitucional utiliza una argumentación diferente, entendiendo que la alteración introducida por dicho precepto en el artículo 20 de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, mediante la "introducción de una regla que afecta a la determinación de la base imponible", no constituye una "modificación del Impuesto que requiera previsión normativa" (Fundamento Jurídico 6º).

⁴³MARTIN QUERALT, J.: "Ley de Presupuestos y reformas tributarias: comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de Julio de 1.981". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 11, 1.981, pág. 102.

⁴⁴CAZORLA PRIETO, L.M.: "Artículo 134". En, GARRIDO FALLA, F. y otros: "Comentarios a la Constitución". Op. cit., págs. 2034-2035.

⁴⁵MARTIN-RETORTILLO, L.; RODRIGUEZ BEREIJO, A. y otros: "La Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo". Cuadernos y Debates. Núm. 16. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.989, pág. 53.

intervenir sin necesidad de "habilitación".

Al ser admitida la regulación por vía reglamentaria, se entiende que, "a *fortiori* lo será por vía presupuestaria", sin que resulte necesario recurrir al concepto de "mera adaptación del tributo a la realidad" para fundamentar las adaptaciones introducidas a través de la Ley de Presupuestos", aunque, en todo caso, a pesar de que la citada reserva de ley se reconoce con un carácter "relativo" excluye, en su opinión, que la norma tributaria "sustantiva" o habilitante sea un Decreto-ley⁴⁶.

No obstante, se admite la consideración del Decreto legislativo como "ley tributaria sustantiva" en tanto que, en opinión de J. MARTIN QUERALT, constituye una figura normativa susceptible "de satisfacer de manera clara las exigencias del principio de reserva de ley en el ámbito tributario"⁴⁷.

A pesar de las críticas doctrinales, la diferenciación entre modificación de tributos y su mera adaptación a la realidad es aplicada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia Núm. 134/1.987, de 21 de Julio⁴⁸, resolviendo

⁴⁶FALCON y TELLA, R.: "Las Leyes de Presupuestos y el ordenamiento tributario". Op. cit., págs. 48-49.

En el mismo sentido, cabe citar, sin ánimo de exhaustividad, las opiniones de CAZORLA PRIETO, L.M.: "Artículo 134". En, GARRIDO FALLA, F. y otros: "Comentarios a la Constitución". Op. cit., pág. 2041 (Del mismo autor: "Ley tributaria sustantiva y Decreto-Ley". Crónica Tributaria. Núm. 51, 1.984, págs. 265-266); ESCRIBANO LOPEZ, F.: "Reforma tributaria y aprobación de presupuestos. Análisis de una experiencia (1.978-1.981)". En, VV.AA.: "Funciones financieras de las Cortes Generales". Op. cit., pág. 197; MARTIN QUERALT, J.: "Jurisprudencia financiera y tributaria del Tribunal Constitucional". Tomo I. Madrid: Cívitas, 1.984, pág. 99; MARTINEZ LAFUENTE, A.: "Ley de Presupuestos e inconstitucionalidad". Cívitas. Revista Española de Derecho Financiero. Núm. 25. Enero-Marzo, 1.980, págs. 79-80.

⁴⁷MARTIN QUERALT, J.: "Jurisprudencia financiera y tributaria del Tribunal Constitucional". Op. cit., pág. 99.

Aunque con algunos matices, esta interpretación resulta igualmente aceptada por F. ESCRIBANO LOPEZ, siempre y cuando "la habilitación se encontrase bien en la Ley delegante, bien en el texto o textos que se refunden", siendo, asimismo, textos legales ("Reforma tributaria y aprobación de presupuestos. Análisis de una experiencia (1.978-1.981)". Op. cit., pág. 197).

⁴⁸Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 494, 545, 561, 807 y 808/1985 (Pleno). Ponente: Magistrado don Angel Latorre Segura (B.O.E., núm. 191, de 22 de Agosto). Por la que se resuelven las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el Tribunal Central de Trabajo relativas al artículo 51 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos del Estado, en cuanto fija el límite de 187.950 ptas., para las pensiones concurrentes; por la Magistratura de Trabajo núm. 18 de Madrid, respecto a la disposición adicional quinta núms. 2 y 3 de la misma Ley, y por la Magistratura de Trabajo de Segovia respecto a sus artículos 12.1, 51 y disposición adicional quinta, párrafo 4.

cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas referidas, entre otros aspectos, a la posible inconstitucionalidad del artículo 51 de la Ley 44/1.983, de 28 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.984.

En este supuesto, el Tribunal Central de Trabajo entendía que dicho precepto vulneraba la prohibición de crear tributos establecida en el artículo 134.7 de la Constitución, al proceder a la reducción de las pensiones a la tasa fijada. Sin embargo, el Tribunal Constitucional niega la duda planteada acerca de la inconstitucionalidad de dicha norma, por entender que la cotización, en nuestro sistema de Seguridad Social, constituye "uno de los elementos, pero no es el único que determina la pensión" (Fundamento Jurídico 6º).

Asimismo, en la Sentencia Núm. 197/1.992, de 19 de Noviembre⁴⁹, por la que se resuelven una serie de cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas relativas a los artículos 37.2.3 de la Ley 44/1.983, de 28 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.984, y 23.2.3 de la Ley 5/1.983, de 29 de Junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, el Tribunal Constitucional entiende como modificación constitucionalmente admisible "la elevación del tipo" impositivo a través de la Ley de Presupuestos y de la Ley de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, por cuanto que la determinación del mismo había sido regulada "en un precepto anterior con rango de legal" (Fundamento Jurídico 3º).

En todo caso, la prohibición absoluta de que la Ley de Presupuestos pueda crear tributos parece hacer referencia, según afirma E. GONZALEZ GARCIA, a una reducción del "rango en la jerarquía normativa de este texto legal, reconduciéndolo a la vieja tesis de la ley en sentido formal"⁵⁰ y, en el mismo sentido, según estima A. MENENDEZ MORENO, cabría pensar que las modificaciones de tributos a través de las leyes anuales de Presupuestos, en los términos establecidos por el artículo 134.7 de la Constitución, vuelve a plantear la cuestión de "si el legislador constitucional ha querido desenterrar la vieja polémica de la naturaleza jurídica de las Leyes de Presupuestos, e incluso si, indirectamente al menos, la ha configurado como ley formal, en contraposición a las leyes

⁴⁹Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 1982/1988, 1096/1989 y 1883/1989 (Pleno). Ponente: Magistrado don Eugenio Díaz Eimil (B.O.E., núm. 303, de 18 de Diciembre). Por la que se resuelve la impugnación del artículo 37.2.2. de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984; artículo 22.2.3 del Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, y artículo 23.3.2 de la Ley 5/1983, de 29 de junio, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria.

⁵⁰GONZALEZ GARCIA, E.: "Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Presupuestos del Estado para 1981". Hacienda Pública Española. Núm. 72, 1.981, pág. 3.

tributarias a las que denomina sustantivas"⁵¹.

- b) La delimitación del contenido necesario de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La determinación positiva del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado vino a ser objeto específico de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional en la Sentencia Núm. 84/1.982, de 23 de Diciembre, donde se concreta la existencia de un "núcleo" propio de la Ley de Presupuestos, constituido por la "previsión de ingresos y la autorización de gastos", si bien, en opinión del propio Tribunal, ello no excluye, a pesar de "las críticas que tanto desde el punto de vista de la corrección técnica como desde la perspectiva de la constitucionalidad" puedan hacerse a la inclusión en la Ley de Presupuestos de normas que no se refieran a la previsión de ingresos y la autorización de gastos (Fundamento Jurídico 3º).

A través de este pronunciamiento, en opinión de A. AGUALLO AVILES, el Tribunal Constitucional anticipaba la línea doctrinal que adoptaría de modo más explícito en posteriores pronunciamientos. De este modo, a través de la consideración de que los ingresos y gastos integran el núcleo de esta Ley, y de que ello no excluye la posibilidad de que existan otras normas en la misma "no relativas a ingresos y gastos", el Tribunal Constitucional, rechaza "la concepción angosta o limitativa de la Ley de Presupuestos"⁵².

Pero, al mismo tiempo, la admisión de un contenido que exceda la mera previsión de ingresos y la autorización de gastos a través de la posibilidad de incorporar en las mismas disposiciones cuya vigencia no se corresponda con la establecida con carácter general respecto de los Presupuestos Generales del Estado, en opinión de J.A. MONTILLA MARTOS, impide considerar a la Ley de Presupuestos como "ley singular" en virtud de su objeto y de su vigencia temporal limitada⁵³.

Así, en la Sentencia Núm. 63/1.986, de 21 de Mayo, el Tribunal Constitucional declara la existencia de una "obligación" de incluir en los Presupuestos Generales del

⁵¹MENENDEZ MORENO, A.: "La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado". Valladolid: Editorial Lex Nova, 1.988, pág. 63.

⁵²AGUALLO AVILES, A.: "Comentario: La significación de la Ley de Presupuestos en el ordenamiento financiero". En, LASARTE, J.; RAMIREZ, S. y AGUALLO, A.: "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1.981-1.989)". Madrid: Tecnos, 1.990, pág. 270.

⁵³MONTILLA MARTOS, J.A.: "Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español". Madrid: Cívitas, 1.994, nota 15, pág. 131.

Estado la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal. Sin embargo, inmediatamente a continuación, afirma que esta obligación "no impide" que, junto a la consignación de las correspondientes partidas, la Ley que aprueba los Presupuestos establezca "otras disposiciones de carácter general" en materias propias de la Ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7º del mismo artículo 134 C.E.), que guardan "directa relación" con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos de los Presupuestos o con los criterios de política económica general en que se sustentan (Fundamento Jurídico 12º).

Será, sin embargo, en la Sentencia Núm. 65/1.987, de 21 de Mayo, donde el Tribunal Constitucional expondrá, desde las premisas anteriormente apuntadas, de un modo sistemático, el contenido constitucionalmente admisible de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Concretando la significación constitucional del artículo 134.2, en el sentido de que tales previsiones configuran un contenido "mínimo, necesario e indisponible" de la Ley de Presupuestos (entendido como el "presupuesto", en sentido estricto, del Estado), éste, no resulta, afirma, un contenido "exclusivo y excluyente" que impida que la Ley de Presupuestos contenga disposiciones que no coincidan exactamente con el mismo.

Porque, según estima el Tribunal Constitucional, la Constitución sólo establece una "exclusión expresa" respecto al contenido de la Ley de Presupuestos, que es la prevista en el artículo 134.7 de la Constitución, sin que pueda estimarse como derivación de las prescripciones constitucionales, "una estricta exclusión" de la Ley de Presupuestos de toda materia distinta de las previsiones del artículo 134.2, en tanto no se prescribe en la norma constitucional, ni se adecúa, afirma, "al papel que cumple la Ley de Presupuestos" como vehículo de orientación y dirección de la política económica del Gobierno (Fundamento Jurídico 4º).

No obstante, la admisibilidad de materias distintas a la previsión de ingresos y a la autorización de gastos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado no justifica, a juicio del Tribunal, la "inclusión injustificada" de materias no relacionadas con la disciplina presupuestaria, por cuanto que, las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de la tramitación de la Ley de Presupuestos, pueden suponer "una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional".

De este modo, reiterando el argumento expresado en la Sentencia Núm. 63/1.986, de 21 de Mayo, a juicio del Tribunal Constitucional, deberá procederse a comprobar, en tales supuestos, si las regulaciones contenidas en el articulado de la Ley de Presupuestos se encuentran relacionadas "directamente", ya sea con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gasto, o bien con los criterios de política

general que en las previsiones presupuestarias se sustentan⁵⁴.

Desde tales premisas, aunque el contenido mínimo, necesario e indisponible constituye, en opinión del Tribunal Constitucional, el elemento cualificador de la Ley de Presupuestos respecto del resto de las categorías de las Leyes ordinarias, es posible incluir en la misma, dentro de los límites constitucionalmente establecidos, materias que, no siendo estrictamente presupuestarias, "inciden en la política de ingresos y gastos del sector público o la condicionan". Sin embargo, aunque se admite que la inclusión de tales materias no desvirtúa "el contenido primordial que caracteriza dicha Ley", no es posible derivar de esta interpretación que dichas materias hayan de formar necesariamente parte de su contenido y no puedan ser reguladas por una ley ordinaria (Fundamento Jurídico 5º)⁵⁵.

⁵⁴La exigencia de una "relación directa" con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gasto, o bien respecto a la política general expresada en el Presupuesto, se entiende cubierta en este pronunciamiento, respecto del artículo 52 de la Ley 44/1.983, de 28 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.984, mediante la constatación de una "vinculación a la materia presupuestaria en grado suficiente", en virtud de la cual, en opinión del Tribunal Constitucional, resulta justificada la inclusión de dicho precepto por cuanto "representa una medida tendente a la reducción del gasto (...) y que se presenta como específicamente vinculada a las previsiones presupuestarias para el ejercicio correspondiente al año 1.984" (Fundamento Jurídico 7º).

Esta interpretación, que es reiterada en el Fundamento Jurídico 4º de la ya citada Sentencia 96/1.990, de 24 de Mayo, viene a recordar, según afirma F. CAAMAÑO DOMINGUEZ, "*mutatis mutandi*, la expansión material de las leyes orgánicas", expresada por el Tribunal Constitucional a través del concepto de "materias conexas" en la Sentencia Núm. 51/1.981, de 13 de Febrero), si bien, en este caso, según afirma el autor precitado, "obviamente no se produce aquí un efecto de congelación de rango, pero sí un fenómeno de huída al control legislativo ordinario de las Cortes Generales" ("Sobre la Ley de Presupuestos y sus límites constitucionales. Un comentario a la S.T.C. 76/1992, de 14 de Mayo". Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública. Vol. XLIII. Núm. 224. Marzo-Abril, 1.993, pág. 342).

En el mismo sentido, en opinión de A. RODRIGUEZ BEREIJO, la introducción del concepto de "materias conexas" en el ámbito presupuestario, en tanto que "concepto jurídico indeterminado" se irá, progresivamente perfilando "caso a caso", en la jurisprudencia posterior del Tribunal Constitucional, "hasta culminar en la STC 76/1.992, de 14 de Mayo" ("Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes". Op. cit., pág. 22).

⁵⁵En este sentido, según señala el Tribunal Constitucional en la Sentencia Núm. 126/1.987, de 16 de Julio, la convalidación y posterior tramitación como proyecto de ley por el procedimiento de urgencia del Real Decreto-ley 24/1.982, de 29 de Diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, convertido en la Ley 5/1.983, de 29 de Junio, aunque "contiene normas relativas a las operaciones financieras del sector público" que cabe calificar como de "naturaleza estrictamente presupuestaria", ello "convierte a dicha ley en una Ley de Presupuestos" por cuanto que "la Ley a la que se refiere en sus

Esta interpretación del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado por el Tribunal Constitucional pone de manifiesto, según afirma A. RODRIGUEZ BEREIJO, la superación de las concepciones formalistas de la Ley de Presupuestos, que viene a ser configurada "como una Ley en sentido pleno", dotada de un contenido normativo o jurídico y de un "núcleo esencial", constituido por las autorizaciones de gastos y las previsiones de ingresos cuya ausencia vendría a suponer que "esa Ley no sería Ley de Presupuestos"⁵⁶.

Pero, además, sobre la base de esta interpretación jurisprudencial, ha tenido lugar una progresiva ampliación del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado. De este modo, al margen de la prohibición establecida en el artículo 134.7 de la Constitución española, entre 1.980 y 1.985, se produjo un notable incremento en el número de artículos contenidos en la parte dispositiva de las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado y, al mismo tiempo de las Disposiciones adicionales, transitorias y finales de las mismas.

Concretamente, los 34 artículos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.980 (y las más de nueve Disposiciones adicionales), se convierten en la Ley de Presupuestos para 1.985 en 101 artículos (y más de cincuenta Disposiciones adicionales, transitorias y finales)⁵⁷ e, incluso, las 43 Disposiciones adicionales de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.987, "aparecen ya clasificadas por materias"⁵⁸.

distintos apartados el artículo 134 de la Constitución es aquella que, como núcleo fundamental, contiene la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, es decir, las previsiones de ingresos y las autorizaciones de gastos para un ejercicio económico determinado" (Fundamento Jurídico 5º) [Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 377, 378, 379, 380, 381, 389, 390, 395, 396, 397, 398, 399, 400, 430, 431, 444, 445, 446, 447, 578, 579, 580, 581, 642, 643, 644, 645, 646, 685, 704, 956, 1019, 1033, 1061, 1088, 1139, 1159, 1177, 1178, 1182, 1203, 1204 y 1205/1985; 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 83, 94, 95, 145, 146, 246, 248, 311, 424, 432, 433, 434, 455, 459, 460, 475, 550, 568, 572, 644, 664, 698, 718, 753, 754, 864, 865, 929, 993, 1082, 1094, 1110, 1115, 1116, 1117, 1118, 1119, 1190, 1236, 1249 y 1303/186; 116, 188, 310 y 465/1987 (Pleno). Ponente: Magistrada doña Gloria Begué Cantón (B.O.E., núm. 191, de 11 de Agosto). Por la que se resuelven cuestiones de inconstitucionalidad relativas a la disposición adicional sexta, 3, de la Ley 5/1983, de 29 de junio, sobre Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Financiera y Tributaria, planteadas por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de las Audiencias Territoriales de Pamplona, Valencia, Cáceres, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla, Burgos y Madrid].

⁵⁶RODRIGUEZ BEREIJO, A.: "Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes". Op. cit., pág. 19.

⁵⁷QUEROL VELLIDO, V.: "Las modificaciones legislativas mediante el articulado de las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 23. 1.985, pág. 112.

⁵⁸PALAO TABOADA, C.: "Derecho financiero y tributario". Vol. I:

La consideración extensiva del contenido normativo del Proyecto de Ley de Presupuestos se mantiene, asimismo, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.988, "en la que se modifica la LGP, se dedican 23 artículos a modificar tributos con carácter anual unas veces y con carácter permanente otras y en la que se contienen 130 artículos, 21 disposiciones adicionales, 14 transitorias, 11 finales y 3 derogatorias".

Por su parte, la Ley de Presupuestos para 1.991, "reorganiza o crea" varios organismos y sociedades estatales; se "regula de nuevo" la Biblioteca Nacional, Correos y Telégrafos, el INI y la Escuela Nacional de Turismo; se "crea" el Instituto Nacional de Fomento de la Economía Social, el Centro Español de Meteorología y, la Agencia Estatal de la Administración Tributaria. Además, "son modificados", la regulación de los Patrimonios del Estado, de la Seguridad Social, de las Zonas de interés para la defensa, del Seguro de Crédito a la exportación; y se regulan las competencias sancionadoras en materia de sanidad y consumo y los Seguros de responsabilidad civil de los funcionarios. En último término, "se deroga" el artículo 55 de la Ley de Presupuestos para 1.984, sobre gestión de Ingresos de la Seguridad Social y varios artículos de la Ley que regula la concesión de ayudas a empresas periodísticas.

Asimismo, en la Ley de Presupuestos para 1.992, se regulan materias tan dispares como el NIF, la recuperación de espacios en edificios judiciales, o las garantías para la investigación y explotación de hidrocarburos y cuestiones tan variopintas como la publicación de un censo de exportadores, el sorteo de lotería a favor de la Asociación Española contra el cáncer o la autorización para aprobar el TR de las disposiciones vigentes sobre suelo y ordenación urbanas o las normas sobre TURESPAÑA.

La ampliación del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, sin otro límite material que el impuesto en el artículo 134.7 de la Constitución, convirtió a las Leyes de Presupuestos, en opinión de J.J. FERREIRO LAPATZA, en "uno de los principales vehículos de oscurecimiento de nuestro ordenamiento financiero e incluso de sectores del ordenamiento ajenos a él"⁵⁹.

"Introducción. Derecho presupuestario. Ingresos públicos no tributarios". 2 edición revisada y puesta al día. Madrid: Colex, 1.987.

⁵⁹ FERREIRO LAPATZA, J.J.: "Derecho presupuestario y técnica legislativa". Cívitas. Revista Española de Derecho Financiero. Núm. 87. Julio-Septiembre, 1.995, págs. 486-487.

Tales consecuencias vienen propiciadas, por el "uso distorsionado" de las disposiciones adicionales (cuya utilización debe tener lugar en relación a "regímenes especiales o matizados" con respecto al establecido en una Ley), al "uso distorsionado" de las disposiciones transitorias (que no deben ser utilizadas "para la prórroga de situaciones anteriores", sino para matizar la vigencia de las leyes nuevas respecto a las viejas o para regular el tránsito del

Las disfuncionalidades derivadas de esta interpretación jurisprudencial del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, han venido a suponer el reconocimiento por el Tribunal Constitucional de límites adicionales al establecido en el artículo 134.7 de la Constitución relativos al contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Así, según afirma el Fundamento Jurídico 3º de la Sentencia Núm. 65/1.990, de 5 de Abril⁶⁰, el "principio de seguridad jurídica" constituye un límite constitucional expreso, además del establecido en el artículo 134.7 de la Constitución, al contenido "posible" o "eventual" de la Ley de Presupuestos.

Sin embargo, es a partir de la Sentencia Núm. 76/1.992, de 14 de Mayo⁶¹, cuando el Tribunal Constitucional restringe

derecho viejo al nuevo), al "uso distorsionado" de las disposiciones finales (cuyo uso debe ser limitado a derogaciones, entrada en vigor, autorizaciones de desarrollo e integración en el ordenamiento señalando el derecho supletorio) y, en última instancia por el "uso desproporcionado" de la técnica del reenvío ("Derecho presupuestario y técnica legislativa". Op. cit., pág. 493).

⁶⁰Cuestión de inconstitucionalidad núm. 1166/1986 (Pleno). Ponente: Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo (B.O.E., núm. 109, de 7 de Mayo). Por la que se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación al artículo 52 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 28 de diciembre de 1983, Disposición Adicional 29 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 30 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas, en cuanto incompatibilizan la percepción de haberes activos y pensiones en la función pública.

⁶¹Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 625/1988, 765/1990 y 766/1990 (Pleno). Ponente: Magistrado don Fernando García-Mon y González Regueral (B.O.E., núm. 144, de 16 de Junio). Por la que se resuelve la impugnación del artículo 130 de la Ley General Tributaria (en la redacción dada por el art. 110 de la Ley 33/1987 de Presupuestos Generales del Estado para 1988) y el artículo 87.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La significación de esta Sentencia en la delimitación jurisprudencial del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado se manifiesta, asimismo, en los numerosos comentarios doctrinales de que ha sido objeto entre la doctrina financiera, de entre los que cabe destacar, sin ánimo de exhaustividad: CAYON GALIARDO, A.: "Sentencia del TC de 14 de mayo de 1992, sobre declaración de inconstitucionalidad del artículo 130 de la LGT". Revista Técnica Tributaria. Núm. 17, 1.992; DE MIGUEL CANUTO, E.: "Qué es lo que puede regular la Ley de Presupuestos". Cívitas: Revista Española de Derecho Financiero. Núm. 83. Julio-Septiembre, 1.994; HERRERA MOLINA, P.M. y DE PRADA GARCIA, A.: "Los preceptos de la L.G.T. modificados por Leyes de Presupuestos: una bomba de relojería jurídica?. Comentario a la cuestión de inconstitucionalidad sobre los artículos 111.3 y 128.5 de la L.G.T)". Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública. Vol. XLIII. Núm. 227. Septiembre-Octubre 1.993; JUAN LOZANO, A.M.: "Inviolabilidad del domicilio y límites materiales de la Ley de Presupuestos. Un pronunciamiento capital del Tribunal Constitucional". Cívitas: Revista Española de Derecho Financiero. Núm. 76, 1.992, y RAMALLO MASSANET, J.: "Modificación de la Ley General Tributaria por la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado". Crónica Tributaria. Núm. 64, 1.992.

sustancialmente la interpretación del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, estableciendo, entre otras exigencias, la concurrencia, con carácter "simultáneo", de lo que hasta entonces se entendía como condiciones simplemente alternativas.

Así, el Tribunal Constitucional exige que la materia tenga "relación directa" con los gastos e ingresos que integran el Presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, al mismo tiempo, su inclusión en dicha ley esté justificada, en el sentido de que sea un "complemento necesario" para la mayor inteligencia y para la mejor y más eficaz ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica del Gobierno.

El cumplimiento de ambos requisitos, afirma el Tribunal, resulta "necesario" para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo propia de las Leyes de Presupuestos, así como para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 CE, en tanto que la "certeza del Derecho" impone que una ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, "no contenga más disposiciones que las que corresponde a su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE)" [Fundamento Jurídico 4º a)]⁶².

⁶²Desde tales premisas, el Tribunal aborda la consideración de la constitucionalidad del artículo 110 de la Ley 33/1.987, de Presupuestos Generales del Estado para 1.988, en la que se daba una nueva redacción al artículo 130 de la Ley General Tributaria, llegando a la conclusión de que, según el contenido del precepto cuestionado, "resulta claro su carácter de norma general del régimen jurídico aplicable a todos los tributos cuya incidencia en la ordenación del programa anual de ingresos y gastos es sólo accidental y secundaria y por ende insuficiente para legitimar su inclusión en la Ley de Presupuesto, cuyo contenido propio y función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 CE) resulta desvirtuado por la incorporación de normas típicas de Derecho codificado" [Fundamento Jurídico 4º b)].

La introducción por el Tribunal Constitucional de este requisito de carácter "formal" ha sido valorado negativamente por la doctrina, por cuanto, según señala R. FALCON y TELLA, no se justifica "la razón de establecer una diferencia entre leyes codificadoras y las demás leyes, que tienen la misma fuerza y eficacia", considerando que, además, esta distinción "supone una grave inseguridad a la hora de determinar qué materias son típicas del Derecho codificado" cuando, precisamente, afirma, "el principio de seguridad jurídica es uno de los que se manejan para limitar materialmente el papel de la Ley de Presupuestos".

Pero, además, en opinión del autor precitado, la "tardía" modificación de la interpretación jurisprudencial, llevada a sus últimas consecuencias puede plantear serios problemas "dadas las numerosas materias no relacionadas directamente con los ingresos y gastos ni con la política económica del Gobierno que se han venido regulando por la vía presupuestaria estos últimos años".

Concretamente, afirma, "*todas las modificaciones llevadas a cabo a través*

Esta interpretación limitativa, que supone, por primera vez en la jurisprudencia constitucional, la declaración de la inconstitucionalidad y nulidad "por razones de carácter formal"⁶³, fue objeto de discrepancia en el seno del Tribunal, formulándose a la misma un Voto particular por el Magistrado don Luis López Guerra, para quien la consideración de la Ley de Presupuestos como "una ley", y la circunstancia de que "deba tener un contenido mínimo, necesario e indisponible", no tiene por qué suponer la imposición al legislador de restricciones adicionales "a las que la Constitución establezca expresamente". Este contenido mínimo, necesario e indisponible no tiene, afirma, el carácter de "exclusivo y excluyente" y, en este sentido, la Constitución únicamente establece como "exclusión expresa" respecto al contenido de la Ley de Presupuestos, la prohibición contenida en el artículo 134.7 de la Constitución.

De este modo, estima que, en el marco de estos límites, no existe ningún precepto constitucional que impida a las Cortes, en uso de su potestad legislativa, "introducir" en la Ley de Presupuestos aquellas disposiciones que estimen de conveniente inclusión por su relación con la materia presupuestaria, o con la orientación de la política económica.

La interpretación sustentada en el citado Voto particular, ha venido a ser acogida en la Sentencia Núm. 83/1.993, de 8 de Marzo⁶⁴, donde el Tribunal Constitucional declara la

de la Ley de Presupuestos en la Ley General Tributaria o en normas generales", relativas a "iniciación de la vía de apremio, Número de Identificación Fiscal...e, incluso la propia Agencia Estatal de Administración Tributaria" podrían resultar inconstitucionales, planteando, en el ámbito tributario, el problema (utilizando la terminología italiana) de la "reviviscencia" de las normas derogadas ("Comentario General de Jurisprudencia". Revista Española de Derecho Financiero. Núm. 76, 1.992, pág. 703).

En relación a la aplicación de este concepto en nuestro ordenamiento jurídico, pueden mencionarse, sin ánimo de exhaustividad, los estudios de DIEZ-PICAZO: "La derogación de las leyes". Madrid: Cívitas, 1.990 y GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Un paso importante para el desarrollo de nuestra justicia constitucional: la doctrina prospectiva de la declaración de ineficacia de las leyes constitucionales". Revista Española de Derecho Administrativo. Núm. 61, 1.989).

⁶³RODRIGUEZ BEREIJO, A.: "Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes". Op. cit., pág. 23.

⁶⁴Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 2879/1990, 2161/1991, 2162/1991 y 2187/1991 (Pleno). Ponente: Magistrado don Luis López Guerra (B.O.E., núm. 90, de 15 de Abril). Por la que se resuelven las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación a determinados preceptos de las Leyes 33/1987, de 23 de diciembre; 44/1983, de 28 de diciembre; 37/1988, de 28 de diciembre; 4/1990, de 29 de junio; 31/1990, de 27 de diciembre, y 50/1984, de 30 de diciembre, todas ellas de Presupuestos Generales del Estado, en cuanto se refieren al límite de la cuantía del reconocimiento, actualización y concurrencia de pensiones públicas.

constitucionalidad de la "sistemática reiteración" por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de la norma introducida en el artículo 51 de la Ley 44/1.983, que establece un tope máximo mensual a la cuantía de las pensiones públicas" (Fundamento Jurídico 3°).

Sin embargo, el Tribunal Constitucional retoma nuevamente la interpretación restrictiva del contenido de la Ley de Presupuestos en el Fundamento Jurídico 4° de la Sentencia Núm. 178/1.994, de 16 de Junio, considerando que la norma recurrida (Disposición final décima de la Ley 4/1.990, de Presupuestos Generales del Estado para 1.990), que "por su contenido y finalidad, es una norma reguladora, aunque sea en clave negativa, de la naturaleza y el régimen jurídico de un tipo concreto de Administraciones Públicas, las Cámaras de la Propiedad Urbana", resulta inconstitucional al no poder ser encuadrada en lo que este Tribunal ha definido como núcleo mínimo, necesario e indisponible de las Leyes de Presupuestos Generales, consistente en la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos (Fundamento Jurídico 5°).

En relación a dicho pronunciamiento, el Magistrado don Luis López Guerra formuló un Voto particular cuyos "términos y razonamientos" vienen a coincidir con los del Voto formulado a la Sentencia 76/1.982, entendiendo, desde tales premisas, que la materia regulada en la disposición declarada inconstitucional tiene una conexión clara con el contenido de la Ley de Presupuestos, por cuanto se refiere a cuestiones que inciden en el estado de gastos y previsión de ingresos del Estado, como son el destino de los bienes procedentes de las Cámaras declaradas extintas, y la integración en la Administración del Estado, de su personal, cuya relevancia económica para las cuentas del Estado resulta "indudable".

Asimismo, en opinión del Magistrado don Vicente Gimeno Sendra, en el Voto particular formulado a la misma Sentencia, el Tribunal "ha efectuado una interpretación excesivamente rigurosa de nuestra doctrina sustentada en la STC 76/1.992, lo que ha llevado a una indebida declaración de inconstitucionalidad".

La interpretación restrictiva del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado es sostenida también en la Sentencia Núm. 195/1.994, de 28 de Junio⁶⁵, declarando inconstitucionales el último inciso del artículo 111.3 de la

⁶⁵Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 2664 y 2871/1992 (Pleno). Ponente: Magistrado don Carles Viver i Pi-Sunyer (B.O.E., núm. 177, de 26 de Junio). Por la que se resuelven las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas en relación al último inciso del artículo 111.3 y primer párrafo del artículo 128.5, en su remisión al inciso anterior, de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, en la redacción dada a los mismos por la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992. Hay un voto particular formulado por el Magistrado don José Vicente Gimeno Sendra y otro formulado por el Magistrado don Luis López Guerra.

Ley General Tributaria y el primer apartado del artículo 128.5 del mismo cuerpo legal, según la redacción dada a los mismos por la Ley 31/1.991, de 30 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, "en cuanto atribuye a los órganos de recaudación la facultad de comprobación e investigación prevista en el referido último inciso del artículo 111.3".

En este pronunciamiento, además de apoyarse en la doctrina establecida con anterioridad, el Tribunal Constitucional delimita taxativamente el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado atendiendo, precisamente, a la cualificación que su contenido le otorga respecto del resto de las Leyes y, más concretamente, como criterio distintivo de las leyes tributarias.

En última instancia, diferenciando el principio de legalidad tributaria y el principio de legalidad presupuestaria, el Fundamento Jurídico 3º señala que, si bien cualquier norma tributaria "tiene algún grado de conexión" con la previsión de ingresos del Estado, únicamente podrá ser incluida en la Ley de Presupuestos "si tiene una relación directa con ella" pues, de lo contrario, afirma, se "acabaría por confundir ley presupuestaria y ley tributaria y desbordaría la función que a aquélla reserva el artículo 134.2 C.E." (Fundamento Jurídico 3º)⁶⁶.

En relación a este pronunciamiento del Tribunal Constitucional, fueron presentados sendos Votos particulares por los Magistrados don Vicente Gimeno Sendra y don Luis López Guerra, por entender, respectivamente, que se ha interpretado de forma excesivamente formalista la doctrina sustentada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 76/1.992, y por considerar que "la inclusión de normas, como las ahora declaradas inconstitucionales, en la Ley de Presupuestos" no supone, "en modo alguno", una vulneración de las disposiciones del art. 134 de la Constitución española.

Precisamente, esta interpretación restrictiva desarrollada por el Tribunal Constitucional respecto del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, es tenida en consideración por el legislador. Así, en el Preámbulo de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.995, se expresa la clara voluntad de limitar "el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.995, en consonancia con el mandato constitucional". A tal efecto, se procede a reducir considerablemente, como ya sucediera en el año

⁶⁶Desde tales premisas, a juicio del Tribunal, la atribución a los órganos de recaudación de la facultad de comprobación e investigación prevista en los preceptos objeto del pronunciamiento, tiene una incidencia tan sólo "accidental o secundaria" respecto de la ordenación del programa anual de ingresos y gastos pero, además, tampoco cabe considerar, afirma, "que los incisos cuestionados tengan relación directa con los criterios que definen la política económica del Gobierno", a no ser que se adopte "un criterio desmesurado y por tanto inoperante de los instrumentos directamente relacionados con los objetivos que definen la política económica del Gobierno" (Fundamento Jurídico 3º).

precedente, "incorporándose a otra Ley", la regulación de aquellas materias, que aun siendo instrumento eficaz para el cumplimiento de los objetivos de la política del Gobierno, su inclusión en la Ley anual de Presupuestos pudiera ser discutida"⁶⁷.

De este modo, la Ley de Presupuestos Generales para 1.995, se "acompaña" de la Ley Núm. 42/1.994, de 30 de Diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social, cuyo Preámbulo expresa su concreta finalidad de responder a las necesidades derivadas del cumplimiento de "los objetivos de política económica, plasmados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995".

A tal fin, la citada norma incorpora un conjunto de medidas de distinta naturaleza y alcance cuyo denominador común se halla en constituir instrumentos eficaces al servicio de la acción política del Gobierno, en los distintos ámbitos sectoriales en que ésta se desenvuelve", instaurando, de este modo, la práctica de las denominadas "leyes de acompañamiento", donde se reúnen las materias que, por su naturaleza no directamente vinculada a los ingresos y gastos, no son susceptibles de ser incluidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Esta tendencia a la "depuración" del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado llevado a cabo por el legislador mediante las "leyes de acompañamiento", ha venido a suponer, según estima J.J. FERREIRO LAPATZA, la transformación del "ómnibus al que antes todo el mundo se refería" en relación a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, "en un tren articulado", de tal modo que, "ahora, formalmente, la Ley de Acompañamiento no tiene ninguno de los límites que la Constitución señala a la Ley de Presupuestos".

De este modo, considera que "los vicios y defectos técnicos señalados a las Leyes de Presupuestos anteriores a 1.993 han roto ya todos los diques", sin que la inclusión de las más variadas normas en la "Ley de acompañamiento" tenga ahora "muro de contención de ninguna clase"⁶⁸ y, en este sentido, V.M. SANCHEZ BLAZQUEZ, propugna la aplicación a las

⁶⁷B.O.E., núm. 313, de 31 de Diciembre.

En todo caso, aunque la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.994 no manifiesta expresamente su intención de depurar el contenido de la Ley de Presupuestos, se acompaña de la Ley Núm. 22/1.993, de 29 de Diciembre, de Medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo (B.O.E., núm. 313, de 31 de Diciembre), en cuya Exposición de Motivos se afirma que "la actual situación económica demanda la adopción de medidas legislativas de diversa índole que coadyuven al cabal cumplimiento de los objetivos económicos previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994".

⁶⁸FERREIRO LAPATZA, J.J.: "Derecho presupuestario y técnica legislativa". Op. cit., pág. 499.

modificaciones tributarias llevadas a cabo por las "Leyes de acompañamiento", de algunos de los límites predicados respecto del contenido de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado⁶⁹.

En todo caso, la práctica de "acompañar" las Leyes anuales de Presupuestos concluye, por el momento, con la aprobación - junto a la Ley 12/1.996, de 30 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.997⁷⁰-, de la Ley 13/1.996, de 30 de Diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social⁷¹.

⁶⁹SANCHEZ BLAZQUEZ, V.M.: "Las Leyes de Presupuestos y las Leyes de Acompañamiento". Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública. Vol. XLVI. Núm. 242, 1.996, pág. 890.

⁷⁰B.O.E., núm. 315, de 31 de Diciembre.

⁷¹B.O.E., núm. 315, de 31 de Diciembre.

Según el tenor de la Exposición de Motivos, el contenido de la misma hace referencia a "un amplio conjunto de medidas referidas a los distintos campos en que se desenvuelve la actividad del Estado", con el fin de "contribuir a la mejor y más efectiva consecución de los objetivos de la política económica del Gobierno que se contienen en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, y en concreto al cumplimiento de los criterios de convergencia previstos en el artículo 109.J del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea".

A tal fin, afirma, se contienen "medidas de naturaleza tributaria, reforma distintos aspectos de los regímenes jurídicos de protección social, del personal al servicio de las Administraciones Públicas y de Clases Pasivas del Estado, y se ocupa de diversas reformas de contenido estructural que afectan a la actuación, gestión y organización de la Administración" que, concretamente, suponen la modificación de los siguientes textos legales:

Ley 18/1.991, de 6 de Junio, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas; Ley 19/1.991, de 6 de Junio, del Impuesto sobre el Patrimonio; Ley 43/1.995, de 27 de Diciembre, del Impuesto sobre Sociedades; Ley 29/1.987, de 18 de Diciembre, del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones; Ley 37/1.992, de 28 de Diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido; Ley 38/1.992, de 28 de Diciembre, de Impuestos Especiales; Ley 30/1.995, de 8 de Noviembre, de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados; Ley 31/1.987, de 18 de Diciembre, de Ordenación de las Telecomunicaciones; Ley 230/1.963, de 28 de Diciembre, General Tributaria; Ley Orgánica 12/1995, de Represión del Contrabando; Ley 39/1988, del Impuesto sobre Bienes Inmuebles; Ley 39/1988, de 28 de Diciembre, reguladora de las Haciendas Locales; Ley 30/1992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común; Ley 19/1994, de 6 de Julio, de Modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias; Ley 20/1.991, de 7 de Junio, de Modificación de los Aspectos Fiscales del Régimen Económico Fiscal de Canarias; Real Decreto Legislativo 1/1.994, de 20 de Junio de 1994, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social; Ley 4/1.990, de 29 de Junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1.990; Ley 33/1.987, de 23 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.988; Ley 31/1.991, de 30 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.992; Real Decreto Legislativo 1/1.995, de 24 de Marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores; Ley 30/1984, de 2

En última instancia, la delimitación del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, implica, junto a las consideraciones expresadas hasta el momento, la concreción del término "sector público estatal" al que hace referencia el artículo 134.2 de la Constitución.

A falta de una definición legal que precise su sentido⁷², resulta comúnmente admitido que este concepto se encuentra precisado en el artículo 50 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, siendo anualmente concretado por las

de Agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública; Ley de Funcionarios Civiles del Estado, de 7 de Febrero de 1.964; Ley 17/1.989, de 19 de Julio, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, de 19 de Julio de 1989; Ley 17/1.980, de 24 de Abril, de Funcionarios de la Administración de Justicia; Ley 38/1.988, de 28 de Diciembre, de Demarcación y Planta Judicial; Real Decreto Legislativo 670/1.987, de 30 de Abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado; Real Decreto Legislativo 1091/1.988, de 23 de Diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, de 23 de Septiembre de 1.988; Decreto 1022/1.964, de 15 de Abril, por el que se aprueba la Ley del Patrimonio del Estado; Ley 23/1.982, de 16 de Junio, Reguladora del Patrimonio Nacional; Ley 16/1.987, de 30 de Julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres; Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas, de 26 de Diciembre de 1.958; Ley Hipotecaria, de 8 de Febrero de 1.946; Ley 29/1.994, de 24 de Noviembre, de Arrendamientos Urbanos; Ley 29/1985, de 2 de Agosto, de Aguas; Ley 13/1.995, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas; Ley 5/1.996, de 10 de Enero, de creación de determinadas Entidades de Derecho Público; Ley 24/1.988, de 28 de Junio, del Mercado de Valores; Ley 30/1.994, de 24 de Noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General; Ley 13/1.986, de 14 de Abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica; Ley 8/1.972, de 10 de Mayo, sobre construcción, conservación y explotación de las autopistas en régimen de concesión; Ley 25/1.990, de 20 de Diciembre, del Medicamento; Ley Orgánica 1/1.990, de 3 de Octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo; Ley 82/1.980, de 30 de Diciembre, sobre Conservación de Energía; Ley 3/1.985, de 18 de Marzo, de Metrología; Ley 28/1.984, de 31 de Julio, de Creación de la Gerencia de Infraestructura de la Defensa; Ley 53/1.984, de 26 de Diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas; Ley 25/1.988, de 29 de Junio, de Carreteras; y la Ley 22/1.993, de 29 de Diciembre, de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de Protección por Desempleo.

⁷²Todo lo más, el artículo 139.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria determina que, "a efectos de contabilidad nacional, el Sector público se dividirá en los subsectores siguientes: a) Administraciones públicas, incluida la Seguridad Social; b) Empresas públicas; c) Instituciones financieras públicas".

Por su parte -y a los efectos de determinar el ámbito de ejercicio de las competencias atribuidas al Tribunal de Cuentas, el artículo 4.1 de la Ley Orgánica Núm. 2/1.982, de 12 de Mayo, del Tribunal de Cuentas, se determina que "integran el sector público: a) La Administración del Estado; b) Las Comunidades Autónomas; c) Las Corporaciones Locales; d) Las entidades gestoras de la Seguridad Social; e) Los Organismos autónomos; f) Las Sociedades estatales y demás Empresas públicas".

propias Leyes de Presupuestos.

La delimitación legal del ámbito que, en este sentido, cabe predicar de la Ley de Presupuestos, se ha visto considerablemente ampliado con el desarrollo de la Administración Pública. Así, el originario artículo 50 de la Ley General Presupuestaria de 1.977, señalaba que los Presupuestos Generales del Estado se integraban por "a) El presupuesto del Estado, con la pormenorización exigida por esta Ley, y b) El presupuesto de los Organismos autónomos del Estado, a que se refiere el apartado a) del párrafo 1 del artículo 4º de la presente Ley, con el grado de desarrollo que reglamentariamente se determine".

Sobre la base de esta determinación legal, la Ley Núm 1/1.979, de 19 de Julio, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 1.979⁷³, afirmaba que tales Presupuestos se integraban por: "el Presupuesto del Estado" y por "el Presupuesto de los Organismos Autónomos del Estado".

Posteriormente, la Ley Núm. 50/1.984, de 30 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.985⁷⁴ determinaba, en su artículo 1.1, que los Presupuestos para el ejercicio de 1.985 se integran por: a) El Presupuesto del Estado; b) Los Presupuestos de los Organismos autónomos del Estado de carácter administrativo; c) Los Presupuestos de los Organismos autónomos del Estado de carácter comercial, industrial, financiero o análogo; d) El Presupuesto de la Seguridad Social; e) El Presupuesto del Ente Público Radiotelevisión Española y los de las Sociedades estatales para la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión; f) El Presupuesto del Consejo de Seguridad Nuclear; g) El Presupuesto del Consejo de Administración del Patrimonio Nacional; h) El Presupuesto del Instituto Nacional de Fomento de la Exportación; i) Los Presupuestos de las Sociedades estatales que perciben subvenciones u otras ayudas financieras con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Aprobado el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, el artículo 50 establece que los Presupuestos Generales del Estado se integran por: "a) El presupuesto del Estado y los presupuestos de los Organismos autónomos a que se refiere el artículo 4 de la presente Ley, con la pormenorización exigida por la misma; b) El presupuesto de la Seguridad Social; c) Los presupuestos de las Sociedades estatales, y d) Los presupuestos del resto de los Entes del Sector público estatal a que se refiere el número 5 del artículo 6 de la presente Ley".

La concreción de este precepto en el artículo 1 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997 viene a suponer

⁷³B.O.E., núm. 173, de 20 de Julio.

⁷⁴B.O.E., núm. 313, de 31 de Diciembre.

la integración de: a) El presupuesto del Estado; b) Los presupuestos de los organismos autónomos del Estado de carácter administrativo; c) Los presupuestos de los organismos autónomos del Estado de carácter comercial, industrial, financiero o análogo; d) El presupuesto de la Seguridad Social; e) Los presupuestos de los siguientes entes del sector público estatal, cuya normativa específica confiere carácter limitativo a los créditos de su presupuesto de gastos:

- Consejo de Seguridad Nuclear.
- Consejo de Administración del Patrimonio Nacional .
- Consejo Económico y Social.
- Agencia Estatal de Administración Tributaria.
- Instituto Cervantes.
- Agencia de Protección de Datos.

-Instituto de Comercio Exterior (ICEX); f) El presupuesto del ente público Radiotelevisión Española y de las sociedades estatales para la gestión de los servicios públicos de radiodifusión y televisión; g) Los presupuestos de las sociedades estatales de carácter mercantil; h) Los presupuestos de las restantes entidades de derecho público a que se refiere el artículo 6 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

4. La estructura de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Atendiendo a la configuración constitucional de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, su estructura deberá responder, en tanto que "ley", a las exigencias derivadas de la técnica legislativa predicables de todo tipo de proyectos de ley pero, además, por lo que respecta a la inclusión obligada de la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal, la estructura de la Ley de Presupuestos Generales del Estado deberá tener en consideración las disposiciones que, a tal efecto, se establecen en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y en las disposiciones legales que sean de aplicación.

Por lo que se refiere al primero de los aspectos, la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, deberá responder, a los efectos de una buena técnica legislativa -y en lo que sea compatible con las previsiones contenidas en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y otras disposiciones específicamente presupuestarias al respecto-, a las "directrices" establecidas mediante la Resolución de 15 de noviembre de 1.991, por la que se dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, por el que se aprueban las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de Ley⁷⁵.

La adopción de tales "directrices" responde, según pone de manifiesto la propia justificación que precede al Acuerdo, a la voluntad de adoptar las ventajas que, según "han advertido" desde hace tiempo tanto "la doctrina científica española", como "la práctica legislativa de los países de nuestro entorno", se derivan de "la mayor calidad técnica de las Leyes". Concretamente, se obtienen beneficios en "la realización del principio de la seguridad jurídica, proclamado por nuestra Constitución", desde la premisa de que la "calidad y precisión, rigor y exactitud, coherencia y armonía en las Leyes, tanto internamente como con el conjunto del ordenamiento no sólo redundan en pro de intérpretes y juristas en general, sino, fundamentalmente, en beneficio de los propios destinatarios de las normas, en la medida en que todo incremento en la seguridad jurídica ha de reducir considerablemente la litigiosidad y los conflictos".

En todo caso, se afirma, las "directrices" que se adoptan en este aspecto tienen como autor y único destinatario la Administración del Estado y, en este sentido, su finalidad reside en que "los proyectos de Ley que el Gobierno remita al Congreso de los Diputados obedezcan a unos criterios técnicos homogéneos preestablecidos", aunque salvaguardando la potestad de las Cámaras para deliberar y decidir libremente sobre el contenido y la forma del proyecto que el Gobierno les hubiera

⁷⁵B.O.E. Núm. 276, de 18 de noviembre de 1.991.

remitido.

De este modo, el Anexo de la Resolución citada pretende que la elaboración de los anteproyectos de Ley responda a la siguiente estructura:

I. TITULO⁷⁶

II. EXPOSICION DE MOTIVOS⁷⁷

III. PARTE DISPOSITIVA: DISPOSICIONES DIRECTIVAS⁷⁸

IV. PARTE DISPOSITIVA⁷⁹

⁷⁶En el que se indicará "la clase y contenido u objeto del anteproyecto de Ley", de tal modo que, desde la concreción, se "identifique plenamente el anteproyecto de Ley", distinguiéndolo de otros y, específicamente, en el caso de "Leyes de carácter temporal se hará constar en el título del anteproyecto su período de vigencia".

⁷⁷La expresión exposición de motivos deberá figurar necesariamente en el encabezamiento de la parte expositiva del anteproyecto de Ley y su inclusión será preceptiva en todos ellos, "sin perjuicio de la restante documentación o antecedentes complementarios que su naturaleza particular exija (memorias, informes, etc.)".

⁷⁸El anteproyecto de Ley "podrá incluir disposiciones directivas", referidas a su "alcance, finalidad y propósitos", que "se incluirán en los primeros artículos", sin que repitan "lo que se haya recogido en la exposición de motivos".

⁷⁹La parte dispositiva del anteproyecto de Ley deberá responder a un "criterio único de ordenación, en cuya redacción se irá siempre de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procesal, desarrollándose las cuestiones de manera jerárquica y ordenada, sin dejar huecos ni lagunas", respondiendo al orden siguiente:

- a) Finalidad.
- b) Definiciones.
- c) Ambito de aplicación.
- d) Parte sustantiva.
- e) Infracciones y sanciones.
- f) Procedimiento.
- g) Parte final.
- h) Anexos.

La parte dispositiva, excluyendo la parte final (g) y los anexos (h), "se podrá dividir en libros, capítulos, secciones, y artículos", sin que se pueda pasar de una unidad a otra de división omitiendo alguna intermedia (a excepción de las secciones, "ya que los capítulos podrán dividirse en secciones y éstas en artículos, o bien directamente en artículos"), debiendo numerarse, en el caso de los libros, títulos y capítulos "en números romanos", y las secciones "en

V. PARTE FINAL⁸⁰

ordinales arábigos", siendo todos ellos "titulados" de modo centrado en el texto. Los artículos se numerarán en "cardinales arábigos" y si únicamente existiera un artículo se indicará como artículo único y se titularán siempre con indicación del "contenido o materia a la que se refieren", situándose su indicación, número y denominación "en el margen izquierdo de la línea superior a la del texto del artículo correspondiente".

La utilización de la división en Libros procederá en los anteproyectos de Ley "muy extensos y que traten de recopilar o codificar una materia", la división en Títulos tendrá lugar cuando existan "partes claramente diferenciadas", mientras que la división en capítulos sólo tendrá lugar "cuando ello responda a razones sistemáticas, pero no a la extensión del anteproyecto". Los criterios básicos para la redacción de los artículos son: "cada artículo, un tema; cada párrafo, una oración; cada oración, una idea". Los apartados o párrafos en los que puede dividirse un artículo se numerarán "en cardinales arábigos", si sólo hay un apartado, "éste no llevará indicación alguna". La existencia de más de cuatro apartados o párrafos en un mismo artículo debería evitarse y sustituirse por la redacción de un nuevo artículo. La división de apartados o párrafos se realizará mediante "letras minúsculas ordenadas alfabéticamente".

⁸⁰ La parte final se dividirá según las distintas clases de disposiciones, "por este orden":

- a) Disposiciones adicionales.
- b) Disposiciones transitorias.
- c) Disposiciones derogatorias.
- d) Disposiciones finales.

Cada una de las clases de disposiciones mencionadas "tendrá una numeración correlativa propia, en ordinales expresados en letra" y, en el caso de que sólo exista una disposición de esa clase, "se indicará como única". Todas las disposiciones de la parte final se titularán "siempre" con indicación en el título del "contenido o materia a las que aquéllas se refieren".

Las disposiciones adicionales tendrán un carácter "relativamente abierto" a la incorporación "de aquellas reglas jurídicas que no puedan situarse en la parte dispositiva sin perjudicar su coherencia y unidad interna".

Asimismo, se prevé la inclusión en la parte final de "regímenes jurídicos especiales que se refieran a situaciones diferentes de las reguladas con carácter general en el texto articulado y que no tengan suficiente sustantividad para integrar el contenido de un artículo o de un capítulo de la parte dispositiva".

Los mandatos de contenido no normativo, es decir, no dirigidos a la producción de normas jurídicas se "usarán restrictivamente", estableciéndose, en su caso, "el plazo dentro del que debe cumplirse el mandato".

También se contendrán en la parte final las "cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas".

Las "habilitaciones para el desarrollo reglamentario" deberán acotar "con precisión el ámbito material y los principios y criterios que habrá de contener

IX. ANEXOS⁸¹

En relación al Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, el artículo 54 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria exige la presentación al acuerdo del Consejo de Ministros, de la siguiente "documentación anexa": a) La "cuenta consolidada" de los presupuestos; b) Las "memorias explicativas" de los contenidos de cada uno de ellos y de las principales modificaciones que presenten en relación con los presupuestos en vigor, a las que acompañarán un avance del grado de cumplimiento de los objetivos del ejercicio corriente; c) La "liquidación de los presupuestos" del año anterior y un avance de la del ejercicio corriente; d) El "presupuesto consolidado" del Sector público, y e) Un informe económico y financiero" (Regla tercera).

Asimismo, prescribe la incorporación de "un anexo de los programas y proyectos de inversión pública, que incluirá su clasificación territorial" (Regla cuarta).

En cumplimiento de tales prescripciones, la "documentación anexa" se contiene, en la práctica, en el conjunto de volúmenes que, anualmente, se presentan junto al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado como "Relación de Libros que se presentan en las Cortes Generales", cuya estructura y contenido, respecto de los Presupuestos Generales del Estado para 1.997, se describe en el Anexo que acompaña al presente Capítulo.

Por su parte, en la estructura de los estados de ingresos y gastos que configuran los Presupuestos Generales del Estado, deberán ser tenidas en consideración las previsiones establecidas en el artículo 52.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria. Así, se establece la competencia del Ministerio de Economía y Hacienda para determinar la estructura de los Presupuestos Generales del Estado, atendiendo a la "organización del Estado, de sus Organismos autónomos y demás Entidades integrantes del Sector público estatal", a la "naturaleza económica de los ingresos y de los gastos", y a "las finalidades u objetivos" que con estos últimos se propongan conseguir.

Pero, en todo caso, la configuración de la estructura de los Presupuestos Generales del Estado, deberá tener en cuenta

el futuro Reglamento, no utilizándose habilitaciones genéricas".

La entrada en vigor "se fijará preferentemente señalando el día, mes y año en que la misma debe tener lugar". Únicamente se fijará "por referencia a la publicación cuando la nueva Ley deba entrar en vigor de forma inmediata". En todo caso, la "vacatio legis" deberá "posibilitar el conocimiento material de la Ley y la adopción de medidas necesarias para su aplicación, de manera que sólo con carácter excepcional la nueva Ley entraría en vigor inmediatamente".

⁸¹Se colocará al final del anteproyecto de Ley y, en caso de haber varios, "se numerarán en ordinales arábigos y en todo caso irán titulados".

las reglas establecidas en el artículo 53 del citado texto legal, que establece, en relación a los estados de gastos su clasificación orgánica, funcional desagregada en programas y económica, mientras que, en relación a los estados de ingresos, únicamente se prescribe su configuración de acuerdo con las correspondientes técnicas de evaluación, y en relación al sistema de tributos y demás derechos que deban regir en el correspondiente ejercicio.

No obstante la regulación contenida en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, la estructura de los Presupuestos Generales del Estado es anualmente concretada por el Ministerio de Economía y Hacienda resultando, en todo caso, mucho más detallada la regulación de los estados de gastos que la de los estados de ingresos⁸².

A fin de obtener un mejor conocimiento del gasto que corresponde a cada crédito presupuestario, los criterios de clasificación del estado de gastos establecidos en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria se articulan a través de un "código contable" alfanumérico que identifica los créditos atendiendo a los siguientes elementos:

Los dos dígitos iniciales aluden a la denominada "sección" presupuestaria y expresan el Departamento Ministerial a quien corresponde la realización del gasto o el Organismo al que se imputa dentro del Presupuesto. Las dos o tres cifras siguientes identifican el "órgano o servicio" que, dentro del Departamento Ministerial, realiza ese concreto gasto. A continuación aparecen cuatro dígitos más, uno de ellos alfabético, que indican el "programa" al que se imputa el gasto identificando respectivamente, según su orden, el "grupo de función", la "función", la "subfunción" y el programa al que se refiere el gasto. Los siguientes dígitos aluden a la clasificación económica del gasto, correspondiendo los dos primeros dígitos al Capítulo, los dos siguientes al artículo, y las tres cifras siguientes al concepto al que se imputa, mientras que las dos últimas identifican el subconcepto presupuestario, si lo hubiere.

De este modo, en su referencia más completa, el crédito 18.06.422.0.02.22.226.06 identificaría el gasto siguiente:

(18) Ministerio de Educación y Cultura

(06) Secretaría de Estado de Universidades, Investigación y Desarrollo

(422.0) Programa de nuevas tecnologías aplicadas a la educación.

⁸²En este sentido, la estructura de los Presupuestos Generales del Estado para 1.997, es regulada en la Orden Ministerial por la que se aprueban las Normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para este ejercicio presupuestario (B.O.E., núm. 135, de 4 de Junio).

- (02) Capítulo 2: Gastos corrientes en bienes y servicios
- (22) Artículo 22: Material, suministro y otros
- (226) Concepto: Gastos Diversos
- (06) Subconcepto: Reuniones y Conferencias

De este modo, la "clasificación orgánica", también denominada usualmente "administrativa", agrupa los créditos para gastos atendiendo a la institución u órgano del Estado al que se concede la facultad de realizar ese determinado gasto, diferenciando a través de la "Sección" el Departamento Ministerial que realiza el gasto o el órgano al que se le imputa en el presupuesto. A través de la subdivisión en "Servicios", se concreta el sujeto que realiza el gasto, y que corresponderá al órgano, organismo autónomo o ente público que, dentro del Departamento Ministerial, deba efectuar el gasto correspondiente.

Desde este punto de vista, según determina la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 31 de Mayo de 1.996, la clasificación orgánica de las dotaciones presupuestarias consignadas en los "programas de gasto", se realizará por "Centros Gestores", entendidos como aquellas unidades orgánicas con diferenciación presupuestaria con responsabilidad en la gestión de los mismos.

Asimismo, se establece que los "créditos y dotaciones" se especificarán atendiendo a los siguientes "subsectores": a) Estado, que se dividirá en Secciones y éstas en Servicios; b) Organismos autónomos del Estado de carácter administrativo, que se agruparán según el Ministerio al que estén adscritos; c) Organismos autónomos del Estado de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, que se agruparán según el Ministerio al que estén adscritos; d) Seguridad Social, que identificará sus entidades gestoras y servicios comunes; e) Entes del sector público estatal cuyos presupuestos presentan características análogas a las de los presupuestos de los Organismos autónomos.

La "clasificación económica", concretada en la Resolución de la Dirección General de Presupuestos de 29 de Abril de 1.994, indica el objeto del gasto, diferenciando esencialmente los tipos de gasto: los "gastos corrientes" y los "gastos de capital".

Los "gastos corrientes" pueden ser diferenciados en: "gastos de personal"⁸³; "gastos corrientes en bienes y

⁸³Donde se contienen los gastos relativos a "retribuciones e indemnizaciones" a satisfacer por el Estado, organismos autónomos y entes públicos a todo su personal por razón del trabajo realizado por éste y, en su caso, del lugar de residencia obligada del mismo; las "cotizaciones obligatorias" a la Seguridad Social y a las entidades gestoras del sistema de previsión social de su personal; las "prestaciones sociales", que comprenden pensiones a funcionarios y familias, de carácter civil o militar, y los "gastos de naturaleza

servicios"⁸⁴; "gastos financieros"⁸⁵ y "transferencias corrientes"⁸⁶. Los "gastos de capital" se dividen en "inversiones reales"⁸⁷; "transferencias de capital"⁸⁸; "variaciones de activos financieros"⁸⁹; y "variaciones de pasivos financieros"⁹⁰.

En última instancia, la "clasificación funcional o por programas", agrupa los créditos según la naturaleza de las actividades a realizar y los objetivos que se pretenden conseguir, especificando actividades alternativas atendiendo a la evaluación del coste de las mismas.

Desde este punto de vista, los gastos se agrupan, según la mayor o menor generalidad en la información proporcionada, en "grupos de funciones", dentro de la cual los créditos se dividen en "funciones", "subfunciones" y "programas"⁹¹, siendo

social" realizados en cumplimiento de las disposiciones vigentes por el Estado, Organismos autónomos y entes públicos con destino a su personal.

⁸⁴Que agrupan los créditos destinados a atender los gastos "necesarios para el ejercicio de las actividades del Estado, organismos autónomos y entes públicos que no originen un aumento de capital o del patrimonio público".

⁸⁵Integrados por la "carga financiera por intereses" de todo tipo de deudas contraídas por el Estado, Organismos autónomos o entes públicos, tanto en el interior como en el exterior, así como por los "gastos de emisión, modificación y cancelación" de deudas anteriores y la "carga financiera" por intereses de depósitos y fianzas recibidas.

⁸⁶Consistentes en los "pagos, condicionados o no", realizados por el Estado, Organismos autónomos o entes públicos "sin contrapartida directa" por parte de los agentes receptores, y que deben ser destinadas a la financiación de operaciones corrientes de estos últimos.

⁸⁷Que corresponden, a los gastos a realizar directamente por el Estado, organismos autónomos o entes públicos destinados a la "creación o adquisición" de bienes de capital, así como los destinados a la "adquisición de bienes de naturaleza inventariable" necesarios para el funcionamiento operativo de los servicios y aquellos "otros gastos de naturaleza inmaterial que tengan carácter amortizable".

⁸⁸Consistentes en "pagos, condicionados o no", efectuados sin contrapartida directa por parte de los agentes receptores, y que deben ser destinados a financiar operaciones de capital de estos últimos.

⁸⁹Que comprenden los créditos destinados a la "adquisición de activos financieros", pudiendo estar representados en títulos, valores, anotaciones en cuenta, contratos de préstamo o cualquier otro documento que los reconozca, así como los destinados a "la constitución de depósitos y fianzas".

⁹⁰Que corresponden a la "amortización de deudas emitidas, contraídas o asumidas" por el Estado, Organismos autónomos o entes públicos, tanto en el interior como en el exterior, en moneda nacional o extranjera, a corto y largo plazo, según su precio de reembolso.

⁹¹Asimismo, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 31 de Mayo de

esta última la clasificación más importante, por cuanto proporcionan la información relativa a la finalidad y objetivo que se pretende alcanzar mediante el gasto⁹².

La finalidad de este criterio de clasificación consiste en hacer realidad el mandato contenido en el artículo 31.2 de la Constitución, y ha venido siendo incorporado con el desarrollo de las denominadas "técnicas de presupuestación funcional o por programas", mediante las que se pretende sustituir la presupuestación orgánica tradicional.

El origen de la introducción de técnicas de presupuestación funcional en España se encuentra en la Orden Ministerial de 1 de Abril de 1.976, que establecía una nueva estructura presupuestaria aplicable al Estado, a los Organismos Autónomos y a las Corporaciones Locales y que, en concreto, ordenaba una estructuración del "Presupuesto de Gastos" conforme a una triple clasificación (Norma Segunda), "clasificación orgánica", "clasificación económica" y "clasificación funcional"⁹³.

Posteriormente, la Ley General Presupuestaria, de 4 de Enero de 1.977, recoge con rango de ley en su artículo 53.1, c) la obligatoriedad de la triple clasificación del estado de gastos, al tiempo que instituye en su artículo 17.2 el denominado "control de eficacia" en el marco de las funciones atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado, cuyos extremos son desarrollados por el Real Decreto Núm. 1124/1.978, de 12 de Mayo⁹⁴.

1.996, reconoce la posibilidad de que la Dirección General de Presupuestos pueda autorizar, a propuesta de los Centros Gestores, la división de los créditos presupuestarios en "subprogramas", si bien esta estructura no tendrá el carácter de tipificada, sino que, por el contrario, resultará, exclusivamente, con fines informativos.

⁹²De este modo, la clasificación funcional o por programas, según señala J. M. LOZANO IRUESTE, se ocupa esencialmente de los gastos del Gobierno, estableciendo, en relación a los gastos, amplios programas que el gobierno está llevando a cabo siendo "especialmente apta para estudiar la evolución de las actividades estatales a través de los cambios en la clase de programas adoptados por el gobierno y en la distribución de la actividad de éste" ("Introducción a la teoría del Presupuesto". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.983, págs. 147-148).

⁹³B.O.E., núm. 85, de 10 de Abril.

⁹⁴B.O.E., núm. 130, de 1 de Junio.

Concretamente, el artículo 5º de este Real Decreto dispone que el control de eficacia "se ejercerá mediante el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos Servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas" (apartado 1), siendo ejercido "conjuntamente por el Ministerio de Hacienda, a través de la Intervención General de la Administración del Estado, y los Departamentos gestores" (apartado 2).

Asimismo, la Orden de la Presidencia, de 4 de febrero de 1.980⁹⁵, relativa a la "Evaluación de programas de gastos de los Ministerios y Organismos autónomos", ofrece la posibilidad de "revisar u evaluar" una selección de los créditos de gasto de tales organismos a fin de proceder a la elaboración del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.981.

Por su parte, la Ley 74/1.980, de 29 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.981⁹⁶, establece en su artículo 31, la obligación del Gobierno, para el ejercicio de mil novecientos ochenta y dos, de presentar "el Presupuesto por programas de los Departamentos ministeriales, de sus Organismos autónomos y de la Seguridad Social", así como el requisito de que "los créditos deberán ser susceptibles de distribución territorial para su agrupación por áreas regionales".

En la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 17 de Junio de 1.983⁹⁷, por la que se establecen las normas para elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1.984, y de los programas de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades estatales, se prescribe, en su número III ("Estructura de los presupuestos generales del Estado"), una clasificación de los créditos de los Estados de Gastos según los criterios "por funciones y programas", "por categorías económicas", "por unidades orgánicas" y "territorialmente". Sin embargo, la clasificación en base a "funciones", "subfunciones" y "programas" contenida en el Anexo I de la citada Orden de 17 de Junio de 1.983, no estaba paralelamente relacionada con los créditos presupuestarios propuestos.

En todo caso, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.984⁹⁸, desde la premisa de que "los Presupuestos deben construirse desde la racionalidad de unos objetivos explícitos y, en ningún caso, desde una estructura administrativa a perpetuar", pone de manifiesto la importancia de dicho Proyecto a través del cual "se inicia un importante camino de reforma presupuestaria anunciado y comprometido por el Gobierno que transformará nuestro tradicional presupuesto administrativo en un presupuesto por objetivos".

Superando las deficiencias "en cuanto a información relevante para la adopción de decisiones" que existen en el tradicional presupuesto administrativo, se incluye una relación de las Secciones que las identifica con los antiguos Centros

⁹⁵B.O.E., núm. 35, de 9 de Febrero.

⁹⁶B.O.E., núm. 313, de 30 de Diciembre.

⁹⁷B.O.E., núm. 149, de 23 de Junio.

⁹⁸Boletín Oficial de las Cortes Generales. Serie A., núm. 57-I, de 1 de Octubre de 1.983.

Gestores.

De este modo, la publicación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.984 en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, incluye el acuerdo de la Mesa de la Cámara según el cual "las enmiendas deberán indicar necesariamente no sólo el crédito a que afectan dentro de cada Sección, sino también el programa o programas en que inciden, como requisito de admisibilidad a trámite".

Finalmente, el proceso de evolución de la presupuestación funcional alcanza un grado más en su desarrollo en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.989⁹⁹, donde se contiene un "Anexo I" en el que se especifica la distribución por programas de los distintos créditos presupuestarios.

La adopción de las técnicas de presupuestación funcional o por programas u objetivos, ha dado lugar a importantes innovaciones en la estructura del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Así, según pone de manifiesto la Memoria Económico-Orgánica que acompaña al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.989¹⁰⁰, por lo que respecta únicamente al Presupuesto de Gastos, "una vez alcanzado un grado de desarrollo adecuado en la técnica de presupuestación por programas que se inició en el ejercicio de 1.984, se hace necesario plasmar en la forma física de presentación de los estados numéricos de gastos, la importancia dada a la clasificación funcional para realzar los aspectos cualitativos del gasto público".

De este modo, la principal innovación en la presentación del Presupuesto para 1.989, consiste en la relevancia que se concede al programa, lo que supone el establecimiento de "una triple clasificación de cada crédito presupuestario para dar respuesta a:

"quién puede gastar" Clasificación orgánica.

"qué puede gastar" Clasificación económica.

"para qué y cómo gastar" Clasificación por programas y objetivos.

En todo caso, como se pone de manifiesto en dicha Memoria, el Centro Gestor, elemento fundamental del sistema de presupuestación orgánica, "queda incluido" en el programa, "como encargado de ejecutar las acciones necesarias para conseguir los objetivos marcados". Por lo tanto, los "programas

⁹⁹Boletín Oficial de las Cortes Generales. Serie A. Núm. 96-1, de 3 de Octubre de 1.988.

¹⁰⁰Serie amarilla, Tomo I, págs. 11-16.

de gasto" son sectorializados por Secciones presupuestarias, sustituyendo así "los tradicionales libros de estados numéricos por otros, denominados Presupuesto por Programas y Memoria de Objetivos que, Sección a Sección recogen los estados numéricos de los programas de gasto y, adicionalmente ofrecen una descripción general de los objetivos del sector, una descripción puntual de los objetivos de cada programa, y unos resúmenes numéricos del total de créditos para cada Sección.

La importancia concedida a la clasificación funcional de los créditos presupuestarios, conduce a la inclusión, en la Disposición Adicional decimosexta de la Ley núm. 37/1.988, de Presupuestos Generales del Estado para 1.989¹⁰¹, de una habilitación al Ministerio de Economía y Hacienda "para dictar las normas y establecer los procedimientos necesarios al objeto de introducir un sistema normalizado de seguimiento del grado de realización de los objetivos definidos en las Memorias de Programas" y, específicamente, durante el ejercicio económico de 1.989, en relación a una serie de programas¹⁰².

Dicha previsión fue desarrollada a través de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 11 de Abril de 1.989, reguladora de un "Sistema de Seguimiento de Programas"¹⁰³, en la que se establece un "sistema normalizado" para el seguimiento de los objetivos definidos en la Memoria de programas¹⁰⁴.

¹⁰¹B.O.E., núm. 312, de 29 de Diciembre.

¹⁰²Concretamente, los programas enumerados por la Disposición Adicional decimosexta de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.989, eran los siguientes: "Programa 222.B: Seguridad Vial; Programa 422.B: Educación General Básica; Programa 422.C: Enseñanzas Medias; Programa 512.A: Gestión e Infraestructura del Transporte Ferroviario; Programa 513.A: Creación de Infraestructura de Carreteras; Programa 515.B: Explotación del Sistema de Circulación Aérea; y Programa 530.A: Mejora de la Infraestructura Agraria".

¹⁰³B.O.E., núm. 88, de 13 de Abril de 1.989.

¹⁰⁴El seguimiento de programas previsto en la citada Orden Ministerial de 11 de Abril de 1.989 tendrá, según dispone el artículo 1.1, "especial aplicación, durante el ejercicio de 1.989, a los programas presupuestarios que a continuación se relacionan: Programa 222.B: Seguridad Vial; Programa 422.B: Educación General Básica; Programa 422.C: Enseñanzas Medias; Programa 512.A: Gestión e Infraestructura de Recursos Hidráulicos; Programa 513.A: Infraestructura del Transporte Ferroviario; Programa 513.D: Creación de Infraestructura de Carreteras; Programa 515.B Explotación del Sistema de Circulación Aérea; Programa 531.A: Mejora de la Infraestructura Agraria".

Asimismo, se prevé que, a efectos del seguimiento de tales programas, "los Organos Gestores responsables de su ejecución deberán elaborar, con carácter previo a su seguimiento y de acuerdo con las normas que al efecto se establezcan por la Dirección General de Presupuestos, estados informativos en los que se identifiquen los objetivos e indicadores de los programas con las actividades que su desarrollo conlleva y los costes y créditos ligados a los mismos" (artículo 2.1), pesando sobre ellos la obligación de "rendir un informe anual sobre el resultado de su gestión", así como un "balance de resultados" (artículo 4,

Sin embargo, en tanto la habilitación contenida en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.989 no ha pasado a tener vigencia indefinida en ningún texto legal, la propia Ley 12/1.996, de Presupuestos Generales del Estado para 1.997 establece nuevamente esta habilitación en relación a determinados programas y actuaciones¹⁰⁵.

Asimismo, la introducción de técnicas de presupuestación funcional ha desarrollado una especial incidencia en la organización administrativa y, en este sentido, el Real Decreto núm. 2855/1.979, de 21 de Diciembre¹⁰⁶, creaba en todos los Ministerios una "Oficina Presupuestaria" (art. 1º), entre cuyas funciones se encontraban las de "formular en términos de objetivos los programas de gasto, incluso plurianuales, los planes de actuación y proyectos de los Servicios departamentales" (art.3, a), "informar y proponer, en su caso, a la Comisión de Presupuestos la revisión de los programas de gasto" (art. 3º, b), e "informar los proyectos de disposiciones y resoluciones del Departamento con repercusión sobre el gasto público" (art. 3º,f).

Posteriormente, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 13 de Febrero de 1.989¹⁰⁷, que establecía las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1.990, disponía la creación de "Comisiones Funcionales del Presupuesto" que, "presididas por el Secretario de Estado de Hacienda", e "integradas por los distintos Centros gestores y coordinadas por el Secretario general de Planificación y Presupuestos", tenían como función esencial, analizar "el reflejo presupuestario, tanto en términos normativos como financieros, de las correspondientes políticas y actuaciones públicas, formulando propuestas acerca de la asignación funcional del ingreso y el gasto en el período

apartados 1 y 2).

¹⁰⁵Concretamente, la Disposición adicional primera de la Ley 12/1.996, de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, contempla los siguientes programas respecto de los cuales el Ministro de Economía y Hacienda podrá "dictar las normas y establecer los procedimientos necesarios al objeto de introducir un sistema normalizado de seguimiento del grado de realización de los objetivos definidos en las Memorias de Programas": Centros e Instituciones Penitenciarias; Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal; Seguridad Vial; Atención especializada, INSALUD, gestión directa; Atención Primaria de Salud, INSALUD, gestión directa; Educación Infantil y Primaria; Educación Secundaria, Formación Profesional y Escuelas Oficiales de Idiomas; Gestión e Infraestructura de Recursos Hidráulicos; Infraestructura del Transporte Ferroviario; Creación de Infraestructura de Carreteras; Mejora de la Infraestructura Agraria; Investigación Científica; Investigación Técnica; Investigación y Desarrollo Tecnológico; Escuelas Taller y Casas de Oficios; Infraestructura de Aeropuertos y de la Circulación Aérea; Infraestructura Portuaria; Formación Profesional Ocupacional; y Promoción de la Mujer.

¹⁰⁶B.O.E. núm. 311, de 28 de Diciembre.

¹⁰⁷B.O.E., núm. 40, de 16 de Febrero.

1.990-1.993" (art. 1.3).

También se prevenía la creación de "Comisiones de Análisis de Programas", para la determinación de las necesidades financieras de los programas de gasto en relación con los objetivos que los mismos deben conseguir, y para la ordenación de éstos conforme a las prioridades de las políticas presupuestarias definidas en los escenarios macroeconómicos y presupuestarios (art. 1.4).

Las propuestas de tales Comisiones, según precisaba el artículo 1.6 de la citada Orden, deberían incorporarse a las "formuladas por los distintos Centros Gestores", en base a las cuales, la Dirección General de Presupuestos elaboraría los estados de gastos del anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1.990 y, en coordinación con los demás Centros directivos del Ministerio de Economía y Hacienda que gestionan recursos públicos, los estados de ingresos para su elevación al Ministerio de Economía y Hacienda, quien someterá al Acuerdo del Gobierno la correspondiente propuesta de proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

No obstante, atendiendo a la regulación legal actual, la clasificación funcional del Presupuesto, según afirma E. FUENTES QUINTANA, consiste únicamente en un "brevísimo parte redactado a *posteriori* por la Oficina o Dirección del Presupuesto de las funciones cumplidas por el Estado", permaneciendo como elemento esencial del documento presupuestario la clasificación típica del "presupuesto administrativo convencional"¹⁰⁸, en tanto que, según constata J.M LOZANO IRUESTE, en la clasificación funcional de los gastos, las funciones están definidas "de manera tan amplia" que no resulta posible su análisis y, cuando tales funciones se detallan, "se hace de manera confusa o se dividen entre diversos servicios del mismo o varios Departamentos"¹⁰⁹.

¹⁰⁸FUENTES QUINTANA, E.: "Nuevas técnicas presupuestarias". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.969, pág. 29-30.

¹⁰⁹LOZANO IRUESTE, J.M .: "Introducción a la teoría del Presupuesto". Op. cit., pág. 247.

5. La eficacia jurídica de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

- a) La vigencia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La identificación de los Presupuestos Generales del Estado como "objeto" de la Ley así denominada, viene a suponer la configuración de la Ley de Presupuestos Generales del Estado como ley con una vigencia temporalmente limitada, derivada de la prescripción por el artículo 134.2 de la Constitución del "carácter anual" de la Ley de Presupuestos.

No obstante, la introducción de las nuevas técnicas de presupuestación funcional o por programas, han desarrollado una especial incidencia en el principio de anualidad presupuestaria posibilitando la inclusión de las magnitudes presupuestarias en el marco de períodos superiores al año, de tal modo que, hasta el momento, no ha resultado necesaria la aprobación de una concreta ley de planificación en el marco previsto por el artículo 131 de la Constitución española¹¹⁰.

En este sentido, la Orden Ministerial de 8 de Febrero de 1.988¹¹¹, por la que se aprueban las Normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1.989, declaraba que los mismos "se enmarcarán dentro de un presupuesto plurianual", del cual sus créditos representarán la primera anualidad, de acuerdo con los objetivos fijados al sector público estatal en el cuadro macroeconómico de referencia que

¹¹⁰En todo caso, a juicio de J. MARTIN QUERALT; C. LOZANO SERRANO; G. CASADO OLLERO y J.M. TEJERIZO LOPEZ, los supuestos planteados en los artículos 131 y 134 de la Constitución, hacen referencia a normas que despliegan una distinta eficacia jurídica pues, aun admitiendo la posibilidad de que la Ley del Plan sea susceptible de originar "obligaciones económicas para la Hacienda Pública, la efectividad de éstas queda pendiente de que exista crédito presupuestario para atenderlas".

Cuestión distinta resulta, en opinión de los autores precitados, la vinculación que la Ley del Plan, en cuanto que norma jurídica dotada de vigencia, desarrolle sobre el Gobierno a fin de que éste, en el momento de elaborar los Presupuestos, no pueda substraerse "a la inclusión de los créditos necesarios para su aplicación" ("Curso de Derecho financiero y tributario". Op. cit., págs. 649-650), vinculación que, según pone de manifiesto A. MENENDEZ MORENO, "sería un inconveniente que incluso tendría efectos negativos desde el punto de vista de la natural alternancia de poder propia del sistema democrático", por cuanto, afirma, "podría vincular una mayoría parlamentaria distinta a otra anterior" ("La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado". Op. cit., pág. 40).

¹¹¹B.O.E., núm. 35, de 10 de Febrero.

apruebe el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda.

Esta previsión es reiterada en la Orden Ministerial de 13 de Febrero de 1.989, por la que se aprueban las Normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1.990¹¹², afirmando que tales Presupuestos "se enmarcarán en los escenarios macroeconómicos y presupuestarios de 1990-1993, de acuerdo con los objetivos fijados al sector público estatal en el cuadro macroeconómico de referencia que apruebe el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda".

En términos similares, las distintas Ordenes Ministeriales posteriores, hacen alusión a que la elaboración de los Presupuestos se hará de acuerdo con el escenario macroeconómico determinado por el Gobierno por un período cuatrienal y, en última instancia, la Orden Ministerial de 31 de Mayo de 1.996¹¹³, por la que se aprueban las Normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1.997, señala que éstos "se elaborarán de acuerdo con los objetivos definidos por la política económica del Gobierno, teniendo en cuenta la previsión de evolución de las principales magnitudes macroeconómicas y dentro del contexto de una programación presupuestaria plurianual".

No obstante, la vigencia temporalmente limitada de la Ley de Presupuestos Generales del Estado ha venido a plantear la determinación de la vigencia de aquellas disposiciones contenidas en la Ley de Presupuestos que, rebasando los límites estrictos de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, no resulten en contradicción con la limitación expresamente establecida por el artículo 134.7 de la Constitución.

En este sentido, haciendo referencia a la interpretación extensiva del contenido de la Ley de Presupuestos por el Tribunal Constitucional, el Preámbulo de la Ley Núm. 33/1.987, de 23 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.988¹¹⁴, señala "como importante novedad sistemática de la Ley", la desaparición de la distinción que venía realizándose en las anteriores Leyes de Presupuestos entre el articulado de la ley al que se entendía dotado de vigencia anual, y el conjunto de las disposiciones adicionales al que, salvo que específicamente se indicara una vigencia anual, se le presumía una vigencia indefinida.

Desde tales premisas, así como desde la explícita consideración de la Ley de Presupuestos como una disposición legal ordinaria, se entiende que todos los artículos de la ley en los que no se incluya, por razón de su naturaleza, una

¹¹²B.O.E., núm. 40, de 16 de Febrero.

¹¹³B.O.E., núm. 135, de 4 de Junio.

¹¹⁴B.O.E., núm. 307, de 24 de Diciembre.

mención expresa acerca del carácter anual de su vigencia están dotados de vigencia indefinida. De este modo, según afirma el citado Preámbulo, "se han convertido en disposiciones de vigencia indefinida aquellas disposiciones que, con vigencia anual, venían reiterándose en las precedentes Leyes de Presupuestos".

Idéntica consideración, también apoyada en la interpretación del Tribunal Constitucional respecto al contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado y, especialmente, en la Sentencia de 21 de Mayo de 1.987, se contiene en el Preámbulo de la Ley Núm. 37/1.988, de 28 de Diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 1.989¹¹⁵, de tal modo que en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para ese ejercicio presupuestario no se reiteran "las disposiciones de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988 de vigencia indefinida".

No obstante, la fundamentación de esta interpretación del legislador en la jurisprudencia constitucional resulta ciertamente cuestionable, en tanto que los aspectos relativos a la vigencia temporal de las disposiciones que integran el contenido "posible" o "eventual" de la Ley de Presupuestos, no han sido objeto de un pronunciamiento específico por el supremo intérprete de la Constitución.

Todo lo más, resolviendo las dudas acerca de la vigencia de determinados preceptos de las Leyes de Presupuestos, en la ya citada Sentencia Núm. 65/1.987, de 21 de Mayo, el Tribunal Constitucional parece interpretar restrictivamente la posibilidad de que existan disposiciones normativas incluidas en la Ley de Presupuestos cuya vigencia sea superior al año, considerando que el precepto impugnado de la Ley de Presupuestos para 1.984, resulta específicamente vinculado a las previsiones presupuestarias para el ejercicio correspondiente al año 1.984, "sin que pueda pretender introducir una regulación permanente" independiente de las circunstancias económicas y criterios del mismo tipo que inspira el Presupuesto para ese año (Fundamento Jurídico 7º).

Asimismo, en la Sentencia Núm. 65/1.990, de 5 de Abril, el Tribunal Constitucional se cuestionaba si las Leyes de Presupuestos, dado su carácter esencialmente temporal, constituyen la norma "más idónea o indicada" para incorporar regulaciones permanentes. Sin embargo, el Tribunal no decide la cuestión expresada por considerar que resultaba innecesario, habida cuenta de que el supuesto que se examinaba establecía una regulación que había sido recogida posteriormente, con carácter general y permanente, en el artículo 3.2 de la Ley de Incompatibilidades de 26 de Diciembre de 1.984" (Fundamento Jurídico 3º).

No obstante, en el Auto Núm. 329/1.990, de 18 de

¹¹⁵B.O.E., núm. 312, de 29 de Diciembre.

Septiembre, el Tribunal Constitucional admite que la vigencia teórica de la disposición recurrida, incluida en la Ley canaria de Presupuestos para 1.990, en tanto que desarrolla y especifica el alcance de la Ley estatal de Incompatibilidades 53/1.984, no necesariamente queda condicionada por la vigencia temporal de la Ley de Presupuestos, considerando que por su propia estructura y contenido se trata de una previsión "que reviste un carácter permanente".

Desde tales premisas, según se desprende de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional, la determinación de la vigencia de las normas incluidas en las Leyes de Presupuestos deberá ser concretada caso por caso, sin que sea admisible, según estima en la Sentencia Núm. 134/1.987, de 21 de Julio, la consideración del carácter permanente de una disposición a través de su "reiteración sistemática" en las sucesivas Leyes de Presupuestos, técnica que, según estima, podría suponer, a la larga, una forma de "sustraer al debate parlamentario ordinario una norma, incluyéndola sistemáticamente en el procedimiento de elaboración más restringido de una Ley de Presupuestos" (Fundamento Jurídico 6°).

En todo caso, la vigencia temporalmente limitada de la Ley de Presupuestos tiene como excepción constitucionalmente prevista, el supuesto de la no aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado antes del primer día del ejercicio presupuestario correspondiente, en cuyo caso, el artículo 134.4 de la Constitución determina la entrada en vigor, con carácter automático, de la prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior¹¹⁶.

No obstante, la indeterminación constitucional respecto de la extensión temporal de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado, escasamente concretada por el artículo 56.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria al determinar que su duración tendrá lugar "hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el Boletín Oficial del Estado" introduce, en opinión de L.M. CAZORLA PRIETO, una limitación sustancial a las competencias parlamentarias de aprobación de

¹¹⁶Aunque el artículo 134.4 de la Constitución no concreta las causas que pueden dar lugar a la prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior, atendiendo a la configuración de la Ley de Presupuestos, es posible concretarlas en relación con las competencias atribuidas al Gobierno y al Parlamento en relación a la Ley de Presupuestos, como es el caso -aunque su significación jurídico-política resulta muy distinta-, de la no presentación por el Gobierno del Proyecto de Ley ante el Congreso de los Diputados o de la retirada del Proyecto durante la tramitación parlamentaria, de la inexistencia de Cámaras debido a su disolución, o por haber tenido lugar su formación sin tiempo efectivo para aprobar la Ley de Presupuestos, o, en última instancia, como consecuencia de lo que F. ESCRIBANO califica como "la causa típica" de inexistencia de Presupuestos, consistente en el rechazo por las Cortes Generales del Proyecto de Ley presentado por el Gobierno ("La disciplina constitucional de la prórroga de Presupuestos". Revista Española de Derecho Constitucional. Año 17. Núm. 50. Mayo-Agosto, 1.997, pág. 105).

los Presupuestos, en tanto que, al posibilitar, en principio, un número ilimitado de prórrogas, un Gobierno podría "burlarse de unas Cámaras opuestas a la aprobación de los Presupuestos, e implícitamente al programa gubernamental" a través de la prórroga indefinida de unos Presupuestos.

De este modo, en opinión del autor, resultaba "más respetuosa con las competencias parlamentarias" la redacción del anteproyecto constitucional que, según se ha señalado, contemplaba la prórroga por trimestres con un límite de tres¹¹⁷.

Pero, además de la indeterminación temporal de la prórroga, la regulación constitucional plantea el problema de la delimitación del objeto de la misma por cuanto el artículo 134.4 hace referencia a los "Presupuestos" del ejercicio anterior que, según se ha comprobado, no tienen por qué coincidir con el contenido de la Ley de Presupuestos aprobada en relación al ejercicio que es prorrogado.

En este sentido, aunque resulta comúnmente admitido que el mecanismo de la prórroga presupuestaria, se encuentra directamente incardinado con la exigencia de un marco de legalidad para la realización de los gastos públicos establecido en el artículo 133.4 de la Constitución, las opiniones en relación al "objeto" de la prórroga no resultan unánimes.

Se entiende, de un lado, que la prórroga únicamente afecta "a los estados de gastos" de los Presupuestos pero "no al articulado de la Ley", cuya vigencia termina con el ejercicio presupuestario¹¹⁸, mientras de otro, se afirma que los "Presupuestos" que resultan prorrogados según el tenor del artículo 134.4 de la Constitución se integran por los estados de gastos e ingresos, y el texto articulado de la Ley de Presupuestos.

No obstante, en este último caso, existen diferencias de criterio en la determinación de las disposiciones del articulado afectadas por la prórroga. Por una parte se considera que la prórroga se extiende a la totalidad de las disposiciones incluidas en el articulado de la Ley de Presupuestos¹¹⁹, mientras que, por otra parte, se estima que

¹¹⁷CAZORLA PRIETO, L.M.: "Artículo 134". En, GARRIDO FALLA, F. y otros: "Comentarios a la Constitución". Op. cit., pág. 2008.

¹¹⁸PALAO TABOADA, C.: "Derecho financiero y tributario". Vol. I: "Introducción. Derecho Presupuestario. Ingresos públicos no tributarios". Op. cit., pág. 96. En el mismo sentido se pronuncia CAZORLA PRIETO, L.M.: "Artículo 134". En, GARRIDO FALLA, F. y otros: "Comentarios a la Constitución". Op. cit., pág. 2009; MARTINEZ LAGO, M.A.: "Manual de Derecho Presupuestario". Op. cit., págs. 139-140; y ESCRIBANO, F.: "La disciplina constitucional de la prórroga de Presupuestos". Op. cit., pág. 112.

¹¹⁹En este sentido se pronuncian F. PEREZ ROYO y de A. MENENDEZ MORENO, aun cuando los fundamentos de ambas interpretaciones resulten sustancialmente distintos, en tanto que, en opinión del primero, tales disposiciones no forman

deberá estarse al tenor literal de las mismas para dilucidar si su vigencia originaria era prevista o no con carácter anual¹²⁰.

En todo caso, el Tribunal Supremo parece mantener una interpretación restrictiva de las disposiciones contenidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado que se entienden prorrogadas, considerando en la Sentencia de 30 de Junio de 1.986, que "no entran en la prórroga automática el conjunto de medidas de variado talante que suelen acompañar al presupuesto, salvo aquellas normas económicas, tributarias o financieras que ofrezcan una relación inescindible con créditos presupuestarios específicos" (Fundamento de Derecho 3º)¹²¹.

Por su parte, el Consejo de Estado ha declarado al respecto en la Memoria correspondiente al año 1.986, que la posibilidad de una no coincidencia estricta entre el contenido de la Ley de Presupuestos y los Presupuestos Generales del Estado que resultan prorrogados, viene a suponer que la prórroga establecida por el artículo 134.4 de la Constitución se refiere a los "Presupuestos", sin que de ella se derive la prórroga de la vigencia de la Ley, cuando en la misma puede haber "disposiciones de eficacia ya consumada" y otras insertadas en el ordenamiento jurídico con vocación de vigencia indefinida, y, por lo tanto, "no necesitadas de la prórroga

parte del contenido "necesario" o "indisponible" de la Ley de Presupuestos ("Derecho financiero y tributario". Sexta Edición. Madrid: Cívitas, 1.996, pág. 366), mientras que, a juicio de A. MENENDEZ MORENO, resultan precisamente prorrogadas por estar dirigidas, además de a otros posibles fines, lograr un concreto "volumen de ingresos tributarios" por relación a los gastos programados en el Presupuesto ("La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado". Op. cit., pág. 44).

¹²⁰Esta es la opinión sustentada por J. MARTIN QUERALT, C. LOZANO SERRANO, G. CASADO OLLERO y J.M. TEJERIZO LOPEZ, de tal modo que, mientras algunas están dotadas de carácter permanente, en cuyo caso, afirman, "no plantea problemas de prórroga, pues tendrán vigencia indefinida", otras "prevén con vigencia exclusiva para el ejercicio", en cuyo caso resulta "ineludible pensar que también se limita al ejercicio la vigencia de las normas habilitadoras de los créditos de gasto, sin que sea óbice para que se prorrogue hasta la aprobación de los nuevos presupuestos" ("Curso de Derecho financiero y tributario". Op. cit., pág. 658). En el mismo sentido se pronuncia E. VIRGALA FORURIA: "La Constitución y los Presupuestos Generales del Estado". En, "XV Jornadas de Estudio. El sistema económico en la Constitución española". Vol. II. Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Ministerio de Justicia (Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones), 1.994, págs. 1918-1919).

¹²¹Contencioso-Administrativo (Sala 3). Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael de Mendizábal Allende (Aranzadi. Repertorio de Jurisprudencia Ref. 3637). Por la que se resuelve el recurso de apelación planteado por la Comunidad Autónoma de Canarias a la que se adhirió el Cabildo Insular de Tenerife en relación a la Sentencia dictada por la Sala de las Palmas estimando los recursos interpuestos por los Cabildos Insulares de Gran Canaria, Tenerife y Las Palmas, contra el Decreto 22/1.983, del Gobierno de la Comunidad Autónoma sobre prórroga de presupuestos.

ope constitutionis "¹²².

La realidad planteada con motivo de la prórroga presupuestaria en los ejercicios presupuestarios de 1.983, 1.990 y 1.995, parece resultar favorable a la interpretación restrictiva del objeto de la prórroga presupuestaria por cuanto que, a pesar de las distintas circunstancias que han originado la aplicación del artículo 134.4 de la Constitución, resulta común a los supuestos de prórroga de la Ley de Presupuestos Generales del Estado planteados en nuestro ordenamiento jurídico, la aprobación de Reales Decretos-leyes "de medidas urgentes" en materia presupuestaria, tributaria y financiera", a través de los cuales se modifica en mayor o menor medida el contenido dispositivo de la Ley de Presupuestos que resulta prorrogada.

Así, como consecuencia de la celebración de elecciones legislativas y constitución de nuevas Cortes Generales, que impidieron la aprobación antes del 1 de enero de 1983 de los Presupuestos Generales del Estado para el siguiente ejercicio económico, se constató la existencia del requisito de "urgente necesidad", dando lugar a la aprobación del Real Decreto-ley Núm. 24/1.982, de 29 de Diciembre, de "Medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria"¹²³.

Según afirmaba este Real Decreto-ley, "con independencia de la actuación automática del mecanismo de prórroga presupuestaria prevista en el art. 134.4 de nuestra Constitución", la exclusión de determinados contenidos de la prórroga presupuestaria por el art. 56 de la Ley General Presupuestaria, requiere arbitrar las autorizaciones pertinentes en relación con operaciones financieras de avales o garantías, y de deuda pública, al objeto de hacer viable la actividad económico-financiera de los distintos Entes Públicos en el período de prórroga presupuestaria, concretando los límites de las autorizaciones en función del tiempo previsible de duración de dicho período.

Idéntica medida fue adoptada en 1989, según señala el Real Decreto-ley Núm. 7/1.989, de 29 de Diciembre, de "Medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria"¹²⁴, ante "la imposibilidad de presentar en plazo a las Cortes Generales el Proyecto de Ley por el que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 1990, por razón de la disolución de aquéllas debida a la convocatoria de elecciones generales".

En este supuesto se entendió que las normas relativas a la autorización de gastos y previsión de ingresos para el concreto

¹²² Consejo de Estado. Memoria del Año 1.986 que eleva al Gobierno en cumplimiento del artículo 20.3 de su Ley Orgánica. Madrid, 1.987, págs. 57-58.

¹²³ B.O.E., núm. 314, de 31 de Diciembre de 1.982.

¹²⁴ B.O.E., núm. 313, de 30 de Diciembre.

ejercicio presupuestario de 1.988, debían considerarse prorrogadas junto con los Presupuestos a los que se refieren. Sin embargo, la aprobación del Decreto-ley citado se hacía derivar de la necesidad de que determinadas normas incluidas en la Ley de Presupuestos, que "carecen de vigencia indefinida" y, por tanto, no resultan afectadas por la previsión constitucional de prórroga automática mantuvieran su eficacia a partir del 1 de enero de 1990.

Asimismo, como consecuencia en 1995 de "la devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996", tiene lugar la "aplicación de la previsión contenida en el artículo 134.4 de la Constitución, sobre la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado", afirmándose en el Real Decreto-ley Núm. 12/1.995, de 28 de Diciembre, de "Medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera"¹²⁵, que si bien "la prórroga automática constitucionalmente prevista afecta tanto a los estados de gastos e ingresos como a las normas incluidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1995", esta afirmación debe ser matizada.

Concretamente, la matización aludida proviene de la consideración de que, en virtud de lo establecido en el artículo 56.2 de la Ley General Presupuestaria, la prórroga de los Presupuestos "no afecta a los créditos para gastos coyunturales". Pero, además, la afirmación general antes expresada resulta matizada en un segundo sentido, considerando que la prórroga automática tampoco afecta "a las normas de vigencia indefinida" que excepcionalmente se hubieran incluido en el articulado de la Ley de Presupuestos.

El objeto de la prórroga, según se considera en este supuesto, no es la ejecución de los presupuestos de dicho ejercicio, sino las autorizaciones iniciales de gasto por ejercicio contenidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.994, ni tampoco a las modificaciones orgánicas realizadas a lo largo del ejercicio anterior, que "no se compadecen con la estructura orgánica de los presupuestos prorrogados, lo que podría provocar dificultades importantes en la gestión presupuestaria".

- b) Efectos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en relación a los ingresos y gastos.

Según se deduce del concepto de Presupuesto contenido en el artículo 48 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, los efectos de éste respecto de los ingresos y respecto de los gastos públicos es muy distinta. Así, en relación a los ingresos, el Presupuesto constituye un mero

¹²⁵B.O.E., núm. 312, de 30 de Diciembre.

cálculo de "previsiones", mientras que en relación a los gastos constituye un límite "máximo" a las obligaciones que el Estado puede reconocer.

Esta distinta eficacia respecto de los ingresos y respecto de los gastos públicos deriva, como se ha comprobado, de la denominada "bifurcación del principio de legalidad financiera", en virtud del cual los ingresos públicos son aprobados por leyes propias y con carácter indefinido, tal y como sucede en otras materias, de tal modo que se aplican por los órganos administrativos sin necesidad de que este consentimiento deba ser anualmente renovado, y que ha sido recogido por el artículo 20 de la Ley General Tributaria.

De ahí que, atendiendo estrictamente a su eficacia jurídica, el Presupuesto sea considerado como "una ordenación jurídica de los gastos públicos", por cuanto que la Ley de Presupuestos, en relación a los ingresos no implica para la Administración, a diferencia de los gastos públicos, ni una autorización ni una obligación de recaudar los ingresos, ni tampoco un límite que deba respetarse, "sino tan sólo una previsión de carácter contable"¹²⁶.

No obstante, según afirma A. RODRIGUEZ BEREIJO, no cabe deducir de esta distinta eficacia respecto de los ingresos y de los gastos públicos, "que el Presupuesto en materia de ingresos públicos sea irrelevante y carezca de toda significación", pues el estado de ingresos del Presupuesto "cumple la función de explicar, dar sentido y justificar" los gastos consignados en el estado de gastos, "en el sentido de que el cálculo o estimación de los ingresos para un ejercicio presupuestario constituye el punto de conexión necesario e imprescindible para valorar la política del gasto público del Gobierno"¹²⁷.

De este modo, suele ser una opinión generalmente admitida por la doctrina financiera, considerar que el Presupuesto

¹²⁶RODRIGUEZ BEREIJO, A.: "Introducción al estudio del Derecho financiero". Op. cit., pág. 174.

No obstante, en opinión de S. MONTEJO VELILLA, atendiendo a la protección que los apartados 5 y 6 del artículo 134 de la Constitución reconoce respecto de la iniciativa legislativa gubernamental o parlamentaria cuando afecte a los "ingresos presupuestarios", no es posible admitir que el estado de ingresos de los Presupuestos "es un mero cálculo sin valor jurídico", en tanto que, afirma, "produce consecuencias directas que incluso afectan al Legislativo, al limitar su capacidad de iniciativa legislativa, o al propio entramado presupuestario, al ampliar o generar créditos presupuestarios", propugnando, en base a tales consideraciones, la necesidad de que el estado de ingresos sea objeto del debate parlamentario e, incluso, pudieran ser presentadas enmiendas al mismo ("La naturaleza jurídica del estado de ingresos de los Presupuestos". En, "XV Jornadas de Estudio: El sistema económico en la Constitución española". Vol. II. Op. cit., pág. 1.804).

¹²⁷RODRIGUEZ BEREIJO, A.: "Introducción al estudio del Derecho financiero". Op. cit., págs. 176-177.

constituye "la expresión jurídica del plan financiero del Estado", es decir, el programa racional y ordenado de las necesidades del mismo y los medios económicos con que cuenta para cubrirlas, en el sentido de que, según afirma F. SAINZ DE BUJANDA, "organiza la total actividad financiera del Estado", haciendo posible que "cada uno de los componentes de esa actividad" pueda ser contemplado "formando un conjunto", adquiriendo así "una visible homogeneidad, en cuanto todos ellos convergen en la obtención y gestión de caudales públicos, destinados a la satisfacción de necesidades de la comunidad"¹²⁸.

En todo caso, desde una perspectiva estrictamente jurídico-formal, el artículo 48.1.a) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria atribuye a los créditos presupuestarios el carácter de "autorización" limitativa para el reconocimiento de obligaciones, tradicionalmente denominado "principio de especialidad presupuestaria", establecido por el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria en tres vertientes diferentes: "cuantitativa", "cualitativa" y "temporal".

Cualitativamente, el carácter limitado de la autorización presupuestaria de los gastos públicos supone, según señala el artículo 59.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, que los créditos para gastos se destinarán exclusivamente "a la finalidad específica" para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos o por las modificaciones aprobadas de conformidad con la ley.

No obstante, concreta en el apartado 2º que los créditos autorizados en los programas de gastos tienen carácter limitativo y vinculante "a nivel de concepto", si bien los créditos destinados a gastos de personal, salvo los que se refieren a incentivos al rendimiento, gastos en bienes corrientes y servicios e inversiones reales "tendrán carácter vinculante a nivel de artículo", mientras que, el apartado 3º dispone que los créditos destinados a atenciones protocolarias y representativas, gastos reservados y los declarados ampliables, tendrán carácter vinculante con el nivel de desagregación económica con que aparezcan en los estados de gastos.

La interpretación jurisprudencial de la limitación cualitativa que representan los créditos presupuestarios para gastos deriva de la consideración, expresada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia Núm. 146/1.986, de 25 de Noviembre, de que las Leyes de Presupuestos Generales del Estado "en nada regulan o predeterminan la forma en que el gasto ha de invertirse", sino que sólo autorizan la disposición de los fondos y "predeterminan el concepto por el que autorizan

¹²⁸SAINZ DE BUJANDA, F.: "Sistema de Derecho Financiero". Tomo I: "Introducción". Volumen Segundo: "Análisis estructural del Derecho financiero. Ramas del Derecho público con sectores proyectados sobre la materia financiera". Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1.985, pág. 417.

su uso" (Fundamento Jurídico 8º)¹²⁹.

Las excepciones al límite cualitativo de la autorización presupuestaria de los gastos públicos proviene las denominadas "transferencias de créditos", previstas en los artículos 67 a 70 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (así como las que tengan lugar como consecuencia de la disposición de "créditos coyunturales" consignados en el Presupuesto del Estado, a los que alude el artículo 57.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, y el supuesto de la "no disponibilidad" de hasta un 10 por 100 como máximo, de los créditos para operaciones de capital que figuren en los Presupuestos del Estado y Organismos Autónomos (artículo 57.1.b) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria que se analizarán en el marco de las modificaciones presupuestarias.

Desde la perspectiva temporal, la limitación de la autorización presupuestaria de carácter temporal consiste, según prescribe el artículo 62 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, en que "los créditos para gastos que en el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas quedarán anulados de pleno derecho".

En este sentido, el artículo 56.1.a) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, establece que, salvo disposición en contrario por una ley especial, prescribirá a los cinco años "el derecho al reconocimiento o liquidación" por la Hacienda Pública de toda obligación que no se hubiere solicitado con la presentación de los documentos justificativos.

El plazo, siguiendo la regla del servicio hecho, se contará desde la fecha en que "se concluyó el servicio o la prestación determinante de la obligación", estableciendo en el artículo 45 que, si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda Pública en los tres meses siguientes "al día de notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación, habrá de abonarle el interés señalado en el artículo 36, párrafo 2, de esta Ley, sobre la cantidad debida, desde que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación"¹³⁰.

¹²⁹Conflictos positivos de competencia acumulados núms. 50/1.984 y 465/1985 (Pleno). Ponente: Magistrado don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer (B.O.E., núm. 295, de 10 de Diciembre). Por la que se resuelven los conflictos de competencia acumulados promovidos por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Galicia contra el Gobierno de la Nación, que, a través de la Dirección General de Acción Social del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dictó las Resoluciones de 14 de septiembre de 1983 y de 2 de enero de 1985, por las que se convocan dotaciones económicas para la financiación de programas de acción social.

¹³⁰El artículo 36 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria señala al respecto que, "el interés de demora será el interés legal del dinero vigente

Sin embargo, es posible encontrar diversos supuestos previstos en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, en los que, al margen del tipo de sistema presupuestario adoptado en función de la imputación de gastos, que será examinado en el marco de la liquidación y cierre del ejercicio presupuestario, se establecen excepciones a la regla de anualidad de los créditos presupuestarios.

En primer término, el artículo 61 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (según la redacción contenida en la Ley 11/1.996, de 27 de Diciembre, de medidas de disciplina presupuestaria), admite la "autorización o realización" de gastos de carácter plurianual, aunque con sometimiento al crédito que para cada ejercicio autoricen los respectivos

el día que venza el plazo señalado en el número anterior, sin perjuicio de lo establecido en Leyes especiales".

Precisamente, si la obligación de pago de la Hacienda proviene de una sentencia judicial, la remisión contenida en el artículo 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, al artículo 45 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria determina un trato diferente de la Administración y los particulares en el pago de intereses de demora que ha sido considerado por el Tribunal Constitucional, en la Sentencia Núm. 206/1.993, de 22 de Junio, como una distinción que no deriva de "la posición preeminente de la Hacienda pública" como titular de potestades y prerrogativas, sino que, por el contrario, se funda, precisamente, de "la minusvalía derivada de los principios de legalidad y de contabilidad pública a los cuales aparece sometida constitucionalmente, "que condicionan su actuación y obstaculizan la agilidad de movimientos muy por debajo del nivel de los particulares en el ejercicio de su libertad (autonomía de la voluntad en el campo jurídico)".

Porque, según constata el Tribunal Constitucional, exista o no consignación presupuestaria, en la actuación administrativa siempre se produce "una demora inercial o institucional", derivada del sistema de garantías para el correcto manejo de los dineros públicos, sin que sea posible hablar, afirma, "de una tardanza caprichosa o arbitraria" de la Administración Pública, sino que, por el contrario, la misma "hinca su raíz en razones profundas de los intereses generales a los cuales ha de servir la Administración y en las características objetivables de ésta", considerando, desde tales premisas, que el diferente trato de la Administración y los particulares en el pago de intereses de demora, se funda "en elementos diferenciales muy consistentes, con una justificación objetiva y razonable que en ningún momento puede considerarse artificiosa o arbitraria ni, por tanto, discriminatoria" (Fundamento Jurídico 4º)

En contra de esta interpretación, el Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo, formula un voto particular por considerar que la distinción entre la legalidad administrativa (la fuente de la obligación) y la presupuestaria (la fuente del gasto), no resulta suficiente para justificar la razonabilidad y proporcionalidad de la diferencia de trato en favor de la Hacienda pública para la determinación del *quantum* (nótese bien, que no del *tempo* del cumplimiento) de los intereses procesales que debe pagar cuando ha sido vencida y condenada en juicio al pago de una cantidad líquida" [Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2747/1990 (Pleno). Ponente: Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende (B.O.E., núm. 171, de 19 de Julio). Por la que se resuelve la impugnación del artículo 921 de la Ley de Enjuiciamiento Civil].

Presupuestos Generales del Estado, y siempre que se trate de: a) Inversiones y transferencias de capital; b) Transferencias corrientes, derivadas de normas con rango de ley; c) Contratos de obra, de suministro, de consultoría y asistencia, de servicios y de trabajos específicos y conceptos no habituales de la Administración, que no puedan ser estipulados o resulten antieconómicos por plazo de un año; d) Arrendamientos de bienes inmuebles a utilizar por organismos del Estado, y e) Cargas financieras de las Deudas del Estado y de sus organismos autónomos.

En relación a los gastos enumerados en los apartados a), b) y c), el número de ejercicios a los que pueden aplicarse los gastos se limita a un máximo de cuatro, teniendo en cuenta, además, que el gasto que en tales casos se impute a cada uno de los ejercicios posteriores "no podrá exceder de la cantidad que resulte de aplicar al crédito inicial a que se impute la operación, definido a nivel de vinculación, los siguientes porcentajes: en el ejercicio inmediato siguiente, el 70 por 100; en el segundo ejercicio, el 60 por 100, y en los ejercicios tercero y cuarto, el 50 por 100".

No obstante, se excluyen de las prescripciones anteriores, según indica el apartado 4º del artículo 61 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, los programas y proyectos de inversión que taxativamente se especifiquen en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, respecto de los cuales "podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios futuros hasta el importe que para cada una de las anualidades se determine".

Pero, además, la eficacia de tales prescripciones queda relativizada por cuanto que, según prevé el apartado 5 del citado precepto, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, podrá modificar los porcentajes señalados en el apartado 3 de este artículo y los importes que se fijen conforme a lo dispuesto en el apartado 4, así como modificar el número de anualidades en casos especialmente justificados, a petición del correspondiente Departamento ministerial y previos los informes que se estimen oportunos y, en todo caso, el de la Dirección General de Presupuestos¹³¹.

¹³¹También será aplicable este procedimiento "en el caso de los contratos de obras que se efectúen bajo la modalidad de abono total de los mismos, según lo previsto en el artículo 100.2 de la Ley 13/1.995, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, bien se pacte el abono total de su precio de una sola vez o se fraccione en distintas anualidades que no podrán ser superiores a diez desde la fecha fijada para la conclusión de las obras".

Asimismo, para el caso de "convenios de colaboración o contratos-programa, la determinación del crédito de referencia, en el caso de que no hubiere crédito inicial en el ejercicio en que se suscriban, así como la de los porcentajes que se regulan en el apartado 3 anterior, se efectuará en el acuerdo del Consejo de Ministros que lo autorice, según lo establecido en el artículo 74 de esta Ley".

Por su parte, los "programas de modernizaciones de las Fuerzas Armadas"

Asimismo, la anualidad de los créditos presupuestarios queda alterada en el supuesto regulado en el artículo 63 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (según la redacción contenida en la Ley 11/1.996, de 27 de Diciembre, de medidas de disciplina presupuestaria) donde, si bien, con carácter general, se afirma que "con cargo a los créditos del estado de gastos de cada Presupuesto sólo podrán contraerse obligaciones derivadas de adquisiciones, obras, servicios y demás prestaciones o gastos en general que se realicen en el año natural del propio ejercicio presupuestario", a continuación se excluye la disposición anterior -aplicándose a los créditos del Presupuesto vigente, en el momento de la expedición de las órdenes de pago-, las obligaciones que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal que perciba sus retribuciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

Incluso, el Ministro de Economía y Hacienda podrá determinar, a iniciativa del Departamento ministerial correspondiente, la imputación a créditos del ejercicio corriente de obligaciones generadas en ejercicios anteriores, como consecuencia de compromisos de gastos adquiridos, de conformidad con el ordenamiento, si hubiera "crédito disponible en el ejercicio de procedencia".

Otro supuesto de alteración del carácter temporalmente limitado de los créditos presupuestarios proviene de la posibilidad de diferir "el pago del precio" por la compra de bienes inmuebles adquiridos directamente cuyo importe exceda de 1.000 millones de pesetas, sin que en ningún caso el desembolso inicial a la firma de la escritura pueda ser inferior al 50 por 100 del precio, pudiendo distribuirse libremente el pago del importe restante "hasta en cuatro anualidades sucesivas a los respectivos vencimientos", dentro de las limitaciones temporales y porcentuales contenidas en el artículo 61.1 anterior.

Asimismo, el artículo 62 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria excepciona de esta limitación temporal, a las denominadas "incorporaciones" y "remanentes" de créditos contempladas en el artículo 73 del citado texto legal, que serán objeto de consideración en el marco de las modificaciones presupuestarias sin intervención de las Cortes Generales, donde nos remitimos.

En todo caso, la limitación de carácter cuantitativo resulta de una gran trascendencia, en tanto que, en este ámbito, la Ley de Presupuestos Generales del Estado, proporciona al gasto público la cobertura de legalidad exigida para su realización por el artículo 133.4 de la Constitución española.

quedan exceptuados, según señala el apartado 7 de dicho precepto, de los porcentajes y número de ejercicios señalados en el apartado 3, para regirse por "los establecidos en la Ley de dotaciones presupuestarias para inversiones y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, de 7 de Julio de 1.982".

El carácter cuantitativamente limitado de los créditos presupuestarios es reconocido en el artículo 60 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, estableciendo la imposibilidad de adquirir "compromisos de gasto" por cuantía superior al importe establecido en los créditos del estado de gastos. Al mismo tiempo, prescribe la nulidad "de pleno derecho" respecto de los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la Ley que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar, con la única excepción, consagrada en el artículo 61.4 del citado texto legal, de los "programas y proyectos de inversión que taxativamente se especifiquen en las Leyes de Presupuestos", respecto de los cuales podrán adquirirse compromisos de gastos que se extiendan a ejercicios futuros hasta el importe que para cada una de las anualidades se determine.

No obstante, la correcta comprensión del carácter cuantitativamente limitado de la autorización presupuestaria de los gastos públicos, debe tomar en consideración la distinción entre "obligaciones económicas" y "obligaciones de pago" de la Hacienda Pública, sin perjuicio de su análisis detallado en el marco del procedimiento de ejecución de los Presupuestos Generales del Estado donde nos remitimos.

En este sentido, el concepto de "compromiso de gasto", utilizado por el artículo 60 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria alude a la "disposición del gasto" que, según es definido por la regla 63 de la Orden de 31 de Marzo de 1.986, por la que se aprueba la Instrucción de la Contabilidad de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos del Estado¹³², consiste en una "operación contable" que refleja el acto en virtud del cual la Autoridad competente acuerda unilateral o bilateralmente, según los casos, y tras el cumplimiento de los trámites que con sujeción a la normativa vigente procedan, la realización de obras, prestaciones de servicios, etcétera, "previamente autorizados".

De este modo, en tanto que acto previo al "compromiso de gasto", la "autorización o aprobación" del gasto es definida por la regla 62 de la Instrucción de la Contabilidad de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos del Estado, como una "operación contable" que refleja el acto, en virtud del cual, el Ministro o autoridad competente para gestionar un gasto con cargo a un crédito presupuestario, acuerda realizarlo, determinando su cuantía en forma cierta o de la forma más aproximada posible, cuando no puede hacerse de forma cierta, reservando, a tal fin la totalidad o una parte del crédito presupuestado, iniciando el proceso administrativo del gasto, pero sin que implique relación con interesados ajenos al Centro Gestor.

Más concretamente, la "autorización" o "aprobación" del gasto, según se deduce de la regla 62 de la Instrucción de la

¹³²B.O.E., núm. 118, de 17 de Mayo.

Contabilidad de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos del Estado, no es más que "el reflejo contable" del nacimiento de una obligación económica para la Hacienda Pública que, según determina el artículo 42 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, "nacen de la Ley, de los negocios jurídicos y de los actos que, según el Derecho, las generen".

Desde tales premisas, la prohibición de contraer "compromisos de gasto" sin la existencia de crédito presupuestario establecida por el artículo 60 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, supone la imposibilidad de que la Administración se vincule a la realización de un gasto (obligación de pago), pero no que surja a su cargo una obligación económica válidamente contraída. Por tanto, la sanción de nulidad respecto de los actos administrativos y disposiciones generales de rango inferior a la Ley, tendrá lugar en el supuesto en que la autorización y la disposición del gasto coincidan en una misma decisión, es decir, cuando "autorización o aprobación" y "disposición o compromiso del gasto" constituyan un único acto del procedimiento administrativo de los gastos públicos.

Por su parte, según señala el artículo 43.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, las "obligaciones de pago" de la Hacienda Pública únicamente son exigibles de la Hacienda Pública cuando resulten de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado, de sentencia judicial firme o de operaciones de Tesorería legalmente autorizadas.

De este modo, una obligación puede nacer válidamente aunque no exista crédito presupuestario, pudiendo ser, asimismo, plenamente vinculante para la Administración, si bien lo que no podrá hacer es pagarla ante la inexistencia o insuficiencia del crédito presupuestado, de tal modo que la no inclusión de un crédito en el Presupuesto no supone la extinción de las obligaciones válidamente contraídas con cargo a la Hacienda Pública, sino la imposibilidad de hacerse efectivas.

En este sentido, en la Sentencia Núm. 63/1.986, de 21 de Mayo, el Tribunal estima, partiendo de la distinción entre la fuente jurídica del gasto público -normalmente la Ley de Presupuestos- y la de las obligaciones del Estado, que los créditos consignados en el estado de gastos de los Presupuestos Generales "no son fuente alguna de obligaciones" sino que, por el contrario, "sólo constituyen autorizaciones legislativas" para que, dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones.

Por lo tanto, el origen de las obligaciones de la Hacienda Pública, afirma, debe buscarse "fuera de dichas consignaciones presupuestarias", ya sea en la Ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que, según el Derecho, las generen, tal como señala el artículo 42 de la Ley General Presupuestaria (Fundamento Jurídico 6º).

Esta distinción adquiere una especial relevancia en el caso de que las obligaciones de pago de la Hacienda Pública provengan de "sentencia judicial firme". En este caso, el artículo 44 del mismo texto legal establece como límite al cumplimiento de tales obligaciones, el principio de inembargabilidad de "los derechos, fondos, valores y bienes en general de la Hacienda Pública" y, en todo caso, la consignación presupuestaria existente en relación al cual la Autoridad administrativa encargada del cumplimiento acordará el pago correspondiente, pudiendo solicitar de las Cortes Generales, en todo caso, "un crédito extraordinario o un suplemento de crédito", dentro de los tres meses siguientes al día de notificación de la resolución judicial.

El carácter condicionado que se atribuye al cumplimiento de estas obligaciones de pago de la Hacienda Pública respecto de la intervención de la Administración, a través de la consignación de los correspondientes créditos presupuestarios que permitan la ejecución de la sentencia condenatoria, ha dado lugar a distintos pronunciamientos del Tribunal Constitucional relativos a la denuncia por particulares de una actividad dilatoria de la Administración Pública en la ejecución de tales sentencias.

El problema derivado de la ejecución de sentencias que condenan a la Administración al pago de una suma de dinero proviene, según declara el Tribunal Constitucional en la Sentencia Núm. 32/1.982, de 7 de Junio¹³³, de la "tensión entre dos principios constitucionales": el de seguridad jurídica, que obliga al cumplimiento de las sentencias, y el de legalidad presupuestaria, que supedita dicho cumplimiento a la existencia de una partida presupuestaria asignada a ese fin (Fundamento Jurídico 2º).

En este sentido, el objeto del recurso de amparo que es considerado en la Sentencia citada tenía su origen en la condena pecuniaria impuesta a la Administración por la Sala Quinta del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 9 de febrero de 1977, cuya ejecución fue dispuesta por la propia Administración, con fecha de 2 de Abril del mismo año, sin que hasta el momento de interponer los recurrentes su demanda de amparo, ni la Administración Pública ha satisfecho las cantidades fijadas en la sentencia ni el Tribunal Supremo, a pesar de la insistencia de los recurrentes, ha adoptado, tal como señala el artículo 110.1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, "cuantas medidas fueren adecuadas para promover y activar la ejecución de dicha sentencia" (Fundamento Jurídico 1º).

Esta situación de inejecución de la Sentencia

¹³³Recurso de amparo núm. 234/1980 (Sala Primera). Ponente: Magistrada doña Gloria Begué Cantón (B.O.E., núm. 153, de 28 de Junio). Por la que se resuelve el recurso de amparo planteado contra la inejecución de la sentencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 1977, condenatoria de la Administración.

condenatoria de la Administración es considerada por el Tribunal Constitucional, tal y como exponen los recurrentes en su demanda de amparo, contraria al artículo 24.1 de la Constitución por cuanto que el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en dicho precepto, según estima el Tribunal, "exige también que el fallo judicial se cumpla y que el recurrente sea repuesto en su derecho y compensado, si hubiere lugar a ello, por el daño sufrido" pues, de lo contrario, en opinión del Tribunal, se convertiría a las decisiones judiciales y el reconocimiento de los derechos que ellas comportan en favor de alguna de las partes, en meras declaraciones de intenciones (Fundamento Jurídico 2º).

Desde tales premisas, en opinión del Tribunal, la armonización de los principios de seguridad jurídica y de legalidad presupuestaria, cualquiera que sea la forma en que se realice, "no puede dar lugar a que el principio de legalidad presupuestaria deje de hecho sin contenido un derecho que la Constitución reconoce y garantiza" como es el artículo 24 del Texto Constitucional, ni obstaculizar "el control jurisdiccional de la ejecución de las sentencias exigido también constitucionalmente". De este modo, se estima que, en ningún caso, el principio de legalidad presupuestaria puede justificar que la Administración posponga la ejecución de las sentencias "más allá del tiempo necesario para obtener, actuando con la diligencia debida, las consignaciones presupuestarias en el caso de que éstas no hayan sido previstas" (Fundamento Jurídico 3º).

Esta interpretación que, en opinión de A. RODRIGUEZ BEREIJO, viene a reconocer "por vez primera" una "quiebra" del principio de la absoluta y rígida subordinación a la legalidad presupuestaria cuando se trata de ejecutar frente al Estado sentencias judiciales firmes de condena al pago de sumas de dinero y que, en última instancia, constituye el "reflejo de una concepción exorbitante de los privilegios de que está dotada la Administración en sus relaciones con los órganos del Poder Judicial"¹³⁴ resulta, sin embargo, matizada en la Sentencia Núm. 61/1.984, de 16 de Mayo¹³⁵.

En este caso, el Tribunal Constitucional considera que, cuando en un litigio el condenado es el Estado, bajo una u otra personalidad, y la condena es de carácter pecuniario, "el pago no puede hacerse sin dar cumplimiento a los requisitos exigidos por las normas legales que regulan las finanzas públicas", entre las que debe destacarse el artículo 44 de la Ley General Presupuestaria, que modula el cumplimiento de las resoluciones judiciales que determinen gasto a cargo del

¹³⁴RODRIGUEZ BEREIJO, A.: "Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes". Op. cit., págs. 34-35.

¹³⁵Recurso de amparo núm. 550/1983 (Sala Segunda). Ponente: Magistrado don Luis Díez-Picazo y Ponce de León (B.O.E., núm. 146, de 19 de Junio). Por la que se resuelve el recurso planteado contra la falta total de ejecución de sentencia de la Magistratura de Trabajo número 1 de Madrid.

Estado o de los organismos autónomos.

De este modo, se deniega el amparo solicitado en el supuesto que se contempla, por entender que la Administración Pública "ha llevado a cabo las actividades necesarias" a fin de que en los Presupuestos del Estado se consignen los correspondientes créditos, sin que sea posible constatar una conducta de la Administración "que obstaculice los trámites precisos para que el pago se haga" (Fundamento Jurídico 4º).

Sin embargo, en la Sentencia Núm. 294/1.994, de 7 de Noviembre¹³⁶, el Tribunal Constitucional vuelve a vincular la actividad administrativa tendente a la ejecución de sentencias condenatorias de una suma de dinero con el artículo 24.1 de la Constitución, considerando que la inadmisión del recurso contencioso-administrativo por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en el que se denunciaba un supuesto de inactividad administrativa de esta naturaleza vulnera el citado precepto constitucional.

La argumentación del Tribunal Constitucional se fundamenta en el reconocimiento de una interrelación entre los principios de legalidad administrativa (art. 103.1 CE), y de legalidad presupuestaria en el cumplimiento de las obligaciones pecuniarias del Estado y, específicamente, en el caso de obligaciones legales como consecuencia de los artículos 42 y 43.1 de la Ley General Presupuestaria.

De este modo, y tras recordar la jurisprudencia relativa a las Leyes de Presupuestos y al valor jurídico de los créditos presupuestarios y a los principios que rigen la actuación administrativa, en opinión del Tribunal Constitucional, la Resolución expresa dictada por el órgano administrativo en la que declaraba el derecho de los interesados a cobrar dichas cantidades, constituye fundamento suficiente para enjuiciar "la inactividad material de la Administración" frente a la obligación, nacida de la Ley, de pagar a los interesados las cantidades adeudadas (Fundamento Jurídico 4º).

En todo caso, el límite de la especialidad cuantitativa como excepciones los denominados "créditos estimativos o ampliables", reconocidos en el artículo 66 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, los "créditos extraordinarios y suplementos de crédito a favor de Organismos Autónomos", previstos en el artículo 64.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y las generaciones de créditos, reguladas en el artículo 71 del Texto Refundido de

¹³⁶Recursos de amparo acumulados núms. 1692 y 1775/1991, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 42 y 624/1992 (Sala 2). Ponente: Magistrado don Alvaro Rodríguez Bereijo (B.O.E., núm. 285, de 14 de Diciembre). Por la que se resuelve la impugnación de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias en recurso contencioso-administrativo frente a denegación presunta por silencio administrativo del Director General de Personal del Ministerio de Defensa, relativa a reclamación de cantidad.

la Ley General Presupuestaria, cuyas particularidades serán analizadas en el marco del estudio de las modificaciones presupuestarias sin intervención de las Cortes Generales.

6. Conclusiones.

Las peculiaridades derivadas de la determinación constitucional del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado no han impedido que, a pesar de la consideración expresada por el Tribunal Constitucional, la doctrina ponga de manifiesto el carácter específico de la Ley de Presupuestos desde el punto de vista material, planteando la clásica distinción entre ley "en sentido formal" y ley "en sentido material".

Tradicionalmente suele afirmarse la dependencia de la Ciencia del Derecho público occidental respecto de los conceptos y categorías provenientes de las construcciones dogmáticas de los siglos XIX y del primer tercio del siglo XX. Pero, además, la necesidad de una reconstrucción del sistema de fuentes del Derecho, viene a ser planteada en nuestro ordenamiento jurídico, al igual que en otros Estados constitucionales de la segunda posguerra, como una exigencia derivada de entrada en vigor de la Constitución española de 1.978.

Sin embargo, hasta nuestros días, la Ciencia del Derecho constitucional no ha llegado a aportar "un armazón conceptual" adecuado a la estructura constitucional de la democracia liberal que, al mismo tiempo, resulte "idóneo para resolver dogmáticamente" los problemas del Derecho público y, especialmente, del Derecho constitucional. De este modo, según señala D. JESCH, "la teoría y la praxis tienen que contentarse en buena parte con el aparato conceptual nacido a principios de siglo"¹³⁷, aunque a todas luces resulta insuficiente en el marco de los actuales textos constitucionales de la Europa occidental.

Desde tales premisas, la delimitación en la Constitución española de un concepto unitario de ley resulta, en opinión de F. BALAGUER CALLEJON, "una operación difícil", en tanto que los contenidos constitucionales resultan incompatibles con el sostenimiento del concepto tradicional de ley propio del primer constitucionalismo¹³⁸.

En este sentido, la aprobación de la Constitución origina, a juicio de R. GOMEZ-FERRER MORANT, "tres crisis" simultáneas en nuestro ordenamiento jurídico, "la crisis de la Ley como manifestación de la soberanía nacional" y, por tanto, de la potencialidad ilimitada de la ley que esta concepción lleva aparejada, la "crisis del concepto unitario de la Ley", desde la perspectiva de la pluralidad de tipos legales que la

¹³⁷JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del principio de legalidad". Op. cit., pág. XI.

¹³⁸BALAGUER CALLEJON, F.: "Fuentes del Derecho". Vol. II: "Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos". Op. cit., pág. 54.

Constitución contempla y, en último término, la "crisis de la concepción unitaria del ordenamiento jurídico"¹³⁹.

Aunque no sea posible construir desde las prescripciones constitucionales un concepto único de ley en nuestro ordenamiento jurídico, suele ser admitida la posibilidad de reconstruir un concepto unitario de ley que agrupe los elementos comunes a todas las normas legales. De este modo, desde un punto de vista político, el concepto de ley expresa una concreta relación entre la ley y la Constitución a partir del principio democrático, en tanto que los distintos tipos de leyes, en mayor o menor medida, responden al sentido último de hacer posible, a través de sus elementos procedimentales, la "articulación del pluralismo social"¹⁴⁰.

No obstante, la posibilidad de identificar un concepto material de ley en la Constitución española resulta una tarea especialmente dificultosa por cuanto que, la falta de una especificación constitucional genérica que atribuya a la ley un ámbito material con exclusión de cualquier otra norma jurídica -en el sentido en el que se contemplaba en el Anteproyecto de Constitución- impide, en opinión de F. BALAGUER CALLEJON, concretar los aspectos que deben ser considerados "materialmente relevantes" para configurar el concepto de ley ni, por otro lado, determinar en qué supuestos el concepto formal de ley, por ser insuficiente, deba ser completado por una noción material de la misma¹⁴¹.

En todo caso, atendiendo al carácter materialmente limitado con que es configurada la actuación de la ley en nuestro ordenamiento jurídico, en tanto que debe respetar la ordenación competencial establecida por la Constitución, y a la posibilidad de constatar, en ciertos supuestos, la referencia constitucional a elementos materiales como definidores de la ley, es posible considerar, juicio de L.M. DIEZ-PICAZO, que la "idea material de ley" se encuentra latente en la Constitución española¹⁴².

¹³⁹GOMEZ-FERRER MORANT, R.: "Relaciones entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional". Revista de Administración Pública. Núm. 113. Mayo-Agosto, 1.987, pág. 9.

¹⁴⁰Esta cualidad propia de las normas legales, encuentra su traducción jurídica en la atribución a la ley, de una específica posición en el ordenamiento jurídico, expresada mediante los conceptos de "rango de ley" y de "fuerza de ley", en virtud de los cuales se cualifica como la norma que ocupa una determinada posición jerárquica en el ordenamiento jurídico y que, además, tiene atribuida una concreta capacidad activa y pasiva en su relación con las restantes normas jurídicas (BALAGUER CALLEJON, F.: "Fuentes del Derecho". Vol. II: "Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos". Op. cit., págs. 55-56).

¹⁴¹BALAGUER CALLEJON, F.: "Fuentes del Derecho". Vol. II: "Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos". Op. cit., pág. 60.

¹⁴²DIEZ-PICAZO, L.M. : "Concepto de ley y tipos de leyes (Existe una noción

Sin embargo según es comúnmente admitido, a diferencia del concepto material de ley propio del dualismo germánico, los aspectos materiales referidos a la ley en nuestro ordenamiento jurídico no afectan al concepto mismo de la institución, de tal modo que la noción material de ley no se traduce en la existencia de una ley material en el sentido secularmente admitido.

De este modo, a través de la disociación entre "validez-legitimidad" y "validez-existencia" en nuestro ordenamiento constitucional, los límites materiales establecidos a la ley no impiden considerar en términos formales, esencialmente, el concepto de ley en nuestro ordenamiento jurídico, en tanto que las extralimitaciones materiales de las leyes podrán ser sometidas al control de constitucionalidad, sin que la contradicción de tales contenidos con la Constitución suponga cuestionar, propiamente, la existencia misma de la norma legal¹⁴³.

unitaria de ley en la Constitución española?). En, GARRORENA MORALES, A. (ed.): "El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia". Madrid: Tecnos, 1.990, pág. 171.

Esta consideración resulta admitida, incluso, a partir de la definición del principio de legalidad como "principio de juridicidad" o "principio de normatividad", es decir, como sometimiento de los poderes públicos a la totalidad del ordenamiento jurídico, donde la pluralidad de reservas particulares contenidas de modo disperso a lo largo de la Constitución mantienen su significación material respecto de la ley (En este sentido, vid. OTTO, I. de: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". Op. cit., págs. 166-168; GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Principio de legalidad, Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la Jurisprudencia en la Constitución". Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 10, 1.984, págs. 11-24).

¹⁴³BALAGUER CALLEJON, F.: "Fuentes del Derecho". Vol. II: "Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos". Op. cit., págs. 60-61.

ANEXO

ESTRUCTURA Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1.997.

PROYECTO DE LEY

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

1. INGRESOS

1.1. ESTADO

- 1.1.1. Resumen General por Servicios y Capítulos.
- 1.1.2. Resumen General por Artículos y Secciones.
- 1.1.3. Resumen por Capítulos del Presupuesto de Ingresos-Subsector Estado.

1.2 ORGANISMOS AUTONOMOS ADMINISTRATIVOS

- 1.2.1. Resumen General por Organismos y Capítulos.
- 1.2.2. Resumen General por Artículos y Secciones.
- 1.2.3. Resumen General por Capítulos del Presupuesto de Ingresos-Subsector Organismos Autónomos Administrativos.

1.3. ORGANISMOS AUTONOMOS COMERCIALES, INDUSTRIALES Y FINANCIEROS.

- 1.3.1. Resumen General por Organismos y Capítulos.
- 1.3.2. Resumen General por Artículos y Secciones.
- 1.3.3. Resumen General por Capítulos del Presupuesto de Ingresos-Subsector Organismos Autónomos Comerciales, Industriales y Financieros.

1.4. ENTES PUBLICOS

- 1.4.1. Resumen General por Entes Públicos y Capítulos.
- 1.4.2. Resumen General por Artículos y Secciones.
- 1.4.3. Resumen General por Capítulos del Presupuesto de Ingresos-Subsector Entes Públicos.

1.5. SEGURIDAD SOCIAL

- 1.5.1. Resumen General por Servicios y Capítulos.
- 1.5.2. Resumen General por Artículos y Secciones.
- 1.5.3. Resumen General por Capítulos del Presupuesto de Ingresos-Subsector Seguridad Social.

2. GASTOS

2.1. ESTADO

- 2.1.1. Resumen General por Funciones y Secciones.
- 2.1.2. Resumen General por Funciones y Secciones Capítulo 1-9.
- 2.1.3. Transferencias entre Subsectores.
- 2.1.4. Resumen General por Servicios y Capítulos.
- 2.1.5. Resumen General por Artículos y Grandes Centros Gestores del Presupuesto de Gastos. Ambito: Subsector Estado.
- 2.1.6. Resumen General por Capítulos del Presupuesto de Gastos. Subsector Estado.

2.2. ORGANISMOS AUTONOMOS ADMINISTRATIVOS

- 2.2.1. Resumen General por Organismos y Capítulos.
- 2.2.2. Resumen General por Artículos y Grandes Centros Gestores del Presupuesto de Gastos. Ambito: OO.AA. Administrativos.
- 2.2.3. Resumen General por Capítulos del Presupuesto de Gastos-Subsector Organismos Autónomos Administrativos.

2.3. ORGANISMOS AUTONOMOS COMERCIALES, INDUSTRIALES Y FINANCIEROS.

- 2.3.1. Resumen General por Organismos y Capítulos.
- 2.3.2. Resumen General por Artículos y Grandes Centros Gestores del Presupuesto de Gastos. Ambito: OO.AA. Comerciales, Industriales y Financieros.
- 2.3.3. Resumen General por Capítulos del Presupuesto de Gastos-Subsector Organismos Autónomos Comerciales, Industriales y Financieros.

2.4. ENTES PUBLICOS.

2.4.1. Resumen General por Entes Públicos y Capítulos.

2.4.2. Resumen General por Artículos y Grandes Centros Gestores del Presupuesto de Gastos. Ambito: Entes Públicos.

2.4.3. Resumen General por Capítulos del Presupuesto de Gastos-Subsector Entes Públicos.

2.5. SEGURIDAD SOCIAL.

2.5.1. Resumen General por Servicios y Capítulos.

2.5.2. Resumen General por Artículos y Grandes Centros Gestores del Presupuesto de Gastos. Ambito: Seguridad Social.

2.5.3. Resumen General por Capítulos del Presupuesto de Gastos. Subsector Seguridad Social.

En todo caso, la explicación detallada de la Ley de Presupuestos Generales del Estado se contiene en el Anexo en la "Relación de Libros que se presentan en las Cortes Generales" integrada, en relación a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997¹⁴⁴, por los siguientes volúmenes:

SERIE ROJA

R.1 ARTICULADO DE LA LEY

R.2 INGRESOS

- ESTADO
- ORGANISMOS AUTONOMOS ADMINISTRATIVOS
- ORGANISMOS AUTONOMOS COMERCIALES, INDUSTRIALES Y FINANCIEROS.
- ENTES PUBLICOS
- SEGURIDAD SOCIAL

¹⁴⁴Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. 2 Octubre de 1.996. Núm. 14-2.

R.3 GASTOS

PRESUPUESTOS POR PROGRAMAS Y MEMORIA DE OBJETIVOS

- TOMO I. Sección 01 Casa de S.M. el Rey
 - Sección 02 Cortes Generales
 - Sección 03 Tribunal de Cuentas
 - Sección 04 Tribunal Constitucional
 - Sección 05 Tribunal de Cuentas
 - Sección 06 Deuda Pública
 - Sección 07 Clases Pasivas
 - Sección 08 Consejo General del Poder Judicial
- TOMO II. Sección 12 Asuntos Exteriores
- TOMO III. Sección 13 Justicia
- TOMO IV. Sección 14 Defensa
- TOMO V. Sección 15 Economía y Hacienda
- TOMO VI. Sección 16 Interior
- TOMO VII. Sección 17 Fomento
- TOMO VIII. Sección 18 Educación y Cultura
- TOMO IX. Sección 19 Trabajo y Asuntos Sociales
- TOMO X. Sección 20 Industria y Energía
- TOMO XI. Sección 21 Agricultura, Pesca y Alimentación
- TOMO XII. Sección 22 Administraciones Públicas
- TOMO XIII. Sección 23 Medio Ambiente
- TOMO XIV. Sección 25 Presidencia
- TOMO XV. Sección 26 Sanidad y Consumo
- TOMO XVI. Sección 31 Gastos de Diversos Ministerios
 - Sección 32 Entes Territoriales
 - Sección 33 Fondo de Compensación Interterritorial
 - Sección 34 Relaciones Financieras con la C.E.
- TOMO XVII. Sección 60 Seguridad Social

TOMO XVIII. Sección 61 Instituto Nacional de la Salud

ANEXOS DE PROYECTOS DE INVERSION VINCULANTES

ANEXOS DE PROYECTOS QUE COMPONEN EL FONDO DE
COMPENSACION INTERTERRITORIAL

R.4 ESTADOS FINANCIEROS Y CUENTAS

ORGANISMOS AUTONOMOS, COMERCIALES, INDUSTRIALES Y
FINANCIEROS

R.5 PRESUPUESTOS DE EXPLOTACION Y CAPITAL, ESTADOS FINANCIEROS

- SOCIEDADES ESTATALES
- ENTE PUBLICO RADIOTELEVISION ESPAÑOLA
- AEROPUERTOS ESPAÑOLES Y NAVEGACION AEREA
- COMISION DEL MERCADO DE TELECOMUNICACIONES
- COMISION DEL SISTEMA ELECTRICO NACIONAL
- COMISION LIQUIDADORA DE ENTIDADES ASEGURADORAS
- COMISION NACIONAL DEL MERCADO DE VALORES
- CONSORCIO DE LA ZONA ESPECIAL CANARIA
- PUERTOS DEL ESTADO Y AUTORIDADES PORTUARIAS

R.6 RESUMENES INGRESOS Y GASTOS

SERIE VERDE

V.1 INGRESOS Y GASTOS

ANEXOS DE DESARROLLO ORGANICO Y ECONOMICO

TOMO I. PRESUPUESTOS DEL ESTADO

TOMO II. PRESUPUESTOS DE LOS ORGANISMOS AUTONOMOS ADMINISTRATIVOS

TOMO III. PRESUPUESTOS DE LOS ORGANISMOS AUTONOMOS, COMERCIALES, INDUSTRIALES Y FINANCIEROS

TOMO IV. PRESUPUESTOS DE ENTES PUBLICOS

- Instituto Cervantes
- Agencia de Protección de Datos
- Instituto Español de Comercio Exterior
- Agencia Estatal de la Administración Tributaria
- Consejo Económico y Social
- Patrimonio Nacional
- Consejo de Seguridad Nuclear

V.2 GASTOS

ANEXOS DE DESARROLLO ECONOMICO-FUNCIONAL

PRESUPUESTOS DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA SALUD

V.3 ANEXOS DE INTERVENCIONES REALES Y PROGRAMACION PLURIANUAL

DISTRIBUCION ORGANICA

TOMO I. ESTADO

TOMO II. ORGANISMOS AUTONOMOS ADMINISTRATIVOS

TOMO III. ORGANISMOS AUTONOMOS COMERCIALES, INDUSTRIALES Y FINANCIEROS Y ENTES PUBLICOS

DISTRIBUCION REGIONALIZADA

TOMO I. País Vasco

Cataluña

Galicia

Andalucía

Asturias

Cantabria

	La Rioja
	Region de Murcia
	Valencia
	Aragon
TOMO II.	Castilla-La Mancha
	Canarias
	Navarra
	Extremadura
	Baleares
	Madrid
TOMO III.	Castilla y León
	Ceuta
	Melilla
	Extranjero
	No Regionalizable
TOMO IV.	Distribución Regionalizada de Inversiones

V.4 ANEXOS DE INVERSIONES REALES

INSTITUTO NACIONAL DE LA SALUD

V.5 ANEXOS DE PERSONAL, ESTRUCTURA ORGANICA Y FUNCIONAL

SERIE GRIS

G.1 INFORME SOBRE LA CESION DE TRIBUTOS A LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

- TOMO I. Comunidad Autónoma de Andalucía
Comunidad Autónoma de Aragón
Comunidad Autónoma de Asturias
Comunidad Autónoma de Baleares
- TOMO II. Comunidad Autónoma de Canarias
Comunidad Autónoma de Cantabria
Comunidad Autónoma de Cataluña
- TOMO III. Comunidad Autónoma de Castilla y León
Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha
Comunidad Autónoma de Extremadura
- TOMO IV. Comunidad Autónoma de Galicia
Comunidad Autónoma de La Rioja
Comunidad Autónoma de Murcia
Comunidad Autónoma de Valencia

G.2 LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE 1995

- VOL.I ADMINISTRACION DEL ESTADO
VOL.II ORGANISMOS AUTONOMOS

G.3 AVANCE DE LA LIQUIDACION DEL PRESUPUESTO DE 1996

- VOL.I ADMINISTRACION DEL ESTADO
VOL.II ORGANISMOS AUTONOMOS

G.4 GASTOS DE FUNCIONAMIENTO E INVERSIONES DEL BANCO DE ESPAÑA

SERIE AMARILLA

A.1 INFORME ECONOMICO FINANCIERO

TOMO I. INFORME ECONOMICO FINANCIERO

TOMO II. MEMORIA DE BENEFICIOS FISCALES

A.2 MEMORIAS

TOMO I. ESTRUCTURA ECONOMICO-ORGANICA

TOMO II. ESTRUCTURA FUNCIONAL Y VARIACIONES POR PROGRAMAS

A.3 PRESUPUESTO CONSOLIDADO

- ESTADO
- ORGANISMOS AUTONOMOS
- SEGURIDAD SOCIAL
- ENTES PUBLICOS

A.4 ANEXOS DE LOS FLUJOS FINANCIEROS ESPAÑA-UNION EUROPEA

**CAPITULO V: ELABORACION Y TRAMITACION PARLAMENTARIA
DE LA LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO EN EL
ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL.**

1. Introducción.

La caracterización de la ley en nuestro ordenamiento jurídico atendiendo a la condición integradora del pluralismo que cabe predicar de su procedimiento de elaboración, y que lo diferencian del procedimiento de elaboración normativa gubernamental concede, por tanto, una especial relevancia al procedimiento legislativo, desarrollado sobre la base de los principios de contradicción, publicidad y deliberación¹.

No obstante, según viene siendo tradicionalmente admitido, de las tres fases en las que se articula el procedimiento legislativo: fase de iniciativa, fase constitutiva y fase integradora de eficacia, únicamente la segunda de ellas, la fase constitutiva tiene naturaleza estrictamente parlamentaria².

En este sentido, aunque con matices que no resultan relevantes a este efecto³, con independencia de los sujetos que constitucionalmente tienen reconocida en el artículo 87 de la

¹En este sentido, el problema de la técnica legislativa ha suscitado un gran interés científico en los últimos tiempos, pudiendo mencionarse, sin ánimo de exhaustividad, los estudios del colectivo GRETEL: "La forma de las leyes. Diez estudios sobre la técnica legislativa". Barcelona: Bosch, 1.986; MENDONCA, D.: "Introducción al análisis normativo". Cuadernos y Debates. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.992; MONTORO CHINER, M.J.: "Adecuación al ordenamiento y factibilidad: Presupuestos de calidad de las normas". Serie de técnica legislativa II. Cuadernos y Debates. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.989; MUÑOZ MACHADO, S.: "Cinco estudios sobre la técnica de legislar". Madrid: Cívitas, 1.986; RUBIO LLORENTE, F.: "El procedimiento legislativo en España". Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 16, 1.989; SAINZ MORENO, F. y DA SILVA OCHOA, J.C.(Coords.): "La calidad de las leyes". Vitoria: Parlamento Vasco, 1.989; VV.AA.: "Técnica normativa de las Comunidades Autónomas". Madrid: Comunicad de Madrid, 1.991.

²La división tripartita del procedimiento legislativo es compartida entre otros, por ESTEBAN, J. de. y LOPEZ GUERRA, L.: "El régimen constitucional español". Vol. 2. Madrid: Labor Universitaria Op. cit., pág. 137; GARCIA MARTINEZ, M.A.: "El procedimiento legislativo". Madrid: Congreso de los Diputados, 1.987, págs. 160-161; SANTAOLALLA, F.: "Derecho parlamentario español". Madrid: Espasa Calpe, 1.990, págs. 255-256.

³En este sentido, M. ARAGON, entre otros, diferencia entre iniciativa legislativa y propuesta de iniciativa, considerando que a través de la primera tiene lugar la iniciación efectiva del procedimiento legislativo y, por tanto, no cabe su identificación con la simple actividad de "promover" el procedimiento legislativo cuya significación semántica en el ámbito jurídico es distinta de la del término "iniciar".

Sin embargo, en relación a la iniciativa legislativa del Gobierno, los términos de la distinción propuesta desaparecen atendiendo al hecho de que no requiere la toma en consideración por la Mesa de la Cámara, siendo considerada, de este modo como una auténtica iniciativa ("La iniciativa legislativa". Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 16. Enero-Abril, 1.986, págs. 290-291).

Constitución la iniciativa legislativa, según estima J. CANO BUESO, constituye una consecuencia directamente relacionada con el "reforzamiento de los Poderes Ejecutivos en el Estado social", la reducción del papel del Parlamento en la selección de las materias legales sometidas a su conocimiento y aprobación, en tanto que la mayor parte de las iniciativas legislativas tienen un origen gubernamental⁴. De este modo, según constata M. ARAGON, en los regímenes parlamentarios, es el Gobierno quien "dirige el programa legislativo" y a su iniciativa se deben la inmensa mayoría de las leyes⁵.

No obstante, según constata la UNION INTERPARLAMENTARIA, con independencia del tipo de sistema de gobierno, existe "una extraña unanimidad" en todos los países, en el reconocimiento de que "el Gobierno es el único competente para elaborar el Presupuesto y presentarlo al Parlamento"⁶.

⁴CANO BUESO, J.: "Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social". En, CORONA FERRERO, J.M. ; PAU VALL, F. y TUDELA ARANDA, J. (Coords.): "La técnica legislativa a debate". Madrid: Tecnos. Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1.994, pág. 201.

⁵No obstante, según pone de manifiesto la práctica italiana, donde existen un gran número de iniciativas legislativas de origen parlamentario, esta afirmación debe ser matizada en el sentido de que no se trata de una superioridad cuantitativa de las iniciativas del Gobierno, sino que la mayor parte de las leyes aprobadas tienen su origen en una iniciativa gubernamental (ARAGON, M.: "La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales". En, GARRORENA MORALES, A. (ed.): "El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia". Op. cit., nota 14, pág.137).

Aunque la preeminencia de la iniciativa gubernamental viene favorecida por el denominado "parlamentarismo mayoritario", en opinión de I. MOLAS e I.E. PITARCH, su constatación en países donde el sistema parlamentario no puede ser calificado de este modo (Holanda o Italia), conduce a considerar que las causas de esta preponderancia gubernamental se localizan "en el mismo carácter de la institución parlamentaria", donde la estructuración del trabajo parlamentario da lugar a una configuración del diálogo entre Gobierno-mayoría parlamentaria y oposición (Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno". Madrid: Tecnos, 1.987, págs. 24-25).

⁶CENTRE INTERNACIONAL DE DOCUMENTATION PARLEMENTAIRE DE L'UNION INTERPARLEMENTAIRE: "Les Parlements dans le monde. Recueil de données comparatives". Vol. II. Deuxième édition. Bruxelles: Bruylant, 1.987, pág. 1217.

2. La elaboración de los Presupuestos Generales del Estado por el Gobierno.

El artículo 134.1 de la Constitución española atribuye al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, aunque no precisa la "forma jurídica" que, concretamente, debe adoptar el documento donde se contengan los Presupuestos Generales del Estado, limitándose a señalar en el apartado 3º del artículo 134, que el Gobierno debe presentar ante el Congreso de los Diputados "al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior".

Es, por lo tanto, en la Sección Segunda del Capítulo III ("De las especialidades en el procedimiento legislativo") del Título V "Del procedimiento legislativo", del Reglamento del Congreso de los Diputados, donde se constata la referencia a la iniciativa gubernamental en materia presupuestaria bajo la denominación "Del proyecto de Ley de Presupuestos"⁷.

De este modo, la "elaboración" del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado por el Gobierno, se concreta en el ejercicio, con carácter exclusivo, de la iniciativa legislativa en relación a este proyecto de ley, excluyendo la posibilidad de que sea ejercida por los restantes sujetos contemplados con carácter general por el artículo el artículo 87 de la Constitución⁸.

⁷Asimismo, el artículo 55 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, se refiere, expresamente, al "Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado", como documentos que, junto a la documentación anexa establecida en el artículo 54 del citado texto legal, deberá ser remitido al Congreso de los Diputados.

⁸La expresa referencia constitucional del artículo 134.1 a la "elaboración" de los Presupuestos Generales del Estado, en opinión de M .T. SOLER ROCH, permite considerar la existencia de una "función de elaboración del presupuesto", constitucionalmente diferenciada de la "presentación del proyecto ante las Cortes", que viene a ser regulada en el apartado 3º del citado precepto, de tal modo que, según afirma, puede hablarse de dos funciones distintas, correspondiendo la primera de ellas "a la fase o procedimiento de elaboración propiamente dicha", mientras que la segunda alude a "la iniciativa legislativa en materia presupuestaria", ejercida a través de la "presentación del proyecto al Congreso de los Diputados", mediante la cual se "inicia el procedimiento legislativo o fase de aprobación de los presupuestos" ("Los Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134 de la Constitución". En, VV.AA.: "Estudios sobre la Constitución española de 1.978". Valencia: Universidad de Valencia. Secretariado de publicaciones, 1.980, pág. 382).

No obstante, la ausencia de una referencia constitucional explícita en los apartados 1 y 3 del artículo 134 al "proyecto" de Ley de Presupuestos Generales del Estado, relativiza la singularidad de la distinción que señala la autora como propia del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, en tanto que, con carácter general, la fase de elaboración de un proyecto de ley, entendida por

- a) El ámbito de la competencia gubernamental de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

Técnicamente, el primero de los documentos a elaborar por el Gobierno en materia presupuestaria es el "anteproyecto" de Ley de Presupuestos Generales del Estado y, en este sentido, según señala el artículo 9.b) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, es al Ministro de Economía y Hacienda a quien corresponde "elaborar y someter a la aprobación del Consejo de Ministros el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, en los términos establecidos en la presente Ley"⁹.

M. ARAGON REYES, como "etapa previa del procedimiento legislativo", a través de la cual se prepara la iniciativa legislativa del Gobierno, puede ser diferenciada de la iniciativa legislativa "en sentido estricto", del "acto de iniciativa" ("La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales". En, GARRORENA MORALES, A. (Editor): "El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia". Op. cit., pág. 137).

⁹El Real Decreto Núm. 222/1.987, de 20 de Febrero (B.O.E., núm. 45, de 21 de Febrero), por el que se estructura el Ministerio de Economía y Hacienda, define al Ministerio de Economía y Hacienda como "el órgano de la Administración Central del Estado encargado de la propuesta y ejecución de las directrices generales del Gobierno sobre la política de Hacienda Pública, Planificación, Presupuestos, Economía y Comercio" (artículo 1º), enumerando como "Organos superiores" del mismo, la "Secretaría de Estado de Hacienda", la "Secretaría de Estado de Economía", la "Secretaría de Estado de Comercio", la "Subsecretaría de Economía y Hacienda", la "Secretaría General de Planificación y Presupuestos, con rango de Subsecretaría", y la "Secretaría General de Comercio", a la que se atribuye también el "rango de Subsecretaría" (artículo 2º).

Según se afirma en el artículo 3.1 de la citada norma, la Secretaría de Estado de Hacienda, "bajo la superior dirección del Ministro de Economía y Hacienda, realizará las actuaciones necesarias para la planificación, programación, presupuestación y control de la actividad económica del sector público, el diseño y aplicación del sistema tributario y la coordinación con las haciendas del sector público territorial".

A tal efecto, la Secretaría de Estado de Hacienda se integra, de la "Secretaría General de Hacienda" y de la "Secretaría General de Planificación y Presupuestos", dependiendo de esta última, los siguientes Centros Directivos: "Dirección General de Planificación"; "Dirección General de Presupuestos", "Intervención General de la Administración del Estado"; "Dirección General del Centro Informático del Presupuesto y el Plan", y la "Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas" (artículo 3.2).

Corresponde a la Secretaría General de Planificación y Presupuestos, según dispone el artículo 5º, "bajo la superior dirección del Secretario de Estado de Hacienda", el impulso y coordinación de las actuaciones necesarias tendentes a una "adecuada planificación, programación, presupuestación y control de la actividad económica del sector público, instrumentada por los Presupuestos Generales del Estado", si bien, específicamente, la "elaboración de los Presupuestos Generales del Estado" se atribuye a la Dirección General de

La elaboración del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, es objeto de una regulación específica contenida en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria. De este modo, tiene lugar al margen de las normas genéricamente establecidas en el Capítulo Primero ("Procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general"), del Título VI ("Procedimientos especiales"), de la antigua Ley de Procedimiento Administrativo, de 17 de Julio de 1.958¹⁰, declaradas vigentes

Presupuestos que ejerce, además de las competencias enumeradas en el artículo 16.1 del Real Decreto de 20 de Febrero de 1.987, "cuantas competencias atribuye la normativa vigente al Ministerio de Economía y Hacienda en materia presupuestaria".

Asimismo, el apartado 2º del artículo 16 de la citada norma, contempla como "unidades, con nivel orgánico de Subdirección General" integradas en la Dirección General de Presupuestos, la de "Presupuestos", "Política Presupuestaria", "del Presupuesto Comunitario", "Programas Presupuestarios de Actividades Económicas"; "Programas Presupuestarios de Actividades Sociales"; "Programas Presupuestarios de Sistemas de Seguridad y Protección Social", y una "Secretaría General".

¹⁰Según estima J. GONZALEZ PEREZ, el procedimiento genérico para la elaboración de normas de carácter general previsto en la Ley de Procedimiento Administrativo, aunque no constituye "un procedimiento administrativo en sentido propio", por cuanto no es un procedimiento "a través del cual se realice una función administrativa", su carácter administrativo deriva de un elemento puramente subjetivo, por cuanto "se trata de un procedimiento al que ha de ajustarse la actividad de la Administración en su más amplio sentido" ("El procedimiento para elaborar disposiciones de carácter general". Revista de Administración Pública. Núm. 40. Enero-Abril, 1.963, pág. 10).

Concretamente, según la regulación genérica contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo el procedimiento se inicia "por el Centro directivo correspondiente" (art. 129.1), entendiéndose por tal, según el artículo 14.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, los "Ministros" que, en tanto "Jefes de sus Departamentos", tienen reconocida la atribución de "preparar y presentar al Gobierno los proyectos de Ley o Decreto, relativos a las cuestiones atribuidas a sus Departamentos", considerada, al igual que las restantes competencias enumeradas en el artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, como competencias de "dirección administrativa" (DIEZ-PICAZO, L.M.: "La estructura del Gobierno en el Derecho español". Documentación Administrativa. Núm. 215. Julio-Septiembre, 1.988, pág. 61).

La vigencia del artículo 14.2 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado ha sido determinada de modo expreso, por el apartado 2º de la Disposición Derogatoria de la Ley 6/1.997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (B.O.E., núm. 90, de 15 de Abril), "en tanto no entre en vigor la Ley que regule el Gobierno".

En este sentido, aunque, el artículo 12.2 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, no enumera entre las competencias de los Ministros, la elaboración de los Proyectos de ley, el artículo 22.2 del Proyecto de Ley Núm. 121/000025, del Gobierno, actualmente tramitado en el Senado, previene, de modo expreso, que el procedimiento de elaboración de Proyectos de Ley "se iniciará en el Ministerio o Ministerios

por la Disposición derogatoria de la Ley Núm. 30/1.992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común¹¹, así como por el apartado 1.b) de la Disposición derogatoria de la Ley Núm. 6/1.997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado"¹².

Desde tales premisas, a los efectos de la elaboración del Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, el artículo 54 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, establece una serie de "reglas" que deben ser tenidas en consideración por el Ministerio de Economía y Hacienda, prescribiendo como primera de ellas, la obligación de los distintos "Organos constitucionales, los Departamentos ministeriales y los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado", de remitir al Ministerio de Economía y Hacienda, "antes del día 1 de mayo de cada año, sus correspondientes estados de gastos, debidamente documentados y ajustados a las Leyes que sean de aplicación y a las directrices aprobadas por el Gobierno".

Además, los Departamentos ministeriales deberán remitir al Ministerio de Economía y Hacienda "los estados de ingresos y gastos de los Organismos autónomos a ellos adscritos, formando un solo presupuesto por cada Organismo, que comprenderá todas las actividades, operaciones y servicios que deba realizar en virtud de las funciones que tengan asignadas", sin que puedan "tener déficit inicial ni créditos destinados a obligaciones de carácter permanente que excedan del importe de sus ingresos ordinarios".

Del mismo modo, "el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, las Sociedades estatales y el resto de Entes del Sector Público estatal", remitirán al Ministerio de Economía y Hacienda "sus anteproyectos de presupuestos, de acuerdo con lo dispuesto en los artículo 50 y 148 de esta Ley" (art. 54. Regla primera).

Sin embargo, la competencia del Gobierno para elaborar el Proyecto de Ley de Presupuestos se encuentra limitada por el reconocimiento constitucional del principio de "autonomía presupuestaria" del Congreso de los Diputados y del Senado que, según dispone el artículo 72.1 del Texto Constitucional, "aprueban autónomamente sus presupuestos".

competentes mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto que irá acompañado por la memoria y los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar" (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 27-1, de 23 de Enero de 1.997).

¹¹B.O.E, núm. 285, de 27 de Noviembre (Corrección de errores, B.O.E. de 28 de Diciembre de 1.992 y de 27 de Enero de 1.993).

¹²B.O.E., núm. 90, de 15 de Abril.

A través de este "imperativo constitucional", se dispone que la decisión acerca del objeto y de la cuantía de los ingresos y gastos constituye una competencia "exclusiva" de cada una de las Cámaras cuya significación, en un sistema parlamentario de gobierno, debe ser entendida, como instrumento de garantía de la autonomía del Parlamento¹³.

El reconocimiento de la autonomía financiera de los Parlamentos se contiene "casi siempre en los Reglamentos de las Cámaras, o bien en resoluciones internas, e incluso en leyes específicas dictadas al efecto", e incluso "existe efectivamente", afirma, en los Parlamentos de las monarquías nórdicas, aunque "no se encuentr(e) enunciada ni en las Constituciones ni en los propios Reglamentos de las Cámaras. De este modo, en opinión S. MONTEJO VELILLA, la consagración de la autonomía presupuestaria de las Cámaras en el artículo 72.1 de la Constitución española, constituye una disposición "insólita", por cuanto "ninguno de los grandes textos constitucionales de la posguerra y menos aún de los anteriores, hace alusión alguna a la autonomía presupuestaria de los Parlamentos".

Sin embargo, la práctica seguida en nuestro sistema constitucional, pone de manifiesto la asimilación sustancial del procedimiento habitual de elaboración del presupuesto en el Congreso de los Diputados y en el Senado, con el seguido por cualquier otro Ministerio, en tanto que, una vez elaborado el Presupuesto de cada una de las Cámaras, se somete a la aprobación del Ministerio de Economía y Hacienda, que "lo hace suyo", incluyéndolo en el proyecto de Ley de Presupuestos

¹³En este sentido se manifiestan DIEZ-PICAZO, L.M.: "La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias". Zaragoza: Cuadernos de los Studia Albornotiana. Núm. 2, 1.985, pág. 128, y MONTEJO VELILLA, S.: "La autonomía financiera de las Cámaras, en especial, el caso español". En, VV.AA.: "I Jornadas de Derecho Parlamentario". Volumen II. Madrid: Congreso de los Diputados. Monografías, 1.984, pág. 601.

De este modo, tanto la "autonomía financiera" viene a incorporarse a la "autonomía normativa" como manifestación de la genéricamente denominada "autonomía del Parlamento", aunque esta segunda es la que ha suscitado tradicionalmente un mayor interés doctrinal. En este sentido, pueden mencionarse, sin ánimo de exhaustividad, los estudios de: CANO BUESO, J.: "El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario". Revista de Estudios Políticos. Núm. 40. Julio-Agosto, 1.984, págs. 85 y ss.; CILLAN GARCIA DE ITURROSPE, C.: "Teoría general sobre la naturaleza de los Reglamentos parlamentarios". En "I Jornadas de Derecho Parlamentario". Monografías del Congreso de los Diputados. Madrid: Congreso de los Diputados, 1.985, págs. 355 y ss.; FERNANDEZ-CARNICERO GONZALEZ, C.J.: "Los reglamentos parlamentarios y el ordenamiento jurídico". Revista de Derecho Político. Núm. 9, 1.981, págs. 164 y ss.; PEREZ SERRANO, N.: "Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario". Revista de Estudios Políticos. Núm. 105, 1.959, págs. 103 y ss.; RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ, A.: "Los Reglamentos parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del Derecho español". En "I Jornadas de Derecho parlamentario". Op. cit., págs. 183 y ss.; TORRES DEL MORAL, A.: "Naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Núm. 10, 1.986, págs. 9 y ss.

Generales del Estado que es objeto de tramitación en ambas Cámaras.

Aunque el comportamiento habitual del Ministerio de Economía y Hacienda resulta respetuoso con la previa decisión presupuestaria de las Cámaras, este procedimiento no parece coincidir con la autonomía financiera proclamada en el artículo 72 de la Constitución¹⁴, en tanto el Gobierno o una de las Cámaras respecto de la otra, pueden alterar el destino y la cuantía de tales previsiones. Sin embargo, su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado constituye una exigencia derivada del principio de unidad presupuestaria consagrado en el artículo 134.2 del Texto Constitucional.

La articulación de ambos principios constitucionales resultaría posible a través del sometimiento de los Presupuestos de las Cámaras al principio presupuestario de "especialidad cuantitativa", pero no al de "especialidad cualitativa"¹⁵, de tal modo que las Cámaras únicamente comunicarían al Gobierno a los efectos de su inclusión en el Proyecto de Ley de Presupuestos, las dotaciones presupuestarias globales expresadas, en términos numéricos, en las sumas totales de los Presupuestos de cada Cámara y, una vez aprobada la Ley de Presupuestos, se adjuntaría como Anexos presupuestarios las especificaciones en que se descomponen¹⁶.

Esta previsión constitucional ha sido desarrollada en el Reglamento del Congreso de los Diputados, cuyo artículo 31.1 atribuye a la Mesa de la Cámara la competencia de "elaborar el Proyecto de Presupuesto del Congreso de los Diputados, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento".

¹⁴Según estima S. MONTEJO VELILLA, la expresión "aprobar" contenida en el artículo 72.1 de la Constitución, debe ser entendida en el sentido de "iniciar, debatir, determinar el contenido y sancionar definitivamente un concreto acto normativo, en este caso, el presupuesto de la Cámara".

Por su parte, el término "autónomamente" hace referencia, afirma, no sólo a la aprobación de los presupuestos de las Cámaras "con independencia de los demás órganos constitucionales", sino también y, especialmente, alude "a la autonomía en la elaboración presupuestaria", de tal modo que "las Cámaras dominan en su totalidad el procedimiento de elaboración de su propio presupuesto, sin que el Gobierno pueda condicionar su inclusión en la Ley de Presupuestos Generales del Estado a su propia conformidad", mientras que, la expresión "sus presupuestos", significa que la autonomía no se predica como un atributo global de las Cámaras -Cortes Generales-, sino como una "protección propia de cada una de ellas" ("La autonomía financiera de las Cámaras, en especial, el caso español". Op. cit., págs. 601-606).

¹⁵DIEZ-PICAZO, L.M. : "La autonomía de las Cámaras parlamentarias". Op. cit., pág. 130.

¹⁶MONTEJO VELILLA, S.: "La autonomía financiera de las Cámaras, en especial, el caso español". Op. cit., págs. 607-609.

Por su parte, el Reglamento del Senado, en su redacción originaria de 26 de Mayo de 1.982, contemplaba en el artículo 56,b) como competencia de la "Comisión de Gobierno Interior", la de "elaborar el presupuesto de gastos del Senado, recibir y administrar los fondos que, para cubrirlos, se perciban del Erario público, celebrar los contratos necesarios para los diversos servicios y presentar anualmente a la Cámara la correspondiente cuenta para su aprobación". No obstante, el Texto Refundido del Reglamento de la Cámara, de 3 de Mayo de 1.994, ha venido a suprimir la "Comisión de Gobierno Interior", sin que sus competencias hayan sido atribuidas reglamentariamente a ningún otro órgano de la Cámara.

El concepto de "autonomía presupuestaria" debe ser matizado, sin embargo, en relación al reconocimiento constitucional contenido en el artículo 65.1, respecto de la asignación presupuestaria para el sostenimiento de la Casa del Rey por cuanto que, según afirma C. ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, la "cantidad global" que los Presupuestos Generales del Estado prevén para el sostenimiento de la Familia y Casa del Rey, "no implica que su determinación se hurte al acuerdo de las Cortes Generales" que son quienes determinan el importe de la misma, "sin perjuicio de que su distribución interna sea acordada por el Rey"¹⁷.

En este sentido, según señala artículo 1º del Real Decreto 438/1.988, de 6 de Mayo¹⁸, por el que se reestructura la Casa de S.M. el Rey, ésta se configura como un "Organismo que, bajo la dependencia directa de S.M., tiene como misión servirle de apoyo en cuantas actividades se deriven del ejercicio de sus funciones como Jefe de Estado", atribuyendo a la Jefatura de la misma, la formulación de la propuesta de presupuesto y la disposición de los gastos propios de los Servicios de la Casa dentro del importe de los créditos autorizados y en la cuantía reservada a su competencia por determinación de S.M. el Rey (artículo 3.1).

Al margen de las previsiones constitucionales que han sido analizadas, debe ponerse de relieve la extensión de la autonomía presupuestaria, a través de la legislación ordinaria, a otros órganos constitucionales y de relevancia

¹⁷ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.: "Artículo 134". En, ALZAGA VILAAMIL, O. (Dir.): "Comentarios a las Leyes políticas. Constitución española de 1.978". Tomo X: "Artículos 128 a 142". Op. cit., págs. 280-281.

De este modo, la mayor parte de los estudios relativos a la autonomía de gasto de la Casa de S.M. el Rey, entienden que se trata de una "autonomía de gestión". Así, lo estiman DIEZ-PICAZO, L.M. : "El régimen jurídico de la Casa del Rey (Un comentario al artículo 65 de la Constitución". Revista Española de Derecho Constitucional. Año 2. Núm. 6. Septiembre-Diciembre, 1.982, pág. 116, y FERNANDEZ-MIRANDA CAMAPOAMOR, C.: "La dotación de la Corona. La Casa del Rey". En, TORRES DEL MORAL, A. y GOMEZ SANCHEZ, Y. (Coords.): "Estudios sobre la Monarquía". Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1.995.

¹⁸B.O.E., núm. 112, de 10 de Mayo.

constitucional, a través de la legislación ordinaria, con mayor amplitud y concreción, si cabe, que la regulación contemplada en relación a las Cortes Generales.

Así, la Ley Orgánica 2/1.979, de 3 de Octubre, del Tribunal Constitucional¹⁹, establece en la Disposición Adicional Segunda que el Tribunal elaborará su presupuesto, que figurará como una sección dentro de los Presupuestos Generales del Estado, correspondiendo al Secretario general, "asistido de personal técnico", la preparación, ejecución y liquidación del mismo.

Más concretamente, el artículo 2.i) del Reglamento de Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional²⁰, reconoce como competencia del Pleno Gubernativo del Tribunal, la aprobación del proyecto de presupuesto del Tribunal para su incorporación a los Presupuestos Generales del Estado, así como proponer o aprobar las modificaciones que resulten oportunas, siempre que no sean atribuidas por la legislación aplicable al Presidente del Tribunal.

También corresponde al Pleno Gubernativo del Tribunal Constitucional, según el artículo 2.j) del Reglamento de Organización y funcionamiento, el establecimiento de las directrices para la ejecución del presupuesto y su fiscalización, así como la fijación de los límites dentro de los cuales las autorizaciones de gasto deberán ser puestas previamente en conocimiento del Pleno, y el conocimiento de la liquidación presupuestaria formulada por el Secretario general, antes de su remisión al Tribunal de Cuentas [artículo 2.k)].

Asimismo, el Reglamento de Organización y funcionamiento del Tribunal Constitucional contempla la figura del "Interventor al servicio del Tribunal Constitucional" que, según dispone el artículo 39, intervendrá las propuestas de contenido económico sobre las que haya de resolver el Secretario general, prestando su conformidad u oponiendo por escrito el reparo que fuese procedente, y asesorará en materia presupuestaria al Tribunal Constitucional.

En términos similares, el artículo 107.8 de la Ley Orgánica núm. 6/1.985, de 1 de Julio, del Poder Judicial²¹, atribuye al Consejo General la competencia para "elaborar, dirigir la ejecución y controlar el cumplimiento del presupuesto del Consejo".

¹⁹B.O.E., núm. 239, de 4 de Octubre, reformada por la L.O. núm. 8/1.984, de 26 de Diciembre (B.O.E., núm. 311, de 28 de Diciembre) y por la L.O. núm. 6/1.988, de 9 de Junio (B.O.E., núm. 140, de 11 de Junio).

²⁰Aprobado por el Pleno de dicho Tribunal el 5 de Julio de 1.990 (B.O.E., núm., 185, de 3 de Agosto).

²¹B.O.E., núm. 157, de 2 de Julio, modificada por la L.O. núm. 16/1.994, de 8 de Noviembre (B.O.E., núm. 268, de 9 de Noviembre).

Esta previsión se encuentra desarrollada (aunque sobre la base del antiguo artículo 107 de la Ley Orgánica del Poder Judicial)²² por el Reglamento de Organización y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, aprobado por acuerdo del Pleno de 22 de Abril de 1.987²³, cuyo artículo 33 establece como competencias del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, en materia económico financiera, las de fijar las directrices para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto del Consejo y la aprobación del mismo. Asimismo, reconoce al Pleno la facultad de aprobar los expedientes de modificación de los créditos del presupuesto del Consejo cuando deban ser remitidos a la aprobación del Ministro de Economía y Hacienda, del Gobierno o de las Cortes Generales; establecer las directrices para la ejecución del presupuesto del Consejo; autorizar los gastos y la celebración de contratos por cuantía superior a 10.000.000 de pesetas; y conocer la Cuenta de liquidación del Presupuesto formulada por el Secretario general con carácter previo a su rendición al Tribunal de Cuentas.

Por su parte, el artículo 56 del Reglamento de Organización y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial atribuye a la Comisión Permanente, como competencias en materia económica, ejercidas por delegación del Pleno: La autorización de los gastos referentes a los conceptos del presupuesto en que así se establezca por el Pleno; la autorización de la apertura de cuentas en Entidades de crédito a nombre del Habilitado de Personal y del Gerente, para la situación y disposición de los fondos librados a justificar "; y actuar "como Junta de Retribuciones del Consejo", dando cuenta al Pleno de sus acuerdos.

El Capítulo IX del citado Reglamento del Consejo General del Poder Judicial prevé, incluso, la existencia de una Comisión presupuestaria, compuesta de cinco miembros elegidos por el Pleno del Consejo, de entre sus Vocales, por mayoría de los miembros presentes (artículo 85).

Las competencias de la Comisión presupuestaria, según se enumeran en el artículo 87 del Reglamento, abarcan los siguientes aspectos: Elaborar, siguiendo las directrices fijadas por el Pleno, el anteproyecto de presupuestos del Consejo; elevar a la aprobación definitiva del Presidente o a la previa del Pleno, según proceda, los expedientes de modificación de los créditos presupuestarios; e informar al Pleno sobre la cuenta de liquidación del presupuesto formulada por el Secretario General, así como la competencia genérica de controlar la actividad financiera contable de la Gerencia.

En todo caso, según señala el artículo 110 del Reglamento

²²Cuya redacción originaria se limitaba a contemplar entre las funciones del Consejo General, la "elaboración y aprobación del anteproyecto del presupuesto del Consejo".

²³B.O.E., núm. 107, de 5 de Mayo, modificado por el Acuerdo de 28 de Enero de 1.987 (B.O.E., núm. 28 de 2 de Febrero).

de Organización y funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, es la Gerencia el "órgano técnico del Consejo encargado de la tramitación de cuantas actuaciones sean necesarias en materia de régimen interior o económico financiero".

Desde tales premisas, corresponde a la Gerencia, según el artículo 111 del Reglamento, asistir técnicamente a la Comisión Presupuestaria, realizando, a tal efecto los estudios necesarios para la preparación del Anteproyecto de Presupuestos del Consejo y de los expedientes de modificación de créditos; asistir al Secretario General en la tramitación de los expedientes de gasto y demás actuaciones derivadas de la ejecución del presupuesto del Consejo; administrar los fondos librados a justificar; y autorizar los documentos contables y de tesorería y los actos de disposición de la cuenta del Consejo en el Banco de España, así como la cuenta de liquidación del Presupuesto.

También se contempla en el Consejo General del Poder Judicial la figura del "Interventor del Consejo" a quien, en virtud del artículo 114 del Reglamento, corresponde la fiscalización previa de los actos, documentos y expedientes susceptibles de producir obligaciones o derechos de contenido económico; intervenir las cuentas justificativas de las órdenes de pago de régimen interior librados a justificar; autorizar los documentos contables y de Tesorería que hayan de remitirse a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, y los talones y órdenes de transferencia contra la cuenta corriente del Consejo en el Banco de España; Autorizar la Cuenta de Liquidación del Presupuesto a rendir al Tribunal de Cuentas; formar parte de la "Junta Económica"; dirigir la contabilidad, y asesorar al Consejo en materia financiera.

Por su parte, el artículo 26 de la Ley Orgánica núm. 3/1.980, de 22 de Abril, reguladora del Consejo de Estado²⁴, reconoce que este órgano elaborará su presupuesto que figurará como una sección dentro de los Presupuestos Generales del Estado, previsión que ha sido desarrollada por el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, aprobado por el Real Decreto núm. 1.674/1.980, de 18 de Julio²⁵.

De este modo, el artículo 134 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado regula la "elaboración" del Presupuesto del Consejo, señalando que corresponde al Secretario general del Consejo de Estado y a la Ponencia especial de Presupuestos y Gestión Económica, la elaboración del anteproyecto de estado de gastos, debidamente documentado, atribuyendo a un "Interventor Delegado de la Intervención General de la Administración del Estado" el ejercicio de las funciones de control que la Ley General Presupuestaria regula.

²⁴B.O.E., núm. 100, de 25 de Abril, modificada por la L.O. núm. 13/1.983, de 26 de Noviembre (B.O.E., núm. 287, de 1 de Diciembre).

²⁵B.O.E., núm. 209, de 30 de Agosto.

Asimismo, según dispone el artículo 135 del Reglamento, la aprobación del anteproyecto de gastos para su remisión al Ministerio de Hacienda, corresponde al Presidente del Consejo, de conformidad con la Comisión Permanente, reconociendo al primero, además, el ejercicio de las competencias que el título II de la Ley General Presupuestaria atribuye a los Jefes de Departamentos ministeriales y, de modo exclusivo, las relativas a la ejecución y liquidación del presupuesto (artículo 136).

En todo caso, en opinión del Ministro de Economía y Hacienda, expresada en la "Presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.994", aun reconociendo que los Organos Constitucionales son aquéllos que, estando regulados en la Constitución, tienen funciones de relevancia constitucional, "no todos ellos tienen, sin embargo, el mismo régimen presupuestario". De este modo, únicamente las Cortes Generales, "por razón de su específica autonomía presupuestaria" elaboran su propio Presupuesto, mientras que el resto de los Organos constitucionales quedan sujetos al régimen ordinario del gasto público, lo cual supone "que sus dotaciones de gasto son fijadas por el Gobierno en el Proyecto de Ley de Presupuestos y aprobados, en su caso, por las Cortes Generales"²⁶.

No obstante, aunque bajo la expresión utilizada por J.A. SANTAMARIA PASTOR de "organizaciones estatales no administrativas", es posible incluir, tanto a las Cortes Generales, como la Casa del Rey, el Poder Judicial (y su Consejo General), el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo y el Consejo Económico y Social²⁷, cuya característica común deriva "de gozar de un cierto ámbito de autonomía", entendida no tanto como independencia en el cumplimiento de sus fines, como a "independencia interna de gestión"²⁸.

Aunque la independencia de gestión interna no resulta idéntica en todos los casos, en opinión de L.M. DIEZ-PICAZO, viene otorgada por el ordenamiento precisamente, con la finalidad de "protegerlas de posibles injerencias de la todopoderosa y siempre temida Administración del Estado, detrás

²⁶MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA. "Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1.994". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.993, pág. 40.

²⁷SANTAMARIA PASTOR, J.A.: "Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas". Revista de Derecho Político. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Núm. 9. Primavera 1.981, pág. 12.

²⁸No obstante, en opinión de M.V. GARCIA-ATANCE y GARCIA DE MORA, en relación a la Casa del Rey, entiende que resulta más apropiado el término "Institución administrativa" (GARCIA-ATANCE y GARCIA DE MORA, M.V.: "Bienes estatales al servicio de la Corona". En, TORRES DEL MORAL, A. y GOMEZ SANCHEZ, Y.: "Estudios sobre la Monarquía". Op. cit., pág. 307.

de la cual está el Gobierno"²⁹.

En todo caso, sobre la base de los estados de ingresos y gastos antes referidos y de las "estimaciones de ingresos, así como en la previsible actividad económica durante el ejercicio presupuestario siguiente", el artículo 54 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria dispone que el Ministerio de Economía y Hacienda, elaborará el anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, "con separación de los estados de ingresos y gastos" del Estado, de los Organismos autónomos y de las demás Entidades integrantes del sector público estatal.

La intervención preponderante del Ministro de Economía y Hacienda que se desprende de esta previsión legal, debe ser matizada tras la aprobación del Real Decreto de la Presidencia del Gobierno núm. 838/1.996, de 10 de Mayo³⁰, por el que se reestructura el Gabinete y la Secretaría General, mediante la creación de la Oficina del Presupuesto incardinada, según establece el artículo 4, "bajo la dependencia del Presidente del Gobierno", cuyo titular, con rango de Secretario de Estado, tiene como función la de "asistir al Presidente del Gobierno en la formulación de la política presupuestaria, así como en el seguimiento de los Presupuestos Generales".

No obstante, el artículo 134.1 de la Constitución se refiere a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado por el "Gobierno", debiendo entenderse como expresión, en materia presupuestaria, de la dirección de la acción del Gobierno y la coordinación de las funciones de sus miembros,

²⁹DIEZ-PICAZO, L.M. : "El régimen jurídico de la Casa del Rey (Un comentario al artículo 65 de la Constitución)". Op. cit., pág. 116.

La naturaleza jurídica reconocida a las "organizaciones estatales no administrativas", resulta especialmente problemática por cuanto incide en la propia definición de la personalidad jurídica del Estado.

La consideración de tales organizaciones como órganos del Estado, presuponiendo la personalidad jurídica única de éste, ha sido estimada por LOPEZ GUERRA, L.: "Sobre la personalidad jurídica del Estado". Revista del Departamento de Derecho Político. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Núm. 6. Primavera 1.980, y LOPEZ RODO, L.: "Personalidad jurídica del Estado en el Derecho interno". Revista de Derecho Político. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Núm. 11. Otoño 1.981.

Por su parte, L.M. DIEZ-PICAZO, entiende que, al menos, la personalidad jurídica estatal única se manifiesta en "la unidad de la Hacienda Pública", aunque "no lo es a todos los demás efectos" ("El régimen jurídico de la Casa del Rey (Un comentario al artículo 65 de la Constitución)". Op. cit., pág. 138), mientras que en opinión de J.A. SANTAMARIA PASTOR, "en sede lógico-abstracta" no sería "disparatada" su calificación como auténticas "personas jurídicas" ("Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas". Op. cit., pág. 17).

³⁰B.O.E., núm. 115, de 11 de Mayo.

que el artículo 98.2 de la Constitución española atribuye al Presidente del Gobierno³¹.

Asimismo, con carácter facultativo, el Gobierno podrá solicitar informe sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos al Consejo Económico y Social. En este sentido, aunque el artículo 7.1.1.a) de la Ley Núm. 21/1.991, de 17 de Junio, que determina su creación³² excluye, de modo expreso, la emisión de informe "con carácter preceptivo" por el mencionado órgano, respecto del "anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado", ello no impide su conocimiento por este órgano, en tanto el artículo 7.1.2, permite que el Consejo Económico y Social pueda dictaminar "en los asuntos que con carácter facultativo, se someta a consulta del mismo por el Gobierno de la Nación o sus miembros".

Del mismo modo, aunque los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica Núm. 3/1.980, de 22 de Abril, del Consejo de Estado³³, no contemplan la consulta obligada al Pleno del Consejo ni a la Comisión Permanente, en relación al anteproyecto de Ley de Presupuestos, el artículo 20.1 establece la posibilidad de que el Consejo de Estado emita dictamen respecto de todos los asuntos que se sometan a su consulta por el Gobierno o sus miembros³⁴.

³¹En este sentido, se trataría de una manifestación de la posición de "primacía" que la Constitución reconoce al Presidente del Gobierno en relación a los Ministros, alejándose, según constata A. BAR CENDON, de su antigua consideración como "*primus inter pares*" propia de los orígenes del parlamentarismo, en tanto a través de la función de dirección y coordinación de la acción del Gobierno, se permite la "supresión", cuando sea necesario, de "las barreras impuestas por la gestión ministerial de cada Departamento" (BAR CENDON, A.: "El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política". Madrid: Cívitas, 1.983, págs. 241-242).

³²B.O.E., núm. 145, de 18 de Junio.

³³B.O.E., núm. 100, de 25 de Abril. Modificada por la Ley Orgánica 13/1.983, de 26 de Noviembre.

³⁴Sin embargo, las reglas establecidas de modo específico por el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, no contemplan la posibilidad, prevista en el artículo 130.4 de La Ley de Procedimiento Administrativo, de que "la Organización sindical, y demás entidades que por Ley ostenten la representación o defensa de intereses de carácter general o corporativo afectados por dicha disposición, la oportunidad de exponer su parecer mediante razonado informe en el término de diez días, a contar desde la remisión del proyecto, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público debidamente consignadas en el anteproyecto" (en todo caso, el tenor literal de este precepto, debe entenderse adecuado al artículo 105,a) de la Constitución española).

- b) Los órganos intervinientes en la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Elaborado el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado sobre la base de los distintos proyectos remitidos al Ministerio de Economía y Hacienda, el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria establece que éste, será sometido al "acuerdo del Gobierno" (Art. 54. Regla segunda). La regulación contenida en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria introduce, por tanto, un elemento diferenciador respecto a la previsión genérica expresada en el artículo 88 de la Constitución que establece la aprobación de los proyectos de ley "en Consejo de Ministros".

La relevancia que pueda atribuirse a la diferenciación constatada entre el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y el Texto Constitucional deriva, sustancialmente, de la posibilidad de distinguir constitucionalmente entre Gobierno y Consejo de Ministros, respecto de la cual no existe una delimitación legal precisa, ni la doctrina, según se podrá comprobar, ha adoptado una postura unánime.

En todo caso, las disposiciones contenidas en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, son anualmente completadas por el Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la aprobación de las denominadas "Normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado", donde se contienen especificaciones respecto de distintas cuestiones relativas a la elaboración anual de los Presupuestos Generales del Estado.

La Orden de 31 de mayo de 1996 donde se contienen las Normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1997³⁵ determina, a tal efecto, los "Criterios de presupuestación", el "ámbito institucional" de los Presupuestos Generales del Estado", y la "Metodología de presupuestación". Esta última, consistirá en la "elaboración de una estructura de programas y de actividades que sea expresión de las prioridades que se hayan establecido entre las diversas políticas presupuestarias mediante:

a) La delimitación de los objetivos y metas que se pretenden alcanzar a través de la actividad del sector público para el desempeño de las funciones que tiene encomendadas.

b) La determinación del volumen de gasto comprometido en cada programa presupuestario, como consecuencia de la existencia de obligaciones jurídicas o decisiones acordadas por el Gobierno.

c) La valoración de la necesidad y eficacia de cada programa presupuestario, la posibilidad de incorporar nuevas

³⁵B.O.E., núm. 135, de 4 de Junio.

líneas de actuación y, en su caso, la conveniencia de suprimir determinados programas, de acuerdo con los objetivos y prioridades definidos para las distintas políticas de gasto.

d) La determinación del nivel de realización de objetivos de cada programa y los recursos necesarios para alcanzarlos, compatibles con la restricción financiera del gasto establecida para 1997".

Asimismo, la Orden Ministerial de 31 de Mayo establece como órganos que intervienen en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado:

1. "Comisión de Políticas de Gasto", presidida por el Ministro de Economía y Hacienda, e "integrada por los responsables de los grandes centros gestores y coordinada por el Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos", que "analizará el contenido presupuestario de las políticas y actuaciones públicas, tomando en cuenta tanto los objetivos que se pretenden alcanzar como los recursos de que se dispone para ello y formulará propuestas acerca de las prioridades apreciadas respecto de los ingresos a obtener y de los gastos a realizar en el ejercicio de 1997".

Esta Comisión "establecerá las directrices que deberán seguir las decisiones de asignación de los recursos presupuestarios, en relación con los siguientes aspectos:

a) Adecuación de las políticas presupuestarias de carácter plurianual a las envolventes financieras existentes.

b) Ponderación de los niveles de ingresos y gastos que integran las envolventes presupuestarias.

c) Orientación de las decisiones a adoptar en el ámbito de los ingresos tributarios y los beneficios fiscales que afecten a los mismos.

d) Definición de las prioridades atribuibles a las políticas presupuestarias y su articulación temporal, considerando a este efecto, como prioritario, el objetivo de maximizar los retornos de fondos comunitarios.

e) Coordinación de las actuaciones contenidas en los Presupuestos Generales del Estado con las previstas para el resto de las Administraciones Públicas".

Asimismo, corresponde a esta Comisión, "dentro del marco de referencia aprobado por el Gobierno y conforme a la gradación temporal de las soluciones que se deriven de los estudios realizados", proponer "la asignación funcional de las dotaciones que se estimen necesarias para el período, a fin de configurar el Presupuesto de 1997, estableciendo la restricción financiera a la que deben ajustarse los grandes centros gestores para cumplir dicha asignación funcional".

2. "Comisiones de Análisis de Programas", presididas por

el "Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos", cuya función consistirá en la determinación de "las dotaciones financieras de los programas de gasto teniendo en cuenta, los objetivos que a los mismos se fijan conforme a las prioridades de las políticas presupuestarias establecidas en la Comisión de Políticas de Gasto, dentro de las restricciones financieras establecidas".

Corresponde a tales Comisiones, "someter a estudio la totalidad de los gastos contenidos en los diversos programas conforme a las siguientes líneas de actuación:

a) Evaluar la ejecución de los programas presupuestarios en curso para determinar el grado de cumplimiento de los objetivos y la causa de las desviaciones que, en su caso, se estuvieren produciendo en la realización de los mismos.

b) Revisar cada uno de los programas de gasto cuya realización se proponga, determinar su prioridad y establecer los objetivos que deben alcanzar.

c) Estudiar el coste que comporta cada programa, según el nivel de realización propuesto, en relación con el corriente o actual. En lo que se refiere a los presupuestos plurianuales de inversiones, se prestará atención particular a los proyectos que, sean susceptibles de obtener financiación procedente de los fondos estructurales, instrumento financiero de cohesión u otros mecanismos de ayuda procedentes de la Comunidad Europea.

d) Establecer, en su caso, como indicador de ineficiencia del programa, el gasto fijo excedentario que queda dotado para atender recursos personales o materiales no necesarios. Asimismo, deberá ponerse de manifiesto el gasto derivado de compromisos legales, cuya eliminación estaría asociada a medidas de reestructuración o de reforma jurídica.

e) Ajustar la dimensión de los programas al volumen de recursos financieros asignados al área orgánica de cada Comisión".

3. "Comisiones Presupuestarias" de los distintos departamentos que, con el apoyo técnico de las Oficinas Presupuestarias, "coordinarán el contenido y extensión de los programas presupuestarios y actividades que han de constituir el anteproyecto de Presupuesto de su departamento, manteniendo las dotaciones dentro de los límites que se fijan en el proceso de asignación".

Además, tales Comisiones, "cuidarán de que se identifique al órgano responsable de cada programa, cuando varios centros u organismos del departamento cooperen a su realización".

En última instancia, teniendo en cuenta las propuestas formuladas por los distintos centros gestores, las orientaciones de política económica, la graduación de prioridades establecida por la Comisión de Políticas de gasto y las propuestas de asignación de recursos efectuadas por las

Comisiones de Análisis de Programas, la Dirección General de Presupuestos elaborará el estado de gastos del anteproyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1.997 y, en coordinación con los demás centros directivos del Ministerio de Economía y Hacienda que gestionan recursos públicos, los estados de ingresos, para su elevación al Ministro de Economía y Hacienda (artículo 2.2).

En todo caso, el documento presentado ante el Congreso de los Diputados, en cumplimiento del artículo 134.3 de la Constitución³⁶, con la forma de Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, deberá ir acompañado, según dispone con carácter general el artículo 88 de la Constitución, de una "exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos"³⁷, además de incluir, de acuerdo con

³⁶Aunque con carácter general el artículo 88 de la Constitución establece la preferencia del Congreso de los Diputados en la tramitación de los proyectos de ley, el artículo 74.2 del Texto Constitucional contempla dos supuestos en que un texto normativo puede iniciar su tramitación en el Senado, los convenios de colaboración y los acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas, regulados por el Reglamento de la Cámara alta en el marco de los procedimientos legislativos especiales, así como los proyectos de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial.

Según dispone el artículo 137 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, en cumplimiento del artículo 145.2 de la Constitución española, los convenios entre Comunidades Autónomas únicamente deberán ser "objeto de comunicación a las Cortes Generales", mientras que los "acuerdos de cooperación" (que, según el artículo 145.2 de la Constitución requerirán la "autorización de las Cortes Generales"), mientras que los "proyectos de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial" deben adoptar, según los artículos 138.1 y 140.1 del Texto Refundido del Reglamento del Senado la forma de "proyectos", tramitándose ambos por el "procedimiento legislativo ordinario", con las peculiaridades que se contemplan en el Reglamento de la Cámara Alta.

³⁷La exigencia constitucional de que los proyectos del Gobierno se acompañen de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos, debe ponerse en relación, según afirma F. SANTAOLALLA, con el artículo 109 de la Constitución, por cuanto responde al "propósito de mantener informadas a las Cortes, de tal modo que, en el caso que nos ocupa, puedan tener los elementos de juicio suficientes para desempeñar dignamente su función legisladora" ("Derecho parlamentario español". Op. cit., pág. 259).

El Tribunal Constitucional ha declarado en la Sentencia Núm. 108/1.986, de 26 de Julio, que la falta de remisión junto a un proyecto de ley de la Exposición de Motivos y los antecedentes necesarios a los que hace referencia el artículo 88 de la Constitución, únicamente adquiere relevancia jurídica en el caso de suponer un menoscabo de los derechos de Diputados o grupos parlamentarios, de tal modo que, "ante la ausencia de protesta por su parte", debe entenderse que no existe lesión de sus derechos, y que el defecto, si lo hubo, "fue convalidado por la misma Cámara" (Fundamento Jurídico 4º) [Recurso de inconstitucionalidad núm. 839/1985 (Pleno). Ponente: Magistrado don Angel Latorre Segura (B.O.E., núm. 193, de 13 de Agosto). Por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por don José María Ruíz Gallardón, comisionado por 55 Diputados, contra la totalidad de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de Julio, del Poder Judicial, por vicios de procedimiento y, subsidiariamente, contra determinados preceptos de la

la previsión específica establecida en el artículo 55 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, la documentación anexa establecida en las reglas tercera y cuarta del artículo 54 del citado texto legal.

- c) La presentación de los Presupuestos Generales del Estado ante el Congreso de los Diputados.

Como particularidad de la iniciativa legislativa gubernamental en relación al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, el artículo 134.3 de la Constitución introduce un condicionamiento "temporal" para el ejercicio por el Gobierno de la iniciativa legislativa, determinando al efecto que la presentación de los Presupuestos Generales del Estado ante el Congreso de los Diputados, deberá tener lugar en el plazo prefijado de "al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior".

Al mismo tiempo, la concreción del plazo de presentación de los Presupuestos Generales del Estado, unida a la exigencia constitucional expresada en el artículo 134.4, según la cual, los Presupuestos deberán estar aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente (por cuanto, de no ser así, se prevé con carácter automático la prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior), supone una determinación temporal de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos, donde el momento inicial se hace depender de aquel en que el Gobierno haga uso de la iniciativa legislativa presupuestaria, garantizando, en todo caso, un plazo de tramitación parlamentaria de tres meses.

La valoración doctrinal de la suficiencia del plazo mínimo de tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado resulta muy distinta y, en este sentido, a juicio de J.L. GARCIA GARCIA, en el caso en que el Gobierno agotara el plazo establecido al efecto, los noventa días naturales restantes del ejercicio no resultan un "plazo holgado" para que pueda ser aprobado el Presupuesto antes del 31 de diciembre, aún cuando en el debate no se produjeran "incidencias excepcionales"³⁸.

Esta opinión no es compartida por E. RECODER DE CASSO, por estimar que -con independencia del tiempo de tramitación parlamentaria, circunstancia en la que pueden incidir distintos factores-, realmente no es "mucho mayor" el tiempo real de

misma].

³⁸GARCIA GARCIA, J.L.: "Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado". En, VV.AA.: "Funciones financieras de las Cortes Generales". Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados. Monografías, 1.985, págs. 335-336.

estudio por el Congreso de cualquier otro proyecto de ley, argumento que se refuerza, además, a través de la consideración de que el Proyecto de Ley de Presupuestos se beneficia del privilegio reglamentario -no reconocido a ninguna otra materia-, de la "prioridad absoluta de tramitación"³⁹.

En todo caso, el plazo establecido respecto al ejercicio de la iniciativa gubernamental constituye, a juicio de L.M. CAZORLA PRIETO, "una disposición de carácter netamente político" que cabe situar en las relaciones Gobierno-Parlamento dentro del marco presupuestario, formulando, en todo caso, una regla política en garantía de la institución parlamentaria⁴⁰. Por lo tanto, según estima E. RECODER DE CASSO, excluye la posibilidad de que la Cámara que recibe el Presupuesto, pueda establecer reglamentariamente, que su envío deba tener lugar antes de los tres meses establecidos por la Constitución⁴¹.

El carácter político de la cláusula establecida en el artículo 134.3 de la Constitución, determina el carácter político de las consecuencias derivadas de una posible violación por el Gobierno del plazo establecido⁴², cuya

³⁹RECODER DE CASSO, E.: "Iniciativa legislativa presupuestaria". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 18, 1.984, pág. 153.

⁴⁰CAZORLA PRIETO, L.M.: "Artículo 134". En, GARRIDO FALLA, F., y otros: "Comentarios a la Constitución". Op. cit., pág. 1998.

⁴¹RECODER DE CASSO, E.: "Iniciativa legislativa presupuestaria". Op. cit., pág. 152.

⁴²En este sentido, con motivo del retraso en la presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 1.985, depositados en el Congreso de los Diputados el 10 de Octubre de 1.984, el Ministro de Economía y Hacienda, Sr. Boyer Salvador, iniciaba la presentación de dichos Presupuestos pidiendo "la comprensión de la Cámara por no haber cumplido estrictamente el plazo constitucional de presentación de los Presupuestos Generales, y haberlo hecho con un retraso de diez días, que, espero, no menoscabe la función fiscalizadora y constructiva del Parlamento" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. II Legislatura. Núm. 161. Sesión plenaria celebrada el martes 6 de Noviembre de 1.984, pág. 7226).

Frente a la opinión del Ministro de Economía y Hacienda, el Sr. Bravo de Laguna, partiendo del tenor del artículo 134.4 de la Constitución, entendía que "la no presentación de los Presupuestos antes del 30 de Septiembre significa una vulneración clara de la Constitución, que no tiene en la propia Constitución ningún tipo de justificación", considerando que "esta infracción formal de la Constitución sería una infracción formal sin sanción, si además no hubiese intromisión, entiende este Diputado, en las competencias, en los derechos y deberes de este Parlamento, de esta Cámara, juntamente con el Senado", respecto al "examen, enmienda y aprobación" que le son atribuidos por el artículo 134.1 de la Constitución.

De este modo, a juicio del Sr. Bravo de Laguna, la vulneración de este artículo 134.3 "plantea realmente un conflicto, no de partido, sino institucional, político y de competencias entre el Gobierno y las Cortes", mientras que, por el contrario, según manifestaba el Ministro de Economía y

"gravedad" vendrá determinada por la valoración parlamentaria de la responsabilidad gubernamental derivada del incumplimiento de esta prescripción constitucional, pudiendo dar lugar, según estima J.L. GARCIA GARCIA, salvo que concurran circunstancias políticas excepcionales que lo justificaran, al planteamiento de la moción de censura⁴³.

No obstante, en opinión de L.M. CAZORLA PRIETO, el incumplimiento del plazo constitucionalmente establecido no afectaría a la eficacia jurídico-parlamentaria que cabe atribuir al acto de remisión de los Presupuestos Generales del Estado adoptado por el Gobierno, respecto de la cual constituye "una actuación irregular pero no invalidante", por cuanto el plazo establecido por el apartado 3º del artículo 134, no podría ser encuadrado en la categoría de los "plazos o términos verdaderamente esenciales"⁴⁴.

En este sentido, sobre la base de la Sentencia del Tribunal Constitucional Núm. 57/1.989, de 16 de Marzo⁴⁵, se considera como "irregularidades irrelevantes", el incumplimiento de aquellas reglas del procedimiento que "se configuran como útiles, pero no necesarias" para los fines del procedimiento y, en el caso de que "sean de obligado cumplimiento", si bien su inobservancia puede producir "consecuencias jurídicas", éstas no tienen incidencia en la validez de la ley, en tanto que los requisitos esenciales para su formación no resultan alterados⁴⁶.

Sin embargo, teniendo en cuenta que, según estima el Tribunal Constitucional en la Sentencia citada, la inobservancia de aspectos del procedimiento legislativo resulta jurídicamente relevante resulte alterado "de modo sustancial el

Hacienda, Sr. Boyer Salvador, "el Gobierno no ve que exista un conflicto de competencias por el hecho del retraso, por lo demás mínimo" que, a su juicio, no impedía "que el debate se pueda realizar en el mismo tiempo y los Presupuestos estar en plazo" considerando, en todo caso, que "el incumplimiento de los plazos no conlleva, en la Constitución, sanción jurídica", sino que "sólo implica una sanción política, una censura" (Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. II Legislatura. Núm. 151. Sesión plenaria número 151, celebrada el miércoles, 3 de Octubre de 1.984, pág. 6832).

⁴³GARCIA GARCIA, J.L.: "Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado". Op. cit., pág. 340.

⁴⁴CAZORLA PRIETO, L.M.: "Artículo 134". En, GARRIDO FALLA, F., y otros: "Comentarios a la Constitución". Op. cit., págs. 1998-2003.

⁴⁵Recursos de inconstitucionalidad núms. 759 y 708/1984, acumulados. Ponente: Magistrado don Eugenio Díaz Eimil (B.O.E., núm. 93, de 19 de Abril). Por la que se resuelve la impugnación de la Ley 32/1984, de 2 de agosto, sobre modificación de determinados artículos de la Ley 8/1980, de 10 de Marzo, del Estatuto de los Trabajadores.

⁴⁶BIGLINO CAMPOS, P.: "Los vicios en el procedimiento legislativo". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.991, pág. 122.

proceso de formación de la voluntad en el seno del órgano parlamentario" [Fundamento Jurídico 2º c)], la consideración del "carácter obstructivo" respecto a la tramitación parlamentaria que deba predicarse del incumplimiento por el Gobierno del plazo de tres meses establecido por la Constitución en la presentación de los Presupuestos Generales del Estado, adquiere una especial significación en el caso de formación de la voluntad de la Cámara respecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, dada la imperatividad de su aprobación a fecha fija.

3. La tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La configuración del procedimiento parlamentario a través de su incardinación respecto de la "función parlamentaria" como función diferenciada y propia del Parlamento, en el cumplimiento de los fines que tiene asignados implica, según estima M .A. GARCIA MARTINEZ, la existencia de una "pluralidad de procedimientos" que pueden agruparse en "legislativos" y "de control", teniendo en cuenta que, en ambos casos, se engloba un conjunto de procedimientos que responden a las distintas modalidades de ejercicio concreto de las funciones parlamentarias"⁴⁷.

En el marco del primero de los tipos señalados, los Reglamentos de las Cámaras contemplan una serie de "procedimientos legislativos especiales", cuya tramitación resulta singular, bien atendiendo a la "materia" que tengan por objeto, bien por relación al "tiempo" en que se lleva a cabo su tramitación, cuya utilización "suele venir condicionada por la misma iniciativa legislativa", atendiendo a su contenido material, o bien a sus circunstancias formales.

En este sentido, la regulación específica por los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, del "Procedimiento presupuestario", a través del cual se da cumplimiento a la previsión constitucional de que las Cortes Generales realicen el "examen, enmienda y aprobación" de los Presupuestos Generales del Estado, prevista en el artículo 134.1 de la Constitución española, constituye una derivación de la "materia" que es objeto de tramitación⁴⁸.

De este modo, la configuración de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado en el marco del procedimiento legislativo viene a suponer, respecto del acto de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, la aplicación del principio general, según el cual, a juicio de M .A. GARCIA MARTINEZ, "el acto

⁴⁷GARCIA MARTINEZ, M .A.: "El procedimiento legislativo". Op. cit., pág. 32.

⁴⁸GARCIA MARTINEZ, M .A.: "El procedimiento legislativo". Op. cit., pág. 276.

No obstante aunque la utilización del procedimiento inadecuado puede constituir, a juicio de P. BIGLINO CAMPOS, "un vicio de procedimiento", éste no se produce cuando "el procedimiento sea erróneo porque se han cumplido las normas de distribución de materias entre los distintos tipos de fuentes, que presentan peculiaridades en su elaboración ", o en el supuesto de que la confusión de procedimiento derive "de que se hayan incumplido los requisitos que legitiman la actuación de un órgano en concreto", como resultaría si una ley fuera aprobada en Comisión sin respetar las exigencias del artículo 75 de la Constitución española ("Los vicios en el procedimiento legislativo". Op. cit., pág. 126).

legislativo que es la aprobación de la ley sólo se perfecciona con la voluntad concorde de las dos Cámaras manifestada como voluntad única de las Cortes", de ahí que el texto aprobado en primer lugar por el Congreso, deba seguir en el Senado una nueva tramitación según el procedimiento cuyos rasgos genéricos se contienen en el artículo 90 de la Constitución española⁴⁹.

No obstante, las regulaciones reglamentarias del "Procedimiento presupuestario" no resultan idénticas en el Congreso de los Diputados y en el Senado. Así, el Reglamento del Congreso de los Diputados, regula la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado en la Sección 2 ("Del proyecto de Ley de Presupuestos"), del Capítulo Tercero ("De las especialidades en el procedimiento legislativo"), del Título V ("Del procedimiento legislativo").

Por su parte, el Texto Refundido del Reglamento del Senado, le reconoce cierta autonomía, regulando el "Procedimiento presupuestario", al margen de los denominados procedimientos legislativos especiales, concretamente, en el Capítulo Tercero del Título Cuarto ("Del procedimiento legislativo").

En todo caso, ambas regulaciones reglamentarias se reconocen expresamente las prescripciones relativas a la "prioridad debida a los proyectos de ley" establecida por el artículo 89 de la Constitución española, y la imposibilidad de que el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado sea objeto de delegación "en las Comisiones Legislativas Permanentes" respectivas, según establece el artículo 75.3 de la Constitución española.

⁴⁹GARCIA MARTINEZ, M .A.: "El procedimiento legislativo". Op. cit., pág. 266.

La estructura bicameral de las Cortes Generales en el marco de la Constitución española de 1.978 y, especialmente, la configuración constitucional del Senado, es objeto de un profundo análisis doctrinal desde la misma entrada en vigor del Texto Constitucional, en claro paralelismo a la propia definición de la organización territorial del Estado, pudiendo mencionarse, sin ánimo de exhaustividad, los siguientes estudios: FERNANDEZ SEGADO, F.: "El bicameralismo y la naturaleza del Senado". Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 6, 1.982, y "La funcionalidad del Senado en cuanto Cámara de representación territorial". Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 13, 1.985; PENDAS, B.: "El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas". Revista de las Cortes Generales. Núm. 2, 1.984; PORTERO MOLINA, J.A.: "El Senado en la Constitución española". En, M. Ramírez (ed.): "Estudios sobre la Constitución española de 1.978". Zaragoza, 1.979; RAMIREZ, M. (Ed.): "El Parlamento a debate". Madrid: Editorial Trotta. Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada, 1.997; SOLE TURA, J. y APARICIO PEREZ, M.A.: "Las Cortes Generales en el sistema constitucional". Madrid: Tecnos, 1.984.

3.1.- La tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado en el Congreso de los Diputados.

Según se ha señalado anteriormente, el Reglamento del Congreso de los Diputados regula la "aprobación" del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado en el marco del procedimiento legislativo bajo la rúbrica "Del proyecto de Ley de Presupuestos", contenida en la Sección Segunda, del Capítulo III: "De las especialidades en el procedimiento legislativo", del Título V: "Del procedimiento legislativo", configurando el procedimiento presupuestario como un procedimiento legislativo con determinadas "particularidades" en relación al procedimiento legislativo "común u ordinario"⁵⁰, es decir, como una especialidad del procedimiento legislativo⁵⁰.

En el marco de la previsión constitucionalmente prevista en el artículo 134.3, junto al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997⁵¹, fueron presentados en el Congreso de los Diputados y, en cumplimiento del artículo 110 del Reglamento de la Cámara, objeto de publicación, los siguientes Proyectos de Ley cuya tramitación, resulta paralela al Proyecto de Ley de Presupuestos:

-El Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, administrativas y del orden social⁵².

⁵⁰ Idéntica consideración tienen, además, según el Reglamento del Congreso de los Diputados, con los proyectos y proposiciones de Ley Orgánica (Sección 1), los Estatutos de Autonomía (Sección 3), la revisión y reforma constitucional (Sección 4), la competencia legislativa plena de las Comisiones (Sección 5) y la tramitación de un proyecto de ley en lectura única (Sección 6).

⁵¹ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 14-1, de 1 de Octubre de 1.996.

⁵² Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 18-1, de 9 de Octubre.

La publicación de este Proyecto de Ley va acompañada de la determinación de su remisión a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, y la apertura del plazo de presentación de enmiendas a la totalidad hasta el día 21 de Octubre de 1.996, a las 14 horas, y de las enmiendas al articulado hasta el 28 del mismo mes y año a las 14 horas.

El conocimiento de este Proyecto de Ley por la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda constituye un rasgo diferenciador en relación a la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos, que es conocido por la Comisión de Presupuestos de la Cámara. Sin embargo, según estima L.M. CAZORLA PRIETO, la cercanía material o competencial de ambas Comisiones y la frecuente coincidencia de los Diputados que las integran "no desdican en este punto el paralelismo del tratamiento parlamentario" de las "leyes de acompañamiento" respecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado ("Características de las llamadas Leyes de Acompañamiento presupuestario desde el

- El Proyecto de Ley de Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales de acompañamiento⁵³.

- El Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de Septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas⁵⁴.

- El Proyecto de Ley de Medidas de disciplina presupuestaria⁵⁵.

A los efectos de una mejor comprensión de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y de los restantes proyectos de ley citados, la exposición del mismo se realizará atendiendo al orden cronológico de intervención de los distintos órganos parlamentarios, previsto en el calendario de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997:

1. Publicación: 1 de Octubre

2. Solicitud de comparecencias: hasta el 7 de Octubre, a

punto de vista del ejercicio de la función legislativa de las Cortes Generales". Corts. Anuario de Derecho Parlamentario. Núm. 4. Extraordinario, 1.997, pág. 117).

⁵³Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 19-1, de 10 de Octubre de 1.996.

Asimismo, se determina encomendar Dictamen respecto de este Proyecto de Ley, de conformidad con el artículo 109 del Reglamento, por el procedimiento de urgencia, a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, y la apertura del plazo de presentación de enmiendas a la totalidad hasta el 21 de Octubre de 1.996, a las 14 horas, y de enmiendas al articulado hasta el 28 del mismo mes y año a las 14 horas.

⁵⁴Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 20-1, de 10 de Octubre de 1.996.

Se encomienda, asimismo, Dictamen, conforme al artículo 109 del Reglamento, por el procedimiento de urgencia, a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, y se dispone el plazo de presentación de enmiendas a la totalidad hasta el día 21 de Octubre de 1.996, a las 14 horas, y de enmiendas al articulado hasta el 28 del mismo mes y año a las 14 horas.

⁵⁵Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 21-1, de 11 de Octubre de 1.996.

En el mismo sentido que los proyectos anteriores, se encomienda Dictamen, conforme al artículo 109 del Reglamento, por el procedimiento de urgencia, a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, señalando el plazo de presentación de enmiendas a la totalidad que finalizará el día 21 de Octubre de 1.996 a las 14 horas, y de las enmiendas al articulado, que se cumplirá el día 28 del mismo mes y año a las 14 horas

las 14 horas.

3. Plazo de presentación de enmiendas a la totalidad: hasta el 14 de Octubre.

4. Plazo de presentación de enmiendas al articulado: hasta el 28 de Octubre, a las 14 horas⁵⁶.

5. Celebración de comparecencias: 14 al 18 de Noviembre

6. Debate de totalidad: 22 al 24 de Octubre

7. Informe de la Ponencia: hasta el 1 de Noviembre

8. Dictamen de la Comisión: hasta el 8 de Noviembre

9. Aprobación por el Pleno del Dictamen de la Comisión: hasta el 22 de Noviembre⁵⁷.

- a) La celebración de comparecencias en relación al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Según se desprende del calendario de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos, la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, previene la realización de sesiones específicas de comparecencias.

Esta previsión se concreta en la realización, en las distintas Comisiones de la Cámara, de comparecencias de

⁵⁶Suele ser común, sin embargo, la ampliación, por parte de la Mesa del Congreso de los Diputados, del plazo de presentación de enmiendas al articulado del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y, en este sentido, en relación al Proyecto de Ley de Presupuestos para 1.997, se determina su extensión "hasta las 20 horas del día 28 de octubre de 1.996" (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie: A. Proyectos de Ley. Núm. 14-4, de 23 de Octubre de 1.996).

Asimismo, vienen a ser ampliados en idénticos términos al Proyecto de Ley de Presupuestos para 1.997, los plazos de enmienda al articulado del Proyecto de Ley de Medidas de disciplina presupuestaria, del Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de Septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, del Proyecto de Ley de Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, y el Proyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie: A. Proyectos de Ley. Núm. 21-2; Núm. 20-2; Núm. 19-3, y Núm. 18-2, respectivamente, de 23 de Octubre de 1.996).

⁵⁷Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 14-2. de 2 de Octubre de 1.996.

personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, dirigidas a la informar sobre aspectos relativos al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, previa solicitud de distintos Grupos Parlamentarios o simplemente, de uno de ellos.

Concretamente, en relación al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, se realizaron comparecencias en la Comisión de Infraestructuras⁵⁸, en la Comisión de Educación y Cultura⁵⁹, en la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas⁶⁰, en la Comisión de Asuntos Exteriores⁶¹, en la Comisión de Defensa⁶², en la Comisión de

⁵⁸Donde comparecieron, el Sr. Secretario de Estado de Infraestructuras y Transportes (Abril Martorell); el Sr. Subsecretario de Fomento (Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín); el Sr. Secretario General de Comunicaciones y Presidente del HISPASAT (Vazquez Quintana); el Sr. Presidente de RENFE (Corsini Freese); el Sr. Presidente del Ente Público de Aeropuertos Españoles y Navegación (AENA) y, finalmente, el Sr. Presidente del Ente Público Puertos del Estado (Osorio Paramo) (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Infraestructuras. VI Legislatura. Núm. 73. Sesión núm. 8, celebrada el martes, 15 de Octubre de 1.996).

⁵⁹Donde tuvo lugar la comparecencia del Sr. Subsecretario del Ministerio de Educación y Cultura (González González); del Sr. Secretario de Estado de Universidades, Investigación y Desarrollo (Tejerina García); del Sr. Secretario de Estado de Deporte y Presidente del Consejo Superior de Deportes; del Sr. Secretario de Estado de Cultura (Cortés Martín); del Sr. Secretario General de Educación (Nasarre Goicoechea); del Sr. Presidente del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Nombela Cano), y del Sr. Director General del Instituto Nacional de Artes Escénicas y de la Música, INAEM (Marco Aragón) (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Educación y Cultura. VI Legislatura. Núm. 75. Sesión núm. 5, celebrada el miércoles, 16 de Octubre de 1.996).

⁶⁰Donde comparecieron el Sr. Secretario de Estado para las Administraciones Territoriales (Fernández Díaz); el Sr. Secretario de Estado para la Administración Pública (Villar García-Moreno); el Sr. Subsecretario de Administraciones Públicas (Rodríguez-Arana Muñoz), y el Sr. Director del Instituto Nacional de Administración Pública (Alvarez Conde) (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: De Régimen de las Administraciones Públicas. VI Legislatura. Núm. 76. Sesión núm. 4, celebrada el miércoles, 16 de Octubre de 1.996).

⁶¹Donde tuvieron lugar las comparecencias del Sr. Secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea (De Miguel y Egea); del Sr. Secretario de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (Villalonga Campos); del Sr. Subsecretario de Asuntos Exteriores (De Carvajal Salido), y del Sr. Secretario General de la Agencia Española de Cooperación Internacional (Espinosa Fernández) (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Asuntos Exteriores. VI Legislatura. Núm. 77. Sesión núm. 6, celebrada el miércoles, 16 de Octubre de 1.996).

⁶²Donde se solicitó la comparecencia del Sr. Secretario de Estado de Defensa (Morenes Eulate); del Sr. Subsecretario de Defensa (Menendez Menendez); del Sr. Jefe del Estado Mayor de la Defensa (Valderas Cañestro); del Sr. Jefe del Estado Mayor del Ejército de Tierra (Faura Martín); del Sr. Jefe del Estado Mayor de la Armada (Romero Caramelo), y del Sr. Jefe del Estado Mayor del Ejército del Aire

Sanidad y Consumo⁶³, en la Comisión de Medio Ambiente⁶⁴, en la Comisión de Política Social y Empleo⁶⁵, en la Comisión de Justicia e Interior⁶⁶, en la Comisión de Industria, Energía y Turismo⁶⁷, y en la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca⁶⁸.

(Quintana Arévalo) (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Defensa. VI Legislatura. Núm. 78. Sesión núm. 5, celebrada el jueves, 17 de Octubre de 1.996).

⁶³Donde fue solicitada la comparecencia del Sr. Subsecretario de Sanidad y Consumo (Castellón Leal); del Sr. Secretario General de Asistencia Sanitaria (Núñez Feijoo); del Sr. Director General del Instituto de Salud Carlos III (Gutiérrez Fuentes), y del Sr. Secretario General del Instituto Nacional de Consumo (Díaz Yubero) (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Sanidad y Consumo. VI Legislatura. Núm. 79. Sesión núm. 3, celebrada el jueves, 17 de Octubre de 1.996).

⁶⁴Donde comparecieron el Sr. Secretario de Estado de Aguas y Costas (Blanco Rodríguez), y del Sr. Secretario General del Medio Ambiente (Cardelus y Muñoz-Seca) (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Medio Ambiente. VI Legislatura. Núm. 80. Sesión núm. 2, celebrada el viernes, 18 de Octubre de 1.996).

⁶⁵Donde se solicitó la comparecencia del Sr. Subsecretario de Trabajo y Asuntos Sociales (Díaz Guerra); del Sr. Secretario General de Empleo (Pimentel Siles); de la Sra. Secretaria General de Asuntos Sociales (Gómez Gómez); del Sr. Director General del Instituto Nacional de Empleo (Chozas Pedrero); del Sr. Director General del Instituto de la Juventud (Tarno Blanco); de la Sra. Directora General del Instituto de la Mujer (Dancausa Treviño), y del Sr. Director General del INSERSO (Maravall Gómez-Allende) (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Política Social y Empleo. VI Legislatura. Núm. 82. Sesión núm. 6, celebrada el jueves, 17 de Octubre de 1.996).

⁶⁶Donde comparecieron el Sr. Subsecretario del Ministerio de Justicia (García Mena); el Sr. Secretario de Estado de Seguridad (Martí Fluxá); el Sr. Subsecretario del Ministerio del Interior (Calvo Sotelo-Ibáñez-Martín); el Sr. Director General de la Guardia Civil (López Valdivieso); el Sr. Director General de Instituciones Penitenciarias (Yuste Castillejos), y el Sr. Delegado del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (Robles Orozco) (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Justicia e Interior. VI Legislatura. Núm. 85. Sesión núm. 9, celebrada el martes, 15 de Octubre de 1.996).

⁶⁷Donde se solicitaron las comparecencias del Sr. Secretario de Estado de Energía y Recursos Minerales (Fernández-Cuesta Luca de Tena); del Sr. Subsecretario de Industria y Energía (Ferrerías Díez); del Sr. Presidente de la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (Ferrerías Díez); del Sr. Presidente de la Corporación Siderúrgica Integral (Prada Gayoso); del Sr. Presidente de Construcciones Aeronáuticas, S.A. (CASA) (Herranz de Miguel); del Sr. Presidente de la Empresa Nacional Bazan (Alsina Torrente); del Sr. Presidente de la Empresa Nacional Santa Bárbara (Casanova Gayoso); del Sr. Presidente de HUNOSA (Tejuca Suárez); del Sr. Presidente de la Empresa Nacional Carbonífera del Sur S.A. (ENCASUR) (Pastor González); del Sr. Presidente de Astilleros Españoles S.A., y Presidente de Astilleros y Talleres del Norte S.A. (Mendoza Sanz); del Sr. Director del Centro para el Desarrollo Tecnológico e Industrial (CDTI) (Gómez

No obstante, es en la Comisión de Presupuestos, donde se dedica un mayor tiempo a la realización de las comparecencias. Así, en la Sesión celebrada el 15 de Octubre de 1.996⁶⁹, comparecieron el Gobernador del Banco de España (Rojo Duque); el Sr. Secretario de Estado de la Seguridad Social (Aparicio Pérez); el Sr. Secretario de Estado de Hacienda (Costa Climent); el Sr. Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos (Folgado Blanco), y el Sr. Secretario de Estado de Economía (Montoro Romero).

En la Sesión celebrada el día 16 de Octubre de 1.996⁷⁰, se solicitó la comparecencia del Sr. Director de la Oficina del Presupuesto (Barea Tejeiro); del Sr. Secretario de Estado de Comercio Turismo y de la Pequeña y Mediana Empresa (Fernández Norniella); del Sr. Subsecretario de Economía y Hacienda (Díez Moreno); del Sr. Vicepresidente del ICEX (Mercé Juste); del Sr. Director General del Instituto de Turismo de España (Horno Octavio); del Sr. Presidente del Instituto de Crédito Oficial (Becker Zuazua), y del Sr. Director General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (Giménez-Reyna Rodríguez).

En la última sesión de comparecencias desarrollada en la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados, celebrada el día 17 de Octubre de 1.996⁷¹, comparecieron el Sr. Secretario de Estado de la Comunicación (Rodríguez Bajón); la Sra. Directora del Ente Público RTVE (Ridruejo Ostrowska), la Sra. Presidenta del Centro de Investigaciones Sociológicas (Del Castillo Vera), el Sr. Presidente del Consorcio de la Zona especial Canaria (Molina Petit), y el Sr. Presidente de la Agencia EFE (Gozalo Sainz).

Domínguez), y del Sr. Secretario General del Consejo de Seguridad Nuclear (Arias Cañete) (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Industria, Energía y Turismo. VI Legislatura. Núm. 87. Sesión núm. 6, celebrada el miércoles, 16 de Octubre de 1.996).

⁶⁸Donde comparecieron el Sr. Subsecretario del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (López de Coca Fernández-Valencia); el Sr. Secretario General de Pesca Marítima (Juárez Casado), y el Sr. Secretario General de Agricultura y Alimentación (Díez Eimil)(Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Agricultura, Ganadería y Pesca. VI Legislatura. Núm. 89. Sesión núm. 5, celebrada el jueves, 17 de Octubre de 1.996).

⁶⁹Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Presupuestos. VI Legislatura. Núm. 71. Sesión núm. 5, celebrada el martes, 15 de Octubre de 1.996.

⁷⁰Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Presupuestos. VI Legislatura. Núm. 74. Sesión núm. 6, celebrada el miércoles, 16 de Octubre de 1.996.

⁷¹Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Presupuestos. VI Legislatura. Núm. 88. Sesión núm. 7, celebrada el jueves, 17 de Octubre de 1.996.

No obstante, el desarrollo de las comparecencias en cada una de las Comisiones -salvo en el aspecto relativo a la concreción del objeto de las mismas en los Presupuestos Generales del Estado-, no responde a criterios uniformes.

Mientras en determinados supuestos, los Presidentes de las distintas Comisiones establecen criterios para el desarrollo de las Sesiones de comparecencias informativas, como es el caso de las Comisiones de Infraestructuras; Educación y Cultura; Justicia e Interior; Política Social y Empleo; Industria, Energía y Turismo; y, Agricultura, Ganadería y Pesca, en el resto de las Comisiones no se establecen previsiones específicas por parte de la presidencia.

Incluso, cuando tales ordenaciones relativas al desarrollo de las comparecencias se prevén explícitamente con carácter previo al inicio de la sesión correspondiente, en ciertas Comisiones, como sucedió en la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca⁷², se determinó, en primer término, la intervención de la autoridad compareciente y, a continuación, la de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios que formularon la solicitud de la comparecencia. Por el contrario, en la Comisión de Política Social y Empleo⁷³, el orden establecido consistió en un turno concedido al/los Grupos Parlamentarios solicitantes de la comparecencia, tras el cual se concedía la palabra al compareciente, turno de réplica a los Grupos Parlamentarios, y el cierre de la comparecencia por la autoridad compareciente.

En todo caso, la intervención previa de los representantes de los Grupos Parlamentarios y la contestación subsiguiente de la autoridad competente suele ser -aun cuando no existan prevenciones específicas al respecto-, el procedimiento mayoritariamente seguido por las distintas Comisiones, aunque con diferencias respecto a la admisión por la Presidencia de turnos de réplica o de dúplica de los intervinientes.

De este modo, el Presidente de la Comisión de Educación y Cultura (Don Pablo Castellano Cardalliaguet), inicia la sesión de comparecencias informativas realizando unas "pequeñas aclaraciones", consistentes en la aclaración de que "no se trata de una comparecencia, sino de una solicitud de información", de tal modo que intervendrán los Grupos Parlamentarios que "la han solicitado". A continuación tendrá lugar la intervención de la autoridad correspondiente, sin que haya "dúPLICAS" porque, según afirma, "no hay debate", en tanto "no se trata de discutir el presupuesto con el compareciente, que no hace más que dar información a las preguntas que se le

⁷²Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Agricultura, Ganadería y Pesca. VI Legislatura. Núm. 89. Sesión núm. 5, celebrada el jueves, 17 de Octubre de 1.996, pág. 2186.

⁷³Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Política Social y Empleo. VI Legislatura. Núm. 82. Sesión núm. 6, celebrada el jueves, 17 de Octubre de 1.996, pág. 1954.

formulan". El Presupuesto, afirma, "se discute después en el Pleno"⁷⁴.

Sin embargo, el Presidente de la Comisión de Infraestructuras (Don Jesús Posada Moreno), determina al inicio de la sesión de comparecencias que la finalidad de las mismas consiste en la contestación "a las dudas, a las preguntas que puedan hacer los grupos parlamentarios sobre el desarrollo presupuestario", previniendo, a tal efecto que se iniciarán con la intervención de grupo o grupos solicitantes de la comparecencia "por un tiempo de 15 minutos", tras la cual tendrá lugar la contestación del alto cargo correspondiente, seguida de una réplica "de alrededor de cinco minutos del grupo o grupos que hayan pedido la convocatoria", posibilitando, además, la intervención "durante cinco minutos", de otros grupos presentes que no hayan solicitado la comparecencia y, finalmente, tendrá lugar la respuesta a todos los grupos por el alto cargo⁷⁵.

La diversidad de concepciones mantenidas respecto de las comparecencias relativas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, oscurece su ubicación reglamentaria. Su previsión mediante acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces, y la posterior solicitud de los Grupos Parlamentarios de las autoridades cuya personación requieren en la Comisión, parece concretar esta fase de la tramitación parlamentaria en el supuesto contemplado en el artículo 203.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, donde se contempla la posibilidad de que miembros del Gobierno, a petición propia o mediante acuerdo de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces, comparezcan ante el Pleno o las Comisiones de la Cámara, "para informar de un asunto determinado"⁷⁶. La "iniciativa" para la adopción de tales acuerdos "corresponderá a los Grupos Parlamentarios o a la quinta parte de los miembros de la Cámara o de la Comisión" según los casos.

El procedimiento de estas comparecencias consiste, en primer término, en la intervención "oral" del Gobierno, tras la cual se prevé la formulación de "preguntas" o la realización de "observaciones" por parte de los representantes del Grupo

⁷⁴Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Educación y Cultura. VI Legislatura. Núm. 75. Sesión núm. 5, celebrada el miércoles, 16 de Octubre de 1.996, pág. 1714.

⁷⁵Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Infraestructuras. VI Legislatura. Núm. 73. Sesión núm. 8, celebrada el martes, 15 de Octubre de 1.996, pág. 1618.

⁷⁶La concreción del objeto de la información constituye, según pone de manifiesto la Resolución de la Presidencia del Congreso, el criterio diferenciador de las comparecencias informativas previstas en el artículo 203 del Reglamento, de las comparecencias "de carácter general" que se contemplan en el artículo 202 del mismo Reglamento (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Núm. 17-1. Serie H, de 9 de Febrero de 1.983).

Parlamentario, a las que contestará el Gobierno "sin ulterior votación". No obstante, el apartado 3 del citado precepto se admite la posibilidad de que, excepcionalmente, la Presidencia, podrá, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, abrir un turno de intervenciones "para que los Diputados puedan escuetamente formular preguntas o pedir aclaraciones sobre la información facilitada" (art. 203.2).

Tampoco pueden asimilarse las comparecencias examinadas a las previstas en el artículo 202.1 del Reglamento del Congreso, de las que difieren, tanto en su procedimiento, como en relación a los comparecientes que, en el caso previsto en el artículo 202.1, deben ser los Ministros correspondientes, aunque se prevé la posibilidad de que los miembros del Gobierno puedan comparecer en estas "sesiones informativas" asistidos de autoridades y funcionarios de sus Departamentos.

De este modo, atendiendo a las especificaciones contenidas en el Orden del Día de las sesiones de comparecencia en las distintas Comisiones examinadas, éstas, tienen como objeto preciso, la "información" relativa al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado⁷⁷, disponiendo, a tal efecto, la personación de "personalidades y funcionarios de la Administración del Estado". Por lo tanto, su significación parece aproximarse a la previsión contenida en el artículo 44, número 3º, del Reglamento de la Cámara, donde se regula la posibilidad de que las Comisiones, "por conducto del Presidente del Congreso" puedan recabar "la presencia de autoridades y funcionarios públicos competentes por razón de la materia objeto del debate, a fin de informar a la Comisión".

La ausencia de regulación reglamentaria de los aspectos procedimentales a través de los cuales tiene lugar la información prevista en el artículo 44.3 del Reglamento de la Cámara⁷⁸, explicaría las referencias expresas realizadas por el Presidente de la Comisión de Política Social y Empleo (Don Jerónimo Saavedra Acevedo), a la existencia de "lagunas en el

⁷⁷La Mesa de la Comisión de Industria, Energía y Turismo, de acuerdo con los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, acordó negar la solicitud de comparecencia de los presidentes de Repsol y Enagás, por entender que constituyen empresas "en las que el Estado tiene una participación minoritaria, inferior al 50 por ciento". La imposibilidad de calificar a tales empresas como "sociedades estatales", impide, según la Mesa de la Comisión, su participación en el trámite de comparecencia reconocido, exclusivamente, respecto de las sociedades estatales con participaciones mayoritarias por parte del Estado (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Industria, Energía y Turismo. VI Legislatura. Núm. 87. Sesión núm. 6, celebrada el miércoles, 16 de Octubre de 1.996, pág. 2098).

⁷⁸Ciertamente, en relación al artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados, existe una Resolución de la Presidencia que se limita a determinar la posibilidad de "delegación" por las Comisiones en sus respectivas Mesas de las facultades a las que se refiere el mencionado precepto reglamentario (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Núm. 8. Nueva Serie E, de 4 de Noviembre de 1.983).

Reglamento de la Cámara" lo que conduce, afirma, a operar "a través de usos parlamentarios, en particular de esta Comisión"⁷⁹. Asimismo, justificaría la consideración de estas comparecencias por el Presidente de la Comisión de Justicia e Interior (Don Rodolfo Martín Villa), como "un trámite⁸⁰ no reglado o escasamente reglado en el Reglamento de la Cámara".

En todo caso, la realización de las comparecencias en relación al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado responde, según señala S. MONTEJO VELILLA, a "la pretensión formal de conocer mejor las necesidades de los gestores del gasto para enmendar con mayor acierto, y a la real de acentuar la función de control", constatando además, el incremento anual de su número y, por lo tanto, del tiempo dedicado a este trámite parlamentario⁸¹.

Ciertamente, el contenido del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado resulta de una elevada complejidad, circunstancia que, unida a la rapidez con la que las Cámaras deben pronunciarse respecto del mismo, y al volumen del Proyecto y de la información complementaria que lo acompaña, dificulta un conocimiento en preciso de las magnitudes presupuestarias, que permita llevar a cabo adecuadamente el "examen, enmienda y aprobación" de este Proyecto de Ley por las Cortes Generales.

De este modo, según se pone de manifiesto de modo expreso en alguna de las Comisiones examinadas, la información obtenida a través de tales comparecencias tiene como finalidad el planteamiento, con conocimiento de causa, dada la especial complejidad de este concreto proyecto de ley, de las enmiendas que se estimen oportunas. En este sentido, resulta coherente la apertura del plazo de solicitud de comparecencias inmediatamente a continuación de la publicación del Proyecto, y su celebración con carácter previo a la conclusión del plazo de presentación de enmiendas al articulado.

A pesar de las reiteradas afirmaciones en los Reglamentos parlamentarios respecto del carácter básicamente "informativo" de las comparecencias previstas en los artículos 44.3, 202 y 203 -excluyendo, incluso, de modo explícito en el apartado 2º del artículo 203, la realización de cualquier "votación" tras la contestación del Gobierno⁸²-, tales instrumentos de

⁷⁹Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Política Social y Empleo. VI Legislatura. Núm. 82. Sesión núm. 6, celebrada el jueves, 17 de Octubre de 1.996, págs. 1953-1954.

⁸⁰Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Justicia e Interior. VI Legislatura. Núm. 85. Sesión núm. 9, celebrada el martes, 15 de Octubre de 1.996, pág. 2018.

⁸¹MONTEJO VELILLA, S.: "La aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Reflexiones sobre la conveniencia de reformar los Reglamentos de las Cámaras". Hacienda Pública Española. Núm. 90, 1.984, pág. 152.

⁸²Esta previsión reglamentaria responde, según afirman J. SOLE TURA y M.A.

información de las Cámaras, expresión del principio general reconocido en el artículo 109 de la Constitución en su vertiente de relación entre las Cámaras o sus Comisiones, con el Gobierno y las Administraciones Públicas⁸³. Desde una perspectiva "menos formalista", en opinión de J.R. MONTERO GIBERT y J. GARCIA MORILLO, se sitúan en el "borde que deslinda la actividad de adquisición de información de la de control"⁸⁴.

- b) La presentación de enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La presentación de enmiendas a un proyecto de ley se encuentra regulada con carácter general en el artículo 110 del Reglamento del Congreso de los Diputados⁸⁵, estableciendo, a tal efecto, un plazo de "quince días" desde la fecha de publicación proyecto de ley que, según el tenor de la regulación reglamentaria, resulta común a la presentación de todo tipo de

APARICIO PEREZ, a la voluntad de propiciar que el Gobierno facilite la información requerida, en tanto no se siente "constreñido" por la posibilidad de una votación que pudiera poner de manifiesto una situación de minoría ("Las Cortes Generales en el sistema constitucional". Madrid: Tecnos, 1.984, págs. 233-236).

⁸³CANO BUESO, J.: "El derecho de acceso a la documentación de los Diputados en el ordenamiento parlamentario español". Madrid: Monografías del Congreso de los Diputados, 1.996, pág. 32.

⁸⁴MONTERO GIBERT, J.R. y GARCIA MORILLO, J.: "El control parlamentario". Madrid: Tecnos, 1.984, págs. 70-71.

⁸⁵Como requisitos formales para la presentación de enmiendas el propio apartado 1º del artículo 110 del Reglamento del Congreso de los Diputados, exige su presentación mediante "escrito dirigido a la Mesa de la Comisión" que deberá contener "la firma del portavoz del Grupo a que pertenezca el Diputado o de la persona que sustituya a aquél, a los meros efectos de conocimiento".

La ausencia de la firma del Portavoz del Grupo o de la persona que le sustituya, constituye un defecto de trámite que podrá subsanarse, sin embargo, "antes del comienzo de la discusión en Comisión", requisito que limita la libre presentación de enmiendas por los Diputados a través de la exigencia de la denominada "firma de conocimiento del portavoz del Grupo" cuya omisión, llegado el momento de la iniciación del debate en Comisión supone el entendimiento de la enmienda como "improcedente", comportando su decaimiento (SANTAOLALLA, F.: "Derecho parlamentario español". Op. cit., pág. 269).

En todo caso, los requisitos formales para la presentación de enmiendas se agravan en el supuesto de los proyectos de Estatuto de las Comunidades Autónomas del artículo 151 de la Constitución, respecto de los cuales, el artículo 137.1 del Reglamento del Congreso exige para la presentación de los "motivos de desacuerdo" (término equivalente al de enmiendas) al mismo, que sean "respaldados al menos por un Grupo Parlamentario".

enmiendas previstas reglamentariamente.

Sin embargo, atendiendo al calendario de tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, es posible constatar que el plazo para la presentación de enmiendas al articulado del mismo, rebasa sobradamente el plazo de quince días establecido por el artículo 110.1 del Reglamento de la Cámara, previniendo, además, distintos plazos según se trate de enmiendas "a la totalidad" o de enmiendas "al articulado"⁸⁶.

Las "enmiendas al articulado podrán ser de supresión, modificación o adición" debiendo contener, en los dos últimos casos, "el texto concreto que se proponga" (apartado 4º, artículo 110) concretando, además, el apartado 5º que, a los efectos de la presentación de enmiendas y demás actos del procedimiento legislativo, "cada disposición adicional, final, derogatoria o transitoria tendrá la consideración de un artículo, al igual que el Título de la ley, las rúbricas de las distintas partes en que esté sistematizado, la propia ordenación sistemática y la Exposición de Motivos".

En todo caso, la presentación de enmiendas "al articulado" al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado -que deben entenderse referidas, tanto al articulado propiamente dicho, como a los estados de ingresos o de gastos que se contienen en el mismo-, es regulada en el Reglamento del Congreso de los Diputados con una prevención específica, respecto de la cual no es posible encontrar fundamento constitucional expreso.

El único supuesto en que cabe encontrar una limitación constitucional de este carácter al ejercicio de la facultad de enmienda, consiste en la ausencia de discusión parlamentaria respecto de ciertos créditos (los denominados "fondos consolidados") que, como es el caso de los destinados al pago de los intereses y amortización de la Deuda Pública, según dispone el artículo 135.2 de la Constitución "se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la ley de emisión".

Al margen de este supuesto constitucionalmente previsto, el artículo 134.1 de la Constitución reconoce a las Cortes Generales la facultad de enmienda en relación a los Presupuestos Generales del Estado sin ningún tipo de

⁸⁶Según prevé el apartado 2º del artículo 110 del Reglamento del Congreso, la calificación de las enmiendas corresponde a la Mesa de la Comisión competente, estableciendo la Resolución de la Presidencia de 12 de Enero de 1.983, que "contra el acuerdo de calificación de la Mesa de la Comisión el Diputado o el Grupo Parlamentario enmendantes podrán interponer reclamación ante la Mesa de la Cámara" (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, núm. 10-I. Serie H, de 25 de Enero de 1.983).

restricción⁸⁷.

No obstante, la presentación de enmiendas al articulado del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado viene a ser restringida mediante la previsión contenida en el apartado 3 del artículo 133 del Reglamento del Congreso, que exige, en el supuesto de 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". De este modo, se imposibilita que "los dos aspectos más importantes: el cálculo de los ingresos generales (la presión fiscal real) y la estructura política del gasto público", puedan ser efectivamente modificados por las Cámaras, al tiempo que "elimina la posibilidad de pedir desde el exterior de la responsabilidad gubernamental un aumento de gastos sin el correspondiente aumento de ingresos"⁸⁸.

Asimismo, en relación a las enmiendas que supongan "una minoración de ingresos", el apartado 4 del artículo 133 del Reglamento del Congreso, llevando a cabo una ampliación de la previsión contenida en el artículo 134.6 de la Constitución, impone la "conformidad del Gobierno para su tramitación", aunque cabría la posibilidad de aplicar el procedimiento a tal efecto en el artículo 111, apartados 2, 3 y 4 del Reglamento del Congreso de los Diputados (referido al supuesto de la presentación de enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos establecidos en la Ley de Presupuestos ya en vigor)⁸⁹.

En todo caso, "la *negativa del Gobierno a dar su conformidad* a este tipo de enmiendas supone la *imposibilidad de tramitarla* y, por ello, su debate y votación". Por lo tanto, se atribuye al Gobierno la capacidad "de rechazar la enmienda",

⁸⁷Esta consideración se refuerza, además, a través del análisis de la tramitación parlamentaria de los citados apartados en los Debates constituyentes donde, según se ha señalado los apartados 5º y 6º del artículo 134 de la Constitución formaban originariamente un único apartado, aunque, según se ha constatado, el Tribunal Constitucional, parece mantener la interpretación de los Reglamentos parlamentarios al considerar, desde su primera Sentencia Núm. 27/1.981, de 20 de Julio, que la especificidad de la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado respecto de la genérica potestad legislativa de las Cortes Generales proviene "de que su debate está, de alguna manera, restringido por las disposiciones reglamentarias de las Cámaras que regulan su procedimiento" (Fundamento Jurídico 2º).

⁸⁸MOLAS, I. y PITARCH, I.E.: "Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno". Madrid: Tecnos, 1.987, pág. 171.

⁸⁹No obstante, según estima S. MONTEJO VELILLA, debe precisarse 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" ("Aspectos del debate parlamentario de los Presupuestos para 1984". Hacienda Pública Española. Núm. 85, 1.983, pág. 132).

sin que se prevea en el Reglamento del Congreso de los Diputados, "ninguna posible reclamación por parte del enmendante disconforme" contra la negativa a la conformidad del Gobierno. Sin embargo, en opinión de M .A. GARCIA MARTINEZ, se puede entender que tanto el Presidente como la Mesa del Congreso "podrían tener facultades para intentar solucionar la controversia" en el sentido en que se prevé en el artículo 151.5 del Reglamento del Senado⁹⁰.

Esta limitación reglamentaria a la facultad de enmienda del Proyecto de Ley de Presupuestos deriva, en opinión de J. SOLE TURA y M.A. APARICIO PEREZ, de "dos problemas distintos, pero que en los dos Reglamentos se confunden", extendiendo a la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado el supuesto previsto en el artículo 134.6 de la Constitución -"que limita seriamente la iniciativa legislativa de las Cámaras y puede llegar incluso a anularla"⁹¹- , cuando este supuesto, hace referencia "al ejercicio normal de la potestad legislativa por las Cortes Generales y no al ejercicio de la función presupuestaria"⁹².

⁹⁰GARCIA MARTINEZ, M . A.: "El procedimiento legislativo". Op. cit., pág. 253.

⁹¹En opinión de J. SOLE TURA y M.A. APARICIO, la posible utilización del artículo 134.6 de la Constitución como "un instrumento de bloqueo arbitrario por parte del Gobierno", para rechazar una proposición o enmienda parlamentaria, vino a ser puesta de manifiesto en el Congreso de los Diputados "con motivo de una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Comunista de desarrollo del artículo 35.2 de la Constitución.

Esta proposición de ley fue "explícitamente rechazada por el Gobierno invocando el artículo 134.6 de la Constitución", interpretación que no compartía el Grupo Parlamentario proponente por considerar que la misma "no suponía en modo alguno ni aumento de los créditos ni una disminución de los ingresos presupuestarios".

En este sentido, la Junta de Portavoces arbitró "una solución de compromiso" consistente en "incluir en la proposición de ley una disposición adicional que retrasaba la entrada en vigor de la misma hasta el siguiente ejercicio presupuestario", transformando, de este modo, la oposición del Gobierno "en un auténtico veto suspensivo" ("Las Cortes Generales en el sistema constitucional". Op. cit., págs. 204-205).

⁹²SOLE TURA, J. y APARICIO PEREZ, M.A.: "Las Cortes Generales en el sistema constitucional". Op. cit., pág. 203.

No obstante, la restricción de la facultad de enmienda al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado resulta admitida por J. GARCIA GARCIA, diferenciando, a este respecto, entre la "función de *legislar*", donde una restricción de las competencias y potestades del Parlamento sería contraria a la esencia misma del sistema; y la "función de *presupuestar*", en la que tales limitaciones resultan perfectamente admisibles ("Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado". En "Funciones financieras de las Cortes Generales". Madrid: Congreso de los Diputados, 1.985, pág. 292.

En todo caso, la interpretación en la propia Cámara de las limitaciones reglamentarias a la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria resulta discordante. Así, durante la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.985, al amparo del artículo 133.3 del Reglamento de la Cámara, 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". Por su parte, la Mesa del Congreso, rechazó el escrito de impugnación presentado donde "se alegaba, además de otros extremos, la prevalencia de lo que prevé el artículo 134.6 de la Constitución, de mayor amplitud, sobre la exigencia reglamentaria".

Sin embargo, en otro supuesto, la Mesa de la Comisión admitió una serie de enmiendas que proponían aumento de crédito en una sección sin ofrecer una baja equivalente en el conjunto del Proyecto de Presupuestos, que fueron posteriormente rechazadas por la Mesa de la Cámara⁹³.

Además, la introducción de las técnicas de presupuestación funcional, en tanto afectan a la estructura de los Presupuestos Generales del Estado, ha venido a plantear problemas derivados de la falta de congruencia entre la presupuestación por programas y la regulación del Reglamento del Congreso de los Diputados, donde la presentación de enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, se articula a través del concepto de "Sección", propio de la presupuestación orgánica.

De este modo, la publicación del Calendario de tramitación de los Presupuestos Generales del Estado para 1.997 se acompaña de la resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, que exige "como condición de admisión a trámite", que las enmiendas que se presenten indiquen, necesariamente, no sólo el crédito a que afectan dentro de cada Sección, sino también el programa o programas en los que viene a incidir"⁹⁴.

⁹³CAZORLA PRIETO, L.M. : "Las Cortes Generales Parlamento contemporáneo?". Madrid: Cívitas, 1.985, págs. 140-141.

⁹⁴Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 14-2, de 2 de Octubre de 1.996.

Esta es, por otro lado, la opción que, en opinión de S. MONTEJO VELILLA, parece más apropiada a fin de resolver el problema de la referencia del Reglamento del Congreso de los Diputados, al concepto de "Sección", por cuanto que, a su juicio, la sustitución total del concepto de "Sección" por el de "programa", supondría "ignorar a los destinatarios de los créditos que es, en suma, a los que interesa controlar", mientras que la extensión "del mecanismo compensatorio a los Programas", de tal modo que "toda enmienda que propusiera el aumento de créditos en un concepto de una Sección y Programa determinados debería consignar una paralela minoración en otro concepto de los mismos Programa y Sección", tampoco parece, en opinión del autor, una solución apropiada, ya que "sería tanto como impedir el poder de enmienda" ("La aprobación de los

Desde tales premisas, las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997 que proponen un incremento de los créditos deberán consignar, además de una baja de igual cuantía en la misma sección, el programa al que afectan⁹⁵.

Incluso, aunque no se encuentran previstas en el artículo 110.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, cabe la

Presupuestos Generales del Estado. Reflexiones sobre la conveniencia de reformar los Reglamentos de las Cámaras". Op. cit., págs.147-148).

⁹⁵De este modo, la ENMIENDA NUM. 1.127, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 14-6, de 4 de Noviembre de 1.996, pág. 643), tiene el siguiente contenido:

Sección: 19

Servicio: 03

Programa: 313.H Acción en favor de migrantes

Capítulo: 4

Artículo: 49

Concepto: 492

Subconcepto: 00 Pensiones asistenciales para emigrantes

Programa

Alta	Aplicación presupuestaria	Importe en Miles de ptas.
------	---------------------------	---------------------------

313.H	19.313.H.03.492.00	1.508.000
-------	--------------------	-----------

Baja

633.A	31.02.633.A.63	1.508.000
-------	----------------	-----------

No obstante, la especificación de los créditos a los que afectan las enmiendas puede ser mucho menos detallada. Así, la Enmienda Núm. 19, presentada por el Sr. Serrano Vinué (Grupo Parlamentario Popular) (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 14-6, de 4 de Noviembre de 1.996, pág. 308), tiene el contenido siguiente:

AUMENTAR

SECCION: 23

SERVICIO: 08

PROGRAMA: 433.D. Protección y mejora del M.A.

DISMINUIR

SECCION: 23

SERVICIO: 04

PROGRAMA: 511.5. Planificación y concertación.

presentación de enmiendas de devolución que afecten a una "Sección" en su totalidad, utilizando la figura propia de las enmiendas a la totalidad cuya presentación supone un cuestionamiento de "la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley". Este es el caso, a modo de ejemplo, de la Enmienda Núm. 211, presentada por el Grupo Parlamentario Federal Izquierda Unida-Iniciativa por Cataluña, "a la Sección 14 en su totalidad. De devolución"⁹⁶.

Asimismo, desde un punto de vista teórico plantean una especial problemática las enmiendas a la totalidad al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, que propongan un texto alternativo, en relación a las cuales no existe una prohibición expresa en el Reglamento de la Cámara, pudiendo entenderse que constituyen una quiebra de la exclusividad del Gobierno en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado prevista en el apartado 1 del artículo 134 de la Constitución.

Porque, la presentación enmiendas a la totalidad con texto alternativo -no así con las que postulen su devolución al Gobierno-, supone la asunción por parte de la Cámara de una competencia, la "elaboración" de los Presupuestos Generales del Estado que el artículo 134.1 de la Constitución atribuye de modo exclusivo al Gobierno, debiendo entenderse que la facultad de "enmienda" que en el mismo precepto se reconoce a las Cortes Generales, se refiere a la modificación parcial o a la devolución del proyecto al Gobierno, pero no al ejercicio de la iniciativa legislativa en relación a la Ley de Presupuestos.

Este parece ser, por otra parte, el criterio adoptado en la Ley General Presupuestaria, cuyo artículo 55 prevé, en relación al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados, el pronunciamiento de las Cámaras respecto del mismo en tres sentidos, aprobación, enmienda o "devolución".

En la práctica, no son presentadas enmiendas a la totalidad con texto alternativo, sino enmiendas a la totalidad de devolución al Gobierno. Concretamente, como enmiendas a la totalidad que solicitaban la devolución del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997 al Gobierno, fueron presentadas cinco enmiendas que cuestionaban la

⁹⁶Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 14-6, de 4 de Noviembre de 1.996, págs. 359-360.

Esta práctica resulta, a juicio de S. MONTEJO VELILLA, especialmente "condenable", por cuanto "consideran las Secciones como un cuerpo independiente que pudiera desgajarse sin alterar su forma y sustancia del proyecto de Presupuestos Generales" ("La aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Reflexiones sobre la conveniencia de reformar los Reglamentos de las Cámaras". Op. cit., pág. 155).

oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley⁹⁷.

Así, la Enmienda a la totalidad de devolución firmada en primer término por el Sr. Chiquillo Barber (Grupo Mixto-UV), ponía en entredicho el cumplimiento de los Presupuestos presentados y, en particular, criticaba la marginación y la disfuncionalidad que presentan para el desarrollo económico-productivo de la Comunidad Autónoma de Valencia. Por su parte, la Enmienda a la totalidad presentada por la Sra. Lasagabaster Olazábal (Grupo Mixto-EA), se fundaba en la consideración de la carencia absoluta de credibilidad de los Presupuestos por cuanto no es posible alcanzar "unos objetivos a través de unas vías que no tienen solidez".

En la Enmienda a la totalidad presentada por el Sr. Rodríguez Sánchez (Grupo Mixto-BNG), se rechazaba de modo expreso el "objetivo monetarista" basado en "la consecución del euro, como legitimación de la política económica" que sustentaba al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, así como, específicamente, el horizonte "preocupante" que dibujaban los Presupuestos para la Comunidad Autónoma de Galicia.

Asimismo, la Enmienda a la totalidad formulada por el Grupo Parlamentario Socialista, entendía que los Presupuestos presentados "adolecen de graves defectos en su concepción y diseño, no definen una estrategia de política económica adecuada para alcanzar el crecimiento del que depende críticamente el equilibrio presupuestario y no distribuyen equitativamente entre los distintos sectores de la sociedad española el esfuerzo para ello", y la Enmienda a la totalidad firmada por el Grupo Parlamentario Federal IU-IC, provenía de la circunstancia de no compartir "ni los objetivos ni los medios de estos presupuestos", proponiendo al efecto una serie de aspectos que, en su caso, debería contemplar la "reelaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos para 1.997".

También fueron objeto de Enmiendas a la totalidad de devolución, el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, administrativas y del orden social⁹⁸, presentadas por el Sr. Rodríguez Sánchez (Grupo Mixto-BNG); por la Sra. Lasagabaster Olazábal (Grupo Mixto-EA); por el Grupo Parlamentario Socialista; y, por el Grupo Parlamentario Federal IU-IC, cuyas motivaciones, además de resultar de discrepancias esenciales respecto de las líneas generales de fondo contenidas en el Proyecto, ponían de manifiesto, unánimemente, su disconformidad con la heterogeneidad y el gran número de textos legales que resultaban modificados por el mismo, con los consiguientes

⁹⁷Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 14-3, de 16 de Octubre de 1.996, págs. 293-298.

⁹⁸Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 18-3, de 4 de Noviembre de 1.996, págs. 93-96.

riesgos en relación al principio de seguridad jurídica, tal y como había expresado en su informe preceptivo el Consejo Económico y Social.

Incluso, la motivación expresada por el Grupo Parlamentario Federal IU-IC, señalaba que esta práctica, constituye "un complemento eficaz a la aprobación de Decretos-leyes para legislar soslayando, de forma abusiva, la representación de la soberanía popular y la competencia legislativa de las Cortes", teniendo en cuenta, según estimaba el Grupo enmendante, "la remisión por el Gobierno, este año, no de una sola ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado, sino de otros tres Proyectos de Ley, con el mismo destino y paralelos debate y tramitación" consagrando, a su juicio, una restricción ilegítima "de las facultades de examen y enmienda de esta Cámara, sin base constitucional".

Sin embargo, aunque también se presentaron Enmiendas a la totalidad de devolución respecto de los Proyectos de Ley de Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias⁹⁹, del Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de Septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas¹⁰⁰, y del Proyecto de Ley de Medidas de disciplina presupuestaria¹⁰¹, ninguna de las motivaciones contiene una referencia expresa a la disconformidad con la tramitación o la consideración explícita de tales Proyectos de Ley como "de acompañamiento" del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

c) El debate de totalidad del Proyecto de Ley de Presupuestos.

El debate de totalidad del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, previsto con carácter "necesario" por el artículo 134.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, viene a suponer una "especialidad" propia de la tramitación parlamentaria de este Proyecto de Ley, introduciendo una

⁹⁹Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 19-4, de 4 de Noviembre de 1.996, págs. 31-33, formuladas por el Sr. Vázquez Vázquez (Grupo Mixto-BNG); por el Grupo Parlamentario Socialista; y, por el Grupo Parlamentario Federal IU-IC.

¹⁰⁰Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 20-3, de 4 de Noviembre de 1.996, págs. 9-11, presentadas por el Sr. Vázquez Vázquez (Grupo Mixto-BNG); por el Grupo Parlamentario Socialista; y, por el Grupo Parlamentario Federal IU-IC.

¹⁰¹Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 21-3, de 4 de Noviembre de 1.996, presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista, y por el Grupo Parlamentario Federal IU-IC.

excepción a la previsión general contenida en el artículo 112.1 del Reglamento del Congreso, según la cual el debate de totalidad en el Pleno de la Cámara procederá cuando se hubieran presentado, en el "plazo reglamentario", enmiendas a la totalidad¹⁰².

De este modo, en relación al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, el debate de totalidad tiene lugar con total independencia de que se hayan presentado enmiendas de este carácter o no, a fin de permitir una discusión de "las líneas generales del Presupuesto, los contenidos de política económica que conlleva y los fundamentos en que se inspira"¹⁰³.

Sin embargo, según dispone el artículo 134.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, el debate de totalidad del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, tiene como efecto la fijación de las cuantías globales de los estados de los Presupuestos lo que, en opinión de L.M .

¹⁰²A tal efecto, el Reglamento del Congreso de los Diputados previene que el Presidente de la Comisión dará traslado al Presidente de la Cámara de las enmiendas a la totalidad que se hubieran presentado, "para su inclusión en el orden del día de la sesión plenaria en que hayan de debatirse".

Sin embargo, el debate de totalidad no constituye una peculiaridad exclusiva del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, en tanto el artículo 147.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, contempla la celebración de un debate de totalidad ante el Pleno de la Cámara, respecto de los proyectos y proposiciones de ley que postularan la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, el Capítulo II, Sección I del Título I, o al Título II de la Constitución, con la peculiaridad respecto al procedimiento legislativo común de que, en este caso, la superación del debate de totalidad ante el Pleno de la Cámara no supone la remisión a la Comisión correspondiente sino, según prescribe el apartado 2º del artículo 147 del Reglamento del Congreso, la votación respecto al proyecto o proposición de ley en el Pleno, de tal modo que, "si votan a favor del principio de revisión las dos terceras partes de los miembros de la Cámara, el Presidente del Congreso lo comunicará al del Senado", a fin de que se proceda a la votación en la Cámara alta.

En el caso de tratarse de enmiendas a la totalidad presentadas a proposiciones de ley tramitadas en la Cámara, si bien sólo serán admisibles, según dispone el artículo 126.5 del Reglamento del Congreso de los Diputados, las que propongan "texto alternativo", el debate de totalidad respecto de las mismas resulta una "complicación" pues, según constata F. SANTAOLALLA, viene a suponer la segunda lectura "en sesión plenaria" ("Derecho parlamentario español". Op. cit., pág. 272), planteando además, una "contradicción" en el supuesto de la admisión de tales enmiendas a la totalidad "a proposiciones de ley que ya han sido tomadas en consideración, y cuyos principios ya han sido aceptados consecuentemente por la Cámara" ("Derecho parlamentario español". Op. cit., nota 21, pág. 272).

¹⁰³MONTEJO VELILLA, S.: "La aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Reflexiones sobre la conveniencia de reformar los Reglamentos de las Cámaras". Op. cit., pág. 153.

CAZORLA PRIETO, es "tanto como yugular las posibilidades de actuación de las Cámaras"¹⁰⁴.

No obstante, la presentación de enmiendas a la totalidad de devolución al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997 que se está considerando en detalle, viene a subsumir la especificidad propia de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, en el cumplimiento de la normativa general.

Asimismo, la celebración de un debate de totalidad venía impuesta por la presentación de enmiendas de este carácter, respecto del Proyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, del Proyecto de Ley de Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, del Proyecto de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de Septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, y del Proyecto de Ley de Medidas de disciplina presupuestaria.

La exigencia de realizar los debates de totalidad mencionados vino a suponer, en la práctica, la agrupación de todos ellos en un único debate de totalidad. De este modo, el Presidente de la Cámara, señala al inicio de la sesión que "el orden del día" del debate de totalidad hace referencia a "las iniciativas legislativas que, por la Mesa y la Junta de Portavoces se han agrupado para su tramitación conjunta al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997", distribuyéndose al efecto los cinco Proyectos de Ley "en dos bloques".

El primero de los bloques se integra "por el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, el Proyecto de Ley de medidas de disciplina presupuestaria y el de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que se conoce como ley de acompañamiento". El segundo bloque, por su parte, "al que se procederá tras la votación de las enmiendas de totalidad presentadas a estos tres primeros Proyectos", está constituido "por el proyecto de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias y el Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica núm. 8/1.980, de 22 de Septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas"¹⁰⁵.

El desarrollo del debate de totalidad del primero de los

¹⁰⁴No obstante, según constata el autor precitado, "el debate de totalidad ha terminado desde que este precepto es tal sin sentar definitivamente la cifra del artículo primero, que se ha visto afectada por decisiones de la Comisión y del propio Pleno", utilizándose, a tal efecto, el "mecanismo de los ajustes técnicos" (CAZORLA PRIETO, L.M. : "Las Cortes Generales Parlamento contemporáneo?". Op. cit., págs. 138-139).

¹⁰⁵Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. VI Legislatura. Núm. 32. Sesión Plenaria núm. 31, celebrada el martes, 22 de Octubre de 1.996, pág. 1319.

"bloques", en el que se incluía el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, no tiene más peculiaridades respecto de las previsiones generales que la contenida en el apartado 3º del artículo 134 del Reglamento del Congreso de los Diputados, al señalar que los debates y votaciones del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, podrán ser ordenados por el Presidente de la Comisión de Presupuestos y por el Presidente de la Cámara, "de acuerdo con sus respectivas Mesas", en la forma "que más se acomode a la estructura del Presupuesto".

No obstante, la ordenación de los debates de ambos "bloques" establecida por el Presidente de la Cámara viene a ser la misma, con la única variante relativa al inicio del debate respecto del primero de ellos, a través de la intervención en el Pleno de la Cámara del Sr. De Rato y Figaredo (Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda), mientras que la exposición conjunta de los dos Proyectos de Ley que configuran el segundo de los bloques, se realizó, en nombre del Gobierno, por el Ministro de Administraciones Públicas, Sr. Rajoy Brey.

En cumplimiento de la norma general establecida en el artículo 74.2 del Reglamento de la Cámara¹⁰⁶, en el debate de totalidad celebrado en la Sesión del día 22 de Octubre de 1.996 en relación al primero de los "bloques", el Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda (De Rato y Figaredo), expone las líneas esenciales del Proyecto de Ley de Presupuestos comenzando por la enunciación de los grandes objetivos de la política económica que se pretenden alcanzar a través de los Presupuestos, haciendo referencia, de modo

¹⁰⁶A tal efecto, el artículo 74.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, previene que cada una de las enmiendas a la totalidad presentadas "podrá dar lugar a un turno a favor y a otro en contra", regulando, además el tiempo de las intervenciones, señalando que "los turnos serán de quince minutos, y, tras ellos, los demás Grupos Parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excederán de diez minutos".

Pero, además, el artículo 75 del Reglamento del Congreso de los Diputados contiene una serie de precisiones respecto a las intervenciones del Grupo Parlamentario Mixto disponiendo el apartado 1º que "las intervenciones del Grupo Parlamentario Mixto podrán tener lugar a través de un solo Diputado y por idéntico tiempo que los demás Grupos Parlamentarios, siempre que todos sus componentes presentes así lo acuerden y hagan llegar a la Presidencia de la Cámara, por medio del portavoz o Diputado que lo sustituyere, el acuerdo adoptado".

Si no existiera acuerdo entre los miembros del citado Grupo Parlamentario, el apartado 2º del artículo 75 del Reglamento del Congreso de los Diputados, dispone que "ningún Diputado del Grupo Parlamentario Mixto podrá intervenir en turno de Grupo Parlamentario por más de una tercera parte del tiempo establecido para cada Grupo Parlamentario y sin que puedan intervenir más de tres Diputados. En lugar de la tercera parte, el tiempo será de la mitad y en lugar de tres Diputados serán dos, cuando el tiempo resultante de la división por tres no fuera igual o superior a cinco minutos".

explícito, al problema del desempleo, como objetivo primordial de la política económica del Gobierno, en tanto constituye el "compromiso electoral" del Partido Popular y del Presidente del Gobierno en el debate de investidura.

Asimismo, se describe el cuadro macroeconómico que acompaña a los Presupuestos y a la situación de la balanza de pagos en relación al equilibrio exterior, así como a la tendencia decreciente de la inflación y al establecimiento de mecanismos de control del gasto. Seguidamente, enuncia el contenido esencial del presupuesto de gastos y de la política de ingresos, concluyendo su intervención solicitando a la Cámara, "en nombre del Gobierno", el respaldo al Presupuesto y a las leyes que lo acompañan, entendiendo que, con ellos, el Gobierno contribuye de modo efectivo al bienestar de los ciudadanos, a la solución del problema del paro, así como a garantizar la consideración de España entre los "países más prósperos y equilibrados"¹⁰⁷.

En defensa de las enmiendas a la totalidad presentadas a los Proyectos de Ley que integran el primero de los "bloques", se inicia la intervención de los distintos Grupos Parlamentarios, según el orden previamente determinado por la Presidencia, el representante del Grupo Socialista (Borrell Fontelles), tras enunciar las deficiencias del Proyecto de Ley de medidas de disciplina presupuestaria, y del Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, entiende que el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado "carece de equidad" en la distribución de las cargas económicas en la sociedad¹⁰⁸.

La defensa de las enmiendas de totalidad al primero de los "bloques" por el representante del Grupo Parlamentario Federal IU-IC (Anguita González), se fundamenta en la consideración de la incompatibilidad de los Presupuestos con las propuestas y objetivos que informan la visión de política económica y social sustentada por este Grupo Parlamentario, poniendo de manifiesto, explícitamente, la contradicción de los Presupuestos que presenta el Gobierno con el Título VIII y con "el espíritu y la letra" del artículo 31 de la Constitución, siendo, según estima, "socialmente insolidarios y manifiestamente injustos", además de asentarse en bases completamente inconsistentes, considerándolos "víctimas de una operación de manipulación contable"¹⁰⁹.

¹⁰⁷Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. VI Legislatura. Núm. 32. Sesión Plenaria núm. 31, celebrada el martes, 22 de Octubre de 1.996, págs. 1320-1331.

¹⁰⁸Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. VI Legislatura. Núm. 32. Sesión Plenaria núm. 31, celebrada el martes, 22 de Octubre de 1.996, págs. 1331-1338.

¹⁰⁹Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. VI Legislatura. Núm. 32. Sesión Plenaria núm. 31, celebrada el martes, 22 de Octubre de 1.996, págs. 1339-1344.

Tras las intervenciones de los representantes de estos dos Grupos Parlamentarios interviene de nuevo, en turno de réplica, el Sr. Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda, duplicando los Sres. Borrell Fontelles y Anguita González.

La continuación del debate de totalidad del primero de los "bloques" de Proyectos de Ley tiene lugar en la sesión celebrada el día 23 de Octubre de 1.996, donde intervienen, en defensa de las enmiendas a la totalidad presentadas, como representantes del Grupo Parlamentario Mixto-BNG (Rodríguez Sánchez), quien considera que los Presupuestos no resuelven los grandes problemas del Estado -ni, en particular, los de Galicia-, por entender que parten de un "autoengaño del Gobierno", bien o mal intencionado, y de una "improvisación oportunista con fines privatizadores", siendo, además, a su juicio, "regresivos" desde el punto de vista impositivo y de la capacidad adquisitiva de los trabajadores¹¹⁰.

Por su parte, en opinión de la representante del Grupo Parlamentario Mixto-EA (Lasagabaster Olazábal), los proyectos de ley que se debaten en ese momento son "voluntaristas", por confiar excesivamente en un aumento de ingresos y una reducción de gastos, mencionando la falta de recursos destinados a "inversiones en infraestructura, industria e investigación y desarrollo", entendiéndolo, en última instancia, que debe desarrollarse "una política de verdadero crecimiento real"¹¹¹.

En defensa de las enmiendas a la totalidad presentadas por el Grupo Mixto-UV (Chiquillo Barber), se enuncian algunos datos macroeconómicos que cuestionan la realidad de las estimaciones del Gobierno, criticando, además, el recorte de las inversiones en infraestructuras en la Comunidad Valenciana, superior al resto de las Comunidades, concluyendo la intervención afirmando que los Presupuestos "son insolidarios" para la citada Comunidad Autónoma¹¹².

El Sr. Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda contesta a los tres enmendantes que, por su parte, hacen uso del turno de réplica, abriéndose a continuación un turno de fijación de posiciones en el que intervienen representantes del Grupo Parlamentario Convergència i Unió (Molins i Amat), del Grupo Parlamentario Vasco (Zabalía Lezamiz), y del Grupo Parlamentario Canario (Mauricio

¹¹⁰Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. VI Legislatura. Núm. 33. Sesión Plenaria núm. 32, celebrada el miércoles, 23 de Octubre de 1.996, págs. 1373-1375.

¹¹¹Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. VI Legislatura. Núm. 33. Sesión Plenaria núm. 32, celebrada el miércoles, 23 de Octubre de 1.996, págs. 1375-1377.

¹¹²Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. VI Legislatura. Núm. 33. Sesión Plenaria núm. 32, celebrada el miércoles, 23 de Octubre de 1.996, págs. 1377-1380.

Rodríguez), a los que contesta sucesivamente el Vicepresidente Segundo y Ministro de Economía y Hacienda, cerrando el turno de fijación de posiciones el representante del Grupo Parlamentario Popular (De Grandes Pascual).

Concluido el debate de totalidad, en cumplimiento del artículo 112.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se someten a votación las enmiendas presentadas, comenzando en primer término, por las referidas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, en segundo término, las dirigidas al Proyecto de Ley de medidas de disciplina presupuestaria y, por último, las presentadas al Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, siendo todas rechazadas¹¹³.

La superación del debate de totalidad por los Proyectos de Ley de medidas de disciplina presupuestaria y de medidas fiscales, administrativas y del orden social, viene a suponer su remisión, según dispone el apartado 5 del artículo 112 del Reglamento de la Cámara, "a la Comisión para proseguir su tramitación". Sin embargo, el artículo 134.1 del Reglamento de la Cámara determina taxativamente, que tras el debate de totalidad del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, su remisión "inmediata" a la Comisión de Presupuestos.

Tras el debate en el Pleno del segundo de los "bloques" de Proyectos de Ley, con idéntico procedimiento al descrito anteriormente respecto al "bloque" primero, se someten a votación las enmiendas a la totalidad presentadas al Proyecto de Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, y al Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de Septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, siendo rechazadas todas ellas, con los mismos efectos descritos en el supuesto anterior.

¹¹³El apartado 3º del artículo 112 del Reglamento de la Cámara establece que "el Presidente someterá a votación las enmiendas a la totalidad defendidas, comenzando por aquellas que propongan la devolución del proyecto del Gobierno", de tal modo que "si el Pleno, acordare la devolución del proyecto, éste quedará rechazado y el Presidente del Congreso lo comunicará al del Gobierno".

En segundo término serán votadas las enmiendas a la totalidad de texto alternativo respecto de las cuales, el apartado 5º del artículo 112 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que si el Pleno aprobara una enmienda de esta naturaleza "se dará traslado del mismo a la Comisión correspondiente, publicándose en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y procediéndose a abrir un nuevo plazo de presentación de enmiendas, que sólo podrán formularse sobre el articulado", lo que supone el inicio de la tramitación parlamentaria de un texto normativo de iniciativa parlamentaria.

d) La tramitación en la Comisión de Presupuestos.

La superación del "obligado" debate de totalidad del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, el texto inicia la tramitación en la Comisión de Presupuestos¹¹⁴, prevista como Comisión Permanente Legislativa por el artículo 46.1.7 del Reglamento de la Cámara¹¹⁵, y que, en cumplimiento

¹¹⁴En el caso de tratarse de un proyecto de ley ordinario, tras la superación, si procede, del debate de totalidad o, en todo caso, el plazo de presentación de enmiendas, el texto normativo inicia el procedimiento en la Comisión correspondiente.

No obstante, el Reglamento del Congreso de los Diputados prevé como especialidad del procedimiento legislativo, el supuesto de la tramitación de un proyecto de ley en lectura única, consistente en la supresión de la intervención de la Comisión correspondiente, tramitándose el proyecto o proposición de ley con la intervención exclusiva del Pleno.

Según prescribe el artículo 150.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, este procedimiento puede ser utilizado "cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley tomada en consideración lo aconsejen o su simplicidad de formulación lo permita", decisión que corresponderá al Pleno de la Cámara "a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces".

La adopción de este acuerdo supondrá la realización de un debate sujeto a las normas establecidas para los de totalidad, sometiéndose seguidamente el conjunto del texto a una sola votación" (apartado 2º). La superación de la votación supondrá la aprobación del texto y su consiguiente remisión al Senado. En el caso de no superarse la votación, el texto se entenderá rechazado (apartado 3º).

Asimismo, una especialidad contemplada por el Reglamento del Congreso de los Diputados en relación a la tramitación de los proyectos de Estatuto de las Comunidades que accedan por la vía del artículo 151 de la Constitución, consiste en la creación de una Comisión conjunta, integrada por la Comisión Constitucional del Congreso y una Delegación de la Asamblea proponente (artículo 137.2), cuyas Ponencias procederán de modo conjunto "al estudio de los motivos de desacuerdo formulados al proyecto de Estatuto" (artículo 140.1), proponiendo la redacción de un texto definitivo que, sin embargo, será sometido a votación por separado en cada una de las Ponencias (artículo 140.2). La Comisión Constitucional y la Delegación de la Asamblea proponente se reunirán conjuntamente, para el debate del "informe de la Ponencia conjunta, con los textos acordados, los discordantes en su caso, y los votos particulares, si los hubiere" (artículo 141.2), si bien la votación de los mismos será por separado en cada una de ellas (artículo 142.2), al igual que la votación de conjunto del texto prevista en el artículo 143.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

¹¹⁵El Reglamento del Congreso de los Diputados prevé, en este sentido, como Comisiones Permanentes Legislativas (artículo 46.1) según la reforma de 26 de Septiembre de 1.996 (B.O.E. de 12 de Noviembre): Constitucional; Asuntos Exteriores; Justicia e Interior; Defensa; Educación y Cultura; Economía, Comercio y Hacienda; Presupuestos; Agricultura, Ganadería y Pesca; Industria, Energía y Turismo; Infraestructuras; Política Social y Empleo; Sanidad y Consumo; Régimen de las Administraciones Públicas; Medio Ambiente.

del apartado 3 del artículo 75 de la Constitución, no podrá ser en ningún caso, una Comisión con competencia legislativa plena reservando, de este modo, el conocimiento y el pronunciamiento sobre el proyecto de Ley de Presupuestos al Pleno de la Cámara¹¹⁶.

La organización de la Comisión de Presupuestos se adecúa a los criterios generales del resto de las Comisiones de la Cámara¹¹⁷. Su composición viene determinada, asimismo, por un

Por su parte, el apartado 2º del artículo 46 reconoce como Comisiones Permanentes, "las que deban constituirse por disposición legal", cuyo número ha aumentado sustancialmente tras la reforma del Reglamento de 1.993 y que, en todo caso, deberán constituirse "dentro de los diez días siguientes a la sesión constitutiva del Congreso" (apartado 3º, artículo 46).

Asimismo, el artículo 50 del Reglamento del Congreso de los Diputados, prevé la posibilidad de que "el Pleno de la Cámara, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, podrá acordar la creación de otras Comisiones que tengan carácter permanente durante la legislatura en que el acuerdo se adopte", estableciendo además, que "el acuerdo de creación fijará el criterio de distribución de competencias entre la Comisión creada y las que, en su caso, puedan resultar afectadas".

En última instancia, el artículo 47 del Reglamento del Congreso prevé la existencia de la "Comisión de Reglamento" que estará integrada "por el Presidente de la Cámara, que la presidirá, por los demás miembros de la Mesa del Congreso y por los Diputados que designen los Grupos Parlamentarios, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 40 de este Reglamento", donde se previene que las Comisiones creadas en el Congreso de los Diputados, "salvo precepto en contrario, estarán formadas por los miembros que designen los Grupos Parlamentarios en el número que, respecto de cada uno, indique la Mesa del Congreso, oída la Junta de Portavoces, y en proporción a la importancia numérica de aquéllos en la Cámara".

¹¹⁶Según acuerdo de la Mesa de la Cámara, el Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, el Proyecto de Ley de Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, el Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y el Proyecto de Ley de Medidas de disciplina presupuestaria, son tramitados en el seno de la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda (Vid. respectivamente el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A: Proyectos de Ley. Núms. 18-1; 19-1; 20-1 y 21-1).

Asimismo, respecto de los Proyectos de Ley de Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias, el Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y el Proyecto de Ley de Medidas de disciplina presupuestaria, se determina, además, su tramitación, de acuerdo con el artículo 109 del Reglamento del Congreso de los Diputados "por el procedimiento de urgencia" (Vid. respectivamente el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A: Proyectos de Ley. Núms. 19-1; 20-1 y 21-1).

¹¹⁷A tal efecto, las Comisiones, en los casos en que proceda de conformidad con el Reglamento de la Cámara, eligen "de entre sus miembros", según el artículo 41 del Reglamento del Congreso de los Diputados "una Mesa, compuesta por un

acuerdo general relativo a las Comisiones respecto de las cuales no exista una composición predeterminada reglamentariamente, que será adoptado por la Mesa de la Cámara, oída la Junta de Portavoces¹¹⁸.

En el desarrollo de sus funciones, las Comisiones disponen de la asistencia y asesoramiento de un personal especializado¹¹⁹

Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios", en un procedimiento que se ajustará "de acuerdo con lo establecido para la elección de la Mesa del Congreso, adaptado al distinto número de puestos a cubrir".

Con carácter general el artículo 42 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone, asimismo que "las Comisiones serán convocadas por su Presidente, de acuerdo con el del Congreso, por iniciativa propia o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los miembros de la Comisión", pudiendo el Presidente del Congreso "convocar y presidir cualquier Comisión aunque sólo tendrá voto en aquellas de que forme parte", mientras que el apartado 2º del artículo 67 del Reglamento del Congreso de los Diputados, establece que "el orden del día de las Comisiones será fijado por su respectiva Mesa, de acuerdo con el Presidente de la Cámara, teniendo en cuenta el calendario fijado por la Mesa del Congreso", pudiendo ser alterado el orden del día de la Comisión "por acuerdo de ésta, a propuesta de su Presidente o a petición de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Diputados miembros de la misma" (artículo 68.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados).

En principio, las Comisiones "conocerán de los proyectos, proposiciones o asuntos que les encomiende, de acuerdo con su respectiva competencia, la Mesa del Congreso" (artículo 43.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados). Sin embargo, el apartado 2º del artículo 43 prevé la posibilidad de que "la Mesa del Congreso, por propia iniciativa o a petición de una Comisión interesada, podrá acordar que sobre una cuestión que sea de la competencia principal de una Comisión, informe previamente otra u otras Comisiones".

¹¹⁸Concretamente, según el acuerdo adoptado a tal efecto el 9 de Mayo de 1.996, se determina que las Comisiones estén compuestas por 41 miembros, con la siguiente distribución:

- 17 del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso.
- 14 del Grupo Socialista del Congreso.
- 4 del Grupo Parlamentario Federal IU-IC.
- 3 del Grupo Parlamentario Catalán (CiU).
- 1 del Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV).
- 1 del Grupo Parlamentario Mixto (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie E: Otros Textos. Núm. 10, de 14 de Mayo de 1.996).

¹¹⁹Así, según el acuerdo adoptado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en reunión conjunta del día 26 de Junio de 1.989, aprobaron las "Normas sobre régimen de asesoramiento a las Comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado" donde, a través de la creación de las denominadas "Unidades de Asesoramiento Parlamentario", se encomiendan a los Letrados de las Cortes Generales, en la "función de asesoramiento técnico-jurídico a las Comisiones", mientras la norma Cuarta prevé que los Letrados de las Cortes

y, concretamente, en relación a la Comisión de Presupuestos, las normas de la Mesa del Congreso de los Diputados sobre organización de la Secretaría General del Congreso, de 29 de Noviembre de 1.982, contemplaban en su artículo 8 la creación en la Comisión de Presupuestos del "Servicio de Asesoramiento Económico-Financiero", bajo la dependencia inmediata del Letrado Jefe de la Secretaría de la Comisión¹²⁰.

Asimismo, la Comisión de Presupuestos nombra en su seno una Ponencia¹²¹, a quien, a la vista de las enmiendas presentadas, emitirá el Informe relativo al Proyecto de Ley de Presupuestos.

El trabajo desarrollado por las Ponencias consiste, según afirma M .A. GARCIA MARTINEZ, en el "estudio, no deliberación, de las enmiendas presentadas al articulado"¹²², constituyendo una fase "decisiva" en el trabajo legislativo parlamentario, en tanto, en opinión de F. SANTAOLALLA, "la reserva de sus reuniones", al no encontrarse presentes los medios informativos, facilita la negociación y el acuerdo entre los Grupos parlamentarios respecto de los proyectos de ley. Además, "el tamaño más reducido de las Ponencias", les permite desarrollar "un trabajo más detenido y profundo" sobre los textos legislativos y sus enmiendas¹²³.

Generales, desarrollen tareas de "apoyo del trabajo legislativo de las Comisiones" (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie E: Otros Textos. Núm. 199, de 25 de Julio de 1.989).

¹²⁰Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. II Legislatura. Núm. 1-I, de 3 de Diciembre de 1.982.

¹²¹Con carácter general, el artículo 113.1 del Reglamento de la Cámara determina que la Comisión a la que corresponda el conocimiento de un determinado texto normativo para su tramitación legislativa, procederá a nombrar "en su seno uno o varios ponentes para que, a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado, redacte un informe en el plazo de quince días", si bien el apartado 2º del citado precepto admite que podrá ser prorrogado por la Mesa de la Comisión "cuando la trascendencia o complejidad del proyecto de ley así lo exigiere".

Al igual que sucede respecto a la composición de las Comisiones, según la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 14 de Mayo de 1.996, las Ponencias colegiadas "se compondrán de 10 miembros, de los que tres pertenecerán al Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, dos al Grupo Socialista del Congreso y uno a cada uno de los Grupos Parlamentarios Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, Catalán (Convergència i Unió), Vasco (EAJ-PNV), de Coalición Canaria y Mixto" (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie E: Otros textos. Núm. 11, de 16 de Mayo de 1.996).

¹²²GARCIA MARTINEZ, M .A.: "El procedimiento legislativo". Op. cit., pág. 256.

¹²³SANTAOLALLA, F.: "Derecho parlamentario español". Op. cit., pág. 273.

En relación al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997¹²⁴, el Informe de la Ponencia no recoge ninguna de las enmiendas presentadas al mismo, de tal modo que la Comisión de Presupuestos inicia el debate y votación directamente sobre el texto del Proyecto de Ley de Presupuestos¹²⁵.

¹²⁴Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 14-8, de 8 de Noviembre de 1.996.

Asimismo, con fecha de 8 de Noviembre, fueron remitidos a la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda los Informes de la Ponencia relativos a los Proyectos de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 18-5, de 8 de Noviembre de 1.996), de Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 19-6, de 8 de Noviembre de 1.996), de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de Septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 20-5, de 8 de Noviembre de 1.996), y de Medidas de Disciplina Presupuestaria (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 21-5, de 8 de Noviembre de 1.996).

¹²⁵Respecto del carácter público o secreto de las sesiones de las Comisiones, el artículo 64.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone que "las sesiones de las Comisiones no serán públicas", añadiendo a continuación que "no obstante, podrán asistir los representantes debidamente acreditados de los medios de comunicación social, excepto cuando aquéllas tengan carácter secreto".

De este modo, parece desprenderse del último inciso del artículo 64.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, el carácter secreto de las sesiones de las Comisiones deberá ser acordado expresamente y, por lo tanto, constituye la regla excepcional, de ahí que el apartado 2º del artículo 64, afirme que "las sesiones de las Comisiones, incluidas las de Investigación, serán secretas cuando lo acuerden por mayoría absoluta de sus miembros, a iniciativa de su respectiva Mesa, del Gobierno, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de sus componentes", estableciendo, en todo caso, en el apartado 3º de dicho precepto, el carácter secreto de "las sesiones y los trabajos de la Comisión del Estatuto de los Diputados y de las Comisiones de Investigación".

En opinión de M .A. GARCIA MARTINEZ, partiendo de la consideración de que "el principio de publicidad de los trabajos y decisiones parlamentarios deriva del carácter representativo del Parlamento y, en el caso de las leyes, de la concepción de las mismas como emanación de la voluntad de la comunidad que hace que su derecho a estar enterada del desarrollo de la labor legislativa por sus representantes sea primordialmente respetado", lo que obliga "a la publicidad de la actividad legislativa de la Cámara en Pleno", sin embargo, "el tema no es tan evidente" cuando nos referimos a la de los trabajos de las Comisiones.

Porque, según estima la autora precitada, "el trabajo de una Comisión es eminentemente técnico de preparación de informes y dictámenes que tienen, además, un contenido provisional, pues sólo el Pleno tiene en principio facultades para pronunciarse definitivamente sobre ellos".

Al igual que en el debate de totalidad, el desarrollo del debate en la Comisión de Presupuestos podrá ser adecuado por el Presidente de la Comisión, según la facultad reconocida en el artículo 134.3 del Reglamento de la Cámara, con la finalidad de emitir el correspondiente Dictamen¹²⁶.

En este sentido, el Presidente de la Comisión de Presupuestos (Don Narcís Serra i Serra), tras el análisis por la Mesa de "la mejor forma de ordenar este debate", propone a los Sres. Diputados, la iniciación del proyecto de ley "abordándolo título por título" e inmediatamente a continuación, entrar en el debate de las secciones, "también sección por sección", con independencia de "votar artículo por artículo" en su momento¹²⁷.

En relación a la dinámica del debate, el Presidente de la Comisión señala que éste se desarrollará mediante el otorgamiento de la palabra por diez minutos "a cada grupo una vez por cada título o por cada sección" en relación a los que haya presentado enmiendas, debiendo defender sus propias enmiendas y posicionarse sobre las de los otros grupos, si considera que debe hacerlo¹²⁸.

Desde tales premisas, la publicidad de los trabajos de las Comisiones introduce, a juicio de la autora, "un elemento, en primer lugar, entorpecedor de su desarrollo, pero además, y esto es más grave, puede distorsionar gravemente el contenido de su trabajo al obligar a los parlamentarios miembros de una Comisión a adoptar comportamientos concretos sobre los textos sometidos a estudio que responden más bien a la proyección de una imagen frente a la opinión pública que a la función propia de la Comisión como órganos de trabajo interno de la Cámara" (GARCIA MARTINEZ, M .A.: "El procedimiento legislativo". Op. cit., págs. 174-175).

¹²⁶Con carácter general la elaboración del Dictamen deberá tener lugar en el plazo máximo de dos meses -"excepto en aquellos casos en que la Constitución o este Reglamento impongan un plazo distinto o la Mesa de la Cámara, atendidas las circunstancias excepcionales que puedan concurrir, acuerde ampliarlo o reducirlo" (artículo 43.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados)-, "que sirva de punto de referencia para la posterior deliberación en el Pleno y la consiguiente formación de la voluntad del mismo respecto del proyecto debatido" (GARCIA MARTINEZ, M . A.: "El procedimiento legislativo". Op. cit., pág. 173).

¹²⁷Con carácter general, el desarrollo del debate en Comisión, según dispone el artículo 114 del Reglamento del Congreso de los Diputados, "se hará artículo por artículo", y en relación a cada uno de ellos "podrán hacer uso de la palabra los enmendantes al artículo y los miembros de la Comisión".

En todo caso, será de aplicación a todo proyecto de ley objeto de debate y votación en Comisión, la exigencia establecida en el artículo 69 del Reglamento de la Cámara, relativa a la "previa distribución, a todos los Diputados con derecho a participar en el Pleno o en la Comisión, en su caso, al menos con cuarenta y ocho horas de antelación, del informe, dictamen o documentación que haya de servir de base en el mismo, salvo acuerdo en contrario de la Mesa del Congreso o de la Comisión, debidamente justificado".

¹²⁸Con carácter general, la duración de las intervenciones del debate, donde cabrá "un turno a favor y otro en contra", se encuentra regulada en el apartado

En el caso de grupos que no tengan enmiendas al título en concreto que se debata o a la sección que sea objeto de discusión, se determina concederles "un turno de cinco minutos, no ya para defender sus propias enmiendas, puesto que éstas no existen, sino simplemente para posicionarse, si lo estiman oportuno, sobre las enmiendas de los demás grupos"¹²⁹.

1º del artículo 74 del Reglamento del Congreso de los Diputados disponiendo al efecto que, "salvo precepto de este Reglamento en contra, no excederá de diez minutos". Sin embargo, tales plazos deben entenderse como máximos ya que el artículo 115.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, reconoce al Presidente de la Comisión, "de acuerdo con la Mesa de ésta", la facultad de "establecer el tiempo máximo de la discusión para cada artículo, el que corresponda a cada intervención, a la vista del número de peticiones de palabra y el total para la conclusión del dictamen".

Por su parte, el apartado 2º del artículo 114 dispone que "las enmiendas que se hubieren presentado en relación con la Exposición de Motivos se discutirán al final del articulado, si la Comisión acordare incorporar dicha Exposición de Motivos como Preámbulo de la ley".

¹²⁹Con carácter general, durante la discusión de un artículo, la Mesa de la Comisión "podrá admitir a trámite nuevas enmiendas que se presenten en este momento por escrito por un miembro de la Comisión, siempre que tiendan a alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo", pudiendo se admitidas a trámite, asimismo, "enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales" (artículo 114.3 Reglamento del Congreso de los Diputados).

En todo caso, dado que el debate en Comisión se concreta, por naturaleza, en un objeto, para evitar posibles desviaciones de los diputados, el Presidente de la Comisión podrá hacer una llamada "a la cuestión" e, incluso retirar la palabra al interviniente, amén de otras posibles intervenciones como las "llamadas al orden a la Cámara o a alguno de sus miembros o al público" (artículo 70.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados).

Las intervenciones de los miembros de la Cámara pueden ser incidentales o sustantivas originando, en el primero de los casos, "un pequeño debate que se superpone al principal que, en principio, no se ve afectado sino, acaso, retrasado" a través de las llamadas a Reglamento, reguladas en el artículo 72, respecto de las cuales se prevé la resolución de la Presidencia sin debate, o las alusiones, previstas en el artículo 71, resueltas a través de la concesión del uso de la palabra al aludido "por tiempo no superior a tres minutos para que, sin entrar en el fondo del asunto en debate, conteste estrictamente a las alusiones realizadas".

Por su parte, las intervenciones "o proposiciones sustantivas" (según la denominación utilizada por M. A. GARCIA MARTINEZ, vid. "El procedimiento legislativo". Op. cit., pág. 259), pueden tener como efecto "acabar con el debate", mediante la denominada moción de cierre del artículo 76, a través de la cual se procede por la Presidencia, de acuerdo con la Mesa, al cierre de una discusión, "cuando estimare que un asunto está suficientemente debatido", o bien "a petición del portavoz de un Grupo Parlamentario", pudiendo hacer uso de la palabra al respecto de la citada moción, "durante cinco minutos como máximo cada uno, un orador en contra y otro a favor".

Esta ordenación de los debates proporciona, a juicio del Presidente de la Comisión, "la agilidad necesaria para terminar con el tiempo suficiente para que la Comisión de Economía pueda seguir los debates del resto de las leyes de conforman el paquete presupuestario"¹³⁰ poniendo de manifiesto, al mismo tiempo, la diferenciación del debate y votación del articulado y de los estados de ingresos y gastos que integran el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, según dispone el artículo 134.2 del Reglamento de la Cámara.

A pesar del acuerdo inicial de la Mesa de realizar las votaciones "artículo por artículo", el Presidente de la Comisión determina, tras el debate por Títulos, la votación respecto del Título I. No obstante, atendiendo la solicitud del Sr. Gimeno Marín, la votación de la totalidad del Título I con las enmiendas incorporadas se realiza, separadamente, por artículos¹³¹. De este modo, el procedimiento que finalmente se desarrolla a lo largo de todo el Proyecto de Ley consiste, en primer término, en la votación de las enmiendas por Títulos y la votación de totalidad de los Títulos, con las enmiendas incorporadas, con separación de artículos, si existe solicitud expresa de los miembros de la Comisión.

Las Disposiciones adicionales, transitorias, finales y derogatorias que integran el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, se votan individualmente, en relación a las enmiendas presentadas, y en bloque, atendiendo al carácter de las Disposiciones el texto final con las enmiendas incorporadas. A continuación se votan los Anexos del Proyecto y, en última instancia, el texto del Preámbulo.

Concluido el debate y votación del texto articulado, se inicia el debate y votación de las enmiendas presentadas a las Secciones comenzando, según indica la Presidencia de la Comisión, por las Secciones 17, 18 y 19 (respecto de las cuales se habían presentado enmiendas de devolución), continuando el

¹³⁰Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Presupuestos. VI Legislatura. Núm. 95. Sesión núm. 8, celebrada el lunes, 4 de Noviembre de 1.996, pág. 2366.

Concretamente, la Comisión de Presupuestos concluye el debate y votación del Informe de la Ponencia sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, en la Sesión celebrada el día 6 de Noviembre de 1.996 (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Presupuestos. VI Legislatura. Núm. 98. Sesión núm. 10), iniciándose el mismo día 6 de Noviembre, el debate y votación de los restantes Proyectos de Ley en la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Economía, Comercio y Hacienda. VI Legislatura. Núm. 100. Sesión núm. 10).

¹³¹Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Presupuestos. VI Legislatura. Núm. 95. Sesión núm. 8, celebrada el lunes, 4 de Noviembre de 1.996, pág. 2403.

debate y votación de las restantes por su orden¹³².

Finalmente, con fecha de 9 de Noviembre, se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, el Dictamen de la Comisión de Presupuestos y los escritos de mantenimiento de enmiendas para su defensa ante el Pleno¹³³, debiendo ser remitido al Presidente de la Cámara, según dispone el artículo 116 del Reglamento, firmado por el Presidente de la Comisión y por uno de los Secretarios, a efectos de la tramitación subsiguiente que proceda.

¹³²Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisiones: Presupuestos. VI Legislatura. Núm. 95. Sesión núm. 8, celebrada el lunes, 4 de Noviembre de 1.996, pág. 2408.

¹³³Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A: Proyectos de Ley. VI Legislatura. Núm. 14-9, de 19 de Noviembre de 1.996.

Habiéndose publicado con fecha de 18 de Noviembre los restantes Dictámenes de los Proyectos de Ley emitidos por la Comisión de Economía, Comercio y Hacienda, de Medidas Fiscales, administrativas y del orden social (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 18-6), de Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 19-7), de Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de Septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 20-6), y de Medidas de disciplina presupuestaria (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 21-6).

No obstante, con carácter general, cabe la defensa en el Pleno, exclusivamente por los Grupos Parlamentarios, de "los votos particulares y enmiendas que, habiendo sido defendidos y votados en Comisión y no incorporados al dictamen", con el requisito de previa comunicación "en escrito dirigido al Presidente de la Cámara", dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes "a la fecha de terminación del dictamen" (artículo 117 del Reglamento del Congreso de los Diputados).

e) La deliberación en el Pleno del Congreso de los Diputados¹³⁴.

La tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado culmina, en el Congreso de los Diputados, a través del denominado "debate final de los Presupuestos Generales del Estado en el Pleno de la Cámara", desarrollado sobre la base del Dictamen aprobado por la Comisión de Presupuestos¹³⁵.

¹³⁴En todo caso, este trámite del procedimiento puede no existir si ha sido utilizada la previsión del artículo 75.2 de la Constitución española, donde se contempla la posibilidad de que las Cámaras deleguen en las Comisiones Legislativas Permanentes "la aprobación de proyectos o proposiciones de ley", teniendo en todo caso, el Pleno la facultad de "recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley que haya sido objeto de esta delegación" y excluyendo de la misma, "la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado" (apartado 3º).

De este modo, se trata, según la regulación constitucional de un supuesto de delegación facultativa, aunque el tenor del artículo 148.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, establezca la presunción de delegación para todos aquellos proyectos y proposiciones de ley susceptibles de delegación conforme a las previsiones constitucionales, excluyendo de la delegación, en todo caso, "el debate y votación de totalidad o de toma en consideración".

El procedimiento aplicable a la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley objeto de delegación será, según el artículo 148.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, el legislativo ordinario, con la exclusión del trámite de deliberación y votación final en el Pleno, a no ser que éste utilice su facultad de avocación reconocida por el Texto Constitucional.

No obstante, la avocación al Pleno se encuentra regulada en el Reglamento del Congreso de los Diputados mediante el establecimiento de una serie de requisitos que, en cierto modo, suponen límites a la misma. Así, el artículo 149.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados prevé que la Cámara podrá recabar para sí la deliberación y votación final de los proyectos y proposiciones de ley delegados, "en virtud de acuerdo adoptado en la sesión plenaria en que se proceda al debate de totalidad, conforme al artículo 112 de este Reglamento, o a la toma en consideración de proposiciones de ley". En los demás supuestos, la avocación deberá tener lugar "antes de iniciarse el debate en Comisión", debiendo de avocar el Pleno la aprobación final, "a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces" y sometiéndose a votación la propuesta de avocación "sin debate previo".

Las Comisiones Legislativas Permanentes carecerán de competencia legislativa plena respecto de los proyectos o proposiciones de ley que "hubieren sido vetados o enmendados por el Senado, siempre que el veto o las enmiendas hubieran sido aprobados por el Pleno de dicha Cámara" (artículo 149.2 Reglamento del Congreso de los Diputados).

¹³⁵Cabe la posibilidad, sin embargo, contemplada como especialidad del procedimiento legislativo, de que el debate en el Pleno de la Cámara no tenga por

En este sentido, el Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 134.4), contempla como especialidad del debate final del Proyecto de Ley de Presupuestos, su desarrollo "diferenciando el conjunto del articulado de la ley y cada una de sus Secciones" a fin de armonizar el pronunciamiento de la Cámara, tanto en la parte dispositiva como en la parte contable del proyecto de Ley de Presupuestos, con el "marco" en relación al cual pueden haber sido admitidas enmiendas durante la tramitación parlamentaria de dicho Proyecto de Ley¹³⁶.

En todo caso, el Presidente de la Cámara, haciendo uso de la facultad de ordenación del debate reconocida por el artículo 134.3 del Reglamento, determina la iniciación del debate final por el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, articulado y secciones; que continuará con el Proyecto de Ley de medidas de disciplina presupuestaria; el Proyecto de Ley de modificación parcial de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas, del Proyecto de Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y, en último término, del Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, haciendo referencia a la circunstancia de que "los portavoces conocen cuáles has sido las distintas propuestas que han llevado a la ordenación del debate en la forma que tienen"¹³⁷.

El debate de las enmiendas y votos particulares al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para

objeto el Dictamen de la Comisión, sino el texto aprobado previamente por el Pleno, como es el caso, previsto por el artículo 146.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, respecto a los proyectos o proposiciones de ley de reforma constitucional a que se refieren los artículos 166 y 167 de la Constitución española, pues según prevé dicho precepto, una vez aprobado el proyecto o proposición de ley por el Pleno de la Cámara, deberá ser sometido "a una votación final en la que, para quedar aprobado, se requerirá el voto favorable de los tres quintos de los miembros de la Cámara".

¹³⁶Con carácter general, el debate y votación en el Pleno del Congreso de los Diputados se regula por las normas generales contenidas en los Capítulos III y IV del Título IV del Reglamento de la Cámara ya analizados, teniendo en cuenta la previsión general contenida en el artículo 118.1 del Reglamento de la Cámara, en virtud del cual "el debate en el Pleno podrá comenzar por la presentación que de la iniciativa del Gobierno haga un miembro del mismo y por la que del dictamen haga un Diputado de la Comisión, cuando así lo hubiere acordado ésta", intervenciones que, en todo caso, "no podrán exceder de quince minutos".

Durante el debate podrán ser admitidas las "enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales", así como las "enmiendas de transacción entre las ya presentadas y el texto del dictamen cuando ningún Grupo Parlamentario se oponga a su admisión y ésta comporte la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige" (artículo 118.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados).

¹³⁷Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 1.996. VI Legislatura. Núm. 40. Sesión Plenaria núm. 39, celebrada el lunes, 18 de noviembre de 1.996, pág. 1778.

1.997, tiene lugar sin una previsión específica de la Presidencia relativa a su orden sistemático. Así, en la Sesión celebrada el 18 de Noviembre, se debaten en primer término aquellas que se refieren a los Títulos I, II y III y, posteriormente, se debaten de modo conjunto los Títulos IV y VIII, posteriormente, las relativas al Título V y al Título VI. Seguidamente, se votan las enmiendas al Título y, en caso de ser rechazadas, los artículos del dictamen correspondientes al mismo.

A continuación se inicia el debate del Título VII y de las Secciones 32 (Entes Territoriales) y 33 (Fondo de Compensación Interterritorial) del Proyecto de Ley de Presupuestos, "presentados" por el Ministro de Administraciones Públicas (Rajoy Brey), tras el cual tiene lugar la defensa de las enmiendas presentadas al Título VII y las Secciones 32 y 33, a las que contesta el Sr. Ministro y se concede réplica a los enmendantes, duplicando, a su vez, el Sr. Ministro, tras el cual se abre un turno de "fijación de posiciones" de los restantes Grupos Parlamentarios.

Seguidamente se debate la Sección 22 (Administraciones Públicas), presentada también por el Ministro de Administraciones Públicas, desarrollándose turnos de réplica y dúplica, pero sin la apertura de turno de fijación de posiciones, siendo éste el procedimiento seguido en las restantes Secciones.

De este modo, la identidad -a efectos "reglamentarios"-, entre las Secciones y los organismos estatales a quienes corresponde la gestión de los créditos presupuestarios, viene a suponer que en el debate final en el Pleno de la Cámara, de las enmiendas y votos particulares presentados a las Secciones, la defensa por parte de los enmendantes sea precedida de la presentación y defensa de la Sección por el responsable del organismo correspondiente.

Asimismo, se desarrolla debate y votación respecto de enmiendas formulados a RTVE y otros entes públicos, si bien tales enmiendas no son objeto de votación, quedando aprobado el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997 por el Pleno de la Cámara en la Sesión celebrada el día 20 de Noviembre de 1.996¹³⁸, iniciándose, inmediatamente a

¹³⁸Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 1.996. VI Legislatura. Núm. 42. Sesión Plenaria núm. 41, celebrada el miércoles 20 de Noviembre de 1.996.

No obstante, el Reglamento del Congreso de los Diputados, previene distintas especialidades relativas a la aprobación final de determinados proyectos de Ley.

En este sentido, en el supuesto de la aprobación de Leyes Orgánicas, deberá obtener "el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara en una votación final sobre el conjunto del proyecto" (artículo 131.2 Reglamento del Congreso de los Diputados) tal y como exige, por otro lado, el propio artículo 81.2 de la Constitución española. En el caso de que no se

continuación el debate y votación de los restantes Proyectos de Ley¹³⁹.

En cumplimiento del artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se publica con fecha de 27 de Noviembre, el Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados¹⁴⁰ relativo

obtuviera dicha mayoría "el proyecto será devuelto a la Comisión, que deberá emitir nuevo dictamen en el plazo de un mes". El debate del nuevo dictamen elaborado por la Comisión "se ajustará a las normas que regulan los de totalidad" y si en la votación se obtuviera el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara "se enviará al Senado". Si en este debate tampoco se obtuviera la mayoría requerida, se entenderá rechazado el proyecto (artículo 131.3 Reglamento Congreso de los Diputados).

Asimismo, como se ha señalado anteriormente, la aprobación por el Pleno de la Cámara de un proyecto de reforma constitucional en los supuestos de los artículos 166 y 167 de la Constitución española, exige en una "votación final", el "voto favorable de los tres quintos de los miembros de la Cámara" para quedar aprobado (artículo 146.2 Reglamento del Congreso de los Diputados). Por su parte, la apertura del procedimiento de reforma constitucional en el marco del artículo 168 de la Constitución española deberá ser aprobado por el Pleno del Congreso por el voto a favor de "las dos terceras partes de los miembros de la Cámara" (artículo 147.2) y, tras la ratificación del acuerdo de reforma constitucional por las nuevas Cortes Generales, éstas procederán a la tramitación de un nuevo texto constitucional "que para ser aprobado requerirá la votación favorable de las dos terceras partes de los miembros del Congreso" (artículo 147.5 Reglamento del Congreso de los Diputados).

¹³⁹Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. VI Legislatura. Núm. 43. Sesión Plenaria núm. 42, celebrada el jueves, 21 de Noviembre de 1.996; y Núm. 44. Sesión Plenaria núm. 43, celebrada el viernes, 22 de Noviembre.

¹⁴⁰Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 14-10, de 27 de Noviembre de 1.996.

Asimismo, con fecha de 27 de Noviembre, se publican el Texto aprobado por el Pleno del Proyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 18-7, de 27 de Noviembre de 1.996) y el Texto del Proyecto de Ley de Medidas de Disciplina presupuestaria (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 21-7, de 27 de Noviembre de 1.996, que no sufrió alteración en relación al Dictamen de la Comisión y que fue tramitado por el procedimiento de urgencia).

Con fecha de 29 de Noviembre se publican el Texto aprobado por el Pleno del Proyecto de Ley de Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 19-8, de 29 de Noviembre de 1.996) y el Texto aprobado por el Pleno del Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de Septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 20-7, de 29 de Noviembre de 1.996).

al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997 que, según dispone el artículo 120 del Reglamento de la Cámara, será remitido por el Presidente del Congreso, con los antecedentes y los documentos producidos en la tramitación parlamentaria, al Presidente del Senado.

En todo caso, con anterioridad al "debate final" en el Pleno de la Cámara, el Gobierno puede ejercitar su facultad de "retirar" en cualquier momento un proyecto de ley de su tramitación ante la Cámara" (artículo 128 Reglamento del Congreso de los Diputados)¹⁴¹.

3.2.- La tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado en el Senado.

La tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado en el Senado tiene lugar en el marco del procedimiento legislativo (Título IV, Capítulo III) pero, a diferencia del Congreso de los Diputados, el Reglamento del Senado, contempla el procedimiento presupuestario con una cierta entidad propia, al margen de los que denomina "procedimientos legislativos especiales"¹⁴², en el Capítulo III

¹⁴¹El caso de las proposiciones de ley es objeto de una consideración totalmente diferente por el Reglamento de la Cámara, señalando que podrá ser retirada por su proponente con plenos efectos "por sí sola", si la retirada tiene lugar "antes del acuerdo de la toma en consideración", pues una vez adoptado éste, "sólo será efectiva si la acepta el Pleno de la Cámara" (artículo 129 Reglamento del Congreso de los Diputados), debiendo entenderse que, en este caso, también regirá como plazo límite de la retirada de la proposición de ley, la aprobación definitiva por el Pleno de la Cámara.

El supuesto de la retirada de un proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado por el Gobierno no ha tenido lugar hasta la fecha. Sin embargo, fue acordada por el Consejo de Gobierno, en virtud de la previsión establecida al respecto en el artículo 121.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, en relación a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1.995. En relación a esta decisión, se presentaron distintas Proposiciones no de Ley de los Grupos Parlamentarios IU-LV-CA y Grupo Parlamentario Popular. Asimismo, en relación a la citada decisión del Consejo de Gobierno, tuvo lugar la comparecencia, a solicitud propia, del Consejo de Gobierno (también solicitada por el Grupo Parlamentario Popular), a fin de dar cuenta de la retirada del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma (Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía. Cuarta Legislatura. Núm. 42, de 27 de Diciembre de 1.994).

A resultas de la comparecencia del Presidente de la Junta de Andalucía, fueron votadas distintas propuestas de resolución de la Cámara presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios (Parlamento de Andalucía. Diario de Sesiones. IV Legislatura. Año 1.994. Núm. 22. Sesión Plenaria Núm. 13, celebrada el miércoles, 28 de Diciembre de 1.994).

¹⁴²Donde se contemplan como tales, "la tramitación de un proyecto de ley en

"Del procedimiento presupuestario"¹⁴³, de donde se deriva, al menos formalmente, su configuración con un mayor grado de autonomía respecto del procedimiento legislativo común u ordinario, del que le reconoce el Reglamento del Congreso de los Diputados.

Con carácter general, la tramitación parlamentaria en el Senado de cualquier proyecto o proposición de ley, debe atenerse, como peculiaridad propia de la Cámara alta dispuesta por el artículo 90 de la Constitución española, al plazo máximo de "dos meses, a partir del día de la recepción del texto"¹⁴⁴,

lectura única" (Sección primera); "la delegación de la competencia legislativa en las Comisiones" (Sección segunda); "el procedimiento de urgencia" (Sección tercera); "la intervención del Senado en los convenios y acuerdos entre las Comunidades Autónomas y en la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial" (Sección cuarta); "las leyes de armonización de las disposiciones de las Comunidades Autónomas" (Sección quinta); "los Estatutos de Autonomía" (Sección sexta) y "los Tratados y Convenios Internacionales" (Sección séptima).

¹⁴³De este modo, el procedimiento presupuestario en el Senado se diferencia de los "Procedimientos legislativos especiales" regulados en el Capítulo Segundo del Título IV, y que contiene, concretamente, "la tramitación de un proyecto de ley en lectura única" (Sección primera); "la delegación de la competencia legislativa en las Comisiones" (Sección segunda); "el procedimiento de urgencia" (Sección tercera); "La intervención del Senado en los convenios y acuerdos entre las Comunidades Autónomas y en la distribución del Fondo de Compensación Interterritorial" (Sección cuarta); "las leyes de armonización de las disposiciones de las Comunidades Autónomas" (Sección quinta); "Los Estatutos de Autonomía" (Sección sexta) y "los Tratados y Convenios Internacionales" (Sección séptima).

¹⁴⁴La imposición del plazo perentorio de dos meses fijado por el artículo 90 de la Constitución española, es reconocida por el artículo 106.1 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, donde se especifica que "dicho plazo se entiende referido al período ordinario de sesiones" y, en el caso "de que concluyese fuera de este período, se computarán los días necesarios del siguiente hasta completar el plazo de dos meses" (apartado 2º), disponiendo, además, que "lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de la posibilidad de convocar sesiones extraordinarias" (apartado 3º).

El incumplimiento del plazo de dos meses, establecido por el artículo 90.2 de la Constitución constituye, en opinión de P. BIGLINO CAMPOS, una "irregularidad irrelevante" sobre la validez de la ley pues, en este caso, "el plazo tiene como finalidad garantizar la eficacia de la actuación parlamentaria e impedir que, con el simple transcurso del tiempo, el Senado obstaculice la tramitación de la ley" ("Los vicios en el procedimiento legislativo. Op. cit., pág. 124).

El transcurso del plazo establecido sin que exista pronunciamiento alguno por parte del Senado puede ser entendido, en opinión de F. SANTAOLALLA, como confirmación "del texto remitido por el Congreso de los Diputados, de tal suerte que esta última Cámara podría interesar la sanción y promulgación de las leyes de las que no conste la introducción por el Senado de enmiendas o vetos en los plazos mencionados", entendida como consecuencia "puramente facultativa para el Congreso, sin que la misma se imponga necesariamente".

cuya conclusión impone a la Cámara la obligación "mediante mensaje motivado", de oponer su veto o introducir enmiendas al mismo. No obstante, la declaración de urgencia de un proyecto por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados supondrá, según prevé el apartado 3º del artículo 90 de la Constitución española, la reducción del plazo de dos meses "al de veinte días naturales"¹⁴⁵.

La iniciación de la tramitación en el Senado de un texto legislativo se determina por el artículo 104.1 del Texto Refundido del Reglamento de la Cámara, donde se prevé, en primer término, la "publicación" y "distribución" entre los senadores, de los proyectos y proposiciones de ley aprobadas por el Congreso de los Diputados, pudiendo consultarse "la documentación complementaria, si la hubiere", en la Secretaría de la Cámara (apartado 1º).

Asimismo, la Mesa del Senado (o el Presidente de la Cámara, en el caso de que "la Mesa no tenga previsto reunirse en los tres días siguientes a su recepción"), determinará la Comisión competente para conocer el proyecto o proposición de ley, así como el plazo de presentación de enmiendas (artículo

En el caso de interposición de veto o aprobación de enmiendas fuera del plazo preestablecido, en opinión del autor precitado, no supone "ningún obstáculo para que el Congreso delibere y se pronuncie" sobre los mismos "si así lo estima oportuno" ("Derecho parlamentario español". Op. cit., pág. 303).

No obstante, a juicio de M .A. GARCIA MARTINEZ, la consideración de la ausencia de manifestación de voluntad por el Senado como "confirmación" del texto remitido por el Congreso de los Diputados, "choca con el concepto formal de ley como norma emanada de las Cortes Generales, que exige por ello la voluntad concorde de las dos Cámaras manifestada expresamente y de forma indubitada", por lo que, en su opinión, "el silencio del Senado transcurridos los dos meses no se puede presumir como voluntad del Senado a favor del texto aprobado por el Congreso, como tampoco en contra", de tal modo que "al faltar el requisito de la aprobación por ambas Cámaras (artículos 66.2 y 91 CE) no puede considerarse aprobado como ley el proyecto o proposición en cuestión" ("El procedimiento legislativo". Op. cit., pág. 272).

¹⁴⁵En todo caso, el Texto Refundido del Reglamento del Senado, regula la tramitación por el procedimiento de urgencia en el marco de los "Procedimientos legislativos especiales" (Sección tercera), reconociendo la posibilidad de que este procedimiento sea aplicado, además de tras la declaración de la urgencia por el Gobierno y el Congreso de los Diputados, cuando así lo estime "la Mesa del Senado, de oficio o a propuesta de un Grupo parlamentario o de veinticinco Senadores" (artículo 133.1 Texto Refundido del Reglamento del Senado).

Pero, además, el Reglamento de la Cámara prevé, en el marco de la regulación del procedimiento de urgencia, la posibilidad de utilizar un procedimiento "abreviado" en el caso en que no hubiera sido declarado urgente o no pudiera serlo por la Cámara según los requisitos del artículo 133. En este supuesto, "la Mesa del Senado, a propuesta de la Junta de Portavoces, podrá establecer que los proyectos legislativos se tramiten en el plazo de un mes, reduciéndose a la mitad los plazos establecidos en el procedimiento legislativo ordinario" (artículo 136 Texto Refundido del Reglamento del Senado).

104, apartados 2 y 3 Texto Refundido del Reglamento del Senado), reiterando, en el mismo sentido que el Reglamento del Congreso de los Diputados, la preferencia en la tramitación de "los proyectos del Gobierno" sobre las proposiciones de ley (artículo 105 del Texto Refundido del Reglamento del Senado).

En cumplimiento de tales normas generales, así como de las previsiones específicas relativas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, contempladas, en este sentido, en el artículo 148 del Reglamento de la Cámara, donde se reitera la preferencia en la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos (apartado 1), y se determina que su tramitación seguirá el procedimiento legislativo ordinario, salvo lo dispuesto en el capítulo específico (apartado 2), con fecha de 26 de Noviembre, se publica el Texto remitido por el Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, determinando su remisión a la Comisión de Presupuestos¹⁴⁶.

Asimismo, la Mesa del Senado, a propuesta de la Junta de Portavoces, y en virtud del artículo 136 del Reglamento de la Cámara¹⁴⁷, acuerda la tramitación de este Proyecto de Ley en el plazo de un mes, determinando, a tal efecto, que el plazo de presentación de enmiendas finaliza el día 2 de diciembre, a las dieciocho horas.

El procedimiento previsto en el artículo 136 del Texto Refundido del Reglamento del Senado constituye un modelo singular, que no es el procedimiento ordinario, pero tampoco, propiamente, el procedimiento de urgencia, y que ha sido denominado "procedimiento de urgencia alternativo y subsidiario"¹⁴⁸, "procedimiento acelerado"¹⁴⁹, o "procedimiento abreviado, prioritario o de apremio"¹⁵⁰ que, en todo caso, resulta coherente con el carácter preferente de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos.

¹⁴⁶Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 2(a), de 26 de Noviembre de 1.996.

¹⁴⁷El artículo 136 contempla la posibilidad, cuando no sea posible aplicar el artículo 133 del Reglamento, que prevé la tramitación de proyectos declarados urgentes por el Gobierno o por el Congreso de los Diputados, de que la tramitación de un proyecto de ley se tramite "en el plazo de un mes, reduciéndose a la mitad los plazos establecidos en el procedimiento legislativo ordinario".

¹⁴⁸En este sentido se pronuncia SANTAOLALLA, F.: "Derecho parlamentario español". Op. cit., pág. 310.

¹⁴⁹Así lo denomina ALVAREZ CONDE, E.: "Curso de Derecho constitucional". Vol. II: "Los órganos constitucionales del Estado. El Estado autonómico". Madrid: Tecnos, 1.993, pág. 152.

¹⁵⁰En este sentido es calificado por GONZALEZ DEL CAMPO, L.: "Las Leyes de Presupuestos en la Constitución española de 1.978: Configuración constitucional y límites materiales". Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública. Vol. XLV. Núm. 236. Abril-Junio, 1.995, págs. 394-395.

Desde tales premisas, el calendario de tramitación establecido para el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, determinado en la Cámara alta, es el siguiente¹⁵¹:

1. Publicación: 26 de Noviembre.
2. Plazo de presentación de enmiendas: hasta el 2 de diciembre, lunes, a las dieciocho horas.
3. Reunión de la Ponencia: 4 de diciembre, miércoles.
4. Dictamen de la Comisión: 9 al 12 de diciembre.
5. Plazo de presentación de votos particulares: el día siguiente a la aprobación del Dictamen, o el viernes 13 de diciembre, a las catorce horas.
6. Tramitación por el Pleno del Dictamen de la Comisión: 16 a 20 de diciembre.

Con fecha de 26 de Noviembre de 1.996, se publica el Texto remitido por el Congreso de los Diputados relativo al Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social¹⁵², determinando su remisión a la Comisión de Economía y Hacienda, así como su tramitación, el amparo del artículo 136, en el plazo de un mes, fijando como fecha límite para la presentación de enmiendas, el día 2 de Diciembre a las dieciocho horas.

Por su parte, con fecha de 30 de Noviembre de 1.996, se publican el Proyecto de Ley de medidas de disciplina presupuestaria¹⁵³, determinando su remisión a la Comisión de Presupuestos, y la apertura del plazo de presentación de enmiendas hasta el día 4 de Diciembre; el Proyecto de Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias¹⁵⁴, encomendando su conocimiento a la Comisión de Economía y Hacienda, y fijando el plazo de presentación de enmiendas hasta el día 4 de Diciembre; y el Proyecto de Ley de Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de septiembre¹⁵⁵, señalando su remisión

¹⁵¹Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 2(b), de 26 de Noviembre de 1.996.

¹⁵²Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 4(a), de 30 de Noviembre de 1.996.

¹⁵³Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 4(a), de 30 de Noviembre de 1.996. Corrección de errores en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 3(b), de 2 de Diciembre de 1.996.

¹⁵⁴Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 5(a), de 30 de Noviembre de 1.996.

¹⁵⁵Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II:

a la Comisión de Economía y Hacienda, y la apertura del plazo de presentación de enmiendas hasta el día 4 de Diciembre.

La tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos en el Senado, al igual que en el Congreso de los Diputados, se realizará, tomando como punto de referencia el calendario de tramitación publicado, de donde se desprende, en primer término, la ausencia de una previsión específica del trámite parlamentario de las comparecencias de autoridades administrativas a fin de informar sobre el Proyecto de Ley de Presupuestos.

No obstante, tales comparecencias se realizan de hecho, como "comparecencias previas" al debate del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, sobre la base de la previsión contenida en el artículo 67 del Reglamento de la Cámara, que contempla la posibilidad de que las Comisiones puedan reclamar, por mediación del Presidente de la Cámara, la presencia de miembros del Gobierno y de sus Departamentos, de autoridades del Estado, y de otras personas para ser informadas sobre problemas de su competencia¹⁵⁶, previniendo la posibilidad de que, tras la información del Gobierno, pueda abrirse una deliberación con intervención de los Senadores asistentes.

Tales comparecencias, sin embargo, a diferencia de las desarrolladas en el Congreso de los Diputados, únicamente se desarrollan en la Comisión de Presupuestos del Senado, sin que exista ninguna referencia específica por parte del Presidente de la Comisión, al procedimiento de su desarrollo, ni a la significación atribuida a las mismas, si bien, según afirmaba el Presidente de la Comisión de Presupuestos (Don Joan Lerma Blasco), en el momento de su conclusión, tales comparecencias debían haber servido "para aclarar dudas" sobre los Presupuestos Generales del Estado para 1.997¹⁵⁷, llevándose a cabo con carácter previo a la conclusión del plazo de presentación de enmiendas.

En este sentido, a modo de ejemplo, en la Sesión celebrada el 21 de Noviembre de 1.996¹⁵⁸, compareció el Sr. Gobernador del Banco de España (Rojo Duque), a solicitud de los Grupos Parlamentarios Socialista y Popular, interviniendo en primer

Proyectos de Ley. Núm. 6 (a), de 30 de Noviembre de 1.996.

¹⁵⁶ Asimismo, el apartado 2 del citado precepto, prevé la posibilidad de que las "sesiones informativas" sean solicitadas por el Gobierno, para informar sobre cuestiones de su competencia, y con indicación de los puntos a tratar, debiendo ser aprobadas las audiencias "por la Mesa de la Comisión".

¹⁵⁷ Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Comisión de Presupuestos. Año 1.996. VI Legislatura. Núm. 64. Sesión informativa celebrada el lunes, 25 de Noviembre de 1.996.

¹⁵⁸ Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Comisión de Presupuestos. Año 1.996. VI Legislatura. Núm. 62. Sesión Informativa celebrada el jueves, 21 de Noviembre de 1.996.

término el representante del Grupo Parlamentario Socialista (Sr. Granado Martínez), quien solicitaba a la autoridad compareciente, explicara recientes informaciones relativas a la marcha de la economía española, así como distintos aspectos relativos al ajuste presupuestario contemplado en el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado.

El representante del Grupo Parlamentario Popular (Sr. Utrera Mora), solicita información de la autoridad compareciente, relativa la posible reconsideración del informe sobre inflación emitido por el Banco de España con carácter previo a la presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 1.997, así como la evolución macroeconómica que estima de la economía española.

Por su parte, el Sr. Gobernador del Banco de España contesta a las informaciones solicitadas, abriéndose a continuación un turno para realizar puntualizaciones por parte de los representantes de Grupos Parlamentarios, que se cierran con la intervención de la autoridad compareciente, según una ordenación de las intervenciones que se aplicará al resto de las autoridades comparecientes en la Comisión de Presupuestos¹⁵⁹ que comparecen durante los días 22 y 25 de Noviembre de 1.996¹⁶⁰.

¹⁵⁹ Asimismo, comparecen el Sr. Secretario de Presupuestos y Gastos (Folgado Blanco); el Sr. Secretario de Estado de Hacienda (Costa Climent); el Sr. Secretario de Infraestructuras y Transportes (Abril Martorell); el Sr. Presidente del Ente Público Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (Piña Saiz); el Sr. Presidente del Ente Público Puertos del Estado (Osorio Páramo); el Sr. Director General del Organismo Autónomo Correos y Telégrafos (Esteruelas Hernández); el Sr. Subsecretario de Fomento (Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín); el Sr. Secretario General de Comunicaciones (Villar Uríbarri); el Sr. Presidente de la Red Nacional de Ferrocarriles Españoles (RENFE) (Corsini Freese); el Sr. Secretario de Estado de Aguas y Costas (Blanco Rodríguez); el Sr. Subsecretario de Medio Ambiente (Fernández-Carnicero González); la Sra. Directora del Ente Público Televisión Española (RTVE) (Ridruejo Ostrowsca).

¹⁶⁰ En la Sesión celebrada el viernes, 22 de Noviembre, comparecen la Sra. Directora General de Tecnología y Seguridad Industrial (Robles Fraga); la Sra. Directora General de Minas (Sendín de Cáceres); el Excmo. Sr. Presidente de la Agencia Industrial del Estado (Prada Gayoso); la Sra. Directora General de Farmacia y Productos Sanitarios (Naveira Naveira); el Sr. Presidente del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) (Núñez Feijoó); el Sr. Secretario General de Empleo (Pimentel Siles); el Sr. Secretario de Estado de la Seguridad Social (Aparicio Pérez); el Sr. Director General del Instituto Nacional de Empleo (INEM) (Chozas Pedrero); El Sr. Secretario General de Educación y Formación Profesional (Nasarre Goicoechea); el Sr. Secretario de Estado para las Administraciones Públicas (Villar García-Moreno)(Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Comisión de Presupuestos. Año 1.996. VI Legislatura. Núm. 63. Sesión Informativa celebrada el viernes, 22 de Noviembre de 1.996).

Por su parte, en la Sesión celebrada el lunes día 25 de Noviembre, tuvieron lugar las comparecencias del Sr. Subsecretario de Asuntos Exteriores (Carvajal Salido); del Sr. Secretario de Estado de la Defensa (Morenés Eulate); del Sr. Subsecretario de Defensa (Menéndez Menéndez); del Sr. Secretario de

Asimismo, atendiendo a la previsión contenida en el artículo 56.b) del Texto Refundido del Reglamento de la Cámara, la Comisión General de las Comunidades Autónomas emite un Informe¹⁶¹, donde se analiza el contenido autonómico del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, y el Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social. En el momento de la apertura de las intervenciones, el Presidente de la Comisión (Don Joaquín Espert Pérez-Caballero), señala que en una reunión de la Meda y la Junta de Portavoces previa se ha examinado y asumido, en principio, el dictamen sobre el mismo, elaborado por los servicios jurídicos de la Cámara¹⁶².

Tras la intervención de la Sra. Consejera de Economía y Hacienda de la Junta de Andalucía (Alvarez Arza); el Sr. Consejero de Economía y Administraciones Públicas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (Montañés Pardo); el Sr. Consejero de Economía, Industria y Hacienda de la Junta de Extremadura (Amigo Mateos), y el Sr. Consejero de la Presidencia de la Comunidad de Madrid (Pedroche Nieto), se procede a la apertura de un "turno de portavoces" de los Grupos Parlamentarios, concluyendo la sesión con el asentimiento de los presentes a la aprobación del informe emitido por los servicios técnicos de la Cámara.

- a) La presentación de enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

La decisión adoptada por la Mesa del Senado, a propuesta de la Junta de Portavoces, de tramitar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, en el plazo de un mes supone, según señala el propio artículo 136 del Reglamento

Estado de Seguridad (Martí Fluxá); del Sr. Subsecretario del Interior (Calvo-Sotelo Ibáñez-Martín); del Sr. Secretario de Estado de Justicia (González Montes); del Sr. Secretario General de Pesca Marítima (Juárez Casado); del Sr. Subsecretario de Agricultura (López de Coca Fernández Valencia), y del Sr. Secretario General de Agricultura y Alimentación (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Comisión de Presupuestos. Año 1.996. VI Legislatura. Núm. 64. Sesión Informativa celebrada el lunes, 25 de Noviembre de 1.996).

¹⁶¹Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas. Año 1.996. VI Legislatura. Núm. 69. Sesión celebrada el jueves, 28 de noviembre de 1.996, pág. 44.

¹⁶²Según el cual, corresponde a la Comisión General de las Comunidades Autónomas, "informar sobre el contenido autonómico de cualquier iniciativa que haya de ser tramitada en el Senado. En el caso de que se trate de proyectos o proposiciones de ley, la Comisión deberá emitir su informe respecto de ellos en el plazo que media entre la publicación a que se refiere el artículo 104.1 y la finalización del plazo de enmiendas que fije la Mesa del Senado para su tramitación, de acuerdo con el artículo 107".

de la Cámara, la reducción a la mitad de los plazos establecidos en el procedimiento legislativo ordinario¹⁶³, condicionando, de este modo, el plazo de presentación de enmiendas.

En este sentido, el artículo 107 del Reglamento de la Cámara contempla, con carácter general, la posibilidad de presentar enmiendas y propuestas de veto, por escrito y con justificación explicativa (apartado 2)¹⁶⁴, previniendo, para el caso de que no se presenten enmiendas o propuestas de veto, la remisión del proyecto o proposición de ley "directamente al Pleno" (apartado 3).

Al igual que en el Congreso de los Diputados, en relación a las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos, la Mesa de la Cámara establece que para su admisión a trámite, deberán indicar no sólo el crédito a que afecten dentro de cada sección, sino también el programa o programas en los que viene a incidir".

Asimismo, el artículo 149.2 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, dentro del Capítulo específicamente dedicado al procedimiento presupuestario, establece que "las enmiendas al proyecto de ley de Presupuestos que supongan aumento de crédito en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos

¹⁶³Con carácter general el artículo 107 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, "dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya publicado el Proyecto o Proposición de Ley, los Senadores o los Grupos Parlamentarios podrán presentar enmiendas o propuestas de veto", pudiendo ser ampliado "a petición de 25 Senadores, por un plazo no superior a cinco días" (apartado 1º).

¹⁶⁴Respecto a los requisitos exigidos por el Texto Refundido del Reglamento del Senado, para la presentación, con carácter general, de enmiendas a un texto normativo, según constata F. SANTAOLALLA, "a diferencia de lo que ocurre en el R.C., no se exige firma de conocimiento del Portavoz del Grupo correspondiente, por lo que la presentación de enmiendas es mucho más libre para los Senadores que para los Diputados" ("Derecho parlamentario español". Op. cit., págs. 303-304).

En todo caso, en el supuesto de que se acuerde la tramitación del proyecto o proposición de ley en lectura única, el artículo 129.2 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, en el marco de los procedimientos legislativos especiales, únicamente admite la posibilidad de presentar "propuestas de veto".

Asimismo, aunque en el Reglamento del Congreso se contempla al margen del procedimiento legislativo y de las especialidades al mismo la autorización de las Cortes Generales a los tratados internacionales, en el Reglamento del Senado, se contienen como un procedimiento legislativo especial, regulando únicamente los supuestos de las autorizaciones exigidas por el artículo 94, apartados 1º y 2º de la Constitución (artículos 145 y 146 Texto Refundido del Reglamento del Senado), así como determinadas normas para la presentación de propuestas de no ratificación, de aplazamiento o de reserva respecto de Tratados y Convenios Internacionales que requieran la autorización de las Cortes Generales" (artículo 144 Texto Refundido del Reglamento del Senado), entre las cuales se citan, la imposibilidad de formular enmiendas al texto de los Tratados (artículo 144.1).

generales, en la propia enmienda se propone una baja de igual cuantía en la misma sección a la que aquélla se refiera". No se prevé, sin embargo, el supuesto específico de las enmiendas que supongan una minoración de ingresos.

En todo caso, el artículo 149.2 del Reglamento de la Cámara fue objeto de una "resolución de la Presidencia de la Cámara", de conformidad con el número 5 del artículo 151 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.

Tomando como base los artículos 134.5 y 6 de la Constitución y 149 y 151 del Reglamento del Senado, la Presidencia del Senado entiende, en primer término 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, de otro, "que a los Presupuestos del Estado se pueden presentar enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos" pues, según pone de manifiesto la Presidencia de la Cámara, "no otra cosa se deduce de la expresión inicial del apartado 6 del artículo 134 de la Constitución".

De este modo, la Presidencia admite "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" a quien el artículo 151.1 del Reglamento "le confiere el derecho de veto", tanto en el supuesto "de aumento del gasto público o crédito correspondiente", como en el "de disminución de los ingresos".

En relación al artículo 149.2 del Reglamento de la Cámara, la Presidencia "rechaza de plano" una interpretación del precepto por su tenor literal por considerar que 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. Pero, además, estima que el citado precepto resulta contrario a 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".

En todo caso, considera que la desvinculación 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, afirma "absolutamente superada largo tiempo ha".

Desde tales premisas, la Presidencia resuelve:

1 . Que la expresión "admitida a trámite" se refiere 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.

2 . 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 aquél haya contestado, o con anterioridad a dichos plazos hubiera dado su conformidad a la tramitación de la enmienda.

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

4 . 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"¹⁶⁵.

Asimismo, el apartado 1º del artículo 149 del Texto Refundido del Reglamento del Senado precisa, en relación al Proyecto de Ley de Presupuestos, que la formulación de una enmienda que suponga "la impugnación completa de una sección se tramitará como una propuesta de veto", imposibilitando el cruce de secciones en la misma enmienda, dificultando, de este modo, la discusión política del Presupuesto, fundamentalmente expresada en "la estructura del gasto público", es decir, en "el peso de la incidencia estatal en un campo u otro de la actividad pública queda eliminado"¹⁶⁶.

Desde tales premisas, en la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, se presentaron propuestas de veto por el Grupo Parlamentario Mixto (EA), por entender que "tanto las previsiones de ingresos, como la estimación del crecimiento del PIB no corresponden o al menos no se justifican en datos que apoyen una posibilidad real de su confirmación"¹⁶⁷, y por el Grupo Parlamentario Mixto (IU-IC), sobre la base de considerar que "el Proyecto de PGE-97, así como sus distintas y variadas leyes de acompañamiento profundizan en un modelo económico que originará previsiblemente efectos deflacionistas", proponiendo la reelaboración de los mismos sobre la base de una serie de aspectos concretos apuntados en la propuesta de veto¹⁶⁸.

¹⁶⁵CAZORLA PRIETO, L.M. : "Las Cortes Generales Parlamento contemporáneo?". Op. cit., págs. 141-144.

¹⁶⁶MOLAS, I. y PITARCH, I.E.: "Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno". Op. cit., pág. 171.

¹⁶⁷Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 2 (c), de 4 de Diciembre de 1.996, pág. 109.

¹⁶⁸Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II:

También fueron objeto de propuestas de veto, el Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social¹⁶⁹, entendiendo la Sra. Boneta Piedra (Grupo Parlamentario Mixto), de un lado, que las reformas legislativas contenidas en el Proyecto de Ley "son regresivas" desde la perspectiva del progreso social, así como por la incidencia de determinadas medidas relativas a infraestructuras en el autogobierno de Comunidades Autónomas y, en última instancia, según el informe emitido por el Consejo Económico y Social, por razones metodológicas relativas a la sistemática y metodología del Proyecto.

Por su parte, en la propuesta de veto presentada por los Sres. Nieto Cicuéndez y Román Clemente (Grupo Parlamentario Mixto), expresaban su rechazo a la práctica de las "leyes de acompañamiento", cuya presentación consideran un "claro ataque al más mínimo principio de seguridad jurídica y al procedimiento legislativo ordinario", poniendo de manifiesto, además, que en ese año, el Gobierno remitió no una sola ley de acompañamiento de los Presupuestos Generales del Estado, "sino de otros tres Proyectos de Ley con el mismo destino y paralelos debate y tramitación" que entienden, constituye "una ilegítima restricción de las facultades de examen y enmienda de esta Cámara sin base constitucional".

En relación al contenido específico del Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, entienden los senadores citados que responde al "un proyecto económico voluntarista, restrictivo, antisocial y regresivo" de los Presupuestos Generales del Estado para 1.997.

Asimismo, fueron objeto de propuestas de veto, el Proyecto de Ley de medidas de disciplina presupuestaria¹⁷⁰, el Proyecto de Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades

Proyectos de Ley. Núm. 2(c), de 4 de Diciembre de 1.996, págs. 110-113.

Asimismo, se presentaron propuestas de veto al Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 3(c), de 4 de Diciembre de 1.996), al Proyecto de Ley de medidas de disciplina presupuestaria (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 4(b), de 9 de Diciembre de 1.996), al Proyecto de Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 5(b), de 9 de Diciembre de 1.996), y al Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de Septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 6(b), de 9 de Diciembre de 1.996).

¹⁶⁹Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 3(c), de 4 de Diciembre de 1.996.

¹⁷⁰Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 4(b), de 9 de Diciembre de 1.996.

Autónomas y de medidas fiscales complementarias¹⁷¹, y el Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas¹⁷².

Respecto de las presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, su estructura y a su variedad en el nivel de concretización respecto a los créditos afectados, resultan similares a las formuladas en el Congreso de los Diputados, admitiéndose, igualmente, la presentación de enmiendas a la totalidad de devolución a distintas Secciones de los Presupuestos Generales del Estado, aunque, en este caso, existe una previsión específica en el artículo 149.1 del Reglamento de la Cámara.

En tales supuestos, como es el caso, a título de ejemplo, de la Enmienda a la totalidad de devolución presentada a la Sección 13 (Ministerio de Justicia) por el Grupo Parlamentario Socialista, el veto a la Sección presupuestaria se justifica en la consideración de que la cantidad consignada en la misma y su distribución por programas, "no resultan ni adecuada ni suficientes al cumplimiento de los objetivos de un sector que ha de dar respuesta a los mandatos constitucionales de suministrar al Poder Judicial los medios materiales y personales" que permitan garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos a través de una "Justicia adecuada". Tampoco resulta admisible la dotación presupuestaria consignada, en opinión de los enmendantes, atendiendo a las "necesidades" derivadas de la entrada en vigor y puesta en funcionamiento de la Ley de Jurado y del nuevo Código Penal. En último término, se entienden insuficientes las dotaciones presupuestarias dedicadas al Servicio Jurídico del Estado, ni a la Prestación Social Sustitutoria¹⁷³.

Asimismo, la formulación de enmiendas a la totalidad relativas a Programas, como es el caso, a título de ejemplo, de la enmienda Núm. 49, presentada por la Sra. Boneta Piedra (Grupo Parlamentario Mixto-EA), donde se formula una enmienda a la totalidad a los Programas 514.A y 542.E.¹⁷⁴.

¹⁷¹Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 5(b), de 9 de Diciembre de 1.996.

¹⁷²Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 6(b), de 9 de Diciembre de 1.996.

¹⁷³Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 2(d), de 4 de Diciembre de 1.996, pág. 462.

¹⁷⁴Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 2(d), de 4 de Diciembre de 1.996, pág. 129.

b) El debate en Comisión del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado¹⁷⁵.

En todo caso, a diferencia de la tramitación parlamentaria en el Congreso de los Diputados, el Texto Refundido del Reglamento del Senado, no prevé la celebración de un debate de totalidad en el Pleno de la Cámara, ni siquiera en el supuesto de que hubieran sido presentadas a un proyecto o proposición de ley, enmiendas a la totalidad o propuestas de veto, de tal modo que será conocido por la Comisión correspondiente¹⁷⁶.

De este modo, la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos se encomienda a la Comisión denominada de Presupuestos, prevista por el artículo 49.3 del Texto Refundido del Reglamento del Senado como Comisión Permanente Legislativa,

¹⁷⁵ Este trámite podrá ser obviado en el supuesto -contemplado por el Texto Refundido del Reglamento del Senado como un "procedimiento legislativo especial" (Sección primera)-, de la tramitación de un proyecto o proposición de ley en lectura única, cuando la naturaleza del proyecto o proposición de ley "remitidos por el Congreso de los Diputados, lo aconseje, o su simplicidad de formulación lo permita", según determinación al respecto mediante acuerdo del Pleno de la Cámara, "a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces" (artículo 129.1 Texto Refundido del Reglamento del Senado).

Tampoco tendrá lugar el debate en Comisión, según dispone el artículo 143.2 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, respecto a los proyectos de Estatuto de Autonomía "tramitados al amparo del artículo 151 de la Constitución", procediendo su voto de ratificación en el Pleno de la Cámara "sin que resulte admisible la presentación de enmiendas al texto".

En todo caso, dentro del procedimiento legislativo ordinario, según prevé el artículo 107.3 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, en el caso "de que no se presentasen enmiendas o propuestas de veto" que el Proyecto o Proposición de Ley "pasará directamente al Pleno".

¹⁷⁶ A tal efecto, el artículo 49 del Texto Refundido del Reglamento del Senado señala que las Comisiones del Senado "serán Permanentes y de Investigación o Especiales", pudiendo ser las Comisiones Permanentes, a su vez, Legislativas o no Legislativas.

Como comisiones no legislativas, el apartado 2º del citado precepto contempla las de Reglamento, Incompatibilidades, Suplicatorios, Peticiones y Asuntos Iberoamericanos y, a través de la modificación introducida por el artículo 9.1 de la Ley 29/1.990, de 26 de Diciembre, del Fondo de Compensación Interterritorial (modificado por la Ley 31/1.994, de 24 de Noviembre), la Comisión General de las Comunidades Autónomas.

Por su parte, se contemplan como Comisiones Legislativas, según el apartado 3º del artículo 49, junto a la de Presupuestos, antes mencionada, la Constitucional; Interior y Función Pública; Justicia; Defensa; Asuntos Exteriores; Economía y Hacienda; Obras Públicas, Medio Ambiente, Transportes y Comunicaciones; Industria, Comercio y Turismo; Agricultura, Ganadería y Pesca; Educación y Cultura; Trabajo y Seguridad Social, y Sanidad y Asuntos Sociales.

a la que son aplicables las normas reguladoras de la "Reunión y funcionamiento de las Comisiones" contenidas en la Sección quinta del Capítulo Cuarto del Texto Refundido del Reglamento de la Cámara¹⁷⁷.

Al igual que en el Congreso de los Diputados, el Texto Refundido del Reglamento del Senado contempla la creación de

¹⁷⁷El funcionamiento de las Comisiones se regula, con carácter general, en el artículo 61 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, según el cual "las Comisiones se reúnen cuando son convocadas, directamente o a petición de un tercio de sus miembros, por su Presidente o por el de la Cámara", exigiendo, que la convocatoria "deberá efectuarse, salvo en casos de urgencia, con una antelación mínima de tres días", teniendo el Presidente de la Cámara la facultad, "en consideración a las exigencias del trabajo del Senado", de "armonizar y ordenar las convocatorias de las Comisiones".

El artículo 62 del Texto Refundido del Reglamento del Senado prevé que "cada miembro de la Comisión puede ser sustituido en cada sesión por un Senador de su mismo Grupo parlamentario" debiendo notificarse el nombre del suplente al inicio de cada sesión "mediante escrito dirigido al Presidente de la Comisión por el titular o el Portavoz del Grupo" y, en el caso de que la sustitución, previa comunicación al Presidente de la Cámara, provenga de un Portavoz del Grupo parlamentario, el sustituto no podrá ocupar "el cargo que, en su caso, ostentase el Senador sustituido en la Comisión".

Los Senadores podrán asistir a las Sesiones de cualquier Comisión, si bien cuando no formen parte de la misma "los harán sin voz", a no ser que "se trate de la defensa de una enmienda individual", sin que quepa en ningún caso el derecho de voto (artículo 63 del Texto Refundido del Reglamento del Senado), siendo de aplicación a los debates y votaciones en Comisión, según dispone el artículo 64, "todos los preceptos que regulan la deliberación y el voto del Pleno de la Cámara, salvo que exista una disposición expresa de este Reglamento que lo regule de forma distinta".

De este modo, según prevé el artículo 65 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, "las Comisiones podrán designar Ponencias elegidas en su seno para que elaboren el informe, determinando en cada caso el número de sus componentes" que, sin embargo, no podrán pertenecer a "un solo Grupo parlamentario".

Asimismo, junto a la posibilidad de realizar sesiones informativas, previstas en los artículos 66 y 67 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, este último precepto faculta a las Comisiones para "realizar encuestas o estudios en cuestiones de su competencia, siempre que no esté ya constituida una Comisión de Investigación o Especial, encargando a varios de sus miembros que realicen una información".

En el artículo 68 del Texto Refundido del Reglamento del Senado se afirma, asimismo, que los Letrados de la Cámara tendrán en relación a la Mesa de las Comisiones "las mismas funciones que el Letrado Mayor, a quien representan, respecto de la Mesa del Senado" y en las Ponencias "desempeñarán las funciones de asesoramiento jurídico y técnico necesario para el cumplimiento de las misiones a aquéllas encomendadas, así como la de redacción, de conformidad con los criterios adoptados por las mismas, de sus respectivos informes y de los dictámenes, recogiendo los acuerdos de la Comisión".

Ponencias en el seno de las Comisiones a fin de elaborar el correspondiente Informe¹⁷⁸ que, en relación al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, es publicado con fecha de 9 de Diciembre de 1.996¹⁷⁹, iniciándose el debate y votación en la Comisión de Presupuestos del Senado del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y del Proyecto de Ley de medidas de disciplina presupuestaria, respecto de los cuales se elaborará el respectivo Dictamen¹⁸⁰.

No obstante, según se acuerda en la primera de las Sesiones de la Comisión de Presupuestos, aunque ambos Proyectos de Ley se tramitan de modo "simultáneo" en la Comisión, en relación al Proyecto de Ley de medidas de disciplina presupuestaria, de conformidad con el artículo 110 del Reglamento de la Cámara, no se nombrará Ponencia, procediendo directamente la Comisión a dictaminar el citado Proyecto de Ley

¹⁷⁸En este sentido, el Reglamento de la Cámara establece la posibilidad de que la Comisión, recibido el texto legislativo, podrá designar de entre sus miembros una Ponencia que elabore el Informe (artículo 110), en el plazo de quince días "contados a partir de la fecha en que termine el plazo de presentación de enmiendas" (artículo 111).

El informe elaborado por la Ponencia, junto con las enmiendas recibidas, "será entregado al Presidente de la Comisión a los efectos de su convocatoria en los términos previstos en el artículo 61", debiendo reunirse la Comisión "en el plazo máximo de cinco días naturales", mientras que "con la antelación suficiente, el informe de la Ponencia quedará a disposición de los Senadores en la Secretaría del Senado", remitiéndose a los miembros de la Comisión y a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios "el informe de la Ponencia y copia de las enmiendas y observaciones presentadas" (artículo 112 Texto Refundido del Reglamento del Senado).

¹⁷⁹Boletín Oficial del Congreso de los Diputados. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 2(f), de 9 de Diciembre de 1.996.

Con fecha de 10 de Diciembre se publica el Informe de la Ponencia constituida en el seno de la Comisión de Economía y Hacienda, relativo al Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social" (Boletín Oficial del Congreso de los Diputados. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 3(e), de 10 de Diciembre de 1.996), y con fecha de 11 de Diciembre se publican los Informes de la Ponencia designada en la Comisión de Economía y Hacienda, respecto a los Proyectos de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de Septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y del Proyecto de ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias (Vid. Boletín Oficial del Congreso de los Diputados. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núms. 5(d) y 6(d), respectivamente).

¹⁸⁰Según dispone el Reglamento de la Cámara, el dictamen sobre el proyecto legislativo, deberá ser elaborado "dentro de los quince días siguientes a aquel en que finalice el plazo de la Ponencia para emitir su informe", si bien este plazo podrá ser "ampliado o reducido por el Presidente del Senado, de acuerdo con la Mesa, cuando así lo aconseje el desarrollo del trabajo legislativo de la Cámara" (artículo 113 Texto Refundido del Reglamento del Senado).

remitido por el Congreso de los Diputados¹⁸¹.

El debate se inicia, en cumplimiento del artículo 114 del Reglamento¹⁸², por las propuestas de veto presentadas a los dos Proyectos de Ley, siendo defendidas por cinco minutos por los representantes de los Grupos Parlamentarios respectivos, tras la cual se procede a su votación. Al ser rechazadas las propuestas de veto, se inicia el debate de las enmiendas al texto del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, con la determinación por el Presidente de la Comisión de que, de conformidad con lo manifestado por los portavoces de los Grupos, se realizará una sola votación, una vez concluido el debate del conjunto de los Proyectos de Ley.

En este caso, el debate de las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Presupuestos se realiza por Títulos, por Anexos y por Secciones¹⁸³. Concluido éste, tiene lugar el debate

¹⁸¹Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Comisión de Presupuestos. Año 1.996. Núm. 74. Sesión celebrada el lunes, 9 de Diciembre de 1.996, pág. 2.

¹⁸²El orden de discusión en el seno de la Comisión comienza, en su caso, según dispone el artículo 114 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, por las propuestas de veto, pasando a continuación al "debate de las enmiendas por el orden de su presentación, al iniciarse el estudio del artículo, párrafo o apartado que corresponda", si bien a fin de facilitar el debate, "el Presidente de la Comisión, oída la Mesa", podrá establecer otro orden de discusión, así como "limitar el número y la duración de las intervenciones cuando así lo exija la debida tramitación del texto legislativo".

¹⁸³Con carácter general, durante la discusión de un artículo, podrán ser admitidas a trámite por el Presidente las enmiendas que se presenten "en ese momento y por escrito, tendentes a alcanzar un acuerdo entre las enmiendas presentadas y el texto legislativo", así como las enmiendas que, "cumplidos los mismos requisitos, tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones terminológicas o gramaticales" (artículo 115 Texto Refundido del Reglamento del Senado), aunque en el caso de que "se estime suficientemente deliberado un párrafo o artículo" la Comisión, a propuesta de su Presidente, de diez de sus miembros o de un Grupo parlamentario, podrá acordar el cierre del debate" y el Presidente, "oída la Mesa, podrá no admitir a trámite las propuestas de cierre que no respondan a la motivación señalada" (apartado 1º, artículo 116 Texto Refundido del Reglamento del Senado).

Sin embargo, el cierre del debate tiene como consecuencia, según dispone el apartado 2º del artículo 116 que "el Presidente someterá a votación la propuesta que en ese momento formule la Ponencia" y, en el caso de aprobarse el texto de la misma, "quedará incorporado al dictamen", mientras que en el caso de que fuera rechazada serán sometidas a votación "las enmiendas mantenidas por su orden de discusión" y, en el caso de no ser aprobada ninguna de ellas, "el Presidente, podrá suspender la sesión para que la Ponencia, junto con los enmendantes, proceda a la redacción de un nuevo texto, que se someterá a votación".

Este supuesto supone, a juicio de F. SANTAOLALLA, la inversión del "orden normal" de las votaciones, en virtud del cual, primero son votadas las enmiendas y después, "tras su eventual rechazo el texto de la Ponencia" ("Derecho parlamentario español". Op. cit., pág. 305).

de las enmiendas formuladas al Proyecto de Ley de medidas de disciplina presupuestaria, tras el cual, se suspende la sesión a fin de que se reúna la Ponencia "para ordenar todas las enmiendas", pasando a continuación a la votación de los dos proyectos de Ley¹⁸⁴.

Con fecha de 16 de Diciembre de 1.996¹⁸⁵, se publica el Dictamen aprobado por la Comisión de Presupuestos, junto con los Votos particulares formulados al mismo, en virtud del artículo 117.1 del Texto Refundido del Reglamento del Senado¹⁸⁶, consistentes, tanto en la voluntad de mantener en el Pleno de la Cámara determinadas enmiendas, como propuestas de veto.

En el caso del Proyecto de Ley de medidas de disciplina presupuestaria, al no haber sido aprobadas ninguna de las enmiendas, y al no haber sido objeto de Informe de la Ponencia, la Comisión de Presupuestos determina presentar al Pleno como Dictamen, el texto remitido por el Congreso de los Diputados¹⁸⁷.

¹⁸⁴Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Comisión de Presupuestos. Año 1.996. Núm. 75. Sesión celebrada el martes, 10 de Diciembre de 1.996, pág. 23.

¹⁸⁵Boletín Oficial del Congreso de los Diputados. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 2(g), de 16 de Diciembre de 1.996.

¹⁸⁶Según determina el Reglamento de la Cámara, los votos particulares para ser defendidos ante el Pleno, pueden ser presentados en dos supuestos distintos. El primero consiste en el caso de enmiendas debatidas y no aprobadas, reconocida por el artículo 117 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, a "los miembros de la Comisión o los Senadores" que hayan defendido enmiendas en la Comisión (apartado 1º). El segundo, se refiere a la "introducción de cualquier modificación" en el texto legislativo aprobado por la Comisión, en cuyo caso, "los Senadores podrán convertir en enmienda y, en su caso, en voto particular el texto anterior del proyecto o proposición de ley" (apartado 2º).

En cualquier caso, la intención de defender un voto particular ante el Pleno deberá ser comunicada "mediante escrito dirigido al Presidente del Senado, presentado no más tarde del día siguiente a aquel en que termine la deliberación en Comisión" (apartado 3º).

¹⁸⁷Boletín Oficial del Congreso de los Diputados. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 4(d), de 16 de Diciembre de 1.996, cuyo contenido, según se ha señalado anteriormente, supone la aceptación como Dictamen del texto remitido por el Congreso de los Diputados.

Con la misma fecha son publicados los Dictámenes de la Comisión de Economía y Hacienda, en relación a los Proyectos de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias y de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de Septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (Boletín Oficial del Congreso de los Diputados. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núms. 3(f), 5(e) y 6(e), respectivamente.

c) La deliberación en el Pleno del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado¹⁸⁸.

El debate en el Pleno del Senado del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado tiene como especialidad, su inicio con "un turno sobre la totalidad, en el que podrán intervenir los Portavoces de todos los Grupos" y a continuación "se someterán a discusión los votos particulares mantenidos en Comisión" (artículo 150.2 Texto Refundido del Reglamento del Senado), aunque según prevé el apartado 3º del artículo 150, el Presidente de la Cámara "podrá adoptar para la discusión la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto".

La coincidencia de la tramitación parlamentaria de los distintos Proyectos de Ley vuelve a ponerse de manifiesto en el debate en el Pleno del Senado, al que concurren todos ellos, determinando el Presidente de la Cámara, la tramitación conjunta de las propuestas de veto formuladas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, al Proyecto de Ley de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, al Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de Septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, al Proyecto de Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y al Proyecto de Ley de medidas de disciplina presupuestaria¹⁸⁹.

No obstante, con carácter previo al debate y votación de las propuestas de veto, son presentados al Pleno los Dictámenes aprobados por las Comisión¹⁹⁰, de cada uno de los Proyectos de

¹⁸⁸Al igual que sucede en el Congreso de los Diputados, la tramitación de un texto normativo en el Senado puede realizarse sin necesidad de aprobación por el Pleno de la Cámara en el supuesto en que se utilice el procedimiento especial previsto en la Sección segunda del Capítulo Segundo del Reglamento de la Cámara.

En este sentido, el artículo 130 del Texto Refundido del Reglamento del Senado prevé la posibilidad de que el Pleno de la Cámara, "a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces, de un Grupo Parlamentario o de veinticinco Senadores, podrá acordar que un proyecto o proposición de ley sean aprobados por la Comisión legislativa correspondiente, sin requerirse deliberación ulterior en el Pleno" reservando, en todo caso al Pleno, la posibilidad de decidir en la misma forma y "en cualquier momento", la "observancia del procedimiento ordinario" (apartado 2º).

Asimismo, el Pleno de la Cámara deberá intervenir para ratificar o rechazar una propuesta de veto que hubiera sido aprobada en Comisión (artículo 131 Texto Refundido del Reglamento del Senado).

¹⁸⁹Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Sesión de Pleno. VI Legislatura. Núm. 24. Sesión celebrada el lunes, 16 de Diciembre de 1.996, pág. 828.

¹⁹⁰Con carácter general, la deliberación en el Pleno del Senado se inicia con la presentación del dictamen "por parte del representante designado, en su caso, por la Comisión correspondiente, que deberá limitarse a dar cuenta a la Cámara,

Ley, interviniendo, en relación al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, y al Proyecto de Ley de medidas de disciplina presupuestaria, el Sr. Unceta Ramón (Vicepresidente Primero de la Comisión de Presupuestos), mientras el Sr. Soravilla Fernández (Presidente de la Comisión de Economía y Hacienda), presenta los restantes Proyectos de Ley. Tras la intervención de este último, hace uso de la palabra el Sr. Ministro de Economía y Hacienda (De Rato Figaredo) quien, en conclusión de su intervención, solicita "el respaldo a las cinco leyes" que presenta ante la Cámara¹⁹¹.

Seguidamente, se procede la defensa de las propuestas de veto presentadas a cualquiera de los cinco Proyectos de Ley¹⁹², cerrando el turno de intervenciones el Ministro de Economía y Hacienda, tras el cual se realiza la votación¹⁹³. El debate de las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, tiene lugar mediante su agrupación por Títulos, Anexos

para su debido reconocimiento e ilustración, de las actuaciones y de los motivos inspiradores del dictamen formulado" (artículo 120.1 Texto Refundido del Reglamento del Senado).

Tras la presentación del dictamen, procederá, "en todo caso", un turno a favor y otro en contra "sobre la totalidad, más la intervención de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios que lo deseen" (apartado 2º), teniendo en cuenta que "cada una de las intervenciones a que se refiere el presente artículo, no podrá exceder de diez minutos" (apartado 3º).

¹⁹¹Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Sesión de Pleno. VI Legislatura. Núm. 24. Sesión celebrada el lunes, 16 de Diciembre de 1.996, pág. 836.

¹⁹²Con carácter general, en el supuesto de que se hubieran presentado propuestas de veto, será de aplicación la previsión contenida al respecto por el artículo 121 del Reglamento de la Cámara, según el cual, serán defendidas por el Senador o el Portavoz del Grupo autor de las mismas "por un tiempo no superior a quince minutos", pudiéndose consumir a continuación "dos turnos a favor y dos en contra que, en su caso, se producirán en forma alternativa, seguidos de intervenciones de los Portavoces de los Grupos parlamentarios, durante no más de quince minutos cada turno".

¹⁹³Con anterioridad al inicio del debate del Dictamen de la Comisión únicamente podrán presentarse propuestas de modificación del Dictamen en base a la concurrencia, al menos, de uno de los requisitos que establece el apartado 1º del artículo 125 del Reglamento de la Cámara: a) "Que hayan sido objeto de votos particulares y se suscriban por la mayoría de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios que, a su vez, integran la mayoría de los Senadores", y b) "Que se suscriban por la totalidad de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios".

En todo caso, "el debate o votación de las propuestas de modificación requerirán un previo trámite de información y se regirán por las mismas normas que las establecidas para los votos particulares" (apartado 2º), siendo admisibles también, "enmiendas que, cumplido el mismo requisito, tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones terminológicas o gramaticales" (apartado 3º).

y Secciones, siendo votadas en el mismo sentido¹⁹⁴.

Tras el debate del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997 (hasta el Título VII), se inicia el debate y votación de los votos particulares mantenidos en Comisión al Proyecto de Ley de medidas de disciplina presupuestaria (que es aprobado). Seguidamente, se debate Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social, y se procede a la votación de las enmiendas presentadas al articulado del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997¹⁹⁵.

¹⁹⁴Si no se hubieran presentado propuestas de veto o estas hubieran sido rechazadas por la Cámara, el debate del Proyecto de Ley de Presupuestos comenzará, según dispone el artículo 150.2 in fine del Reglamento de la Cámara, por los votos particulares mantenidos en Comisión, según la preferencia en la discusión establecida en relación a los mismos con carácter general en el artículo 123 del Texto Refundido del Reglamento del Congreso de los Diputados.

A tal efecto, el citado precepto prevé que en el caso de que existan varios votos particulares que afecten a un mismo artículo, "se dará preferencia al que más se aparte del dictamen, a juicio de la Presidencia de la Cámara".

El debate de los votos particulares se desarrollará mediante la admisión en cada uno de ellos de "dos turnos a favor y dos en contra que, en su caso, se producirán en forma alternativa", no pudiendo exceder cada uno de estos turnos de "diez minutos y sólo podrán atribuirse a Senadores pertenecientes a distinto Grupo parlamentario". Una vez defendidos los votos particulares que se refieran a un mismo artículo, "podrán intervenir los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo soliciten, por un tiempo no superior a diez minutos para cada uno de ellos" (apartado 1º).

En el caso en que ninguno de los votos particulares fuera aprobado, "se votará el texto del dictamen" (apartado 2º), teniendo en cuenta que, según la "Norma supletoria" para la ordenación de los debates de 14 de Febrero de 1.984 (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Serie I, núm. 66, de 28 de Febrero de 1.984), "la función de dirección de los debates atribuida al Presidente del Senado por el artículo 37.2 del Reglamento del Senado, incluye la facultad de ordenar los mismos, disponiendo la agrupación de votos particulares para su discusión y votación conjunta", ejerciendo esta facultad "oídas la Mesa y la Junta de Portavoces".

Asimismo, se determina que "la agrupación de votos particulares para su debate y votación conjuntos podrá ser realizada, bien por artículos, bien ordenando por materias, grupos de artículos o de votos particulares, cuando éstos tengan la misma finalidad y motivación o se refieran al mismo tema o temas conexos entre sí".

También se prevé que, cuando lo exija el cumplimiento del plazo establecido en el artículo 90.2 de la Constitución española para la tramitación de un proyecto de ley en el Senado, "podrá fijarse el tiempo máximo de debate de un proyecto, distribuyéndolo entre las intervenciones previstas. Una vez agotado dicho tiempo, se procederá a realizar las votaciones que quedasen pendientes".

¹⁹⁵Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Sesión de Pleno. VI Legislatura. Núm. 25. Sesión celebrada el martes, 17 de Diciembre de 1.996.

Retomado el debate y votación en el Pleno en la siguiente Sesión, son debatidas las Secciones 17 y 18 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, y a continuación se repite la votación de una parte del Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social y, posteriormente, se retoma el debate del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, que es nuevamente interrumpido por la finalización de la votación del Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social (respecto del cual se aprueban enmiendas al texto remitido por el Congreso de los Diputados), procediéndose a continuación al voto de las enmiendas presentadas a distintas Secciones del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997¹⁹⁶.

En la tercera Sesión plenaria se continúa el debate y votación de enmiendas formuladas a las Secciones del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, así como el debate de las enmiendas presentadas al Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de Septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas y del Proyecto de Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias¹⁹⁷.

Finalmente, en la Sesión plenaria celebrada el día 20 de Diciembre de 1.996, se concluye la votación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997 (que resulta enmendado respecto al texto remitido por el Congreso de los Diputados), y se procede a las votaciones del Proyecto de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de Septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas (que no es enmendado por el Senado), y del Proyecto de Ley de cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias (enmendado respecto al texto remitido por el Congreso de los Diputados)¹⁹⁸.

Al igual que en el Congreso de los Diputados, el Reglamento de la Cámara alta contempla la posibilidad de que "los proyectos de ley presentados por el Gobierno puedan ser retirados por éste en todas las fases del procedimiento anteriores a su aprobación definitiva por la Cámara" (artículo 127 Texto Refundido del Reglamento del Senado), de tal modo que no cabe la retirada de ningún proyecto de ley tras la votación del dictamen en el Pleno de la Cámara, realizado según dispone el artículo 124 del Reglamento de la Cámara, a través de la votación del dictamen en su totalidad o mediante la agrupación de artículos, según acuerde la Mesa del Senado "a petición de

¹⁹⁶Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Sesión de Pleno. VI Legislatura. Núm. 26. Sesión celebrada el miércoles, 18 de Diciembre de 1.996.

¹⁹⁷Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Sesión de Pleno. VI Legislatura. Núm. 27. Sesión celebrada el jueves, 19 de Diciembre de 1.996.

¹⁹⁸Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. Sesión de Pleno. VI Legislatura. Núm. 28. Sesión celebrada el viernes, 20 de Diciembre de 1.996.

un Grupo parlamentario". También será posible acordar, en las mismas condiciones, "la votación fragmentada de apartados de artículos o párrafos completos de aquéllos".

De este modo, la conclusión del procedimiento legislativo en el Senado puede suponer, en relación al texto aprobado por el Congreso:

a) La aprobación sin modificaciones, en cuyo caso procede la sanción del Rey.

b) En el caso de que el proyecto de ley aprobado por el Senado haya sido enmendado respecto al proyecto aprobado por el Congreso de los Diputados, el procedimiento prescrito por los artículos 121 y 123 del Reglamento del Congreso de los Diputados dispone la consideración del proyecto de ley por el Pleno de la Cámara en el que "las enmiendas propuestas por el Senado serán objeto de debate y votación", quedando "incorporadas al texto del Congreso las que obtengan la mayoría simple de los votos emitidos".

c) La interposición del veto al proyecto o proposición de ley, aprobado "por el voto favorable de la mayoría absoluta de Senadores" supondrá la declaración por "el Presidente del Senado" de la conclusión del debate "sobre el proyecto afectado, y lo comunicará a los Presidentes del Gobierno y del Congreso de los Diputados, trasladándoles el texto de la propuesta" (artículo 122 Texto Refundido del Reglamento del Senado).

Al haber sido introducidas enmiendas en relación al texto del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, aprobado por el Congreso de los Diputados, según consta en el Texto aprobado por el Senado, publicado con fecha de 27 de Diciembre procede, en virtud de lo establecido en el artículo 90.2 de la Constitución, la remisión de las enmiendas junto con el correspondiente mensaje motivado al Congreso de los Diputados¹⁹⁹.

Por el mismo motivo, son remitidos al Congreso de los Diputados, los Proyectos de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social y de Cesión de tributos del Estado a las Comunidades Autónomas y de medidas fiscales complementarias²⁰⁰, mientras que los Proyectos de Ley de medidas de disciplina presupuestaria y de Ley Orgánica de modificación parcial de la Ley Orgánica 8/1.980, de 22 de Septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas, son aprobados por el Senado sin introducir variaciones con respecto al Texto remitido por el Congreso de los Diputados²⁰¹.

¹⁹⁹Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núm. 2(b), de 27 de Diciembre de 1.996.

²⁰⁰Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II: Proyectos de Ley. Núms. 3(g) y 5(f), respectivamente.

²⁰¹Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie II:

3.3.- La superación de las discrepancias entre el Congreso de los Diputados y el Senado en el procedimiento presupuestario.

Según dispone el artículo 90.2 de la Constitución española, la interposición de veto o la introducción de enmiendas a un proyecto de ley por el Senado, supone la imposibilidad de someter el proyecto al Rey "para sanción sin que el Congreso ratifique por mayoría absoluta, en caso de veto, el texto inicial, o por mayoría simple, una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo, o se pronuncie sobre las enmiendas, aceptándolas o no por mayoría simple".

El pronunciamiento de Pleno del Congreso de los Diputados en relación a las propuestas de veto y a las enmiendas introducidas por el Senado, puede darse de modo sucesivo, en opinión de J.A. SANTAMARIA, "en el supuesto (no previsto por la Constitución, y, por lo tanto, admisible en cuanto no prohibido) de que el Senado no sólo opusiera su veto a un proyecto, sino que además propusiera *con carácter subsidiario* la introducción de determinadas enmiendas para el caso de que aquél fuera levantado o rechazado"²⁰².

En todo caso, es posible constatar distintas interpretaciones del inciso "o por mayoría simple una vez transcurridos dos meses desde la interposición del mismo" contenida en el artículo 90.2 de la Constitución.

Así, en opinión de O. ALZAGA, el Congreso de los Diputados "puede dejar transcurrir el plazo de dos meses, a contar desde la fecha en que el Senado interpuso el veto, para ratificar el proyecto de ley por mayoría simple"²⁰³, de tal modo que, en este caso, afirma J.A. SANTAMARIA, "el plazo actuaría de manera automática el efecto de degradar el quórum exigido, facilitando el levantamiento del veto".

Pero, además, el inciso mencionado del artículo 90.2 de la Constitución puede ser interpretado, en opinión de J.A. SANTAMARIA, en el sentido de "una segunda vuelta o *ballotage*", por lo que "el transcurso del plazo determinaría la disminución del quórum, pero ello siempre que previamente se hubiera intentado sin éxito la ratificación por una mayoría absoluta dentro del plazo. Interpretación que, a juicio del autor precitado, encontraría su apoyo "en la regla general según la cual la previsión de dos quórum sucesivos de rigor decreciente con un plazo de espera interpuesto entre ambos supone

Proyectos de Ley. Núms. 4(e) y 6(f), respectivamente.

²⁰²SANTAMARIA, J.A.: "Artículo 90". En, VV.AA.: "Comentarios a la Constitución". Madrid: Cívitas, 1.985, pág. 1.288.

²⁰³ALZAGA, O.: "La Constitución española de 1.978". Op. cit., pág. 574.

normalmente el agotamiento sin éxito de la primera votación", tal y como prevé el propio Texto Constitucional "a propósito de la votación de confianza para la investidura del Presidente del Gobierno (artículo 99.3)"²⁰⁴.

El procedimiento previsto en el artículo 90.2 de la Constitución ha sido recogido en el Reglamento del Congreso de los Diputados, cuyo artículo 121 establece que el proyecto de ley aprobado por el Congreso de los Diputados que hubiere sido vetado o enmendado por el Senado, será sometido "a nueva consideración del Pleno de la Cámara", según las normas que rigen los debates de totalidad²⁰⁵.

Concluido el debate, "las enmiendas propuestas por el Senado serán objeto de debate y votación y quedarán incorporadas al texto del Congreso las que obtengan la mayoría simple de los votos emitidos" (artículo 123 del Reglamento del Congreso de los Diputados).

Por su parte, el veto podrá ser superado si "el texto inicialmente aprobado por el Congreso" es ratificado por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara (artículo 122.1). En el caso de no obtenerse esta mayoría, "se someterá de nuevo a votación, transcurridos dos meses a contar desde la interposición del veto", exigiéndose en este caso, la mayoría simple de los votos emitidos. En el supuesto de no obtenerse esta última mayoría, "el proyecto resultará rechazado" (apartado 2º).

En opinión de F. SANTAOLALLA, el procedimiento diseñado por el artículo 122.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados resulta de "dudosa corrección constitucional", por cuanto que admite la realización de "dos votaciones sucesivas" cuando, en su opinión, el artículo 90.2 de la Constitución

²⁰⁴SANTAMARIA, J.A.: "Artículo 90". En, GARRIDO FALLA, F. y otros: "Comentarios a la Constitución". Op. cit., pág. 1.289.

²⁰⁵En todo caso, el Reglamento del Congreso de los Diputados, contempla como especialidad del procedimiento legislativo de las Leyes Orgánicas, el supuesto de la superación del veto interpuesto por el Senado a un proyecto o proposición de ley de esta naturaleza o la introducción de enmiendas al mismo por la Cámara alta. En este sentido, el artículo 132 del Reglamento del Congreso señala que en tales supuestos "se procederá conforme a lo establecido en el procedimiento legislativo común con las dos salvedades siguientes:

1º. La ratificación del texto inicial y consiguiente levantamiento del veto requerirá en todo caso el voto favorable de la mayoría absoluta de la Cámara.

2º. El texto resultante de la incorporación de enmiendas introducidas por el Senado y aceptadas por el Congreso será sometido a una votación de conjunto. Si en dicha votación se obtuviera la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, quedará definitivamente aprobado en sus términos. En caso contrario, quedará ratificado el texto inicial del Congreso y rechazadas todas las enmiendas propuestas por el Senado".

española configura las votaciones "como alternativas, excluyentes entre sí", en base a la utilización de la "conjunción disyuntiva o " de donde se deriva, afirma, "que ha de optarse por una u otra, sin posible aplicación sucesiva de ambas"²⁰⁶.

Además, según afirma el autor precitado, "esta interpretación afina mejor con los postulados democráticos, con los que se avienen mal, como norma del principio, los sistemas de votaciones sucesivas" pues, en su opinión, "la posibilidad de repetir las votaciones abre la puerta a la arbitrariedad, por cuanto implica una falta de asunción del resultado obtenido en la primera votación, permitiendo que si éste no conviene a las fuerzas políticas en presencia, se repita la votación hasta obtener el apetecido"²⁰⁷.

En todo caso, atendiendo al procedimiento establecido en el Reglamento del Congreso de los Diputados, los resultados de la votación en el Pleno respecto del veto interpuesto por el Senado pueden concretarse, en opinión J.A. SANTAMARIA, en tres tipos de supuestos.

En primer término, cabe la posibilidad de que el texto inicial inicialmente aprobado por la Cámara, sea ratificado por la mayoría absoluta de los diputados. En este supuesto, afirma J.A. SANTAMARIA, "el veto se entiende levantado, procediendo la sanción y publicación como ley del texto inicialmente aprobado por el Congreso, que pasa a ser definitivo en sede parlamentaria".

En segundo lugar, el texto inicial puede ser ratificado por la mayoría simple de los diputados en cuyo caso, "el veto ha de entenderse en vigor, suspendiéndose la tramitación del texto hasta tanto transcurran dos meses desde la interposición del veto por el Senado".

En última instancia, cabe la posibilidad de que "el texto no sea ratificado en la primera votación sobre el veto (esto es, que fueran mayoritarios, por mayoría absoluta o simple, los votos favorables al veto y, por lo tanto, contrarios al proyecto)", supuesto que, según afirma J.A. SANTAMARIA, aunque "no es contemplado explícitamente por el nuevo Reglamento de la Cámara".

No obstante, en virtud del artículo 122.2 cabe entender que dicha votación desfavorable "debe entenderse no como una aceptación del veto cuanto como un primer fracaso del trámite de ratificación del texto inicial", es decir, "un resultado puramente negativo" que "no impide el que el texto inicial pueda someterse a nueva votación transcurridos los dos meses" por cuanto que, según se desprende del tenor literal del Reglamento de la Cámara "el rechazo del proyecto, por tanto, y

²⁰⁶ SANTAOLALLA, F.: "Derecho parlamentario español". Op. cit., págs. 319-320.

²⁰⁷ SANTAOLALLA, F.: "Derecho parlamentario español". Op. cit., pág. 320.

la consiguiente aceptación del veto, sólo se produce tras la segunda votación sin haber obtenido siquiera la mayoría simple"²⁰⁸.

En cualquier caso, según afirma M .A. GARCIA MARTINEZ, "la forma y el contenido de la votación suponen una depreciación de la voluntad del Senado, que no sólo se ve desplazada por la del Congreso", sino que puede dejar sin efecto la voluntad emitida por esta Cámara pues, "el veto, y por tanto su contenido, no se vota en el Congreso ya que lo que se ratifica o no es el texto aprobado anteriormente por él, y respecto de las enmiendas presentadas por el Senado se ratifican o rechazan, sin que sea posible acudir a fórmulas intermedias"²⁰⁹.

De este modo, los Proyectos de Ley remitidos al Congreso de los Diputados fueron objeto de debate y votación en el Pleno de la Cámara en la Sesión celebrada el día 27 de Diciembre de 1.996²¹⁰, siendo publicado el Proyecto de Ley de Presupuestos

²⁰⁸ SANTAMARIA, J.A.: "Artículo 90". En, VV.AA.: "Comentarios a la Constitución". Op. cit., págs. 1289-1290.

²⁰⁹ GARCIA MARTINEZ, M .A.: "El procedimiento legislativo". Op. cit., pág. 271.

En este sentido, el artículo 74.2 de la Constitución prevé que, para los supuestos de decisiones de las Cortes Generales previstas en los artículos 94.1, 145.2 y 158.2, en el caso de no existir acuerdo "entre Senado y Congreso, se intentará obtener por una Comisión Mixta de igual número de Diputados y Senadores. La Comisión presentará un texto que será votado por ambas Cámaras", previniendo que, para el caso de no alcanzarse el acuerdo mediante este procedimiento, "decidirá el Congreso por mayoría absoluta".

Tales previsiones constitucionales ha sido desarrolladas por los respectivos reglamentos parlamentarios y, así, el procedimiento previsto para la resolución del posible conflicto entre ambas Cámaras sobre la concesión de autorización para celebrar tratados o convenios previstos en el artículo 94.1 de la Constitución, se contempla, asimismo, en el artículo 158 del Reglamento del Congreso de los Diputados. Por su parte, el supuesto de resolución de un conflicto entre ambas Cámaras sobre los proyectos de acuerdos de cooperación entre Comunidades Autónomas se contempla en el artículo 138.4 del Texto Refundido del Reglamento del Senado aplicable, según dispone el artículo 140.3 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, al posible conflicto relativo a los proyectos de distribución del Fondo de Compensación Interterritorial.

Sin embargo, tampoco se utiliza la posibilidad de las Comisiones Mixtas en el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 167.1 de la Constitución, donde se establece como mecanismo de resolución del conflicto entre Congreso y Senado, "y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado", la decisión por el Congreso, "por mayoría de dos tercios" para "aprobar la reforma" (artículo 146.4 del Reglamento del Congreso de los Diputados).

²¹⁰ Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. VI Legislatura. Núm. 53. Sesión Plenaria núm. 52, celebrada el viernes, 27 de Diciembre de 1.996.

Generales del Estado, debidamente sancionado y promulgado en los términos previstos por el artículo 91 de la Constitución española en el B.O.E.núm. 315, de 31 de Diciembre de 1.995, dando cumplimiento a los requisitos de la denominada "fase integradora de eficacia"²¹¹, debiendo destacarse, sin embargo, que la sanción real se sitúa al pie del texto articulado, entendiéndose que abarca, asimismo, a los distintos Anexos que configuran el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997.

²¹¹Sobre la significación y efectos de la sanción, promulgación y publicación de las leyes en la Constitución española de 1.978, pueden citarse, sin ánimo de exhaustividad, los estudios de: ARAGON REYES, M.: "Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española". Madrid: Cuadernos Cívitas, 1.990; GARCIA CANALES, M.: "La Monarquía parlamentaria española". Madrid: Tecnos, 1.991; LUCAS VERDU, P. (Dir.): "La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1.978". Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense, 1.983; RODRIGUEZ ZAPATA, J.: "Sanción, promulgación y publicación de las leyes". Madrid: Tecnos, 1.987, y SOLOZABAL ECHAVARRIA, J.J.: "La sanción y promulgación de la Ley en la Monarquía parlamentaria". Madrid: Tecnos, 1.987.

4. Conclusiones

Aunque con carácter general se admite que, dada la naturaleza del documento presupuestario y las actividades que implica la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno es el único órgano del Estado dotado de los medios técnicos necesarios para poder realizar esta actividad, su traducción jurídico-formal en el ejercicio, con carácter exclusivo, de la iniciativa legislativa constituye, a juicio de J. SOLE TURA y M.A. APARICIO PEREZ, no sólo "una limitación de la iniciativa legislativa de las Cortes Generales", sino también, una restricción "de la potestad legislativa" atribuida a éstas por el artículo 66.2 de la Constitución²¹².

Incluso, en opinión de F. ESCRIBANO LOPEZ, las peculiaridades que caracterizan el objeto y las condiciones de ejercicio de la iniciativa legislativa del Gobierno en relación a los Presupuestos Generales del Estado, permiten rechazar la asimilación "del acto del Gobierno a un proyecto de ley", tanto desde la perspectiva de la función jurídica y competencia de cuyo ejercicio surgen esos proyectos, como a partir de las consecuencias que semejante calificación tendría.

Esta asimilación, afirma, es producto de una consideración muy superficial y motivada por "similitudes accidentales" cuando, en realidad, afirma, la elaboración por el Gobierno de los Presupuestos Generales del Estado, constituye un "acto de la Administración", cualificado en el sentido de constituir un "acto de directriz política que se presenta a la consideración-examen, enmienda y aprobación- de las Cortes Generales", entendido, pues, como "acto, no proyecto, que refleja el plan económico del Gobierno"²¹³.

Ciertamente, aunque estas últimas consideraciones no resultan generalmente admitidas, resulta común admitir las transformaciones sustanciales que la actual aprobación de los Presupuestos Generales del Estado suponen respecto de la teoría financiera clásica, considerando, en última instancia, que las limitaciones al conocimiento y examen del Proyecto de Ley de Presupuestos por las Cortes Generales, se insertan, según estima

L.M . CAZORLA PRIETO, en "un problema más general como es el de la crisis de la institución parlamentaria"²¹⁴.

²¹²SOLE TURA, J. y APARICIO PEREZ, M.A.: "Las Cortes Generales en el sistema constitucional". Op. cit., pág. 201.

²¹³ESCRIBANO LOPEZ, F.: "Presupuesto del Estado y Constitución". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.981, págs. 267-269.

²¹⁴CAZORLA PRIETO, L.M .: "Artículo 134". En, GARRIDO FALLA, F. y otros: "Comentarios a la Constitución española". Op. cit., pág. 1978.

En este sentido, se suele considerar que la "legitimidad material" imperante en las formas de organización política actuales, en el sentido en que ésta es enunciada por K. FRIEDRICH²¹⁵, debilita la legitimación democrática personificada esencialmente en el Parlamento, frente a la actuación principal desarrollada por el Ejecutivo como "actor principal de la eficacia" y, por tanto, de la "legitimidad material"²¹⁶. En consecuencia, se lude a la crisis de valor de la manifestación de la voluntad de parlamentaria por excelencia, la ley, que, según afirma P. DE VEGA, abandonando su cualificación como "regla general y abstracta", pasa a convertirse "en medida concreta, en acto de confirmación política y, a menudo, en puro convenio con los propios grupos de intereses privados"²¹⁷.

Desde tales premisas, la libertad del Legislativo para alterar, al menos teóricamente, la totalidad del documento presupuestario presentado por el Gobierno, y la votación por capítulos del Presupuesto que, en opinión de P. LALUMIERE, "acentuaba" el aspecto jurídico de la autorización²¹⁸, como caracteres esenciales de la autorización presupuestaria en las finanzas clásicas, han sido sustituidos por la restricción de la iniciativa parlamentaria y por la configuración progresiva de la votación sobre programas presupuestarios, donde los compromisos presupuestarios, según afirma D. COOMBES, resultan "más difíciles de adoptar", y donde resultan esenciales "los poderes discrecionales"²¹⁹.

²¹⁵FRIEDRICH, K.: "El hombre y el Gobierno". Madrid: Tecnos, 1.968, págs. 259-260.

²¹⁶CAZORLA PRIETO, L.M. : "Las Cortes Generales Parlamento contemporáneo?". Op. cit., pág. 29.

Los estudios relativos a la crisis político-institucional del Parlamento resulta muy abundantes. En todo caso, pueden consultarse las obras que a continuación se enumeran sin pretensión de exhaustividad: CHANDERNAGOR, A.: "Un Parlement, pourquoi faire?". París: Gallimard, 1.967; LIBERTINI, L.: "Qué Parlamento?". Barcelona: Plaza y Janés, 1.980; LEIBHOLZ, G.: "Problemas fundamentales de la democracia moderna". Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1.971; O'CONNOR, J.: "La crisis fiscal del Estado". Barcelona: Ediciones Península, 1.981.

²¹⁷VEGA, P. de: "Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución". Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca). Vol. 7. Núm. 1-2, 1.979, pág. 104.

²¹⁸LALUMIERE, P.: "Les finances publiques". Op. cit., pág. 291.

²¹⁹COOMBES, D.: "El papel del Parlamento en las decisiones presupuestarias: algunas conclusiones generales". En, "El poder financiero del Parlamento". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda, 1.981, págs. 637-638.

CAPITULO VI: LA REGULACION JURIDICA DE LA
INTERVENCION DEL GOBIERNO TRAS LA APROBACION DE LA
LEY DE PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.

1. Introducción.

Con posterioridad a la aprobación de las Ley de Presupuestos Generales del Estado, la Constitución española de 1.978 admite la posibilidad de que las consignaciones presupuestarias contenidas en la Ley de Presupuestos en vigor sean alteradas tanto por el Gobierno como por las Cortes Generales.

No obstante, la previsión de tales actuaciones modificativas de las Ley de Presupuestos, resulta singularmente diferenciada según la iniciativa de las mismas provenga del Gobierno o de las Cortes Generales.

En el primer caso, el apartado 5 del artículo 134 de la Constitución reconoce que el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que supongan una modificación cuantitativa de los estados de ingresos y gastos expresados en la Ley de Presupuestos. Por el contrario, si la iniciativa con incidencia presupuestaria proviene de una proposición de ley o enmienda presentada por las Cortes Generales, el apartado 6 de dicho precepto, hace depender su tramitación se hace depender de la manifestación de la conformidad del Gobierno.

Esta limitación de la iniciativa parlamentaria resulta, en opinión de L. M. CAZORLA PRIETO, "supérflua" tras la diferenciación entre los apartados 5 y 6 del artículo 134, originariamente redactados de modo conjunto en el Proyecto de Constitución y, en este sentido, estima que el fundamento del apartado 5 del artículo 134 de la Constitución resulta esencialmente político.

Más concretamente, considera que lo dispuesto en el apartado 5 del citado precepto constitucional es consecuente con la configuración de los Presupuestos Generales del Estado como "traducción económico financiera del plan de acción política de un Gobierno" durante un lapso de tiempo determinado, de tal modo que la alteración durante la vigencia de los Presupuestos de las circunstancias inicialmente previstas, requiera introducir variaciones en dicho plan de acción a fin de adaptarlo a la nueva realidad¹.

De este modo, jurídicamente, las modificaciones presupuestarias llevadas a cabo por el Gobierno consisten en la sustitución de la Ley de Presupuestos Generales del Estado por otra norma posterior. No obstante, la eficacia derogatoria esta norma en relación a la Ley de Presupuestos Generales del Estado resulta parcial, en tanto que "parte de esa norma subsiste a la modificación" sin variación alguna, mientras otra parte "ve

¹CAZORLA PRIETO, L.M. : "Artículo 134". En, GARRIDO FALLA, F. y otros: "Comentarios a la Constitución". Op. cit., págs. 2014-2015.

modificado su contenido"².

Pero, además, tras la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la actividad gubernamental se dirige, en primer término, a la ejecución de las autorizaciones de gasto contenidas en la Ley de Presupuestos, realizando el gasto público en el marco establecido por los diferentes créditos presupuestarios.

Aunque, la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado por el Gobierno no se encuentra especificada entre las competencias enumeradas en el artículo 134.1 de la Constitución, su inclusión en el denominado "ciclo presupuestario" resulta, según afirma A. MENENDEZ MORENO, una manifestación del "equilibrio con el poder legislativo en la ordenación y aplicación jurídica de esta materia concreta", expresada, con carácter general, en el artículo 97 de la Constitución al atribuir al Gobierno "la función ejecutiva", donde cabe incluir, asimismo, la ejecución presupuestaria³.

No obstante, en relación a los Presupuestos Generales del Estado, el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria contempla en la Sección Tercera del Capítulo I ("De los Presupuestos Generales del Estado") del Título II ("De los presupuestos"), una serie de disposiciones (arts. 74 y ss.) reguladoras de la "ejecución" de los Presupuestos Generales del Estado que, según resulta comúnmente admitido, deben entenderse referidas al ejercicio gubernamental de la "función ejecutiva"

²CORCUERA TORRES, A.: "Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno". Madrid: McGraw-Hill, 1.996, pág. 2.

³MENENDEZ MORENO, A.: "La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado". Op. cit., pág. 93.

No obstante, el reconocimiento de una específica actividad ejecutiva en relación al Presupuesto resulta común en las regulaciones contempladas en los Estatutos de las Comunidades Autónomas. Así, el artículo 63.1 de la Ley Orgánica Núm. 6/1.981, de 30 de Diciembre, de Estatuto de Autonomía para Andalucía, atribuye al Consejo de Gobierno la "elaboración y aplicación" del Presupuesto de la Comunidad Autónoma (B.O.E., núm. 9, de 11 de Enero).

Disposiciones similares se contienen en relación a los respectivos órganos Ejecutivos, en el artículo 49 del Estatuto de Autonomía de Cataluña [Ley Orgánica Núm. 4/1.979, de 18 de Diciembre (B.O.E., núm. 306, de 22 de Diciembre)]; en el artículo 53.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia [Ley Orgánica Núm. 1/1.981, de 6 de Abril (B.O.E., núm. 101, de 28 de Abril)]; en el artículo 55 del Estatuto de Autonomía de Cantabria [Ley Orgánica Núm. 8/1.981, de 30 de Diciembre (B.O.E., núm. 9, de 11 de Enero)]; en el artículo 55.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón [Ley Orgánica Núm. 8/1.982, de 10 de Agosto (B.O.E., núm. 195, de 16 de Agosto)]; artículo 51 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha [Ley Orgánica Núm. 9/1.982, de 10 de Agosto (B.O.E., núm. 195, de 16 de Agosto)]; en el artículo 61.a) del Estatuto de Autonomía de Extremadura [Ley Orgánica Núm. 1/1.983, de 25 de Febrero)]; y en el artículo 61.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid [Ley Orgánica Núm. 3/1.983, de 25 de Febrero (B.O.E., núm. 51, de 1 de Marzo)].

que le atribuye el artículo 97 de la Constitución.

En última instancia, la actuación gubernamental dirigida a la variación de las previsiones presupuestarias y a la ejecución de los créditos contenidos en la Ley de Presupuestos es objeto de control por órganos de muy distinta naturaleza y sobre la base de diferentes criterios. Sin embargo, las restricciones a la iniciativa parlamentaria en la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, vienen a suponer la atribución al control parlamentario una extraordinaria relevancia.

Aunque el artículo 134.1 de la Constitución no contempla, directamente, una actividad parlamentaria de control de la gestión y ejecución de los Presupuestos Generales del Estado⁴, el control de esta actividad del Gobierno se realiza en la práctica, en el marco de la atribución genérica a las Cortes Generales del control de la "acción del Gobierno" por el artículo 66.2 de la Constitución, así como a través de la actuación del Tribunal de Cuentas, específicamente regulado en el artículo 136 del Texto Constitucional.

En última instancia, culminando el proceso de articulación de instrumentos y órganos de control interno, ejercidos por la propia Administración, el Capítulo I ("La intervención de la Administración del Estado") del Título III ("De la intervención") del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, regula el procedimiento y la competencia de los órganos de la Intervención General de la Administración del Estado en la intervención y contabilización de la totalidad de los documentos y expedientes de la Administración del Estado de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico.

Desde tales premisas, las relaciones entre Gobierno y Cortes Generales en relación a los Presupuestos Generales del Estado, suelen ser insertadas en un ámbito más extenso que la simple elaboración y aprobación de los Presupuestos, configurando el denominado "ciclo presupuestario" en el que se localizan las fases de elaboración, aprobación, ejecución y control de los Presupuestos Generales del Estado.

⁴A diferencia de las regulaciones contenidas en los Estatutos de Autonomía que, por prescripción expresa del artículo 17 de la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas deberán regular la "elaboración, examen, aprobación y control de sus presupuestos" y que se concreta con carácter general en la atribución de esta competencia al órgano Legislativo correspondiente.

2. La ejecución de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

2.1.- El procedimiento administrativo de ejecución de los Presupuestos Generales del Estado.

Como consecuencia de los distintos efectos jurídicos que despliega la Ley de Presupuestos Generales del Estado respecto de los ingresos y gastos públicos, la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado afecta exclusivamente a los créditos presupuestarios para gastos consignados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, pues la ejecución de los ingresos no deriva de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (que se limita a establecer una previsión respecto de los mismos), sino de las propias leyes que establecen y regulan los distintos tipos de ingresos.

De este modo, la ejecución del Presupuesto consiste en la realización de los gastos públicos por él autorizados (de donde deriva la exigibilidad de las obligaciones económicas de la Hacienda Pública), a través del cumplimiento de una serie de "actos concatenados" en el que cada uno trae su causa del anterior y es presupuesto para el siguiente, tendiendo a un fin unitario consistente en la realización efectiva de un gasto público, constituyendo un verdadero "procedimiento administrativo".

No obstante, en opinión de C. PALAO TABOADA, el procedimiento administrativo del gasto público "se halla estrechamente relacionado con los procedimientos que sirven de cauce a la adopción de las decisiones o al establecimiento de las relaciones jurídicas mediante las cuales se realiza el gasto en su aspecto sustantivo", de donde deriva la afirmación de que los actos administrativos que producen un gasto público "están sometidos a una doble legalidad, administrativa (en sentido sustantivo) y financiera, a cuyo cumplimiento tienden, respectivamente, los dos procedimientos aludidos"⁵.

En este sentido, el procedimiento de ejecución del gasto constituye "el cauce a través del cual se realiza una función pública, en este caso, la función financiera de gasto", cuya significación última responde a "la defensa del interés público".

En tanto la "garantía de los derechos de los ciudadanos" y la "garantía del interés público", tradicionalmente diferenciados a través de su articulación en el "procedimiento administrativo común" y en el "procedimiento de ejecución presupuestaria", respectivamente, no poseen la virtualidad,

⁵PALAO TABOADA, C.: "Derecho financiero y tributario". Vol. I: "Introducción. Derecho presupuestario. Ingresos públicos no tributarios". Op. cit., págs. 101-102.

"por separado", de lograr que "los actos generadores de obligaciones financieras sean plenamente válidos y estén dotados de la necesaria eficacia"⁶, en relación a este último adquiere singular relevancia la diferenciación entre disposiciones reglamentarias y actos administrativos.

En este sentido, según estiman E. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, mientras el reglamento "forma parte del ordenamiento jurídico" en tanto que constituye una innovación del mismo, el acto administrativo "es algo ordenado, producido en el seno del ordenamiento y por éste previsto como simple aplicación del mismo".

Pero, además, la distinción entre ambos institutos se sustenta, a juicio de los autores precitados, a partir de la consideración de que "el acto administrativo, sea singular o general en su círculo de destinatarios, se agota en su simple cumplimiento, se consume en éste", de tal modo que "para un nuevo cumplimiento habrá que dictar eventualmente un nuevo acto", a diferencia del reglamento que, "no se consume con su cumplimiento singular, antes bien, se forma, se consolida, se mantiene y es susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos".

Esta diferenciación tiene "una trascendencia práctica de primera importancia", por cuanto la potestad reglamentaria "no corresponde más que a aquellos órganos a quienes específicamente se la atribuye el ordenamiento", mientras que, por el contrario, "el poder de dictar actos administrativos es una cualidad general de todo órgano de la Administración, su modo normal de expresarse", de donde deriva la consecuencia de que "la ilegalidad de un Reglamento implica siempre nulidad de pleno derecho" (artículo 62.2 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común), en tanto que "la ilegalidad de un acto como regla general sólo implica su anulabilidad", así como la diferencia de "cauces procesales" y de "legitimación" en la impugnación contencioso-administrativa de los mismos.

La inexistencia de normas formalmente reglamentarias que, anualmente, desarrollen los contenidos del estado de gastos de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, pone de manifiesto, en este supuesto, la posibilidad de diferenciar en nuestro ordenamiento jurídico, en el sentido señalado, el acto administrativo y el reglamento, pues la ejecución de los gastos públicos no constituye una innovación en el ordenamiento jurídico, sino que, por el contrario, "se limita a aplicar el ordenamiento a un supuesto dado o por dicho ordenamiento previsto"⁷.

⁶PASCUAL GARCIA, J.: "EL procedimiento de ejecución del gasto público". Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 1.986, pág. 15.

⁷GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T-R.: "Curso de Derecho administrativo". Op. cit., págs. 173-176.

Los créditos contenidos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, por tanto, "otorga(n) a la Administración potestades de obrar"⁸, teniendo en cuenta que, en todo caso, según prescribe el artículo 53.1 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 26 de Noviembre de 1.992, sólo podrá dictar un acto administrativo concreto el órgano de la Administración que tenga competencia para ello⁹.

En este sentido, el artículo 74.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria determina que la "ordenación del gasto" corresponde a "los Organos constitucionales, a los Jefes de los Departamentos ministeriales y a los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado", mientras que la "ordenación del pago", es atribuida al Ministro de Economía y Hacienda.

No obstante, frente al procedimiento administrativo "común u ordinario", el procedimiento administrativo "de ejecución de los gastos públicos", según afirman E. GARCIA DE ENTERRIA y T-R. FERNANDEZ, tiene como nota singularizadora la delimitación competencial por razón del tiempo "en términos absolutos", por cuanto que "la disponibilidad sobre los créditos presupuestarios (...) sólo es posible durante el ejercicio a que el Presupuesto se refiere", según prescribe el artículo 62 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria¹⁰.

Pero, además, si bien la presupuestación del gasto resulta un requisito que determina la licitud de su realización, ello no excluye la posibilidad de definir en nuestro ordenamiento jurídico el gasto público desde una perspectiva sustancial, "con independencia del presupuesto", por cuanto las referencias constitucionales de los artículos 31.2 y 133.4 "a la ejecución y a las leyes de gasto respectivamente", afirma, "obligan a asignar a éste una significación propia y autonomía respecto de

⁸GARCIA DE ENTERRIA, E y FERNANDEZ, T-R.: "Curso de Derecho administrativo". Op. cit., pág. 529.

⁹El análisis concreto de la teoría general del procedimiento administrativo desborda el objeto del presente análisis, por entrar en un ámbito propio, específicamente, del Derecho administrativo. Sin embargo, pueden citarse, sin ánimo de exhaustividad, las siguientes obras generales donde se ponen de manifiesto los principales análisis, en este sentido, correspondientes a la doctrina administrativista, tras la aprobación de la Ley 30/1.992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: COSCULLUELA MONTANER, L.: "Manual de Derecho administrativo". 6 edición. Madrid: Cívitas, 1.995; ENTRENA CUESTA, R.: "Curso de Derecho administrativo". 2 vols. 10 edición. Madrid: Tecnos, 1.993; GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R.: "Curso de Derecho administrativo". Vol. I. 7 edición. Madrid: Cívitas, 1.995; GARRIDO FALLA, F.: "Tratado de Derecho administrativo". Vol. I, 12 edición. Madrid, 1.994; PARADA VAZQUEZ, J.R.: "Derecho administrativo". 3 vols. Madrid: Marcial Pons, 1.995.

¹⁰GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T-R.: "Curso de Derecho administrativo". Vol. I. Op. cit., págs. 527-528.

la institución presupuestaria"¹¹.

De este modo, J.J. BAYONA DE PEROGORDO y M .T. SOLER ROCH, aún sin desconocer la conexión existente entre ambos institutos jurídicos, sostienen que el gasto público "es susceptible de una ordenación jurídico-material que trascienda el ámbito jurídico-formal en que, sustancialmente, se desenvuelve el régimen jurídico del Presupuesto"¹², construyendo la categoría financiera de los "gastos públicos", tomando como fundamento la manifestación de "la vinculación entre los elementos activo y pasivo de la Hacienda Pública, en "tres momentos o niveles distintos"¹³.

En primer término, afirman, ingresos y gastos públicos se interrelacionan "a través del principio recogido en el art. 31.2 de nuestra Constitución según el cual el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos ", a partir del cual, es posible hablar, afirman, "de un concepto constitucional del gasto entendido como asignación de recursos públicos". Asimismo, afirman, "la amplitud del ámbito con el que este precepto vincula el gasto público a los recursos expresa mejor la unidad esencial del fenómeno financiero que el principio formulado en el art. 31.1 de la misma Constitución sobre la contribución al sostenimiento de los gastos públicos, referido sólo a la conexión entre tributo y gasto".

En segundo lugar, la relación entre ingresos y gastos públicos se expresa, en opinión de los autores precitados, "mediante la interrelación existente entre la liquidación de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones" a través del Presupuesto o, "más concretamente el crédito presupuestario

¹¹PASCUAL GARCIA, J.: "El procedimiento de ejecución del gasto público". Op. cit., págs. 44-45.

¹²BAYONA DE PEROGORDO, J.J. y SOLER ROCH, M .T.: "Derecho financiero". Vol. II. Alicante: Librería Compás, 1.989, pág. 459.

¹³Considerando que la autonomía de los gastos públicos ya sea sobre la base del concepto de relación jurídica, en el sentido en que es analizada -siguiendo el concepto proporcionado G. Ingrosso-, por J.L. PEREZ DE AYALA (Voz "Gastos públicos". En Nueva Enciclopedia Jurídica. Barcelona: Seix, 1.971, págs. 582-593), o bien desde la perspectiva de una específica "función financiera de gasto público", a la que alude A. RODRIGUEZ BEREIJO ("Introducción al estudio del Derecho financiero". Op. cit., págs. 155-158), resultan insuficientes y limitadas, J.J. BAYONA DE PEROGORDO y M .T. SOLER ROCH, fundamentan la autonomía de los gastos públicos en la concepción patrimonialista de la Hacienda Pública.

De este modo, estiman que "toda Hacienda Pública debe tener, como expresión de su autonomía financiera, plena capacidad para organizar y gestionar sus propios recursos, así como para asumir las obligaciones que conlleva la atención de las necesidades públicas sin que una y otra capacidad resulten, en principio, mutuamente condicionadas", sustituyendo la tradicional "dependencia" de los ingresos públicos respecto de los gastos, por una "interrelación", que se manifiesta en los distintos "institutos centralizadores de la actividad financiera".

que satisface el principio de cobertura del gasto".

Por último, ingresos y gastos públicos se interrelacionan a través de "la centralización de los cobros y pagos en una Caja común", es decir, en "el proceso por el cual el producto de los recursos una vez recaudados e integrados en el Tesoro, convertidos en fondos públicos, se destinan al pago de las obligaciones"¹⁴.

Desde tales premisas, los principios de justicia material del gasto público, de eficiencia y economía (artículo 31.2), y de legalidad del gasto público (artículo 133.4) -en tanto que principios informadores del gasto público-, a través de la interrelación de éste con el Presupuesto, encuentran su proyección en "el procedimiento de ejecución del gasto"¹⁵.

¹⁴BAYONA DE PEROGORDO, J.J. y SOLER ROCH, M .T.: "Derecho financiero". Vol. II. Op. cit., pág. 30.

¹⁵PASCUAL GARCIA, J.: "El procedimiento de ejecución del gasto público". Op. cit., pág. 63.

La necesidad de establecer en el ordenamiento jurídico un "principio de justicia material del gasto público", venía siendo reclamada largamente por la doctrina financiera y, en este sentido, con anterioridad a la aprobación de la Constitución española de 1.978, A. RODRIGUEZ BEREIJO, reivindicaba el estudio jurídico-financiero del "problema de la justicia del gasto público", constatando la "difundida creencia" entre los juristas "de que el gasto público responde en sus últimas motivaciones a decisiones de orden *puramente* político", alejándose la posibilidad de que el jurista se plantee "el tema de la existencia de unos criterios materiales de justicia que presidan su realización".

Sin embargo, según expresaba A. RODRIGUEZ BEREIJO, la afirmación de que el gasto público "obedece a criterios políticos no significa necesariamente que dicha asignación haya de ser irracional o arbitraria", sino que "lo que se quiere significar con ello es que la elección financiera en materia de gasto público no está sujeta a criterios, normas o principios jurídico-materiales de justicia". En todo caso, afirmaba, "existirán directrices, criterios orientadores, meras declaraciones de principios contenidas en el ordenamiento constitucional", que responden "más a declaraciones retóricas o de orientación general de la acción administrativa estatal" que a una voluntad de vincular jurídica y efectivamente al legislador ordinario y a la Administración Pública en materia de gasto público.

La ausencia de una consagración específica del "principio material de justicia del gasto público" en el ordenamiento jurídico tenía, además, un claro origen histórico pues, mientras que en relación a los impuestos, el derecho a su consentimiento o aprobación consagró al mismo tiempo "un criterio *material* de justicia, de razón o proporción de la contribución misma", sin embargo, "el derecho a la aprobación y control de los gastos públicos, del empleo que el Monarca, Gobierno o Ejecutivo da al dinero recaudado del bolsillo de los contribuyentes, fue siempre, desde sus orígenes, un criterio *formal* de justicia".

La justicia en el gasto público equivale pues, "a control eficaz y riguroso en la aprobación, gestión y ejecución del gasto público", lo que, a su juicio, significa "identificar la *justicia en el gasto público* con la *legalidad*".

Aunque en opinión de L.M. CAZORLA PRIETO, la redacción del artículo 31.2 de la Constitución resulta "criticable" desde "el punto de vista gramatical", por cuanto "se construye colocando al gasto público como sujeto de lo que se dispone, cuando, como es obvio por su naturaleza, éste no puede serlo al no tratarse de un sujeto agente", la alusión a la "asignación equitativa" equivale, afirma, a "distribución con arreglo a la equidad", supone el reconocimiento de un "verdadero principio material en el gasto público"¹⁶, a partir del cual es posible deducir la formulación del "principio de la igualdad" en la vertiente del gasto público¹⁷.

Desde tales premisas, la eficacia del principio de "justicia material" del gasto público se despliega, en primer término, en el establecimiento del marco jurídico del gasto público, de donde proviene su consideración como criterio de referencia para realizar "un juicio de valor del plan presentado por el Gobierno", y como de base de un posible "proceso de constitucionalidad" de las decisiones de gasto contenidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado¹⁸. Por

del gasto público, que son cosas diferentes, que es posible que coincidan, pero que pueden no coincidir e incluso es muy frecuente que así ocurra". De este modo, únicamente "en la medida en que la Constitución de un Estado haya asumido como principios *positivos* del ordenamiento jurídico estatal la realización de la justicia y de la igualdad efectiva para todos los ciudadanos", es posible plantear la cuestión de la "constitucionalidad de los gastos públicos realizados por la Administración" ("Introducción al estudio del Derecho financiero". Op. cit., págs. 100-102).

¹⁶CAZORLA PRIETO, L.M.: "Artículo 31". En, GARRIDO FALLA, F. y otros: "Comentarios a la Constitución". Op. cit., págs. 657-658.

¹⁷CAZORLA PRIETO, L.M.: "El esquema constitucional de la Hacienda de las Administraciones Públicas españolas". Hacienda Pública Española. Núm. 59, pág. 55.

En este sentido, entiende que "el principio de igualdad en el campo del gasto público se concreta directamente con la noción de lo que García-Pelayo ha llamado *procura existencial*", debiendo entenderse, por lo tanto, "como el derecho que ampara a todo ciudadano a que el Estado le proporcione a través del gasto público un mínimo de servicios sociales y atenciones que, cuadrando con el concepto del Estado del postdesarrollo, los poderes públicos están obligados, incluso constitucionalmente, a facilitar", si bien, estima que el postulado de la igualdad "se proyecta no sólo con respecto a los poderes públicos, sino también en relación a los restantes integrantes de la comunidad, grupos o personas individuales" ("El esquema constitucional de la Hacienda de las Administraciones Públicas españolas". Op. cit., pág. 56).

¹⁸Pero, además, en opinión de M.A. MARTINEZ LAGO, el principio de justicia material del gasto público "puede cumplir una importante función como mandato al legislador en conexión con los principios rectores de la política social y económica, contenidos en el Capítulo Tercero del Título Primero de la Constitución" y, en este sentido, la asignación equitativa de los recursos públicos representa "un criterio finalista a la función del gasto de la Hacienda Pública", que concreta en este ámbito específico la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, en el sentido de que "en esta forma de Estado, los

lo tanto, no sólo aporta "un criterio jurídico de referencia en el momento de emitir un juicio sobre el acto de Presupuesto del Gobierno", sino que, al mismo tiempo, posibilita el control sobre la ejecución en términos de "justicia de la actividad de gasto"¹⁹.

Aunque también contenidos en el artículo 31.2 de la Constitución española, los principios de "eficiencia y economía" en la programación y ejecución del gasto público, hacen referencia a criterios que "servirán de pauta para enjuiciar no tanto el contenido del gasto como la forma en que esa actividad se ha ejercitado"²⁰, por cuanto que, según señala L.M. CAZORLA PRIETO, se trata de "dos exigencias económico-financieras de buena administración, que complementan la regulación constitucional del gasto público".

Desde esta perspectiva, los principios de eficiencia y economía de los gastos públicos, en opinión del autor, "no forman parte del postulado de justicia material en el gasto público". Su eficacia no tiene lugar, propiamente, en el momento de la concreción de los fines a los que debe apuntar el gasto público, sino, por el contrario, en el ámbito de la consecución de los mismos, que deberá tener lugar atendiendo a los criterios indicados"²¹.

Sin embargo, a juicio de C. ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, excluyendo una interpretación económica de los principios de eficiencia y economía en la realización del gasto público que consagra el artículo 31.2 de la Constitución española, su eficacia se extiende a la fase de "programación" del gasto público, según afirma el propio precepto constitucional, que comprende, "tanto la elaboración, como la aprobación y ejecución"²².

principios rectores de la política social y económica aparecen como la expresión de los valores merecedores de la protección estatal, necesitando el concurso positivo o promocional de la acción pública para dotarlos de efectividad" ("Manual de Derecho presupuestario". Op. cit., pág. 28).

¹⁹ESCRIBANO LOPEZ, F.: "Presupuesto del Estado y Constitución". Op. cit., págs. 332-333.

Porque, en última instancia, según estima J. MARTIN DELGADO, "desde la aceptación del sistema tributario como instrumento para conseguir finalidades políticas económicas, todo el derecho financiero, tanto en los ingresos como en los gastos, cumple funciones redistributivas" ("Los principios de capacidad económica e igualdad en la Constitución española de 1.978". Hacienda Pública Española. Núm. 60, 1.979, pág. 83).

²⁰ESCRIBANO LOPEZ, F.: "Presupuesto del Estado y Constitución". Op. cit., pág. 333.

²¹CAZORLA PRIETO, L.M. : "Artículo 31". En, GARRIDO FALLA, F. y otros: "Comentarios a la Constitución". Op. cit., pág. 657.

²²En opinión de C. ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, cabe señalar, además, que "el

En todo caso, la "racionalidad económica" expresada en el citado precepto constitucional debe matizarse, entre otros extremos, con la naturaleza y fines que gozan y persiguen los órganos públicos" donde, según señala L.M. CAZORLA PRIETO, "la mera racionalidad económica, tendente a la consecución del máximo beneficio, debe mitigarse por otros propósitos propios de las entidades públicas"²³.

En última instancia, el principio de legalidad del gasto público expresado en el artículo 133.4 de la Constitución, no establece, en opinión de C. ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, una reserva material de ley en el sentido en que esta es establecida respecto de la creación de los tributos y de los beneficios fiscales.

Por el contrario, la utilización de la expresión "de acuerdo con las leyes", viene a cumplir, afirma, "tres objetivos": a) afirmar el principio de legalidad "en el ámbito del gasto público, sin que la ejecución de éste requiera el concreto soporte de la ley en sus distintas fases y decisiones"; b) enlazar con las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, "pero también con otras leyes estatales", y c) dejar abierta "la legalidad financiera a las modalidades y peculiaridades de las Administraciones Públicas no estatales, cuales son, principalmente, las de las Comunidades Autónomas, las Provincias y los Municipios"²⁴.

De este modo, la expresión "de acuerdo con las leyes" debe interpretarse en el sentido de que tales actividades han de ajustarse al conjunto de la legalidad vigente que, en relación a la formalización de las obligaciones financieras, se configura por "la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, de 18 de Mayo de 1.995"²⁵, así como, en los supuestos en que sea procedente, el resto de las normas legales y, especialmente el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado. Por su parte, la realización del gasto -ordenación de

presupuesto por programas y el presupuesto en base-cero son dos fórmulas que se recomiendan en pro de la eficacia y economía del gasto público", pues se trata "de técnicas que inconscientemente restan campo de actuación a las opciones políticas" y, además, "necesitan una gran flexibilidad por parte de las disposiciones para poder ser aplicadas en términos de máxima racionalidad", por lo que "también sin ser éste su propósito, desplazan el ejercicio del control de legalidad" ("Artículo 31". En, O. ALZAGA VILLAAMIL (Dir.): "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1.978". Tomo III: "Artículos 24 a 38". Madrid: EDERSA, 1.983, pág. 346).

²³CAZORLA PRIETO, L.M.: "Artículo 31". En, GARRIDO FALLA, F. y otros: "Comentarios a la Constitución". Op. cit., págs. 660-661.

²⁴ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.: "Artículo 133". En, O. ALZAGA VILLAAMIL (Dir.): "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1.978". Tomo X: "Artículos 128 a 142". Op. cit., págs. 255-256.

²⁵B.O.E., núm. 119, de 19 de Mayo.

gasto y pago-, deberán ser respetar las dos leyes citadas en último lugar, "sin excluir otra normativa".

Pero, en ningún caso, según estima L.M . CAZORLA PRIETO, el artículo 133.4 de la Constitución significa "que para cada contracción de obligación financiera o realización de gasto sea preciso una ley", lo que conduciría a la práctica paralización de las Administraciones Públicas²⁶.

Desde tales premisas, según afirma C. ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, la voluntad del artículo 133.4 de la Constitución española consiste en "someter a las leyes la actividad de las Administraciones Públicas en la vertiente del gasto público", debiendo entenderse que su alcance abarca a "todas las fases del gasto público" (comprendiendo, por lo tanto, la "contracción de obligaciones por las Administraciones Públicas"). Por lo tanto, desde que la Administración pública inicia cualquier actuación de la que pueda derivar una obligación a cargo de la respectiva Hacienda Pública, se encuentra sometida a la legalidad vigente²⁷.

2.2.- El procedimiento "tipo" de ejecución de los Presupuestos Generales del Estado.

Desde tales premisas, la "realización del gasto público", tal y como es denominado desde el punto de vista económico-financiero la actividad gubernamental tendente a la ejecución de los créditos presupuestarios, conlleva la realización de una pluralidad de operaciones que tradicionalmente se suelen agrupar en tres fases esenciales: la contracción de obligaciones por la Hacienda Pública, la realización del gasto y la liquidación y cierre del Presupuesto anual, que configuran, en opinión de J. PASCUAL GARCIA, "un procedimiento tipo", a través del cual se desarrolla la ejecución ordinaria de los gastos voluntarios de origen contractual²⁸.

²⁶En el mismo sentido se manifestaba el propio autor en "El esquema constitucional de la Hacienda de las Administraciones Públicas españolas". Op. cit., pág. 57.

²⁷ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.: "Artículo 133". En, O. ALZAGA VILLAAMIL (Dir.): "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1.978". Tomo X: "Artículos 128 a 142". Op. cit., pág. 256.

²⁸No obstante, en relación a la ejecución de otras clases de gasto, en ocasiones, el procedimiento general presenta ciertas peculiaridades y que, por oposición al procedimiento general, pueden ser calificados como "especiales", si bien "todos ellos tienen en común el dirigirse mediata o inmediatamente a la realización del gasto o, lo que es igual, al empleo de los créditos presupuestarios" (PASCUAL GARCIA, J.: "El procedimiento de ejecución del gasto público". Op. cit., pág. 28).

- a) La contracción de obligaciones por la Hacienda Pública.

La contracción de obligaciones por la Hacienda Pública supone la realización de una serie de actos a través de los cuales se produce el nacimiento de la obligación de pago, es decir, la afectación de toda o de una parte de un crédito presupuestario para la satisfacción de la obligación contraída, de donde deriva su exigibilidad.

Se trata de la realización de los actos de "autorización" del gasto (denominada "aprobación" por el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria), "compromiso o disposición" del gasto y "reconocimiento de la obligación" que, si bien pueden coincidir temporalmente en su realización constituyen, sin embargo, actos diferenciados por lo que se refiere a las consecuencias jurídicas que se derivan de cada uno de ellos.

Así, la "autorización del gasto", como se ha comprobado anteriormente, es definida por la Orden Ministerial de 31 de Marzo de 1.986, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos del Estado, como "la operación contable que refleja el acto, en virtud del cual el Ministro o Autoridad competente para gestionar un gasto con cargo a un crédito presupuestario acuerda realizarlo, determinando su cuantía en forma cierta o de la manera más aproximada posible, cuando no puede hacerse de forma cierta, reservando a tal fin la totalidad o una parte del crédito presupuestado" (Regla 62).

Desde tales premisas, corresponde a los Organos constitucionales, a los Departamentos ministeriales y a los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado, en el ámbito de su respectiva competencia, "autorizar los gastos que no sean incumbencia del Gobierno y elevar a la aprobación de éste los que sean de su competencia" [(artículo 10.c) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria)], así como a los Organismos autónomos del Estado de carácter administrativo y de carácter comercial, industrial, financiero o análogos, "autorizar los gastos y ordenar los pagos según el presupuesto aprobado" [(artículo 11.b) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria)].

Concretamente, las competencias en relación a la autorización de los gastos se establecen en el artículo 74.1 y 2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, que atribuye a los Organos constitucionales, a los Jefes de los Departamentos ministeriales y a los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado, la capacidad para aprobar los gastos propios de los Servicios a su cargo, "salvo los casos reservados por la Ley a la competencia del Gobierno", así como autorizar su compromiso y liquidación, e interesar al Ministro de Economía y Hacienda la ordenación de los correspondientes pagos". Asimismo, con la

misma salvedad legal, compete a los Presidentes o Directores de los Organismos autónomos del Estado tanto la disposición de gastos como la ordenación de los pagos relativos a los mismos, existiendo la posibilidad prevista en el apartado 3, de que dicha competencia sea delegada "en los términos que establezcan las disposiciones reglamentarias".

Además, según dispone la Orden Ministerial de 16 de Diciembre de 1.986, de Operaciones y tramitación del Presupuesto de Gastos, en el momento de iniciar un expediente de gasto se podrá solicitar por el respectivo Servicio Gestor que la Oficina de Contabilidad en el Departamento ministerial, "certifique la existencia de crédito disponible" (regla 1.1.1).

Sin embargo, según reconoce con carácter general el artículo 8,d) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, en los supuestos contemplados en este texto legal, la autorización de los gastos se reserva al Gobierno. Por su parte, la Ley Núm. 13/1.995, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas²⁹, exige en su artículo 12.2, "la autorización del Consejo de Ministros" para la realización de contrataciones, "cuando el presupuesto sea igual o superior a 2.000.000.000 de pesetas", y "en los contratos de carácter plurianual cuando se modifiquen los porcentajes o el número de anualidades legalmente previsto a los que se refiere el artículo 61 de la Ley General Presupuestaria", así como la posibilidad de que el Consejo de Ministros reclame "discrecionalmente el conocimiento y autorización de cualquier otro contrato".

El denominado "compromiso o disposición" del gasto consiste, según la Orden Ministerial de 31 de Marzo de 1.986, en "la operación contable que refleja el acto en virtud del cual la Autoridad competente acuerda o concierta, según los casos, y tras el cumplimiento de los trámites que con sujeción a la normativa vigente procedan, la realización de obras, prestaciones de servicios, etcétera, previamente autorizados" (Regla 63).

De este modo, el "compromiso o disposición" del gasto, constituye el acto más significativo de todo el procedimiento del gasto, pues a través de él, la Administración se obliga para con terceros, a través de un vínculo que supone la fuente de las obligaciones de pago. En este sentido, según destaca C. PALAO TABOADA, confluyen "el aspecto sustantivo y el aspecto presupuestario del gasto público"³⁰.

Según dispone la Orden Ministerial de 16 de Diciembre de 1.986, sobre Operaciones y tramitación en la ejecución del Presupuesto de Gastos, "contratada la obra, adquisición o

²⁹B.O.E., núm. 119, de 19 de Mayo.

³⁰PALAO TABOADA, C.: "Derecho financiero y tributario". Vol. I: Introducción. Derecho presupuestario. Ingresos públicos no tributarios". Op. cit., pág. 104.

servicio por cualquiera de las formas que previene la Ley de Contratos del Estado, se formulará por el servicio pertinente el documento D-500 que se justificará con dos copias del acuerdo o contrato" (regla 1.6.1), mientras que "cuando se trate de subvenciones paccionales tales como contratos-programa, convenios de colaboración, etc., se separará la autorización del compromiso de gasto" (regla 1.6.2).

La disposición o compromiso del gasto puede darse en unidad de acto con la autorización del gasto, si bien constituyen dos operaciones diferenciadas tal y como señala el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria al referirse de manera diferenciada a una y a otra, a la hora de atribuir las competencias para su adopción en el artículo 74.1 y 2 anteriormente analizados.

El mismo carácter se desprende de la regulación contenida en el artículo 78.1 in fine, al señalar que "previamente a la expedición de las órdenes de pago con cargo a los Presupuestos Generales del Estado habrá de acreditarse documentalmente ante el órgano que haya de reconocer las obligaciones la realización de la prestación o el derecho del acreedor, de conformidad con los acuerdos que en su día autorizaron y comprometieron el gasto".

En todo caso, el artículo 60 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, determina la imposibilidad de adquirir compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, "siendo nulos de pleno Derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la Ley que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar".

La relevancia del compromiso o autorización del gasto en el procedimiento de ejecución del gasto público viene a ser expresada, asimismo, a través de su cualificación como objeto de la fiscalización previa o intervención crítica desarrollada por la Intervención General de la Administración del Estado³¹.

Por su parte, el "reconocimiento" o "liquidación" de la obligación consiste, según la Regla 64 de la Orden Ministerial de 31 de Marzo de 1.986, en "la operación por la cual se refleja la anotación en cuentas de los créditos exigibles contra el Estad, previa contabilización de las fases de autorización y compromiso de gastos, y tras acreditarse la realización de la contrapartida correspondiente".

Dado el carácter meramente contable de esta operación, en opinión de C. PALAO TABOADA, con mayor precisión debería denominarse "contracción de cuentas" de la obligación, "reservando el término "reconocimiento" para el acto material

³¹MARTIN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LOPEZ, J.M. : "Curso de Derecho financiero y tributario". Op. cit., pág. 696.

de admisión de la existencia del crédito frente al Estado"³².

En todo caso, se trata de un acto regido por la denominada regla "del servicio hecho", que recoge el artículo 43.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, según la cual, si las obligaciones de pago de la Hacienda Pública "tienen por causa las prestaciones o servicios a la Administración Pública, el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación".

El reconocimiento o liquidación de la obligación puede aparecer en unidad de acto con la disposición o con la ordenación del pago, en cuyo caso, dada la ausencia de relevancia externa de este acto, se dificulta su identificación, aunque ello no impide su consideración como "acto distinto, que se produce tras la apreciación del cumplimiento de la prestación por parte del sujeto destinatario del gasto".

Finalmente, la "propuesta de pago" constituye la operación contable -con la que "se cierra el ciclo de contabilización de las operaciones presupuestarias a cargo de los Centros gestores"-que refleja el acto por el que el representante autorizado del Centro gestor que ha reconocido la existencia de una obligación a pagar, en favor de un interesado, solicita del Director general del Tesoro y Política Financiera, como Ordenador general de pagos que, de acuerdo con la normativa vigente, ordene su pago (Regla 65).

b) La realización del gasto.

La realización del gasto consiste en un conjunto de operaciones encaminadas a ejecutar las obligaciones de gasto previamente contraídas por la Hacienda Pública en los términos antes expresados, abarcando, a su vez, dos operaciones fundamentales, la "ordenación del pago" y "el pago mismo"³³.

Por lo que se refiere a la "ordenación del pago", éste se lleva a cabo mediante la expedición del correspondiente "mandamiento de pago", definido por el Reglamento de Ordenación de Pagos, de 24 de Mayo de 1.891 (declarado vigente, aunque con modificaciones, por la Ley General Presupuestaria), como "los documentos que los Ordenadores expiden a favor de la Hacienda o

³²PALAO TABOADA, C.: "Derecho financiero y tributario". Vol. I: "Introducción. Derecho presupuestario. Ingresos públicos no tributarios". Op. cit., pág. 104.

³³MARTIN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LOPEZ, J.M.: "Curso de Derecho financiero y tributario". Op. cit., págs. 696-697.

del Tesoro, para que los funcionarios encargados de los pagos satisfagan el importe de los créditos liquidados con arreglo a las Leyes, Instrucciones y Reglamentos" (art. 55)³⁴.

La competencia para la "ordenación del pago" es atribuida por el artículo 75 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, con carácter general, al Director General del Tesoro y Política Financiera, en tanto que "Ordenador general de pagos del Estado", bajo la superior autoridad del Ministro de Economía y Hacienda, sin perjuicio de que, como señala el artículo 76, "con objeto de facilitar el servicio", existan las Ordenaciones de pagos secundarias que se consideren necesarias, cuyo titulares serán nombrados por el Ministro de Economía y Hacienda y dependerán del Ordenador general de pagos del Estado (apartado 1º).

Asimismo, el apartado 2 del artículo 76 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria prevé que los ordenadores por obligaciones del Ministerio de Defensa pertenecerán a los Cuerpos e Intendencias de los ejércitos de Tierra, Mar y Aire, y serán nombrados y removidos por el Ministro de Economía y Hacienda, a propuesta del titular del citado Departamento, prescribiendo, en todo caso, que "los servicios de las Ordenaciones de pagos se acomodarán al Reglamento que se apruebe a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda" (apartado 3º).

Las órdenes de pago pueden ser de dos clases, según se emitan con anterioridad o posterioridad a la realización de la prestación que el gasto debe cubrir.

En el primer caso, el artículo 78 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria determina el libramiento de "las correspondientes órdenes de pago por medios informáticos", mientras que, en relación al segundo supuesto, el artículo 79, califica de "pagos a justificar" a aquellas cantidades que excepcionalmente se libren para atender gastos sin la previa aportación de la documentación justificativa a que se refiere el artículo anterior, así como las órdenes de pago que expidan los Organismos autónomos del Estado y que tengan por objeto "satisfacer gastos a realizar en localidad donde no exista dependencia del Organismo de que se trate", o en los casos de servicios no transferidos a las Comunidades Autónomas y que, "por carecer la Administración Central de una estructura suficiente para llevarlas a la práctica, sea encomendada su realización a dichas Comunidades".

Los perceptores de órdenes de pago con este carácter "quedarán obligados a justificar la aplicación de las cantidades recibidas y sujetos al régimen de responsabilidades previsto en la presente Ley" (artículo 79.4 Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria), prescribiendo el apartado 5 del

³⁴Cfr. MEDINA, L. y MARAÑÓN, M.: "Leyes de Hacienda de España". Vol. II (Libro Quinto). Madrid: Instituto Editorial Reus. Centro de Enseñanza y Publicaciones (S.A.), 1.948.

mismo precepto que en el mes siguiente a la fecha de aportación de los documentos justificativos exigidos, "se llevará a cabo la aprobación o reparo de la cuenta por la Autoridad competente"³⁵.

En todo caso, el artículo 77 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria establece que la expedición de las órdenes de pago con cargo al Presupuesto del Estado "habrá de acomodarse" al plan que sobre disposiciones de fondos del Tesoro Público se establezca por el Gobierno a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda.

Finalmente, el pago en sí mismo, constituye el acto a través del cual el Estado se libera de la deuda contraída mediante "efectivo, cheque, transferencia bancaria, giro postal o cualesquiera otro medio de pago, sea o no bancario", facultando al Ministro de Economía y Hacienda "para establecer que, en la realización de determinados ingresos o pagos del Tesoro Público, sólo puedan utilizarse determinados medios de pago" (art. 121 Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria).

El plazo en el que la Hacienda Pública debe proceder a la realización del pago no se encuentra determinado legalmente, aunque el artículo 45 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria prevé que "si la Administración no pagara al acreedor de la Hacienda Pública dentro de los tres meses siguientes al día de la notificación de la resolución judicial o del reconocimiento de la obligación", habrá de abonarle el interés de demora sobre la cantidad debida, desde que el acreedor reclame por escrito el cumplimiento de la obligación.

No obstante, el derecho del acreedor a exigir el pago de las obligaciones ya reconocidas o liquidadas, prescribirá a los cinco años -a contar desde la fecha de notificación del reconocimiento o liquidación de la respectiva obligación-, "si no fuese reclamado por los acreedores legítimos o sus derechohabientes", remitiéndose respecto a la interrupción de la prescripción a las normas generales del Derecho Civil [(art. 46.1.b) Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria)].

En todo caso, la utilización de los créditos destinados a gastos reservados son objeto de una regulación específica contenida en la Ley núm. 11/1.995, de 11 de Mayo³⁶, reguladora

³⁵El régimen jurídico de las órdenes de pago "a justificar" se concreta en la regulación contenida en el Real Decreto núm. 640/1.987, de 8 de Mayo (B.O.E., núm. 121, de 21 de Mayo), y en el Real Decreto núm. 725/1.989, de 16 de Junio (B.O.E., núm. 150, de 24 de Junio), por el que se deroga parcialmente el primero y se regula detalladamente los denominados "anticipos de caja fija", consistentes en "las provisiones de fondos de carácter extrapresupuestario y permanente que se realicen a Pagadurías, Cajas y Habilitaciones para la atención inmediata y posterior aplicación al capítulo de gastos corrientes en bienes y servicios del presupuesto del año en que se realicen, de gastos periódicos o repetitivos", y que "no tendrán la consideración de pagos a justificar".

³⁶B.O.E., núm. 113, de 12 de Mayo.

de "la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados". Este texto legal establece un régimen jurídico propio en relación a tales créditos presupuestarios, entre cuyas especialidades deben señalarse que "los acuerdos de autorización, compromiso de gastos y reconocimiento de obligaciones, así como la expedición de las correspondientes propuestas de pago, que hayan de realizarse con cargo a los créditos de gastos reservados, no requerirán justificación documental" (artículo 5).

c) La liquidación y cierre del Presupuesto anual.

El carácter anual que, con carácter general, tienen las autorizaciones presupuestarias, determina, asimismo, el plazo anual de la realización del gasto público. Sin embargo, dado que la realización del gasto público supone el desarrollo de una serie de actos procedimentales que abarcan una extensión temporal, se plantea el problema de determinar "cuándo un gasto público está cubierto por una autorización presupuestaria", es decir, en qué momento se considera realizado dentro del ejercicio presupuestario. Desde la perspectiva contable, el problema consiste en "saber cuándo un gasto se imputa a un determinado Presupuesto, comprendiéndose en los resultados de su liquidación".

Para la resolución de este problema, se han adoptado en el Derecho comparado dos sistemas fundamentales de liquidación presupuestaria, conocidos como *sistemas de ejercicio y de gestión*", caracterizados por "el momento del procedimiento del gasto público que considera decisivo a estos efectos".

El sistema de ejercicio considera como determinante el momento "de la contracción en cuentas de la obligación pública", que en las obligaciones bilaterales presupone, que se haya realizado la contraprestación por el acreedor del Estado "(*service fait*)", mientras que, respecto de los ingresos, el momento que se considera relevante es el de la liquidación. De ahí que este sistema, de origen francés y extendido en los países que siguen la tradición jurídica continental europea, sea calificado como un sistema "que atiende fundamentalmente a un punto de vista jurídico", de donde deriva, asimismo, la denominación de "Presupuesto de competencia", para calificar el Presupuesto "que se rige por este sistema".

Este sistema tiene como ventaja la facilidad de comprobar el respeto de los límites de los créditos presupuestarios y, por tanto, resulta el más conforme con la eficacia jurídica del Presupuesto respecto a los gastos públicos. Sin embargo, tiene como inconveniente que el Presupuesto no puede cerrarse y liquidarse en tanto "no se hayan verificado los pagos y cobros correspondientes a las obligaciones y derechos contraídos y liquidados durante el ejercicio", operaciones que pueden prolongarse largo tiempo.

Por el contrario, "el sistema de gestión", seguido en los países anglosajones, toma como punto de referencia el momento del pago de los fondos o del cobro de los ingresos, prescindiendo de aquél en que la obligación fue asumida, es decir, atiende fundamentalmente a los hechos, de ahí que la denominación del Presupuesto que rige en tales sistemas de imputación sea la de "Presupuesto de Caja".

Este sistema tiene como ventaja "su simplicidad", en tanto el Presupuesto se cierra en el instante mismo en que termina el ejercicio presupuestario "sin que queden operaciones pendientes", pero tiene como desventaja la dificultad que supone para el control eficaz del modo en que se han respetado las limitaciones presupuestarias, a cuyos efectos no resultan relevantes tanto los pagos y cobros efectuados, como los compromisos adquiridos por el Estado y los derechos liquidados en su favor, facilitando la posibilidad de "falsear los resultados del ejercicio retrasando pagos y adelantando ingresos".

Los inconvenientes señalados respecto de uno y otro sistema, imponen que no se sigan "de forma pura", sino que se introduzcan en ellos determinadas correcciones tendentes a paliarlos". En este sentido, en el sistema de gestión, "se permite que durante un cierto plazo después de la terminación del ejercicio se paguen obligaciones reconocidas durante el mismo", mientras que en el sistema de ejercicio, a fin de que las cuentas del Presupuesto no permanezcan indefinidamente abiertas, se establece un plazo, al que suele denominarse "período de ampliación" o "de liquidación", durante el cual pueden pagarse las obligaciones contraídas en el ejercicio.

Desde tales premisas, afirma C. PALAO TABOADA, la Ley General Presupuestaria estableció "un sistema de ejercicio con un período de ampliación de cuatro meses y un período complementario de uno"³⁷, determinando en su antiguo artículo 49.b), que se imputan al ejercicio presupuestario las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de enero siguiente a su terminación, "siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, préstamos o gastos en general, realizados antes de la expiración del ejercicio presupuestario y con cargo a los respectivos créditos". En relación a los ingresos, la Ley General Presupuestaria estableció, en su artículo 49.a) que su liquidación debía realizarse antes del 31 de Diciembre.

La diferencia entre los créditos autorizados en el Presupuesto y las obligaciones contraídas hasta el 31 de Enero constituyen, de acuerdo con este sistema, los remanentes de crédito que, en principio, quedan anulados (artículo 62 de la Ley General Presupuestaria).

³⁷PALAO TABOADA, C.: "Derecho financiero y tributario". Vol. I: "Introducción. Derecho presupuestario. Ingresos públicos no tributarios". Op. cit., págs. 117-120.

De este modo, contraídas obligaciones y derechos en los plazos citados, las restantes operaciones (incluido el pago) podían realizarse dentro del plazo señalado por el artículo 81.1 de la Ley General Presupuestaria, que termina el 30 de Abril siguiente, fecha en que se cerraba el ejercicio y se procedía a la liquidación, quedando exceptuados de esta regla, según señalaba el artículo 31.1 de la Ley General Presupuestaria, los "ingresos aplazados, fraccionados y demás no apremiados legalmente", que eran aplicados "al período corriente", es decir, según el artículo 133.2.3º de la Ley General Presupuestaria, se incorporaban "al Presupuesto siguiente".

Este sistema de cierre del ejercicio presupuestario fue profundamente modificado por la Ley 44/1.983, de 28 de Diciembre, de Presupuestos para 1.984, cuyo artículo 48 suprime el período de ampliación de cuatro meses y el complementario de un mes, disponiendo, en su apartado 1º que, al ejercicio presupuestario, que "coincidirá con el año natural", se imputarán: a) Los derechos liquidados durante el mismo, "cualquiera que sea el período de que deriven"; b) Las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de diciembre del correspondiente ejercicio, "siempre que correspondan a adquisiciones, obras o servicios, prestaciones o gastos en general realizados dentro del mismo y con cargo a los respectivos créditos"³⁸. Asimismo, el apartado 2º del artículo 48, señalaba que el Presupuesto de cada ejercicio se liquidará, en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones, el 31 de Diciembre del año natural correspondiente.

Tales modificaciones, que tienen carácter permanente, derogaron el artículo 49 de la Ley General Presupuestaria, pasando a ser reconocidas por los artículos 49 y 83.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, y concretadas anualmente en las Ordenes Ministeriales de liquidación y cierre del ejercicio presupuestario³⁹.

Desde tales premisas, la liquidación del presupuesto se refiere a la "recaudación de derechos y al pago de obligaciones, el 31 de diciembre del año natural correspondiente", quedando todos los derechos pendientes de cobro y las obligaciones pendientes de pago a la liquidación del presupuesto a cargo del Tesoro Público según sus respectivas contracciones (art. 83 Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria).

Los efectos de la liquidación presupuestaria en relación a los ingresos consisten en la desafectación del destino específico que, en su caso, les hubiera correspondido, "sin

³⁸B.O.E., núm. 312, de 30 de Diciembre.

³⁹Vid. al respecto la Orden de 28 de Noviembre de 1.996, por la que se regula el "Cierre del ejercicio 1996 en relación con los gastos públicos (B.O.E., núm. 291, de 3 de Diciembre).

perjuicio de su reconocimiento y nueva afectación con cargo al presupuesto del ejercicio en curso" (art. 84 Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria)⁴⁰. Por su parte, en relación a los créditos para gastos, la liquidación y cierre del ejercicio presupuestario supone, según el tenor del artículo 62 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, la anulación "de pleno derecho" de aquéllos que en el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas.

Según señala la Regla 113 de la Instrucción de la Contabilidad de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos del Estado, los saldos de créditos presupuestarios resultantes después de realizar estas operaciones expresan los remanentes presupuestarios "que deberán igualmente ser anulados", salvo que proceda la incorporación de remanentes establecida en los artículos 73, 61 y 63.3 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

Esta regulación legal ha venido a ser alterada por la Ley 11/1.996, de 27 de Diciembre, de medidas de disciplina presupuestaria, modificando el artículo 49 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, en el sentido de introducir nuevamente el período complementario de un mes. De este modo, establece que al ejercicio presupuestario, que coincidirá con el año natural, se imputarán: a) Los derechos liquidados durante el mismo, "cualquiera que sea el período de que deriven", y

b) Las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de enero siguiente, "siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general realizados antes de la expiración del ejercicio presupuestario y con cargo a los respectivos créditos"⁴¹. No obstante, el actual artículo 83.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones, a 31 de diciembre del año natural correspondiente no ha sido objeto de modificación.

⁴⁰En todo caso, según establece la Regla 70 de la Instrucción de la Contabilidad de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos del Estado, "la contabilización de los saldos pendientes en 31 de diciembre de cada ejercicio, por obligaciones pendientes de proponer el pago, se aplicarán a partir del primer día del ejercicio siguiente a Presupuestos cerrados ", es decir, serán objeto de un tipo de contabilidad independiente de la referida al presupuesto corriente, que se "llevará con separación entre presupuestos del ejercicio anterior y ejercicios anteriores al anterior".

En todo caso, se exige que las propuestas de pago aplicadas a Presupuestos cerrados "deberán ser instrumentadas, autorizadas y justificadas con los mismos requisitos exigidos para las aplicaciones a presupuesto corriente".

⁴¹B.O.E., núm. 313, de 28 de Diciembre.

3. Las modificaciones de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

3.1.- Modificaciones presupuestarias con intervención de las Cortes Generales.

En todo caso, las "peculiaridades" de la iniciativa legislativa en materia presupuestaria no se limitan a la concreta elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, sino que se extienden a aquellas iniciativas que, ejercidas durante la vigencia de la Ley de Presupuestos de un concreto ejercicio presupuestario, tengan incidencia en la misma.

El contenido económico-financiero de la Ley de Presupuestos Generales del Estado impone la necesidad de que, ante una modificación de las circunstancias económicas inicialmente previstas, pueda exigir la alteración de los estados de ingresos y gastos originariamente establecidos. De este modo, tras la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, la intervención del Gobierno, no se limita exclusivamente a la ejecución de los créditos presupuestarios a través del procedimiento de realización del gasto público sino que, por el contrario, el propio artículo 134.5 de la Constitución le reconoce la competencia exclusiva para presentar proyectos de ley que supongan modificaciones presupuestarias.

El desarrollo reglamentario del apartado 6 del artículo 134 de la Constitución diferencia, en el Reglamento del Congreso de los Diputados, el supuesto de las enmiendas (artículo 111), y el supuesto de las proposiciones de ley (artículo 126.2 y 3), estableciendo un procedimiento distinto para la manifestación de la conformidad del Gobierno en relación a cada una de ellas.

En relación a las enmiendas, el artículo 111.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados señala la competencia de la Ponencia encargada de redactar el informe, para remitir al Gobierno, "por conducto del Presidente del Congreso", aquéllas que, a su juicio puedan suponer aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (apartado 2).

El Gobierno, según dispone el apartado 3 del citado precepto, deberá dar respuesta razonada en el plazo de quince días, transcurrido el cual se entenderá que "el silencio del Gobierno expresa su conformidad". Pero, además, en el caso de que no fuera consultado en la forma establecida, podrá manifestar su disconformidad con la tramitación de enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios "en cualquier momento de la

tramitación" (apartado 4).

Por su parte, el artículo 126.2 del Reglamento de la Cámara, establece respecto de las proposiciones de ley la competencia de la Mesa del Congreso para ordenar su remisión al Gobierno a fin de que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios, de tal modo que, transcurridos treinta días sin que éste hubiera negado expresamente su conformidad a la tramitación, la proposición de ley "quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración" (artículo 126.3).

En todo caso, la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 12 de Enero de 1.983⁴², establece una serie de previsiones específicas en relación a la calificación de los escritos de enmiendas acordando, en primer lugar, que "una vez concluido el plazo de presentación de enmiendas a un proyecto o proposición de ley, la Mesa de la Comisión competente calificará las que sean a la totalidad, así como las que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios", y resolviendo que, "contra el acuerdo de calificación de la Mesa de la Comisión el Diputado o Grupo Parlamentario enmendantes podrán interponer reclamación ante la Mesa de la Cámara", en virtud de la competencia general de calificación que le reconoce el número 4º del artículo 31.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Sin embargo, a diferencia de la regulación contenida en el Texto Refundido del Reglamento del Senado, la regulación reglamentaria en el Congreso de los Diputados se encuentra ubicada, en ambos casos, en el marco del Capítulo Segundo ("Del procedimiento legislativo común"), mientras que el Reglamento de la Cámara alta contiene la regulación de ambos supuestos en un único precepto (art. 151) que se sitúa en el ámbito del Capítulo Tercero ("Del procedimiento presupuestario"). De este modo, a juicio de J. SOLE TURA y M.A. APARICIO PEREZ, se introduce una confusión entre "lo que es el procedimiento presupuestario propiamente dicho con las proposiciones de ley y las enmiendas que se puedan presentar en el ejercicio ordinario de la potestad legislativa"⁴³.

Concretamente, el artículo 151 del Texto Refundido del Reglamento del Senado exige que las proposiciones de ley y enmiendas sean remitidas "inmediatamente" al Gobierno a fin de que manifieste su conformidad a la tramitación de las mismas, en el caso de que pudieran suponer aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (apartados 1 y 2). La disconformidad o conformidad gubernamental deberá ser

⁴²Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie H, núm. 10-I, de 25 de Enero de 1.983.

⁴³SOLE TURA, J. y APARICIO PEREZ, M.A.: "Las Cortes Generales en el sistema constitucional". Op. cit., pág. 205.

comunicada a la Cámara, en el plazo máximo de diez días a contar desde la remisión, cuando se trate de proposiciones de ley. Este plazo se reduce a cinco días, si afectara a enmiendas presentadas a un proyecto o proposición de ley tramitados por el procedimiento legislativo ordinario, y a dos días, cuando tuvieran relación con proyectos o proposiciones de ley tramitados por el procedimiento legislativo de urgencia.

En todo caso, se exige la motivación de la no conformidad deberá ser motivada, y se determina que el silencio del Gobierno en el transcurso de los plazos fijados "expresa conformidad con que prosiga la tramitación" (apartado 3).

La comunicación del Gobierno, se pondrá de inmediato en conocimiento del Presidente de la Comisión en que se tramite el proyecto o proposición de ley (apartado 4), atribuyendo al Presidente de la Cámara la facultad de resolver "las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir en el procedimiento contemplado en el presente artículo" (apartado 5).

En todo caso, cualquier tipo de iniciativa legislativa o incluso de rango inferior a la ley ejercida con posterioridad a la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, deberá ajustarse a las previsiones formales contenidas en la Orden de la Presidencia, de 4 de Febrero de 1.989, por la que se establecen las Normas para la elaboración de la Memoria económica justificativa de los proyectos de Leyes y disposiciones administrativas⁴⁴.

De este modo, todo anteproyecto de Ley o proyecto de disposición administrativa, cuya aplicación pueda suponer un incremento de gastos o disminución de ingresos públicos, deberá incluir, entre los antecedentes y estudios previos, "una Memoria económica", en la que se pongan de manifiesto, debidamente evaluados, cuantos datos resulten precisos para conocer las posibles repercusiones presupuestarias de su ejecución" (artículo 1º). Esta "Memoria económica", de acuerdo con el artículo 3º, deberá ser informada por la Oficina Presupuestaria del Departamento, previamente a la elevación al órgano de decisión competente, del anteproyecto de Ley o proyecto de disposición administrativa al cual acompaña⁴⁵.

⁴⁴B.O.E., núm. 35, de 9 de Febrero.

⁴⁵Concretamente, según dispone el artículo 2º, la Memoria económica deberá contener, "como mínimo", los siguientes apartados:

A) "Gastos presupuestarios y fiscales", ocasionados a partir de su entrada en vigor, con distinción de: gastos de personal; gastos de primer establecimiento, y demás de funcionamiento, especialmente cuando deriven de la entrada de servicio de nuevas inversiones; subvenciones y demás gastos corrientes; gastos de inversión, transferencias de capital y operaciones financieras, y gastos fiscales.

La iniciativa legislativa gubernamental tras la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado o, lo que es lo mismo, durante la vigencia de la Ley de Presupuestos Generales del Estado del ejercicio correspondiente prevista en el artículo 134.5 de la Constitución española, es concretada por el artículo 64.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, reconociendo la posibilidad de solicitar mediante proyectos de ley "créditos extraordinarios" y "suplementos de crédito"., cuya causa consiste, según el artículo 64.1, en la circunstancia de que haya de realizarse con cargo a los Presupuestos del Estado algún gasto que no pueda ser demorado hasta el ejercicio siguiente, y no exista en ellos crédito o sea insuficiente y no ampliable el consignado"⁴⁶.

En este supuesto, el Ministro de Economía y Hacienda, previo informe de la Dirección General de Presupuestos y dictamen del Consejo de Estado, elevará al acuerdo del Gobierno la remisión de un proyecto de Ley a las Cortes Generales de concesión de un crédito extraordinario, en el primer caso, o de un suplemento de crédito, en el segundo, en el que se deberá especificar el recurso que haya de financiar el mayor gasto público.

Asimismo, en relación a los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, el artículo 22.14 de la Ley Orgánica 3/1.980, de 22 de Abril, del Consejo de Estado, impone la obligación de consultar, aunque sin carácter vinculante, a la Comisión Permanente del Consejo de Estado, a fin de examinar la adecuación de la actividad que lo ha originado a la legalidad, de donde deriva la obligación económica de la Hacienda Pública, o bien, en el caso de obligaciones voluntarias, la convalidación por el crédito extraordinario o suplementario, de la obligación contraída sin previo crédito presupuestario.

Tras la emisión del Dictamen por el Consejo de Estado, la Orden del Ministerio de Hacienda de 22 de Febrero de 1.982, por

B) "Financiación de los gastos presupuestarios", con expresión de los recursos o ingresos generados por la disposición, en su caso; propuestas de baja en créditos presupuestarios sobrantes; solicitud de nuevas dotaciones presupuestarias; operaciones de crédito exterior o interior, y fuentes de financiación al margen de los Presupuestos Generales del Estado.

C) "Memoria explicativa", en la que se describirán los antecedentes y justificación de la necesidad de la disposición; tabla de correspondencia entre los preceptos y evaluación de los gastos; en su caso, descripción del programa presupuestario en que se inserta y modificaciones que impliquen en función de los objetivos perseguidos, y evaluación económica y social de su aplicación.

⁴⁶Los créditos extraordinarios, constituyen, por lo tanto, créditos adicionales cuya causa deriva de la inexistencia de crédito en el presupuesto en vigor. Los suplementos de crédito, por el contrario, presumen la existencia de un crédito presupuestario, si bien la dotación económica del mismo resulta insuficiente para la realización de los gastos, y que los suplementos de crédito vienen a complementar.

la que se regula la documentación y tramitación de expedientes de modificación de créditos⁴⁷, dispone en su artículo 8 que la Dirección General de Presupuestos elaborará el correspondiente Proyecto de Ley proponiendo al Ministerio de Hacienda su elevación al Consejo de Ministros, para su aprobación y remisión a las Cortes Generales, siendo tramitados por el procedimiento legislativo ordinario sin otras peculiaridades que las ya conocidas respecto de la facultad de enmienda cuando se trata de modificar una Ley de Presupuestos ya en vigor.

Sin embargo, según demuestra la práctica habitualmente seguida, los créditos extraordinarios y suplementarios, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros, son aprobados mediante Real Decreto-Ley, atendiendo a diversas circunstancias como de "urgente necesidad". Este es el caso, a modo de ejemplo, del Real Decreto-Ley Núm. 1/1.996, de 19 de Enero, por el que se conceden créditos extraordinarios y suplementarios "destinados a atender la actualización de redistribuciones y otras obligaciones de personal activo, la financiación de la sanidad pública, el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas en materia de universidades, la participación en los ingresos del Estado de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales y determinadas actuaciones inversoras en la cuenca del Guadalquivir"⁴⁸.

En este supuesto, se apreció que, dada la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para 1.995, con la consiguiente prórroga automática de los créditos inicialmente contenidos en los Presupuestos Generales del Estado para 1.995, a excepción de los créditos para gastos que hayan finalizado en dicho ejercicio, la situación de "extraordinaria y urgente necesidad" provenía de la existencia de ciertas obligaciones de carácter ineludible, a satisfacer en 1.996, y que originan la necesidad de dotar los correspondientes créditos para proceder a su cobertura.

Esta práctica resulta contradictoria con el reconocimiento en el artículo 134.1 de la Constitución de una "reserva a ley de Cortes", por cuanto que, en última instancia, según estima L.M. CAZORLA PRIETO, "la competencia de las Cortes Generales va más allá de la aprobación de los Presupuestos" y, en este sentido, cualquier modificación que signifique aumento de las consignaciones presupuestarias, por vía de ampliación o de crédito extraordinario, requiere aprobación de las Cámaras pues, de lo contrario, "se podría defraudar la competencia presupuestaria de las Cortes Generales que consagra el artículo

⁴⁷B.O.E., núm. 74, de 24 de Marzo.

⁴⁸B.O.E., núm. 21, de 14 de Enero (Convalidado por la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados mediante Resolución de 30 de Enero de 1.996. B.O.E., núm. 30, de 3 de Febrero).

134.1 de la Constitución"⁴⁹.

No obstante, la exclusión del Decreto-ley como vehículo de modificaciones presupuestarias no resulta unánime en la doctrina y, en este sentido J. SALAS HERNANDEZ, admite que -cumplidos los trámites del artículo 64 de la Ley General Presupuestaria-, y concurriendo "realmente" las circunstancias de urgente necesidad y que, además, supongan la imposibilidad de "afrentarlas a través del procedimiento legislativo de urgencia", puedan ser aprobados créditos extraordinarios y suplementos de crédito mediante esta forma jurídica⁵⁰.

En todo caso, el Gobierno puede llevar a cabo modificaciones presupuestarias a través de los denominados anticipos de Tesorería, que guardan una estrecha relación con la aprobación de nuevos gastos lo que, en última instancia, les hace depender de la manifestación de la voluntad de las Cámaras a la autorización de los mismos.

Se trata, por lo tanto, de concesiones "provisionales" acordadas por el Gobierno en tanto se obtiene la autorización de las Cortes al crédito solicitado. El Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, podrá utilizar los anticipos de Tesorería, con este carácter de provisionalidad, y "para atender gastos inaplazables, con el límite máximo en cada ejercicio del 1 por 100 de los créditos autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado".

No obstante, la utilización de anticipos de caja queda condicionada a la existencia, en relación a los expedientes de créditos extraordinarios o suplementarios, de dictamen favorable del Consejo de Estado, o bien, se hubiera promulgado una Ley en la que se establezcan obligaciones cuyo cumplimiento requiera la concesión de crédito extraordinario o suplemento de crédito (art. 65.1 Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria).

En el caso de que las Cortes Generales no aprobasen el proyecto de Ley de concesión del crédito extraordinario o el suplemento de crédito, el apartado 2, del artículo 65 citado, prescribe la cancelación del importe de dicho anticipo, con cargo a los créditos del respectivo Departamento ministerial u Organismo autónomo, cuya minoración ocasione menos trastornos para el servicio público⁵¹.

⁴⁹CAZORLA PRIETO, L.M.: "Artículo 134". En, GARRIDO FALLA, F. y otros: "Comentarios a la Constitución". Op. cit., pág. 2016. En el mismo sentido se pronuncia SANTOLAYA MACHETTI, P.: "El régimen constitucional de los Decretos-leyes". Op. cit., pág. 155.

⁵⁰SALAS HERNANDEZ, J.: "Los Decretos-leyes en la Constitución de 1978". Vol. III. Op. cit., págs. 1832-1840.

⁵¹La Ley 11/1.996, de 27 de Diciembre, de Medidas de Disciplina Presupuestaria, añade al artículo 65 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria un apartado 3º en el que se establece que, excepcionalmente,

Asimismo, el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria exige la intervención de las Cortes Generales en el supuesto previsto en el artículo 57.3, donde se admite la posibilidad en relación a los créditos de acción coyuntural que "no consignen" en la Ley de Presupuestos vigente los programas de inversión, o cuando "se estime conveniente modificar los ya aprobados, de que el Gobierno remita al Congreso de los Diputados un proyecto de ley que autorice su utilización y concrete las inversiones a realizar, acompañado de su memoria explicativa de las circunstancias que así lo justifiquen"⁵².

En última instancia, resulta preceptiva la intervención de las Cortes Generales en el supuesto de modificación de los créditos destinados a gastos reservados pues, según establece el artículo 2.2 de la Ley de 11 de Mayo de 1.995, la autorización de cualquier modificación presupuestaria que suponga incremento en relación con tales créditos corresponderá a las Cortes Generales, previo informe de la Comisión prevista en el artículo 7 de esta Ley.

3.2.- Modificaciones presupuestarias sin intervención de las Cortes Generales.

Al margen de la previsión contenida en el artículo 134.5 de la Constitución, la realización de mayores gastos presupuestarios por el Gobierno se completa, en el Texto

cuando de acuerdo con la normativa en vigor se produzcan anticipos de fondos "como consecuencia de la intermediación del Banco de España en los pagos o por la especial tramitación de las relaciones financieras con la Unión Europea, estos anticipos deberán quedar cancelados antes de finalizar el ejercicio económico en que se hayan producido".

No obstante, los anticipos para ejecución de acciones y programas financiados o cofinanciados por fondos europeos que estuvieran pendientes de cancelar al finalizar el ejercicio, por desfase en los pagos por parte de la Unión Europea, podrán cancelarse en el ejercicio siguiente".

⁵²Según señala el apartado 1 del artículo 57 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, los créditos de acción coyuntural constituyen medios "al servicio de la política presupuestaria de coyuntura económico-social", de tal modo que su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado, resulta potestativa, según aconsejen las circunstancias económicas.

En tanto su finalidad reside en la financiación de programas de inversión, tales créditos se conciben, según afirma V. QUEROL BELLIDO, "como una especie de pequeño presupuesto de gastos", insertado en los Presupuestos Generales del Estado, desde donde se realizan las correspondientes transferencias de dotaciones económicas a la sección o secciones que tengan atribuida la competencia para ejecutar los programas de inversión correspondientes ("Comentarios a las Leyes tributarias y financieras". Tomo XLI. Vol. 1º: "Ley General Presupuestaria. Artículos 1 a 74". Madrid: Edersa, 1.986, pág. 499).

Refundido de la Ley General Presupuestaria, mediante la articulación de una serie de posibilidades cuya característica principal deriva de la ausencia de manifestación de la voluntad de las Cámaras al respecto, lo cual no excluye, en algunos supuestos, su conocimiento. De este modo, la característica común a los supuestos que se analizarán a continuación proviene de la no exigencia de la "forma jurídica de ley" para proceder a la alteración de los créditos consignados en el estado de gastos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado vigente en ese momento.

No obstante, según estima A. CORCUERA TORRES, las modificaciones de los créditos presupuestarios tienen un objeto más preciso que las modificaciones presupuestarias por cuanto las primeras se articulan "sólo y precisamente" sobre el crédito presupuestario, mientras que a través de las modificaciones presupuestarias "puede verse alterado cualquier elemento que aparezca en la ley presupuestaria, incluidos los propios créditos"⁵³.

A través de las modificaciones de créditos presupuestarios, el principio de especialidad presupuestaria, puede verse alterado en todos y cada uno de los aspectos que determinan su vigencia, pudiendo constatarse, según estima el autor, excepciones al mismo en un triple sentido: "cualitativo", alterando la regla de que las dotaciones concedidas se deben destinar exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizadas (art. 59.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria); "cuantitativo", posibilitando un gasto superior a la cantidad asignada (artículo 60 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria), y "temporal", eludiendo la obligación de gastar los créditos durante el ejercicio presupuestario, esto es, en el año natural (artículo 63 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria)⁵⁴.

A tal efecto, el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, contempla en la Sección 2 del Capítulo I del Título II, ("Los créditos y sus modificaciones"), una regulación del régimen jurídico de las modificaciones de créditos inicialmente aprobados, aunque resulta común la inclusión anual en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de especificaciones relativas a las "Normas de modificación y ejecución de créditos presupuestarios". De este modo, según determina expresamente el artículo 8 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.997⁵⁵, "las modificaciones de los créditos presupuestarios se ajustarán a lo dispuesto en esta Ley, y a lo que al efecto se dispone en el

⁵³CORCUERA TORRES, A.: "Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno". Op. cit., pág. 3.

⁵⁴CORCUERA TORRES, A.: "Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno". Op. cit., pág. 3.

⁵⁵B.O.E., núm. 315, de 31 de Diciembre.

texto refundido de la Ley General Presupuestaria, en aquéllos extremos que no resulten modificados por aquélla".

- a) Modificaciones presupuestarias que afectan al destino de los créditos presupuestados.

El supuesto más destacado de modificación presupuestaria que afecta al destino de los créditos presupuestados proviene de las "transferencias de crédito".

Las "transferencias de crédito" constituyen modificaciones presupuestarias en virtud de las cuales se traspasan la totalidad o parte de los créditos asignados a un concepto presupuestario a otro concepto presupuestario del estado de gastos determinando, por lo tanto, una alteración en la finalidad inicialmente prevista respecto de un crédito⁵⁶.

La competencia para autorizar las "transferencias de crédito", corresponde al Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda (art. 67.1 y 2 Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria), al propio Ministro de Economía y Hacienda (art. 68.2 Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria), o bien a los titulares de los Departamentos ministeriales, previo "informe favorable de la Intervención Delegada competente en cada Departamento u Organismo" (art. 69.1 Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria).

Concretamente, el artículo 67.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria señala que será competencia del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda y a iniciativa de los Departamentos ministeriales afectados:

- a) Autorizar transferencias de créditos "entre uno o varios programas incluidos en la misma función", correspondientes a Servicios u Organismos autónomos de diferentes Departamentos ministeriales.

- b) Autorizar las transferencias de créditos "entre programas", incluidos en distintas funciones, correspondientes a Servicios u Organismos autónomos de diferentes Departamentos ministeriales, siempre que se trate de reorganizaciones

⁵⁶Aunque el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria contiene una regulación específica, el concepto de "transferencia de crédito" se contiene en el artículo 40.1 del Reglamento Presupuestario de las Entidades Locales (B.O.E. núm. 101, de 27 de Abril, corrección de errores en B.O.E., núm. 136, de 7 de Junio), que entiende por tal "aquella modificación del Presupuesto de gastos mediante la que, sin alterar la cuantía total del mismo, se imputa el importe total o parcial de un crédito a otras partidas presupuestarias con diferente vinculación jurídica".

administrativas o que se produzcan como consecuencia de la aplicación de los recursos procedentes del Fondo Europeo de Desarrollo Regional o del Fondo Social Europeo.

Igualmente, el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, podrá autorizar transferencias de crédito "de las dotaciones no utilizadas en los programas de las distintas secciones del presupuesto", a los distintos conceptos del programa de imprevistos y funciones no clasificadas, habilitando a tal efecto los créditos necesarios, para su ulterior reasignación" (artículo 67.2 Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria).

Corresponde, por su parte, al Ministro de Economía y Hacienda, según dispone el artículo 68 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, además de las competencias genéricas atribuidas a los titulares de los Departamentos ministeriales, la resolución de los expedientes de modificaciones presupuestarias, "en los supuestos en que éstos estén atribuidos a los titulares de los Departamentos ministeriales y exista discrepancia del Ministerio respectivo con el informe de la Intervención Delegada" (apartado 1º).

Asimismo, el apartado 2 del artículo 68, atribuye al Ministro de Economía y Hacienda la competencia para autorizar "transferencias de créditos", cuando sea excluida la de los titulares de los Departamentos ministeriales prevista en la letra a) del número 1 del artículo 69 de la Ley.

También corresponden al Ministro de Economía y Hacienda, las transferencias de créditos "entre programas incluidos en la misma o distinta función", correspondientes a Servicios y Organismos autónomos de un mismo Departamento ministerial [artículo 68.2,b)], las transferencias "mediante la creación de nuevos conceptos", sin las limitaciones del artículo 69, número 5 de esta Ley [que aluden a la exigencia de "creación de los conceptos pertinentes en aquellos capítulos en que la vinculación de los créditos se establezca a nivel de artículo" (artículo 69.5)].

En último término, corresponden al Ministro de Economía y Hacienda, las transferencias de crédito "desde el programa de imprevistos y funciones no clasificadas a los conceptos y artículos de los demás programas de gasto", cualquiera que sea la función o sección a que corresponda⁵⁷.

⁵⁷Además de las previsiones contenidas con carácter general en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, el artículo 9, apartado 1 de la Ley 12/1.996, de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, prevé "con vigencia exclusiva durante 1997", como "competencias específicas", atribuidas al Ministro de Economía y Hacienda en materia de transferencias, la autorización de aquellas a que se refiere el artículo 69 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, cuando afecten a créditos vinculantes (todo ello, sin perjuicio de las especialidades establecidas en la normativa específica aplicable a determinados entes públicos); las que "resulten procedentes en favor de las Comunidades Autónomas, como consecuencia de los respectivos Reales Decretos de

Por su parte, el artículo 69 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria reconoce la competencia de los titulares de los Departamentos ministeriales para autorizar, previo informe favorable de la Intervención Delegada competente en cada Departamento u Organismo, las transferencias "entre créditos de un mismo programa correspondientes a un mismo o diferente Servicio u Organismo autónomo del Departamento", cualquiera que sea el capítulo en que estén incluidos los créditos, siempre que no afecten a créditos de personal⁵⁸, atenciones protocolarias y representativas⁵⁹, gastos reservados o a subvenciones nominativas, ni supongan desviaciones en la consecución de los objetivos del programa efectivo.

Específicamente, el Ministerio de Defensa podrá autorizar además transferencias entre créditos de varios programas de una misma función correspondiente a un mismo o diferente Servicio u Organismo autónomo de su Departamento, cuando se refiera a

traspaso de servicios".

También se habilita al Ministro de Economía y Hacienda para realizar las transferencias entre uno o varios programas, incluidos en la misma o distinta función, correspondientes a servicios u organismos autónomos de distintos departamentos ministeriales, cuando ello lo exigieran Convenios, Protocolos y otros instrumentos de Colaboración suscritos entre los diferentes Departamentos ministeriales u organismos autónomos; o cuando ello fuese necesario para la distribución de los créditos dotados en el vigente presupuesto con destino al Fondo Nacional para el Desarrollo de la Investigación Científica y Técnica, y para actuaciones cofinanciadas por el Fondo Social Europeo.

En todo caso, el apartado 5, del artículo 9 de la Ley 12/1.996, de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, señala que "de todas las transferencias a que se refiere este artículo, se remitirá trimestralmente información a las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado, identificando las partidas afectadas, su importe y la finalidad de las mismas".

⁵⁸A los gastos de personal se aplican, según determina el Capítulo I de la Resolución de la Dirección General de Presupuestos de 29 de Abril de 1.994, "todo tipo de retribuciones e indemnizaciones, a satisfacer por el Estado, organismos autónomos y entes públicos a todo su personal por razón del trabajo realizado por éste y, en su caso, del lugar de residencia obligada del mismo"; las "cotizaciones obligatorias del Estado, organismos autónomos y entes públicos a la Seguridad Social y a las entidades gestoras del sistema de previsión social de su personal" y, por último, "los gastos de naturaleza social realizados en cumplimiento de las disposiciones vigentes, por el Estado, organismos autónomos y entes públicos con destino a su personal".

⁵⁹Según el artículo 21 de la Resolución de la Dirección General de Presupuestos de 29 de Abril de 1.994, se imputan a este "subconcepto" los gastos que se produzcan "como consecuencia de los actos de protocolo y representación que las autoridades del Estado, organismos autónomos o entes públicos, tengan necesidad de realizar en el desempeño de sus funciones, tanto en territorio nacional como en el extranjero, siempre que dichos gastos redunden en beneficio o utilidad de la Administración (y para los que no existan créditos específicos en otros conceptos)".

gastos en bienes corrientes y servicios e inversiones reales".

También son competentes para realizar transferencias entre créditos los Presidentes de los Organos constitucionales y de los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado, en relación con el presupuesto de gastos respectivo, sin perjuicio del principio de autonomía presupuestaria de las Cortes Generales, ya que el artículo 69.3 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria les reconoce las mismas competencias que las enumeradas en el artículo 1 del mismo artículo respecto de los titulares de los Departamentos ministeriales.

No obstante, el Departamento ministerial u Organismo autónomo que solicite la transferencia "deberá justificar la imposibilidad de financiarla mediante reajuste de sus créditos". A tal efecto se impone la necesidad de realizar un examen conjunto de revisión de los oportunos programas de gasto, indicando las desviaciones que la ejecución del presupuesto pueda revelar en la concesión de los correspondientes objetivos (artículo 68.2.d).

En todo caso, las transferencias de créditos, cualquiera que sea su clase, salvo las "que se refieran al programa de imprevistos y funciones no clasificadas", ni cuando se trate de "créditos modificados como consecuencia de reorganizaciones administrativas" (art. 70.2 Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria)-, están sometidas a las limitaciones impuestas por el artículo 70.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria:

a) No afectarán a los "créditos ampliables"⁶⁰, ni a los extraordinarios concedidos durante el ejercicio.

b) No podrán suponer "minoración de los créditos que hayan sido incrementados a través suplementos o transferencias", salvo cuando afecten a créditos de personal, ni a créditos incorporados como consecuencia de remanentes no comprometidos

⁶⁰El concepto legal de "créditos ampliables" se contiene en el artículo 39.1 del Real Decreto 500/1.990, de 20 de Abril, por el que se desarrolla la Ley de Haciendas Locales, según el cual, se trata de "la modificación al alza del Presupuesto de gastos que se concreta en el aumento de crédito presupuestario en alguna de las partidas ampliables relacionadas expresa y taxativamente en las Bases de Ejecución del Presupuesto".

No obstante, en relación a los Presupuestos Generales del Estado, en opinión de A. CORCUERA TORRES, se entiende por ampliación de crédito, "aquellas modificaciones de los créditos presupuestarios llevadas a cabo por el órgano competente que afectan exclusivamente a aquellos créditos expresamente señalados en los PGE (Presupuestos Generales del Estado), y por las que se produce un incremento cuantitativo de la dotación inicialmente presupuestada para un gasto, con la finalidad de atender obligaciones contraídas con cargo al mismo" (CORCUERA TORRES, A.: "Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno". Op. cit., pág. 237).

procedentes de ejercicios anteriores⁶¹.

c) No incrementarán créditos que "como consecuencia de otras transferencias hayan sido objeto de minoración, salvo cuando afecten a créditos de personal"⁶².

Otro tipo de modificaciones presupuestarias con incidencia en el destino de los créditos presupuestarios proviene del denominado "crédito de acción coyuntural" y de la "no disponibilidad de créditos por el Gobierno"⁶³.

Respecto a los "créditos coyunturales", el apartado 2 del artículo 57 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, señala que cuando en el crédito de acción coyuntural, incluido en el Presupuesto del Estado figuren especificados los programas de inversión a realizar, el Gobierno, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, podrá disponer de aquél si la situación económica así lo requiere. A tal efecto se realizarán las transferencias que procedan a la sección del presupuesto a que corresponda el programa, dando cuenta anualmente a las Cortes Generales "de la aplicación del crédito de acción coyuntural" (art. 57.5).

Cabe considerar, asimismo, como un supuesto de modificación del destino de los créditos presupuestados, el contemplado en el artículo 64.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, según el cual la concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito a Organismos Autónomos exige que "el crédito extraordinario o suplementario no suponga aumento en los créditos del Presupuesto del Estado".

⁶¹Aunque, según se comprobará posteriormente, el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, regula los supuestos en los que pueden tener lugar las incorporaciones de créditos, y los órganos competentes para su realización, no contiene una definición de los mismos, debiendo entenderse por tales, a juicio de A. CORCUERA TORRES, las modificaciones de los créditos presupuestarios "*mediante las cuales se concede la posibilidad de que se traspase una dotación del ejercicio presupuestario anterior al presupuesto vigente, mediante el incremento o, en su caso, la habilitación del crédito correspondiente*" ("Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno". Op. cit., pág. 268).

⁶²Estas limitaciones a las transferencias presupuestarias resultan exceptuadas por la regla cuarta del artículo 8.1 de la Ley 12/1.996, de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, cuando se produzcan "como consecuencia del traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, por aplicación de la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, cuando se trate de créditos cuya financiación sea exclusivamente comunitaria o se realice conjuntamente por España y las Comunidades Europeas, se efectúen entre créditos de la Sección 06, Deuda Pública, o cuando se realicen con cargo al crédito a que se refiere el apartado segundo cinco, c), del anexo II".

⁶³La no disponibilidad de créditos consiste en la capacidad del Gobierno, prevista en el artículo 57.1.b) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de reducir, "hasta un 10 por 100, como máximo", los créditos para operaciones de capital (donde se refleja la actividad inversora estatal), originariamente previstos en los Presupuestos Generales del Estado.

En este sentido, el crédito extraordinario o suplementario debe ser requerido por un Organismo autónomo de los referidos en el artículo 4, apartado 1 de la Ley General Presupuestaria, correspondiendo su concesión al Ministro de Economía y Hacienda, "si su importe no excede del 2 por 100 del presupuesto de gastos del organismo autónomo en cuestión", y al Gobierno cuando, excediendo de dicho porcentaje, "no supere el 5 por 100 del presupuesto de gastos del Organismo autónomo en el caso del apartado a) del número 1 del artículo 4 de esta Ley, o del 10, cuando se trate de los Organismos autónomos contemplados en el apartado b) de dicho artículo".

En todo caso, según prevé el propio artículo 64.2, c) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, "el Gobierno dará trimestralmente cuenta a las Cortes Generales de los créditos extraordinarios y suplementarios de crédito concedidos al amparo del apartado a) del presente número, mediante cuadro que tenga, al menos, el mismo detalle del respectivo presupuesto".

Un supuesto específico de alteración del destino de los créditos presupuestados, consiste en la "reposición de créditos", supuesto contemplado en el artículo 72 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, según el cual "los créditos obtenidos por reintegro de pagos realizados indebidamente con cargo a créditos presupuestarios podrán dar lugar a la reposición de estos últimos en las condiciones que reglamentariamente se establezcan".

De este modo, la "reposición de créditos" presupone la realización de un pago indebido con cargo a la Tesorería del Estado que, a través de la reposición, se pretende restaurar a nivel del crédito presupuestario que se hubiera agotado en la realización del gasto improcedente, por lo que la consideración de la reposición del crédito como un tipo de modificación del destino de los créditos presupuestados resulta dudosa en opinión de J. PASCUAL GARCIA, en tanto la finalidad de la misma consiste, precisamente, en el restablecimiento de la situación presupuestaria que, en su momento, fue objeto de la aprobación parlamentaria⁶⁴.

- b) Modificaciones presupuestarias que afectan a la cuantía de los créditos presupuestados

Los supuestos de modificaciones de créditos presupuestarios que inciden en la cuantía de los mismos se concretan en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria en los supuestos de "generación de créditos" y

⁶⁴PASCUAL GARCIA, J.: "Procedimientos de la Administración Financiera". 2 edición. Madrid: Escuela de la Hacienda Pública. Ministerio de Economía y Hacienda, 1.991, pág. 65.

de "ampliación de créditos".

La "generación de créditos" es regulada en el artículo 71 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (modificado por la Ley 11/1996, de 27 de Diciembre, de Medidas de Disciplina Presupuestaria"), contemplando la posibilidad de que "los ingresos efectivamente realizados durante el ejercicio (suprimiendo la expresión: "o durante el último trimestre del ejercicio anterior", contenida en la redacción originaria), podrán generar crédito en los estados de gasto de los presupuestos, en los siguientes casos⁶⁵:

a) Aportaciones del Estado a los Organismos autónomos, así como de los Organismos autónomos y otras personas naturales o jurídicas al Estado, u otros Organismos autónomos, para financiar conjuntamente "gastos que por su naturaleza estén comprendidos en los fines u objetivos asignados a los mismos".

b) Enajenación de bienes del Estado o de los Organismos autónomos.

c) Prestaciones de servicios.

d) Reembolso de préstamos, y

e) Créditos del exterior "para inversiones públicas que por ley se haya dispuesto sean así financiadas".

La competencia para la "generación de créditos" corresponde al Ministro de Economía y Hacienda, según señala el artículo 68.2.e) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, en los supuestos previstos en los apartados b), c) y e) del artículo 71, y a los titulares de los Departamentos ministeriales (y los Presidentes de los Organos constitucionales y de los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado), cuando se trate de generaciones de créditos, en los supuestos previstos en los artículos 69.1 b); 69.5, y los enumerados en los apartados a) y b) del artículo 71 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria⁶⁶.

⁶⁵De este modo, aunque el ordenamiento presupuestario no define la "generación de créditos", atendiendo a la regulación contenida en el artículo 71 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, pueden entenderse, según estima A. CORCUERA TORRES, como aquellas modificaciones de los créditos presupuestarios mediante las que se concede "la posibilidad de crear un nuevo crédito o de incrementar otro ya existente, en función de la efectiva obtención de diversos ingresos no previstos en el presupuesto que derivan de una serie de supuestos tasados en la ley" ("Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno". Op. cit., pág. 203).

⁶⁶Además, el artículo 9 de la Ley 12/1.996, de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, establece unas específicas competencias respecto a la generación de créditos, ya que, según señala el apartado segundo, "con vigencia exclusiva durante 1997", corresponde al Ministro de Defensa las generaciones de crédito contempladas en el artículo 71.1,b) y c) del texto refundido de la Ley

En relación a los denominados "créditos ampliables", el artículo 66 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria determina que deberán responder a las previsiones explícitamente realizadas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para un ejercicio presupuestario concreto, siendo competente con carácter general el Ministro de Economía y Hacienda, a excepción de que las Leyes de Presupuestos la atribuyan "a los titulares de los Departamentos ministeriales" [(artículo 68.2.g) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria)], competencia que les reconoce el artículo 69.1.d) "en los supuestos en que se determine en las respectivas Leyes de Presupuestos".

Su carácter "excepcional" indica que el recurso a este procedimiento no debe constituir la norma habitual en la regulación del estado de gastos que se contiene en el proyecto de Ley de Presupuestos elaborado por el Gobierno, exigiendo, a tal efecto, su previsión como tales en la Ley de Presupuestos "de modo taxativo" y "debidamente explicitados"⁶⁷.

General Presupuestaria, motivadas por ingresos procedentes de ventas de productos farmacéuticos o de prestación de servicios hospitalarios, así como por ingresos procedentes de suministros de víveres, combustibles o prestaciones alimentarias debidamente autorizadas".

Asimismo, el apartado tercero del artículo 9 establece, "con vigencia exclusiva para 1997", la competencia del Ministro de Sanidad y Consumo para "autorizar las generaciones de crédito contempladas en el artículo 71.1, b) y c), del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, como consecuencia de los ingresos a que se refiere la disposición adicional vigésima segunda del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio", aún en el caso de que los ingresos "se hubieran producido en el último trimestre del ejercicio anterior", imponiendo la obligación de remitir tales "generaciones de crédito" al Ministerio de Economía y Hacienda (Dirección General de Presupuestos), para su conocimiento.

Esta posibilidad, a partir de la reforma del artículo 71 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria por la Ley 11/1996, de 27 de Diciembre, de Medidas de Disciplina Presupuestaria, ha pasado a constituir una excepción a la regla general del ámbito temporal de los ingresos que pueden dar lugar a la "generación de créditos", con la finalidad de solventar el problema derivado de que, producido el ingreso legalmente previsto en el último trimestre del ejercicio presupuestario anterior, no hubiera existido tiempo material suficiente, antes del cierre del ejercicio, para llevar a cabo la generación. No obstante, la modificación del artículo 71 en el sentido indicado supone, en el caso de falta de tiempo para realizar la "generación de crédito" en el ejercicio en que ha tenido lugar el ingreso previsto, la necesidad de realizar una modificación presupuestaria mediante la correspondiente "incorporación de crédito" en el Presupuesto del ejercicio siguiente, a fin de que pueda ser utilizada la dotación presupuestaria.

⁶⁷En este sentido, el Anexo II de la Ley 12/1.996, de 30 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, establece como créditos ampliables "hasta una suma igual a las obligaciones que se reconozcan, previo el cumplimiento de las formalidades legalmente establecidas o de las que se establezcan, los créditos que, incluidos en el Presupuesto del Estado, o en el de

los organismos autónomos y/o en los de los otros entes públicos aprobados por esta Ley", se detallan a continuación:

Primero. Aplicables a todas las Secciones y Programas:

Uno. Los destinados a satisfacer:

a) Las cuotas de la Seguridad Social, de acuerdo con los preceptos en vigor, y la aportación del Estado al régimen de previsión social de los funcionarios públicos, civiles o militares, establecido por las Leyes 28/1975 y 29/1975, de 27 de junio, y Real Decreto 16/1978, de 7 de julio.

b) Los créditos cuya cuantía se module por la recaudación obtenida en tasas o exacciones parafiscales que doten conceptos integrados en los respectivos presupuestos, así como los créditos cuya cuantía venga determinada en función de los recursos finalistas efectivamente obtenidos o que hayan de fijarse en función de los ingresos realizados.

c) Los créditos destinados a satisfacer obligaciones derivadas de la Deuda Pública en sus distintas modalidades, emitida o contraída por el Estado y sus organismos autónomos, tanto por intereses y amortizaciones de principal como por gastos derivados de las operaciones de emisión, conversión, canje o amortización de la misma.

d) Los créditos de transferencias a favor del Estado que figuren en los presupuestos de gastos de los organismos autónomos, hasta el importe de los remanentes que resulten como consecuencia de la gestión de los mismos.

Dos. Los créditos que sean necesarios en los programas de gasto de los organismos autónomos y de los entes públicos, para reflejar las repercusiones que en los mismos tengan las modificaciones de los créditos que figuran en el estado de transferencias entre subsectores de los Presupuestos Generales del Estado, una vez que se hayan hecho efectivas tales modificaciones.

Segundo. Aplicables a las Secciones y Programas que se indican:

Uno. En la Sección 07, Clases Pasivas :

Los créditos relativos a atender obligaciones de pensiones e indemnizaciones.

Dos. En la Sección 12, Ministerio de Asuntos Exteriores :

a) El crédito 12.134A.03.481, Para los fines sociales que se realicen en el campo de la cooperación internacional (artículo 2 del real Decreto 825/1988, de 15 de julio) .

b) En el crédito 12, Transferencias entre subsectores 03.414, A la Agencia Española de Cooperación Internacional, para atender los gastos derivados de proyectos de ayuda oficial al desarrollo, incluidos los propuestos o a ejecutar por Organizaciones No Gubernamentales, con destino a países en vías de desarrollo con repercusión exclusivamente en los créditos 12.134A.103.486, Para proyectos especiales de Ayuda Oficial al Desarrollo cuyo pago se efectúe en pesetas , y 12.134A.103.496, Para proyectos de Ayuda Oficial al Desarrollo cuyo pago se efectúe en divisas .

Tres. En la Sección 14, Ministerio de Defensa .

El crédito 14.211A.03.228 para gastos originados por participación de las FAS en operaciones de la ONU hasta un importe máximo de 20.000.000.000 de pesetas.

Cuatro. En la Sección 15, Ministerio de Economía y Hacienda :

a) En crédito 15.612D.16.349.05, destinado a la cobertura de riesgos en avales prestados por el Tesoro.

b) El crédito 15.612F.04.631, destinado a cancelar deudas tributarias mediante entrega o adjudicación de bienes.

Cinco. En la Sección 16, Ministerio del Interior

a) Los créditos 16.223A.01.461, 16.223A.01.471, 16.223A.01.482, 16.223A.01.761, 16.223A.01.782, destinados a la cobertura de necesidades de todo orden motivadas por siniestros, catástrofes u otras de reconocida urgencia.

b) El crédito 16.463A.01.485.02, para subvencionar los gastos electorales de los partidos políticos (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General).

c) El crédito 16.313G.06.227.11, para actividades de prevención, investigación, persecución y represión de los delitos relacionados con el tráfico de drogas y demás fines a que se refiere el artículo 2 y la disposición adicional primera de la Ley 36/1995, de 11 de diciembre, que podrá ser ampliado hasta el límite de los ingresos aplicados al presupuesto de ingresos del Estado en el propio ejercicio o en el último trimestre del ejercicio anterior, que constituyan el Fondo previsto en el apartado 2 del artículo 1 de la citada Ley.

d) El crédito 16.221A.01.487, destinado al pago de indemnizaciones en aplicación de los artículos 93 al 96 de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para 1997, así como las que se deriven de los daños a terceros, en relación con los artículos 139 a 144 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la Ley 52/1984, de 26 de diciembre, de Protección de Medios de transporte que se hallen en territorio español realizando viajes de carácter internacional.

Seis. En la Sección 18, Ministerio de Educación y Cultura :

a) El crédito 18.458D.13.621, en función de la recaudación que el Tesoro realice por la tasa de permiso de exportación de bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español establecida en el artículo 30 de la Ley 16/1985.

b) EL crédito 18.458D.13.621, en función de la diferencia entre la consignación inicial para inversiones producto del 1 por 100 cultural (artículo 68, Ley 16/1985 del Patrimonio Histórico Español) y las retenciones de crédito no anuladas a que se refiere el apartado tres del artículo 20 de la Ley 33/1987, de Presupuestos Generales del Estado para 1988.

Siete. En la Sección 19, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales :

El crédito 19.313L.04.484, destinado a la cobertura de los fines de

interés social, regulados por el artículo 2 del Real Decreto 825/1988, de 15 de julio.

Ocho. En la Sección 21, Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación :

El crédito 21.712F.01.440, destinado a la cobertura de pérdidas del Seguro Agrario Combinado correspondiente al Consorcio de Compensación de Seguros.

Nueve. En la Sección 26, Ministerio de Sanidad y Consumo :

Los créditos 26, Transferencias entre Subsectores 11.421 y 11.721, aportaciones del Estado a la Tesorería General de la Seguridad Social para financiación del Instituto Nacional de la Salud, en las cantidades necesarias para atender las liquidaciones presupuestarias de ejercicios anteriores.

Diez. En la Sección 32, Entes Territoriales :

a) Los créditos destinados a financiar a las Comunidades Autónomas por participación en los ingresos del Estado, hasta el importe que resulte de la liquidación definitiva de ejercicios anteriores, quedando exceptuados dichos créditos de las limitaciones previstas en el artículo 70.1 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

b) Los créditos que, en su caso, se habiliten en el programa 911A, Transferencias a las Comunidades Autónomas por coste de servicios asumidos , por el importe de la valoración provisional o definitiva del coste efectivo de los servicios transferidos, cuando esta diferencia no aparezca dotada formando parte de los créditos del departamento u organismo del que las competencias proceden.

c) El crédito 32.912A.23.468 en la medida que lo exija la liquidación definitiva de la Participación de las Corporaciones Locales en los ingresos del Estado correspondientes a ejercicios anteriores.

d) Los créditos del programa 912C, Otras aportaciones a las Corporaciones Locales , por razón de otros derechos legalmente establecidos o que se establezcan a favor de las Corporaciones Locales, habilitando, si fuere necesario, los conceptos correspondientes.

e) El crédito 32.911D.453, Coste provisional de la policía autonómica , incluso liquidaciones definitivas de ejercicios anteriores.

Once. En la Sección 34, Relaciones Financieras con la Unión Europea :

Los créditos del programa 921A, Transferencias al Presupuesto General de las Comunidades Europeas , ampliables tanto en función de los compromisos que haya adquirido o que pueda adquirir el Estado Español con las Comunidades o que se deriven de las disposiciones financieras de las mismas, como en función de la recaudación efectiva de las exacciones agrarias, derechos de aduanas por la parte sujeta a arancel exterior comunitario, y cotizaciones del azúcar e isoglucosa.

Tercero.

Todos los créditos de este presupuesto en función de los compromisos de financiación exclusiva o de cofinanciación que puedan contraerse con las Comunidades Europeas.

En todo caso, según dispone el artículo 10.1 de la Ley 12/1.996, de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, "el Gobierno remitirá al Congreso de los Diputados y al Senado información sobre las ampliaciones de créditos que se acuerden durante el ejercicio de 1997, identificando los créditos afectados, su importe y la finalidad de las mismas".

- c) Modificaciones presupuestarias que afectan a la temporalidad de los créditos presupuestados.

El mecanismo de modificación presupuestaria con incidencia en el carácter temporal de los créditos presupuestados consiste, esencialmente, en la "incorporación de créditos".

En este sentido, al margen de lo dispuesto en el artículo 62, el artículo 73 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, podrán incorporarse a los correspondientes créditos de los presupuestos de gastos del ejercicio inmediato siguiente:

- a) Los "créditos extraordinarios" y los "suplementos de crédito", que hayan sido concedidos o autorizados, respectivamente, en el último mes del ejercicio presupuestario y que, por causas justificadas, no hayan podido utilizarse durante el mismo.

- b) Los créditos que "amparen compromisos de gastos por operaciones corrientes"⁶⁸ contraídos antes del último mes del ejercicio y que, por causas justificadas, no hayan podido realizarse durante el mismo.

- c) Los créditos "para operaciones de capital"⁶⁹.

Cuarto.

En el presupuesto de la Seguridad Social, los créditos que sean necesarios en los programas de gastos del Instituto Nacional de la Salud para reflejar las repercusiones que en los mismos tengan las modificaciones de los créditos, que figuran en el estado de transferencias entre subsectores de los Presupuestos Generales del Estado".

⁶⁸Según dispone el apartado A) de la Resolución de la Dirección General de Presupuestos de 29 de Abril de 1.994, las "operaciones corrientes" abarcan la clasificación del Presupuesto de gastos donde se contienen los gastos destinados al funcionamiento de los servicios (personal y gastos corrientes en bienes y servicios), los gastos financieros y las transferencias corrientes".

⁶⁹Las operaciones de capital, según el apartado B) de la Resolución de la Dirección General de Presupuestos de 29 de Abril de 1.994, agrupan los créditos presupuestarios para gastos que se refieren a "las variaciones en la estructura del patrimonio del Estado, sus organismos autónomos y entes públicos".

d) Los créditos "generados por las operaciones que enumera el artículo 71 de la presente Ley".

En todo caso, como afirma el párrafo 2 del citado precepto, los remanentes "incorporados según lo previsto en el párrafo anterior únicamente podrán ser aplicados dentro del ejercicio presupuestario en que la incorporación se acuerde".

La competencia para la incorporación de créditos es determinada por el artículo 68.2. f) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, correspondiendo al Ministro de Economía y Hacienda en los supuestos previstos en los apartados a), b) y c) del artículo 73 de esta Ley, mientras que las incorporaciones relativas a los supuestos contemplados en los apartados b) y d) del artículo 73, corresponde a los titulares de los Departamentos ministeriales (artículo 69.1.c), a los que debe añadirse los Presidentes de los Organos constitucionales y de los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado (artículo 69.3 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria).

No se contempla, sin embargo, en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, el órgano competente para la incorporación de los créditos previstos en el artículo 152 del citado texto legal, según el cual "los remanentes que existan al finalizar cada ejercicio económico, de créditos correspondientes a las participaciones de los Entes Territoriales en los ingresos del Estado, se incorporarán automáticamente al presupuesto del ejercicio inmediato siguiente, y tendrán en éste la consideración de ampliables, a efectos de la liquidación definitiva de las mencionadas participaciones correspondientes al ejercicio anterior (...)".

En este caso, en opinión de A. CORCUERA TORRES, la determinación del órgano competente puede ser obviada en tanto se trata de un supuesto en que la incorporación tiene lugar "ex lege", produciéndose "automáticamente al finalizar el ejercicio presupuestario respecto a unos créditos determinados".

Sin embargo, aunque sea desde una perspectiva puramente formal, la incorporación del crédito en tales supuestos debe ser autorizada por algún órgano en concreto (que, en este caso, tiene reducida su discrecionalidad en la autorización), considerando competente al Ministro de Economía y Hacienda, atendiendo a la competencia específicamente atribuida al mismo por el artículo 7.1 del Real Decreto 222/1.987, de 20 de Febrero, respecto de "la

gestión de los recursos estatales que financian a las Comunidades Autónomas"⁷⁰.

Al igual que en los supuestos anteriores, el artículo 9, apartado 1 de la Ley 12/1.996, de Presupuestos Generales del

⁷⁰CORCUERA TORRES, A.: "Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno". Op. cit., págs. 272-273.

Estado para 1.997, prevé "con vigencia exclusiva durante 1997", como competencia específica atribuida al Ministro de Economía y Hacienda, para realizar determinadas incorporaciones específicamente previstas en el artículo 10 de la citada Ley, donde se prevé la "suspensión" de la vigencia, "durante el ejercicio 1997", del artículo 73 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, salvo en los casos que "excepcionalmente" se determinan⁷¹.

En todo caso, como previsión de carácter general relativa a todas las posibilidades de modificaciones presupuestarias, el artículo 8 de la Ley 12/1.996, de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, contempla una serie de normas generales "con vigencia exclusiva durante 1997", prescribiendo al efecto que las modificaciones de los créditos presupuestarios "se ajustarán a lo dispuesto en esta Ley, y a lo que al efecto se dispone en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, en aquellos extremos que no resulten modificados por aquélla".

Asimismo, dispone que todo acuerdo de modificación presupuestaria deberá "indicar expresamente, la Sección, Servicio, organismo autónomo o ente público a que se refiere, así como el programa, artículo, concepto y subconcepto, en su caso, afectados por la misma", aún en aquellos casos en que el crédito se consigne a nivel de artículo, debiendo especificarse, además, en la propuesta de modificación

⁷¹De este modo, la competencia del Ministro de Economía y Hacienda en relación a las incorporaciones de crédito que se realicen en el ejercicio presupuestario de 1.997, abarcará los supuestos de:

a) Créditos "procedentes del Fondo de Compensación Interterritorial", en los términos que establece la Ley 29/1.990, de 26 de Diciembre.

b) Créditos generales "como consecuencia de ingresos procedentes de la Unión Europea".

c) Remanentes "del crédito 13.01.223A.481" destinados al pago de indemnizaciones de los afectados por la rotura de la presa de Tous".

d) Remanentes procedentes de "los créditos extraordinarios concedidos por el Real Decreto-Ley 4/1996, promulgado para reparar los daños causados por diversas inundaciones así como los relativos a la aplicación presupuestaria 21.20.533A.611 Otras por importe de 1.200 millones de pesetas destinados a reparar los daños ocasionados por las inundaciones producidas en el término municipal de Biescas, el 7 de Agosto de 1996".

e) Remanentes de crédito de la "Sección 32", procedentes de las transferencias a que se refiere el artículo 9".

f) Remanentes de créditos "comprometidos por operaciones no financieras procedentes de dotaciones efectuadas al amparo de la Ley 44/1982, de dotaciones para inversión y sostenimiento de las Fuerzas Armadas, prorrogada por la Ley 9/1990.

g) Créditos "que financien expedientes de expropiación en curso".

presupuestaria y en su resolución, la incidencia, "debidamente cuantificada y justificada", de la modificación presupuestaria "en la consecución de los objetivos previstos".

La regulación de las modificaciones de créditos presupuestarios contenida en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y en las disposiciones específicamente establecidas al respecto en las Leyes anuales de Presupuestos únicamente atiende a la determinación de los órganos competentes y al establecimiento de límites y requisitos en relación a la actuación de los mismos.

Sin embargo, no existe una especificación legal de la naturaleza jurídica de este tipo de actos, respecto de los cuales, además, según afirma A. CORCUERA TORRES, tampoco existe "uniformidad en cuanto a su denominación y calificación, ya que en unos casos la ley habla de acuerdos, en otros de autorizaciones, en otros no se menciona ni siquiera el medio para llevarlas a cabo, etc.", planteando la duda acerca de si su naturaleza jurídica permite encuadrarlos dentro de "la categoría genérica de los actos administrativos", como "actos administrativos singulares o como actos administrativos generales o reglamentos".

Desde el punto de vista de su contenido normativo -en tanto que modifican una norma en vigor- y de la pluralidad de procedimientos para su adopción, así como la ausencia absoluta de publicidad de las modificaciones obligan, en opinión del autor precitado, a "desechar la categoría del acto administrativo singular como figura donde puede integrarse la naturaleza jurídica de los actos por los que se adoptan las modificaciones"⁷².

Pero, asimismo, desde la perspectiva de que suponen, según pone de manifiesto A. CORCUERA TORRES, una variación en cualquiera de los aspectos limitativos de los créditos inicialmente aprobados (aspecto cualitativo, cuantitativo y temporal) por las Cortes Generales⁷³, existen importantes dificultades para concretar en los actos de modificación de los créditos presupuestarios los aspectos relativos al contenido ("completar y desarrollar una ley previa que les habilita para ello, resultando ilegales cuando establecen disposiciones contrarias a las normas legales", por incumplimiento del principio de jerarquía normativa establecido en los artículos 9.3 y 103.1 de la Constitución), y al procedimiento de elaboración (cumplimiento de los "trámites generales establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo")⁷⁴,

⁷²CORCUERA TORRES, A.: "Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno". Op. cit., págs. 68-70.

⁷³CORCUERA TORRES, A.: "Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno". Op. cit., pág. 56.

⁷⁴Concretamente, los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1.958, que regulan el "Procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general" y los "Procedimientos especiales" y que, según

propios de los reglamentos ejecutivos.

No obstante, a través de una extrapolación de la significación concedida por el Derecho francés al concepto de "autorización", el análisis de la doctrina española de las modificaciones de los créditos presupuestarios viene a considerarlos como actos pertenecientes a la categoría de "reglamentos ejecutivos" de la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado⁷⁵.

Atendiendo al "criterio de la competencia", la modificación de créditos presupuestarios "coincide" con las disposiciones reglamentarias, tanto desde una interpretación del artículo 97 de la Constitución que abarque la potestad reglamentaria de los miembros del Gobierno por separado (justificando la intervención de los Ministros en las modificaciones de créditos presupuestarios), como a partir de la consideración de que la potestad reglamentaria de los Ministros, salvo en las cuestiones organizativas de carácter doméstico propias de su Departamento, necesita de una habilitación legal específica. En este último caso, la habilitación reglamentaría estaría contenida precisamente, en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y en las Leyes anuales de Presupuestos que así lo prevean.

Asimismo, las modificaciones de créditos presupuestarios coinciden con los reglamentos ejecutivos, en opinión de A. CORCUERA TORRES, en la existencia de "un contenido normativo propio", en el sentido de que tanto estos últimos, como las primeras, "suponen una innovación del ordenamiento jurídico preexistente"⁷⁶.

Sin embargo, esta identificación a través del contenido de ambos actos, resulta contraria a la "finalidad clara y tasada" de los reglamentos ejecutivos de "completar y desarrollar una ley previa que les habilita para ello", resultando "ilegales" en el caso de que establezcan disposiciones contrarias a las leyes, circunstancia que no concurre en los actos de modificaciones presupuestarias, cuyo objetivo, "no es otro que alterar lo fijado" en la correspondiente Ley anual de Presupuestos Generales del Estado.

se ha señalado con anterioridad, han sido declarados expresamente vigentes por el apartado 2.b) de la Disposición Derogatoria de la Ley Núm. 30/1.992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (B.O.E., núm. 285, de 27 de Noviembre).

⁷⁵En este sentido, pueden citarse, sin ánimo de exhaustividad, los análisis de BAYON MARINE, I.: "Aprobación y control de los gastos públicos". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.972; CAYON GALIARDO, A.: "Legalidad y control del gasto público". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 1, 1.979, y RUFIAN LIZANA, D.M. : "La potestad reglamentaria en materia presupuestaria". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 23, 1.985.

⁷⁶CORCUERA TORRES, A.: "Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno". Op. cit., págs. 79-80.

La consideración de las modificaciones presupuestarias como reglamentos ejecutivos exigiría, por lo tanto, la declaración de nulidad de todos ellos por suponer una quiebra del principio de jerarquía normativa establecido constitucionalmente. No obstante, esta consecuencia es evitada, mediante la consideración de que los reglamentos ejecutivos a través de los cuales se realizan modificaciones presupuestarias deben su existencia a una "verdadera deslegalización en la materia presupuestaria", de tal modo que tales reglamentos ejecutivos pueden "no sólo completar sino incluso modificar lo establecido en la propia ley presupuestaria"⁷⁷.

La comparación del "procedimiento de elaboración" de las modificaciones y de "su forma de manifestación externa" viene a plantear, si cabe, mayores dificultades a su conceptualización como reglamentos ejecutivos, en tanto el procedimiento resulta un requisito fundamental a la hora de elaborar los reglamentos, garantizando la legalidad, el acierto y la oportunidad, de tal modo que "su ausencia supone la nulidad de pleno derecho del reglamento".

Frente al procedimiento de las disposiciones reglamentarias, el procedimiento de los actos de modificación de créditos presupuestarios⁷⁸, se caracteriza por la ausencia de

⁷⁷CORCUERA TORRES, A.: "Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno". Op. cit., pág. 80. En el mismo sentido se pronuncian CAYON GALIARDO, A.: "Legalidad y control del gasto público". Op. cit., pág. 110, y RUFIAN LIZANA, D.M.: "La potestad reglamentaria en materia presupuestaria". Op. cit., pág. 136.

La existencia de la citada deslegalización de la materia presupuestaria encuentra su justificación, según afirma A. CORCUERA TORRES, en la consideración de que "en la reserva de ley establecida en la Constitución para las leyes presupuestarias no se determina expresamente el contenido de dichas leyes, sino que éste se establece de forma concreta en el TRLGP", de donde cabe deducir, que esta norma, "con carácter permanente, o incluso una ley presupuestaria posterior, con efectos para un ejercicio concreto, pueden conceder habilitaciones para que el Gobierno modifique las previsiones inicialmente establecidas en los estados de gastos de los PGE" ("Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno". Op. cit., pág. 80).

En este sentido, J. GARCIA AÑOVEROS, considera que el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria "canoniza una realidad presupuestaria caracterizadas por la deslegalización de competencias parlamentarias" ("Presupuesto y el gasto público en la Constitución". En, VV.AA.: "XV Jornadas de Estudio: El sistema económico en la Constitución español". Vol. II. Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Ministerio de Justicia (Secretaría General Técnica), 1.994, pág. 1652).

⁷⁸Previsto en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, así como en la Orden Ministerial de 22 de Febrero de 1.982 (B.O.E., núm. 74, de 27 de Marzo), por la que se regula la "Documentación y tramitación de expedientes de modificación de créditos", y en la Orden Ministerial de 1 de Febrero de 1.996 (B.O.E., núm. 34, de 8 de Febrero), por la que se aprueba la "Instrucción operatoria a seguir en la ejecución del gasto del Estado".

"efectos de cara al exterior", siendo completamente interno, de tal modo que no concurren los trámites generales establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo, ni tampoco los específicos de los reglamentos ejecutivos, como por ejemplo el dictamen preceptivo del Consejo de Estado, faltando incluso el requisito de su publicación individualizada.

No obstante, según estima A. CAYON GALIANO, en el caso de las disposiciones reglamentarias, "las calificaciones doctrinales no deben someterse siempre a los estrictos términos de las Leyes, y menos aún cuando del análisis dogmático pueda desprenderse una conclusión diferente"⁷⁹, siendo suficiente para afirmar el carácter reglamentario de las modificaciones de créditos presupuestarios, en su opinión, la concurrencia del "sujeto como del objeto de las mismas" con las normas reglamentarias, si bien sería "evidente y deseable", en opinión de A. CORCUERA TORRES, "que los actos modificativos adoptaran la forma de Decreto o, en su caso, de Orden ministerial, y se publicasen oportunamente en el Boletín Oficial del Estado"⁸⁰.

En última instancia, la equivalencia entre "reglamentos ejecutivos" y "actos de modificación de créditos presupuestarios", tampoco resulta clara atendiendo a la "susceptibilidad de impugnación" de estos últimos. La ausencia de forma expresa y de publicidad impiden, en este sentido, identificar "el acto concreto a impugnar". Pero, además, tampoco es fácil determinar la persona legitimada para solicitar la nulidad de una modificación, en tanto que del contenido de éstas -la alteración de un determinado crédito presupuestario-, generalmente, "no se desprende el requisito del interés directo" que exige la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa para ser parte en el proceso con la pretensión de anular una disposición administrativa de carácter general.

Sin embargo, tales consideraciones no son obstáculo para que la doctrina española mayoritaria considere los actos modificativos como reglamentos ejecutivos, señalando, en todo caso, la conveniencia de que "adoptaran la forma de Decreto o, en su caso, de Orden Ministerial" y, proponiendo que, "de *lege ferenda* resultaría adecuado que tales actos se publicaran en el Boletín Oficial del Estado cada vez que se aprobaran, y no de forma mensual como se establece en el TRLGP, sobre todo para que existiera la posibilidad real de impugnación de los mismos al poderse identificar la disposición sin mayor problema"⁸¹.

En todo caso, las dificultades para identificar las

⁷⁹CAYON GALIANO, A.: "Legalidad y control del gasto público". Op. cit., pág. 114.

⁸⁰CORCUERA TORRES, A.: "Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno". Op. cit., págs. 81-82.

⁸¹CORCUERA TORRES, A.: "Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno". Op. cit., págs. 82-83.

modificaciones de los créditos presupuestarios con los reglamentos ejecutivos han sido constatadas por la propia doctrina francesa, considerando que el "poder reglamentario" en materia presupuestaria tiene unas singularidades específicas que impiden su identificación con los supuestos ordinarios de ejercicio del "poder reglamentario" que, según la Constitución francesa de 1.958 puede ejercerse, en primer término, a través de los "reglamentos adoptados para asegurar la ejecución de las leyes", en segundo lugar, mediante "reglamentos autónomos", en virtud de la previsión contenida en el artículo 37 de la Constitución y, en último término, "en los casos excepcionales" en los que cabe la adopción de las "ordenanzas previstas en el artículo 38 (16 bis) de la Constitución".

Porque, en opinión de J.M. COTTERET, frente a tales manifestaciones genéricas del "poder reglamentario", caracterizadas por la "forma" de los actos, todos ellos de carácter administrativo, por el "contenido" de los actos, que no podrán afectar -salvo excepciones- a materias legislativas, y por "el control" de los mismos, en tanto que todos ellos están sometidos al juez administrativo, el Gobierno, a través del "poder reglamentario" en materia presupuestaria "adopta decisiones que formalmente son actos administrativos, pero que materialmente afectan al contenido mismo de las leyes de finanzas y que difícilmente pueden ser sometidos al control del juez administrativo"⁸².

Desde tales premisas, las dificultades derivadas de la conceptualización de las modificaciones de los créditos presupuestarios en el marco de la categoría de los "reglamentos ejecutivos", pone de manifiesto la contradicción de su denominación tradicional, propia de una lógica "puramente mecanicista de la potestad reglamentaria (como potestad ejecutiva)" que, en opinión de F. BALAGUER CALLEJON, "nunca se ha correspondido totalmente con la realidad".

En realidad, resulta común "que el reglamento llamado *ejecutivo* desarrolle una función normativa complementaria dentro del marco legal, destinada a convertir en operativos preceptos legales que por sí mismos son inaplicables a los ciudadanos, o a completar determinados aspectos que la ley ha remitido a la regulación reglamentaria por diversos motivos (necesidad de actualización rápida, carácter estrictamente técnico de la normativa, etc.)"⁸³.

⁸²COTTERET, J.M.: "Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire". Revue de Science Financière. Núm. 3, 1.963, págs. 376-378.

En el mismo sentido, M.A.A. EL BANNA, tras la aprobación de la Ordenanza orgánica de 1.958, admite la existencia de "un poder reglamentario que se ejerce de un modo permanente y que no resulta de ninguna habilitación especial y temporal", viniendo a configurar "un nuevo ámbito de competencia que no coincide con ninguno de los tres casos de ejercicio del poder reglamentario general" ("Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". Op. cit., pág. 160).

⁸³BALAGUER CALLEJON, F.: "Fuentes del Derecho". Vol. II. Op. cit., págs.

Situando la relación entre ley y reglamento se sitúa en una concepción que rebasa "el estrecho marco de la función ejecutiva", cabe incluir "todos aquellos productos reglamentarios que son el resultado de una habilitación legal" y, por lo tanto, también "los supuestos de *deslegalización*, a través de los cuales la materia antes disciplinada por una ley se abre a una nueva regulación ahora reglamentaria", teniendo en cuenta, en este último caso, la imposibilidad de entender la deslegalización "como una descongelación del rango normativo"⁸⁴, sino simplemente como "una derogación que la ley deslegalizadora realiza sobre otra norma legal anterior"⁸⁵.

De este modo, la deslegalización origina, en opinión de I. DE OTTO, a una "derogación aplazada", a través de la cual la ley de deslegalización declara que las disposiciones legales de que se trate quedarán derogadas cuando se dicten los correspondientes reglamentos⁸⁶.

117-118.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha definido el reglamento ejecutivo en la Sentencia Núm. 18/1.982, de 4 de Mayo, como "aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento" (Fundamento Jurídico 4º), considerando, previamente, que "salvo la reserva de ley (arts. 35.2, 37.1 y 53.1 de la Constitución)", no es posible desconocer el carácter de la "potestad reglamentaria como una técnica de colaboración de la Administración con el Poder Legislativo, como un instrumento de participación de la Administración en la ordenación de la sociedad, que relativiza la distinción entre los productos normativos de la Administración con mero valor reglamentario y los que adquieren fuerza de ley y acentúa, por el contrario, el elemento de la delegación legislativa que habilita a la Administración para ejercer facultades normativas" (Fundamento Jurídico 3º) [Conflictos positivos de competencia núms. 220 y 230/1981, acumulados. Ponente: Magistrado don Angel Escudero del Corral (B.O.E, núm. 187, de 18 de mayo). Por la que se resuelve el conflicto de competencia planteado por el Gobierno en relación al Decreto 39/81, promovido por el Gobierno Vasco, y el conflicto promovido por el Gobierno Vasco respecto del Real Decreto 1040/81, de 22 de mayo, sobre Registro y Depósito de Convenios Colectivos de Trabajo].

⁸⁴Concretamente, en opinión de E. GARCIA DE ENTERRIA, la regulación de una materia por una norma con rango de ley produce una "*congelación del rango normativo que regula dicha materia*" y, en este sentido, la ley de deslegalización "opera como *contrarius actus* de la Ley anterior de regulación material, pero no para innovar directamente esta regulación, sino para degradar formalmente el rango de la misma de modo que pueda ser modificada en adelante por simples reglamentos" ("Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial". Op. cit., pág. 168).

⁸⁵BALAGUER CALLEJON, F.: "Fuentes del Derecho". Vol. II. Op. cit., págs. 118-119.

⁸⁶DE OTTO, I.: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". Op. cit., pág. 228.

No obstante, la necesidad de concretar la naturaleza jurídica de las "modificaciones de créditos presupuestarios" atendiendo a los rasgos que definen su procedimiento de elaboración se convierte en una "exigencia" del principio de legalidad de la actuación administrativa, consagrado en el artículo 103.1 de la Constitución española, por cuanto, según afirma J. GARCIA AÑOVEROS, las posibilidades de modificación presupuestaria por parte del Gobierno o de otros órganos del poder ejecutivo son tales que "no puede afirmarse seriamente que haya alguna garantía de que lo que se aprueba por las Cortes Generales sea lo que se vaya a ejecutar después"⁸⁷.

En este sentido, el Pleno del Tribunal de Cuentas, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 12 y 14 de la Ley Orgánica 2/1.982, de 12 de Mayo), y 28.6 de la Ley 7/1.988, de 5 de Abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, aprobó en la sesión del día 21 de Diciembre de 1.993, una Moción elevada a las Cortes generales, en la que se proponen "los criterios y medidas, a su juicio, necesarias para que los Presupuestos Generales del Estado cumplan su misión constitucional como expresión del equilibrio entre los poderes del Estado, como fiable vehículo informativo del plan financiero anual del sector público estatal y como medio de control del gasto público"⁸⁸.

Según pone de manifiesto la citada Moción, entre los "Resultados de la actividad fiscalizadora desarrollada en el ámbito presupuestario estatal", el Tribunal de Cuentas constata que "el total de las modificaciones presupuestarias ha representado en los años 1988/91 una media del 23 por 100 de los créditos iniciales de los Presupuestos Generales del Estado", siendo aprobadas la mayor parte de tales modificaciones "mediante acuerdos de la Administración no llegando las aprobadas por norma de rango legal (Ley o Real Decreto-ley) al 2 por 100 del total modificado o al 6 por 100 si se excluyen las modificaciones de la Sección 06 Deuda Pública".

Los principales resultados que, a juicio del Tribunal de Cuentas, se han obtenido "en la fiscalización de los expedientes de modificación y en el examen de las cuentas de liquidación presupuestaria" consisten:

a) Respecto de las "ampliaciones de crédito", figura configurada por el artículo 66 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, como "una facultad de la Administración para incrementar la cuantía de las dotaciones presupuestarias en determinadas circunstancias", constituye "la figura de más frecuente empleo y también la que mayores excepciones comporta a los caracteres propios de la institución presupuestaria". Sin embargo, según reconoce el Tribunal de Cuentas, "el 81 por 100

⁸⁷GARCIA AÑOVEROS, J.: "El Presupuesto y el gasto público en la Constitución". Op. cit., pág. 1652.

⁸⁸B.O.E., núm. 154, de 29 de Junio, de 1.994.

del importe de las modificaciones aprobadas en los últimos ejercicios se ha instrumentado mediante operaciones de ampliación", respecto de la cual, afirma, no existe "por vía reglamentaria ningún requisito", frente a "lo previsto en el artículo 66 TRLGP".

También reconoce como disfuncionalidad presentada por las ampliaciones de crédito, el hecho de que en algunos casos "las obligaciones derivan de preceptos incluidos en el propio articulado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado o proceden de compromisos adquiridos o gastos realizados en ejercicios anteriores, con lo que difícilmente pueden calificarse de imprevisibles", llegando incluso a poner de manifiesto que "dentro del elenco de créditos ampliables los hay que se reiteran año tras año en cuantías siempre importantes", cuando "a veces amparan gastos discrecionales y voluntarios de la Administración".

Respecto de las "transferencias de crédito", el Tribunal de Cuentas señala que si bien "las restricciones a su empleo se han ordenado a mantener un mínimo de disciplina financiera, impidiendo sucesivos incrementos y disminuciones de crédito en una misma partida", en la práctica, tales restricciones "resultan más teóricas que reales por sus excepciones en las leyes presupuestarias anuales y, en particular, por la recogida en el artículo 70.2 TRLGP", de tal modo que "todos los créditos resultan transferibles, bien directamente, bien indirectamente", a través del "programa de la Sección 31".

En opinión del Tribunal de Cuentas, las transformaciones operadas por "el cambio en la presupuestación que ha tenido lugar en los últimos años", si bien justifica "en un plano teórico una especial flexibilidad en el empleo de la transferencia", sin embargo "los acuerdos relativos a modificaciones de crédito no siempre tienen su justificación en la consecución de los objetivos presupuestarios, siendo de destacar que, en numerosos casos, las transferencias afectan no sólo a la naturaleza económica del gasto sino también a los propios programas".

Las "incorporaciones de crédito" constituyen, según señala el Tribunal de Cuentas, desde el punto de vista cuantitativo, "la segunda figura en importancia, representando una media del 12 por 100 del importe de las modificaciones de los últimos ejercicios".

En relación a esta figura, respecto de la que la ley impone la concurrencia de "causas justificadas para la no utilización del crédito a incorporar, dentro del año de su vigencia", en la práctica, sin embargo, "se olvida frecuentemente la expresada exigencia" pues, "al aprobarse a veces en los últimos días del año las modificaciones presupuestarias o los compromisos de gasto en que se fundamentan ulteriores incorporaciones, no hay tiempo suficiente para aplicar los créditos, lo que convierte de hecho esta figura en un mecanismo de prolongación de la vigencia temporal del presupuesto".

También señala el Tribunal de Cuentas, como disfuncionalidad derivada de las "incorporaciones de remanentes", la falta de una delimitación de "las competencias para acordar la incorporación de aquellos remanentes en que concurre la doble condición de derivar de compromisos de gasto (competencias de los Jefes de los Departamentos) y de operaciones de capital (competencia del Ministro de Economía y Hacienda), y que de hecho se vienen atribuyendo, en exclusiva, a este último".

Respecto de la "generación de créditos", el Tribunal de Cuentas destaca la "escasa importancia cuantitativa (no llega al 2 por 100 del importe total)" aunque, en su opinión, presenta "problemas graves en su aplicación", entre las que se encuentran "que la generación se autoriza sin consideración a que el importe recaudado supere al presupuestado, pese a que, en rigor, sólo tiene justificación generar crédito cuando se obtienen ingresos no previstos o por importe superior a las previsiones".

En último término, entiende el Tribunal de Cuentas que la "reposición de crédito", "más que una modificación presupuestaria", constituye "una operación contable de rectificación llamada a restablecer el crédito concedido, que en la Administración General del Estado se instrumenta a través del presupuesto de ingresos con el paralelo incremento del crédito consumido".

Desde tales premisas, el Tribunal de Cuentas, formula una serie de "consideraciones", partiendo de la afirmación de que "la Constitución española regula en su artículo 134 el Presupuesto, distribuyendo entre las Cortes Generales y el Gobierno las competencias presupuestarias, de tal manera que es necesario el concurso de ambos poderes del Estado para que los Presupuestos Generales del Estado lleguen a ser aprobados (principio de competencia)", por lo que entiende que "las facultades de modificar los créditos aprobados que se otorgan a la Administración, si bien exigidas por la eficacia de la gestión, deben ejercitarse de manera que en todo caso se salvaguarde la prerrogativa del Legislativo".

De este modo, afirma, "todas las formas de modificación, excepto los créditos extraordinarios y suplementos de crédito que se aprueban por Ley, pueden afectar al principio de competencia si habilitan créditos para gastos que por ser previsibles, pueden ser objeto de conocimiento y por tanto de examen, enmienda y aprobación por las Cortes Generales ", o cuando "a través de ellas , se viene a configurar un Presupuesto definitivo sustancialmente distinto al aprobado, lo que, en caso de ser necesario, sólo debiera hacerse mediante norma de rango legal".

A tal efecto, el Tribunal de Cuentas estima necesario "efectuar una presupuestación rigurosa que comprenda la totalidad de los gastos e ingresos previstos sin que el carácter ampliable de determinadas partidas o la posibilidad de incorporación se utilice en ningún caso para eludir esta

exigencia constitucional". En su opinión, "las modificaciones presupuestarias deben limitarse a reflejar los gastos derivados de necesidades nuevas o imprevistas" (Recomendación Tercera), por lo que se han de "limitar las competencias de modificación presupuestaria, salvo que por expresa habilitación legal se doten de mayor contenido, al ámbito financiero" y, concretamente, "la autorización para acordar determinadas transferencias no debe comportar por sí misma habilitación para incidir en el campo de las leyes sustantivas o en competencias materiales atribuidas por éstas" (Sexta Recomendación).

En este mismo sentido, el Tribunal de Cuentas considera que resulta contrario al "equilibrio financiero de partida, conocido y aprobado por las Cortes Generales", la falta de indicación por la Administración de la forma de financiación de ciertas modificaciones de créditos presupuestarios, concretamente las relativas a las "incorporaciones y ampliaciones de crédito", cuya aprobación, "contrariamente a lo que ocurre con otras figuras modificativas, se hace sin indicación de los recursos con los que van a ser financiados, sin duda, por no exigirlo el ordenamiento presupuestario, a pesar de que sería muy conveniente tal exigencia"⁸⁹.

⁸⁹En relación a la Moción elevada por el Tribunal de Cuentas, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 7 de Abril de 1.994, aprueba una Resolución "en relación con la Moción derivada de la actividad fiscalizadora sobre la aplicación de los principios generales presupuestarios en las modificaciones de los créditos de los Presupuestos Generales del Estado e informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre esta Moción", en la que se "requiere al Gobierno" para que adopte las medidas señaladas con carácter general por el Tribunal de Cuentas (publicada, por medio de la Resolución de 27 de Abril de 1.994, del Presidente del Congreso de los Diputados (B.O.E., núm. 154, de 29 de Junio).

4. El control de la gestión y la ejecución presupuestaria.

La actividad desarrollada por el Gobierno tras la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, es objeto de control por órganos de distinta naturaleza que actúan, por lo tanto, sobre la base de distintos criterios. No obstante, globalmente considerados respecto de la actuación desarrollada por el órgano gubernamental, ponen de manifiesto, según estima A. RODRIGUEZ BEREIJO, que "toda la normativa presupuestaria está presidida por la idea de control". Todas "las instituciones del control", sea interno (Intervención General de la Administración del Estado) o externo (Parlamento y Tribunal de Cuentas), tienden a "controlar el origen y destino que el Gobierno da a los recursos públicos que detrae de las economías particulares".

Las razones que explican la importancia del control de la actividad financiera, provienen de la expansión de la actividad económica del Estado social de Derecho, de donde deriva "la ampliación de sus funciones y fines constitucionales", ya sean de carácter prestacional, como de intervención directa o indirecta en la actividad económica, en la que "la Hacienda Pública asume un papel protagonista".

Desde tales premisas, las decisiones relativas al gasto público no sólo han de ajustarse escrupulosamente a los límites que marcan las normas legales y reglamentarias que disciplinan el manejo de los fondos públicos, a través de las cuales se desarrolla el "control de legalidad", sino que también deben responder al "valor primordial" de la eficacia, la eficiencia o economía en el empleo de los recursos públicos. Porque, según afirma, "no basta saber *quién gasta y cuánto gasta*, sino también *cómo se gasta*", habida cuenta que los recursos públicos disponibles, cada vez más escasos y onerosos, deben ser empleados "con la máxima eficiencia económica", de donde deriva la importancia de la determinación del "coste-beneficio o el coste alternativo o de oportunidad de los programas de gasto público".

En este sentido, las nuevas estructuras y técnicas presupuestarias, tales como el Presupuesto por Programas o por objetivos, el Presupuesto de Base Cero, etc., "exigen para su eficaz implantación formas de control más allá del tradicional control de legalidad" y, en última instancia, el control de la gestión presupuestaria del Gobierno se justifica, por "la necesidad de limitar la discrecionalidad del Poder Ejecutivo en el proceso de decisión del gasto público", exigiendo tipos de control que permitan valorar "el rendimiento de la gestión", así como "cuestionar la conveniencia u oportunidad de una determinada decisión de gasto"⁹⁰.

⁹⁰RODRIGUEZ BEREIJO, A.: "Los fundamentos constitucionales del control interno de la actividad financiera del Estado" (Conferencia inaugural pronunciada el 22 de Marzo de 1.993). En, "Eficacia y legalidad en la gestión pública. X

De este modo, la introducción de las nuevas técnicas de presupuestación por programas, y las correspondientes innovaciones que éstas suponen en el contenido y la estructura de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, han supuesto una profunda transformación del control de la gestión y ejecución presupuestaria del Gobierno, cuyas manifestaciones más relevantes cabe situarlas en la incorporación de técnicas de control, desarrolladas por la Administración del Estado de carácter básicamente económico-financiero respecto de la realización de los gastos públicos.

Al mismo tiempo, proporcionan un nuevo sentido al control parlamentario de la gestión y ejecución presupuestaria del Gobierno, que viene a ser configurado como algo más que un simple control de la aplicación de los créditos consignados en la Ley de Presupuestos de un ejercicio presupuestario concreto, para abarcar el control del cumplimiento de los objetivos, la eficacia de la gestión así como los criterios de preferenciación de los programas.

En última instancia, la transformación de los criterios de presupuestación ha proporcionado las bases para la introducción de la técnica denominada de "evaluación de políticas públicas" que, según afirma S. FUENTES VEGA, se diferencia del control por "el hecho de dar cabida a los destinatarios" de las mismas.

Así, mientras el "control" compara la actuación controlada, "con la norma", en el control de legalidad, o bien "con los principios contables" en el control financiero, o "con los objetivos" en el control de eficacia, la "evaluación" supone el análisis de "los efectos de una determinada política sobre la sociedad" y, por lo tanto, aunque abarca el control como fase necesaria para la evaluación, ésta "es algo más"⁹¹.

En última instancia, la incorporación de las nuevas técnicas presupuestarias tiene una especial trascendencia en "la concepción tradicional del ciclo presupuestario" y, en consecuencia, en la significación jurídico-política del control presupuestario.

Porque, según estima A. CAYON GALIARDO, la búsqueda de "mayores márgenes de libertad en la decisión de los gastos públicos", a través de los cuales pueda lograrse el máximo grado de eficacia económica de los mismos, viene a suponer un

Jornadas de Control Interno en el Sector Público. I Centenario de la Creación del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado". Madrid: Intervención General de la Administración del Estado, 1.993, pág. 23.

Una descripción detallada del funcionamiento y significado de las nuevas técnicas presupuestarias, se encuentra en LOZANO IRUESTE, J.M. : "Introducción a la teoría del Presupuesto". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.983.

⁹¹FUENTES VEGA, S. (Coord.): "La ejecución del gasto público: procedimientos y control". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda, 1.994, págs. 149-156.

cambio en lo relativo "a las decisiones presupuestarias que no pueden ya constituir una fase independiente de la ejecución". Por el contrario, al tiempo que se produce la realización de los gastos se pueden producir determinaciones sobre objetivos o programas alternativos, complementarios, etc., de tal modo que "la ejecución y decisión se realizan a un tiempo amparándose en la existencia de créditos globales o alternativos o provisionales".

El seguimiento de la ejecución del Presupuesto pues, ha de tomar en consideración todas las modificaciones de la autorización presupuestaria inicial⁹², teniendo en cuenta, además, que las actuaciones discrecionales del Ejecutivo en las modificaciones del contenido de las leyes de presupuestos y en la decisión de los gastos, "ha de estar presidida por una racionalidad económica", es decir, debe estar incardinada a la satisfacción de las necesidades públicas "de la manera más eficaz y económica que sea posible, y siempre, claro está, con el respeto debido al marco legal trazado previamente".

A tal fin, el control de la gestión y ejecución presupuestaria del Gobierno viene a ser configurado en nuestro ordenamiento jurídico a través de la articulación de instrumentos de control político, administrativos y jurisdiccionales, cuya integración respecto de la gestión y ejecución presupuestaria responde al control respecto de los principios constitucionales del gasto público.

En este sentido, las Cortes Generales, en el marco del control de la "acción del Gobierno" que les atribuye genéricamente el artículo 66.2 de la Constitución española, pueden desarrollar el control de la gestión y ejecución presupuestaria del Gobierno, tanto a través de los instrumentos genéricos de control parlamentario, como mediante mecanismos específicamente dirigidos al control presupuestario, en los que cabe constatar la intervención previa de carácter fiscalizador del Tribunal de Cuentas.

Como medio específicamente destinado al control de la gestión y ejecución presupuestaria, la aprobación de la Cuenta General del Estado por las Cortes Generales se realiza, según estima P. BUJIDOS GARAY, "a través de un acto parlamentario de control" sobre el ejecutivo con efectos meramente políticos, por lo que a la gestión económico financiera de la actividad pública se refiere.

El carácter esencialmente político de la aprobación de la Cuenta General del Estado impide, a juicio del autor precitado, deducir de su aprobación un descargo "de responsabilidad a los cuentadantes" ya que, según afirma, la Cuenta General del Estado correctamente confeccionada y que refleje en sus estados la imagen fiel de la situación financiera del sector público que recoge, "es perfectamente compatible con la existencia de

⁹²CAYON GALIARDO, A.: "El Tribunal de Cuentas: Una perspectiva". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 9. 1.981, pág. 57.

responsabilidades contables de los distintos cuentadantes" cuya exigencia, en todo caso, corresponde al ámbito del "control jurisdiccional" realizado por el Tribunal de Cuentas "en ejercicio de la jurisdicción contable"⁹³.

Asimismo, a través del Informe o Memoria anual del Tribunal de Cuentas, las Cortes Generales no sólo hacen "eco" y recogen "las sugerencias del Tribunal" en el caso de que fueran necesarias normas legales encaminadas a la mejora de la gestión económico-financiera del Sector público, sino también, en opinión de C. ARAGON SANCHEZ, "conjuntamente con la Declaración sobre la Cuenta General del Estado" proporcionará a las Cámaras los elementos a través de los cuales pueda emitir un juicio respecto de la gestión económico-financiera⁹⁴.

La tramitación conjunta en la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas del Dictamen sobre la Cuenta General del Estado y el Informe o Memoria anual presentados por el Tribunal de Cuentas, a través de las "Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre la tramitación de la Cuenta General del Estado" de 1 de Marzo de 1.984, excluyendo el procedimiento previsto en el artículo 199.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados (que se remite para su tramitación al procedimiento previsto en el artículo 198, relativo al "examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno"), supone una interrelación del control parlamentario con el carácter informativo que, de modo general, cabe atribuir, en opinión de F. SANTAOLALLA, a los "informes, memorias y mociones elevados por el Tribunal de Cuentas dando cuenta del ejercicio de su función fiscalizadora"⁹⁵.

Pero, además, la incorporación de las nuevas técnicas de presupuestación ha venido suponer el establecimiento de un "control de racionalidad" u "oportunidad" en la ejecución del gasto público, basado en los criterios de eficiencia y economía, como objeto de control por el Tribunal de Cuentas en su actividad fiscalizadora (artículo 13.1.c) Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas), a través del cual se indaga "sobre los fines perseguidos y la valoración, a la luz de los mismos, de los medios empleados"⁹⁶.

⁹³BUJIDOS GARAY, P.: "Reflexiones en torno a la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas". En, VV.AA.: "La función del Tribunal de Cuentas en la sociedad democrática". Madrid, 1.985, pág. 79.

⁹⁴ARAGON SANCHEZ, C.: "Presupuestos del Estado, Cortes Generales y Tribunal de Cuentas (Especial referencia a la Cuenta General del Estado y al Informe o Memoria anual del Tribunal)". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 25, 1.985, págs. 19-20.

⁹⁵SANTAOLALLA, F.: "Derecho parlamentario español". Op. cit., pág. 433.

⁹⁶CAYON GALIARDO, A.: "El Tribunal de Cuentas: Una perspectiva". Op. cit., pág. 60.

Estos criterios han sido extendidos al propio ámbito de la Administración, donde, junto a los clásicos controles de legalidad, se incorporan procedimientos específicos de control tales como el "control financiero", de eficacia y de auditoría, desarrollados por la Intervención General de la Administración del Estado (artículos 17 y 18.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria).

Desde tales premisas, el análisis que a continuación se desarrolla respecto del control de la gestión y ejecución presupuestaria del Gobierno, adopta como criterio de clasificación el órgano que lo realiza y, fundamentalmente, su posición en relación al Ejecutivo, a partir del cual es posible distinguir un "control interno", en el caso de que un órgano dependiente de la Administración controle los actos realizados por la propia Administración, también denominado "control administrativo", y un "control externo", en el caso de que el control de los actos de la Administración se lleve a cabo por un órgano independiente de ella.

No obstante, en el seno de cada uno de los órganos examinados, es posible encontrar otros conceptos de control que se encuadran en diferentes criterios de clasificación.

Así, atendiendo al momento en que tenga lugar la actuación controladora en relación al acto que la origine, se habla bien de un "control previo", "preventivo", "a priori", "anterior" o "preliminar"; bien se calificará como "control posterior", "a posteriori" o "consuntivo"; o bien de "control simultáneo", "concomitante" o "en curso de ejecución". Según esta clasificación el "control previo" y el "control simultáneo" resultan los más eficaces para corregir las posibles irregularidades, por lo que, normalmente, suelen ser desarrollados por órganos de la propia Administración, mientras el "control a posteriori" resulta más adecuado para la exigencia de responsabilidades y para valorar globalmente la ejecución presupuestaria, en tanto a penas si puede incidir en la gestión administrativa, resultando característico del control externo.

Por otra parte, según el fin perseguido, el control puede ser diferenciado entre "control de legalidad", "control de oportunidad" y "control de eficacia". El "control de legalidad" tiene por objeto la comprobación del exacto cumplimiento de la normativa reguladora de la gestión presupuestaria; el "control de oportunidad" alude, esencialmente, a la valoración de la misma gestión sobre la base de criterios de oportunidad política, social, económica, o de justicia; mientras que el "control de eficacia" analiza los resultados logrados en relación a los objetivos propuestos, los medios utilizados, etc., pudiendo consistir simplemente en un enjuiciamiento económico de la gestión desarrollada, o en una valoración fundada en criterios económicos introduciendo, además, criterios de funcionalidad, rentabilidad etc.

4.1.- El control externo de la gestión y ejecución presupuestaria del Gobierno.

- a) El control parlamentario de la gestión y ejecución presupuestaria del Gobierno.

Admitiendo la posibilidad en nuestro ordenamiento jurídico de un control parlamentario que no lleve aparejada la exigencia de responsabilidad política al Gobierno⁹⁷, en el control parlamentario de la gestión y ejecución presupuestaria es posible constatar la utilización, tanto de los instrumentos genéricos de obtención de información y de control de la actividad del Gobierno, como de instrumentos específicamente previstos para la obtención de información presupuestaria y para el desarrollo específico del control de la gestión y ejecución presupuestaria del Gobierno.

En este sentido, pueden ser aplicados a la obtención de información relacionada con la gestión presupuestaria gubernamental los mecanismos genéricos de información parlamentaria previstos en el artículo 7 del Reglamento del Congreso de los Diputados donde se regula el acceso a la documentación de Diputados y Senadores⁹⁸, así como a través de los instrumentos genéricamente previstos para la información de los órganos colegiados de las Cámaras, en desarrollo de los artículos 109 y 110 de la Constitución española, ya sea

⁹⁷En el sentido en que, a pesar de las distintas perspectivas adoptadas, viene a ser admitido, entre otros por, ARAGON, M.: "El control parlamentario como control político". Revista de Derecho Político de la UNED. Núm. 23, 1.986; GARCIA FERNANDEZ, J.: "La función de control del Parlamento sobre el Gobierno. Notas sobre su configuración jurídica". Revista de las Cortes Generales. Núm. 31. Primer cuatrimestre, 1.994; LOPEZ GUERRA, L.: "La función de control de los Parlamentos: Problemas actuales". En GARRORENA MORALES, A (ed.): "El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia". Madrid: Tecnos, 1.990; MOLAS, I.: "El derecho de interrogación", En "El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía". Barcelona: Diputació de Barcelona, 1.985; MONTERO GIBERT, J.R. y GARCIA MORILLO, J.: "El control parlamentario". Madrid: Tecnos, 1.984; RUBIO LLORENTE, F.: "El control parlamentario". Revista Parlamentaria de Habla Hispana. Núm. 1, 1.985; SANTAOLALLA, F.: "Derecho parlamentario español". Madrid: Espasa Calpe, 1.990.

⁹⁸Entendido como vehículo de relación entre los Diputados y las Administraciones públicas, no reconducible al ámbito de las relaciones entre Gobierno y Cortes Generales, previsto por el artículo 109 de la Constitución española (CANO BUESO, J.: "El derecho de acceso a la documentación de los Diputados en el ordenamiento parlamentario español". Op. cit., págs. 32-33).

No obstante, en contra de esta interpretación se pronuncia ROCA ROCA, J.: "El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del artículo 23.2º de la Constitución)". Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 42. Mayo-Agosto, 1.995, pág. 188.

mediante la remisión de información o documentación escrita (artículos 44.1 del Reglamento del Congreso y artículo 67 del Texto Refundido del Reglamento del Senado), o bien a través de la celebración de comparecencias⁹⁹ o sesiones informativas (artículos 44.2,3 4; 202 y 203 del Reglamento del Congreso, 66 y 67 del Reglamento del Senado).

Pero, además, el artículo 131 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, el Reglamento del Congreso de los Diputados y las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado, contemplan distintos mecanismos a través de los cuales las Cortes Generales pueden adquirir información relativa a la gestión y ejecución presupuestaria. Concretamente, responden a esta finalidad, la publicación mensual en el Boletín Oficial del Estado por el Ministerio de Economía y Hacienda, de los datos relativos a los "movimientos del Tesoro por operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias, y de su situación", de las operaciones "de ejecución del Presupuesto del Estado y de sus modificaciones", y de las demás que se consideren "de interés general".

En el mismo sentido, el apartado 2 del citado precepto establece que la Intervención General de la Administración del Estado, con periodicidad mensual remitirá a las Comisiones de Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado información sobre la ejecución de los presupuestos, y el artículo 199.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados admite la posibilidad de que el Presidente del Congreso, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, a petición de una Comisión, pueda requerir al Tribunal de Cuentas, en los supuestos contemplados en su Ley Orgánica, para que remita a la Cámara "informes, documentos o antecedentes sobre un determinado asunto".

La obtención de información parlamentaria relativa a la gestión y ejecución de los Presupuestos Generales del Estado para 1.997, se concreta en el artículo 10.6 de la Ley 12/1.996, de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, estableciendo la obligación del Gobierno de comunicar trimestralmente a las Comisiones de Presupuestos del Congreso y del Senado las operaciones de ejecución del Presupuesto del Estado y de la Seguridad Social realizadas en dicho período de tiempo, a los efectos de informar del cumplimiento de lo previsto en ese artículo.

En relación al supuesto específicamente previsto en el artículo 10.6 de la Ley 12/1.996, de Presupuestos Generales del Estado para 1.997, fueron presentadas en la Comisión de Presupuestos tres proposiciones no de ley relativas a diferentes aspectos de las comparecencias trimestrales a través de las cuales se da cumplimiento al precepto citado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en el Congreso de los

⁹⁹Las comparecencias en las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras ha sido objeto de una regulación específica por la Ley Orgánica Núm. 5/1.984, de 24 de Mayo (B.O.E., núm. 126, de 26 de Mayo).

Diputados¹⁰⁰.

Concretamente, las proposiciones no de ley presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, propugnaban acordar, de un lado, la comparecencia trimestral de diversas autoridades ante la Comisión de Presupuestos, así como instar al Gobierno a remitir, con carácter trimestral, un informe sobre el grado de ejecución de determinados créditos del Capítulo 8 de los Presupuestos Generales del Estado, y la comparecencia trimestral del Secretario de Estado de Presupuestos y Gasto ante la Comisión de Presupuestos.

Por su parte, la proposición no de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, proponía el acuerdo de la comparecencia cuatrimestral en la Comisión de Presupuestos, previa remisión del informe correspondiente, del Secretario de Estado de Presupuestos y gasto, para informar sobre el grado de ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y la evolución de sus principales magnitudes.

Por acuerdo de los portavoces de los Grupos Parlamentarios en la Comisión, a propuesta del Presidente de la misma, tales proposiciones no de ley fueron tratadas al mismo tiempo, resultando aprobada, finalmente, por unanimidad una proposición no de ley de carácter transaccional por la que se acuerda una "comparecencia cuatrimestral" del Secretario de Estado de Presupuestos, previa remisión de un informe relativo al grado de ejecución de los Presupuestos y evolución de sus principales magnitudes, así como de un anexo en que se detallen las inversiones financiadas a partir del capítulo 8 de los Presupuestos.

No obstante, ello no excluye la posibilidad de utilizar las comparecencias informativas previstas genéricamente en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Precisamente, en la Sesión de la Comisión de Presupuestos de 18 de Marzo compareció, a solicitud del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso, el Sr. Secretario General de Asistencia Sanitaria (Núñez Feijoo) para informar sobre el grado de ejecución presupuestaria del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) y de las previsiones para el año 1.997 y, a solicitud del Grupo Parlamentario Federal Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, en la Sesión de la Comisión de Presupuestos celebrada el día 6 de Mayo¹⁰¹, compareció el Sr. Secretario de Estado de

¹⁰⁰Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1.997. VI Legislatura. Núm. 173. Comisión de Presupuestos. Sesión Núm. 12, celebrada el martes, 18 de Marzo de 1.997.

Sin embargo, no consta en el Diario de Sesiones de la Comisión de Presupuestos del Senado la realización de ninguna sesión de comparecencias a tales efectos.

¹⁰¹Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1.997. VI Legislatura. Núm. 207. Comisión de Presupuestos. Sesión Núm. 13, celebrada el martes, 6 de Mayo de 1.997.

Presupuestos y Gastos (Folgado Blanco), para explicar el cumplimiento de las inversiones en el Plan de Reactivación de la Región de Murcia para el año 1.997.

Asimismo, atendiendo a la proposición no de ley aprobada con carácter transaccional por la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados, en la sesión del día 6 de Mayo, tiene lugar la comparecencia cuatrimestral, previa remisión del informe correspondiente, del Sr. Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos (Folgado Blanco), para informar sobre el grado de ejecución de los Presupuestos Generales del Estado y la evolución de sus principales magnitudes, conteniendo un Anexo sobre el grado de ejecución de determinados créditos del Capítulo 8 de los Presupuestos Generales del Estado.

A fin de facilitar el control parlamentario de la ejecución presupuestaria, la Ley núm. 4/1.990, de 29 de Junio¹⁰², en su Disposición Adicional vigésima, crea en el seno de la Secretaría General del Congreso de los Diputados una Oficina Presupuestaria, destinada a asesorar técnicamente a las Cámaras y a informar a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados y Senadores sobre la ejecución durante cada ejercicio de los Presupuestos Generales del Estado y de la actividad legislativa que tengan repercusión en el ingreso y en el gasto público.

En base a la información obtenida, las Cámaras podrán utilizar, con carácter simultáneo a la ejecución de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, los instrumentos genéricos de control parlamentario del Gobierno que no conllevan la exigencia de responsabilidad política, con una aplicación concreta a cuestiones presupuestarias que, en este sentido, podrán ser objeto de preguntas¹⁰³, interpelaciones¹⁰⁴ y mociones,

¹⁰²B.O.E., núm. 156, de 30 de Junio.

¹⁰³Las preguntas pueden ser presentadas individualmente por cualquier Diputado o Senador (art. 185 del Reglamento del Congreso de los Diputados y art. 160 del Texto Refundido del Reglamento del Senado), debiendo ser formuladas por escrito ante la Mesa de la Cámara correspondiente (art. 186.1 Reglamento del Congreso de los Diputados y art. 160 del Texto Refundido del Reglamento del Senado), donde serán objeto de un examen de admisibilidad a fin de comprobar la existencia de los requisitos reglamentariamente establecidos, siendo calificadas y recibiendo la tramitación correspondiente según pretendan la respuesta oral o por escrito.

Concretamente, se exige que el objeto de las preguntas no podrá ser del "exclusivo interés personal de quien la formula o de cualquier otra persona singularizada, ni la que suponga consulta de índole estrictamente jurídica" (art. 186 del Reglamento del Congreso de los Diputados), si bien el artículo 162.2 del Texto Refundido del Reglamento del Senado establece tales requisitos únicamente respecto de las preguntas con contestación oral que, además, según disponen el artículo 188 del Reglamento del Congreso de los Diputados y el artículo 162 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, "no podrán contener más que la escueta y estricta formulación de una sola cuestión, interrogando sobre un hecho, una situación o una información, sobre si el Gobierno ha tomado o va a tomar alguna providencia en relación con un asunto, o si el Gobierno va a remitir al Congreso

así como de la creación de específicas comisiones de investigación, a través del procedimiento y con los requisitos establecidos por los respectivos Reglamentos parlamentarios en desarrollo de los artículos 111 y 76 de la Constitución española¹⁰⁵.

La preferencia de los Reglamentos de ambas Cámaras por las preguntas que exigen respuesta por escrito frente a las que exigen respuesta oral, determina, con carácter general, que el número de las primeras sea sustancialmente superior al de las segundas¹⁰⁶ y, en el mismo sentido resulta respecto de las

algún documento o a informarle acerca de algún tema".

Esta delimitación del objeto de las preguntas responde a la finalidad de que la utilización de este instrumento de información responda, realmente, al cumplimiento de los fines de las Cortes Generales "en cuanto órgano representativo", asegurando que la pregunta tiene su base en la "cualidad" de parlamentario de quien la formula (MONTERO GIBERT, J.R y GARCIA MORILLO, J.: "El control parlamentario". Op. cit., págs. 77-78).

¹⁰⁴A través de las interpelaciones, "los Diputados y los Grupos Parlamentarios" según el artículo 180 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y "cualquier Senador" según el artículo 170 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, podrán interrogar "al Gobierno y a cada uno de sus miembros", en el caso del Reglamento del Congreso, o únicamente al Gobierno en la regulación contenida en el Texto Refundido del Reglamento del Senado, "sobre los motivos o propósitos de la conducta del Ejecutivo en cuestiones de política general, bien del Gobierno o de algún departamento ministerial" (art. 181.1 Reglamento del Congreso de los Diputados), o "sobre la política del Ejecutivo en cuestiones de interés general" (art. 170.2 Texto Refundido del Reglamento del Senado).

De este modo, a diferencia de las preguntas, las interpelaciones tienen un objeto más amplio, pudiendo propiciar la aprobación de una moción en la que la Cámara manifieste su posición, así como una "pluralidad de sujetos activos y pasivos".

Aunque lo normal es la configuración de la interpelación "como un derecho individual de los parlamentarios", la redacción del artículo 180 del Reglamento del Congreso supone, a juicio de F. SANTAOLALLA, "una mejora" de los derechos de los Diputados, al eliminar la exigencia contenida en el Reglamento del Congreso de 1.977 de que las interpelaciones de los Diputados "se presentasen a través de sus Grupos respectivos, lo que daba a estos últimos un poder de control absoluto sobre este medio de inspección" ("Derecho parlamentario". Op. cit., pág. 412).

¹⁰⁵No obstante, en opinión de F. SANTAOLALLA, las preguntas, interpelaciones y comisiones de investigación constituyen instrumentos de información de las Cámaras (Vid. "Derecho parlamentario español". Op. cit., págs. 397-399).

¹⁰⁶Ambos Reglamentos parlamentarios regulan tres tipos de preguntas, diferenciando las que requieren respuesta oral ante el Pleno, las que solicitan respuesta oral ante la Comisión competente y las que exigen respuesta por escrito, con una clara voluntad en ambas regulaciones reglamentarias de que estas últimas sea las más numerosas, en tanto que, a falta de una manifestación expresa en contrario, se entenderá que se desea una respuesta por escrito a la pregunta formulada, prefiriendo, además, en las respuestas orales, a falta de

preguntas formuladas en materia presupuestaria.

A través de preguntas con respuesta escrita¹⁰⁷ se cuestionan aspectos tales como el grado de ejecución de determinados proyectos de las inversiones presupuestarias a cargo de los distintos Ministerios¹⁰⁸ o la fecha prevista para la realización de una determinada inversión presupuestaria¹⁰⁹ y, aunque menos numerosas, también se plantean preguntas con respuesta oral con un contenido más amplio que la simple constatación del grado de ejecución de determinadas partidas

especificación, a las Comisiones frente al Pleno de la Cámara (art. 187 del Reglamento del Congreso de los Diputados y art. 161 del Texto Refundido del Reglamento del Senado).

Tales presunciones responden, en opinión de J.R. MONTERO GIBERT y J. GARCIA MORILLO, a la finalidad de "reservar" las preguntas con respuesta oral ante el Pleno, "para las cuestiones que suscitan mayor interés público" ("El control parlamentario". Op. cit., pág. 77).

Idéntico objetivo persigue la previsión contenida en el artículo 188.4 del Reglamento del Congreso, al exigir que las preguntas que no hubieran sido incluidas en el orden del día y las que, aún incluyéndose, no se hubieran tramitado, deberán ser "reiteradas" si se pretende su mantenimiento para la sesión plenaria siguiente, a no ser que el Gobierno solicite, al amparo del artículo 188.4 del Reglamento del Congreso, que se posponga al orden del día de la siguiente sesión.

¹⁰⁷Respecto a las preguntas con respuesta por escrito, el artículo 190 del Reglamento del Congreso de los Diputados prevé que su contestación tenga lugar "dentro de los veinte días siguientes a su publicación, pudiendo prorrogarse este plazo a petición motivada del Gobierno y por acuerdo de la Mesa del Congreso, por otro plazo de hasta veinte días más" (apartado 1).

En el caso de que el Gobierno no remitiera la contestación en dicho plazo, el Presidente de la Cámara, a petición del autor de la pregunta, "ordenará que se incluya en el orden del día de la siguiente sesión de la Comisión competente, donde recibirá el tratamiento de las preguntas orales, dándose cuenta de tal decisión al Gobierno" (apartado 2).

¹⁰⁸Así, a título de ejemplo, en relación a los Presupuestos Generales del Estado para 1.997, el Diputado Sr. Rueda López (Grupo Parlamentario Socialista), formula al Gobierno la pregunta relativa al grado de ejecución de las inversiones previstas en los Presupuestos Generales del Estado en la provincia de Sevilla por el Ministerio de Medio Ambiente (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie D: General. Núm. 181, de 1 de Octubre de 1.997, pág. 44).

¹⁰⁹En este sentido, a modo de ejemplo, el Sr. Saura Laporta (Grupo Parlamentario IU-IC), pregunta al Gobierno por la fecha y la forma de la ejecución de la partida presupuestaria de la Sección 23, correspondiente al Ministerio de Medio Ambiente para la Comunidad Autónoma de Cataluña, donde se contempla una inversión de 450 millones de pesetas para la canalización del río Llobregat (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie D: General. Núm. 151, de 5 de Junio de 1.997, pág. 155).

presupuestarias¹¹⁰. Asimismo, en relación a la materia presupuestaria son presentadas interpelaciones¹¹¹ que, en ocasiones, dan lugar a la formulación de mociones¹¹². A pesar de la regulación reglamentaria del procedimiento relativo a la formulación de preguntas¹¹³, interpelaciones¹¹⁴ y mociones¹¹⁵, la

¹¹⁰La tramitación y debate de las preguntas con respuesta oral en el Congreso de los Diputados tendrá lugar, respecto de aquéllas que deban contestarse en el Pleno, según lo establecido en los apartados 1 y 2 del artículo 188 del Reglamento del Congreso de los Diputados y de la Resolución de la Presidencia de 12 de Enero de 1.983, sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento del Congreso de los Diputados (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie H, núm. 9-I, de 25 de Enero de 1.983). Las que soliciten respuesta oral en Comisión, serán tramitadas conforme a lo establecido en el apartado 3 del artículo 188 del Reglamento de la Cámara y su debate tendrá lugar según las previsiones contenidas en los artículos 189.1 y 2 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

En relación a los Presupuestos Generales del Estado, es posible señalar, a modo de ejemplo, la formulación de una pregunta con respuesta oral en la Comisión sobre Cooperación y Ayuda al Desarrollo por la Sra. Martínez González (Grupo Parlamentario Socialista), respecto de los criterios que justifican que la subvención otorgada al Centro para el Desarrollo Industrial de la Unión Europea por la Agencia Española de Cooperación internacional (AECI) con un valor de 15.685.930 millones de pesetas y como contribución a la financiación de un experto, compute como gasto de Ayuda Oficial al Desarrollo (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie D: General. Núm. 179, de 29 de Septiembre de 1.997, pág. 17).

¹¹¹La tramitación de las interpelaciones en el Congreso de los Diputados, se regula en los artículos 182 y 183 del Reglamento de la Cámara. Sin embargo, la regulación reglamentaria ha sido desarrollada por la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 12 de Julio de 1.983 (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Nueva Serie E, núm. 1, de 17 de Septiembre de 1.983), en virtud de la previsión contenida en el artículo 67.4, admitiendo la posibilidad de que "a iniciativa de un Grupo Parlamentario o del Gobierno, la Junta de Portavoces podrá acordar, por razones de urgencia y unanimidad, la inclusión en el orden del día de un determinado asunto, aunque no hubiere cumplido los trámites reglamentarios".

Precisamente, en relación a los Presupuestos Generales del Estado puede mencionarse, a modo de ejemplo, la interpelación urgente formulada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, respecto a las relaciones presupuestarias y financieras entre el presupuesto del Estado y el de la Seguridad Social (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie D: General. Núm. 150, de 4 de Junio de 1.997, pág. 12).

¹¹²Tal es el caso, a modo de ejemplo, de la moción consecuencia de interpelación urgente presentada por el Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, sobre la política sanitaria del Gobierno en lo que se refiere a las medidas a proponer al Consejo de Política Fiscal y Financiera con el fin de incrementar el presupuesto de gasto de la sanidad pública (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie D: General. Núm. 180, de 30 de Septiembre de 1.997, pág. 11).

¹¹³La tramitación de las preguntas con respuesta oral en el Pleno del Senado tiene lugar de conformidad con lo previsto en el artículo 163.1 del Texto

utilización de tales instrumentos de control respecto de la materia presupuestaria en el Senado resulta escasa¹¹⁶.

Refundido del Reglamento del Senado, mientras que las preguntas que pretendan respuesta oral en Comisión, serán tramitadas según el procedimiento establecido en el artículo 168 del Texto Refundido del Reglamento del Senado.

Respecto a las preguntas con contestación escrita, el artículo 169 del Texto Refundido del Reglamento del Senado prevé la remisión de la respuesta del Gobierno "dentro de los veinte días siguientes a la publicación del anuncio de su presentación por los Senadores" y, en el caso de que no se produjera la respuesta del Gobierno en el plazo señalado, "el Senador interrogante podrá requerir la publicación inmediata del texto de su pregunta y, eventualmente, solicitar del Presidente del Senado la inclusión de la misma en el orden del día de la sesión siguiente de la Comisión competente por razón de la materia".

¹¹⁴En términos similares a los del Reglamento del Congreso de los Diputados, el apartado 2º del artículo 171 del Reglamento del Senado reconoce la posibilidad de formular interpelaciones de carácter urgente, que serán tramitadas según las disposiciones contenidas en la "Norma supletoria" de 6 de Diciembre de 1.984 (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Serie I. Núm. 117, de 14 de Diciembre de 1.984, modificada por la Norma de 23 de Octubre de 1.985 (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Serie I. Núm. 197, de 24 de Octubre).

¹¹⁵La presentación de una interpelación, según determina el artículo 184.1 del Reglamento del Congreso, "podrá dar lugar a una moción en que la Cámara manifieste su posición", posibilidad que se encuentra igualmente recogida en el artículo 174 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, si bien en este caso, con mayor detalle, pudiendo responder a las siguientes finalidades:

a) Que el Gobierno formule "una declaración sobre algún tema o remita a las Cortes un proyecto de ley regulando una materia de la competencia de aquéllas".

b) Que se facilite una "determinada tramitación a las cuestiones incidentales que surjan como consecuencia de un debate".

c) Que concluya una deliberación y se someta a votación, en su caso, la cuestión debatida de acuerdo con el procedimiento que le corresponda.

d) Que la Cámara "delibere y se pronuncie sobre un texto de carácter no legislativo", señalando, el artículo 175.4 que "las mociones que impliquen aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios aprobados se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 151, es decir, al requerimiento de la "conformidad del Gobierno para su tramitación" y al procedimiento señalado a tal efecto por el Texto Refundido del Reglamento del Senado.

¹¹⁶No obstante, es posible señalar, a modo de ejemplo, la pregunta con contestación por escrito formulada por el Sr. Mesa Ciriza (Grupo Parlamentario Socialista), en relación a los municipios de la provincia de Jaén que van a recibir aportaciones económicas por parte del Ministerio del Interior, con cargo al crédito extraordinario aprobado el 14 de marzo de 1997, para paliar los daños ocasionados por el temporal de lluvias e inundaciones, con indicación de su cuantía (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. VI Legislatura. Serie I: Boletín General. Núm. 291, de 18 de Septiembre de 1992, pág. 61).

En todo caso, a través de la intervención desarrollada con carácter previo por el Tribunal de Cuentas, las Cortes Generales disponen de específicos instrumentos de control presupuestario a través de la aprobación de la Cuenta General del Estado y del conocimiento del Informe anual remitido por el Tribunal de Cuentas, así como los informes extraordinarios, notas y mociones remitidos por éste a las Cortes Generales.

A tal efecto, la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, prevenía la creación de una "Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas" que, según afirmaba, sería la "encargada de las relaciones con el Tribunal de Cuentas, así como de estudiar y proponer a los respectivos Plenos las medidas y normas oportunas".

Esta previsión ha venido a ser desarrollada a través de las "Normas de las Mesas del Congreso y del Senado sobre funcionamiento de la Comisión Mixta a la que se refiere la Diposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de Mayo, del Tribunal de Cuentas"¹¹⁷, donde se determina que estará formada por 39 miembros, de los que 22 serán Diputados y 17 Senadores, designados por los respectivos Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica¹¹⁸.

¹¹⁷Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, núm. 21-I. Serie H, de 12 de Abril de 1.983. Modificadas por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 20 de Febrero de 1.989 (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Serie I. Núm. 285, de 1 de Marzo de 1.989)

¹¹⁸Los nombres de los integrantes de esta Comisión, "deberán ser comunicados dentro de los quince días siguientes a la Constitución de las Cámaras en cada Legislatura" (artículo 1.2), concluido el cual, "el Presidente del Congreso de los Diputados convocará a la Comisión para proceder a su constitución" que, en todo caso, deberá tener lugar "dentro de los quince días siguientes a la terminación del plazo para la designación de sus miembros" (artículo 1.3).

En la sesión constitutiva, la Comisión Mixta elegirá "de entre sus miembros", una Mesa integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes y dos Secretarios, configurada como el "órgano encargado de mantener una relación permanente con la Comisión de Gobierno del Tribunal de Cuentas y de velar por el cumplimiento de los acuerdos adoptados por la Comisión Mixta en ejercicio de su función de estudio y propuesta a los Plenos de las Cámaras y de las medidas y normas oportunas" (artículo 2).

Asimismo, a comienzo de cada Legislatura, la Comisión Mixta fijará "la Cámara en que haya de radicar su sede", siendo atendida, según señala el artículo 3º, "por los servicios jurídicos y administrativos de la misma".

El funcionamiento de la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas se regirá, según dispone el artículo 5º de las Normas de funcionamiento de la misma, "por lo dispuesto en las presentes normas, por las que, a propuesta suya, aprueben las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en sesión conjunta y, en su defecto, por el Reglamento del Congreso de los Diputados".

A través del Informe anual y de los informes o memorias extraordinarias remitidos por el Tribunal de Cuentas, las Cortes Generales conocen las infracciones o responsabilidades en que, a juicio del Tribunal, se hubiere incurrido, siendo publicados en el Boletín Oficial del Estado (artículo 12.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas).

El Informe anual del Tribunal de Cuentas comprenderá, según el artículo 13 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, "el análisis de la Cuenta General del Estado y de los demás del sector público", y se extenderá, además, "a la fiscalización de la gestión económica del Estado y del sector público", debiendo contener "una Memoria de las actuaciones jurisdiccionales del Tribunal durante el ejercicio económico correspondiente"¹¹⁹.

Sin embargo, la regulación parlamentaria más concreta no hace referencia al Informe anual del Tribunal de Cuentas sino a lo que, según señala el artículo 13 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, constituye uno de los contenidos del mismo, la Cuenta General del Estado.

Según establece el artículo 126.a) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, la formación de la Cuenta General del Estado resulta una competencia atribuida a la Intervención General de la Administración del Estado, "como Centro gestor de la contabilidad pública", debiendo remitirla al Tribunal de Cuentas, para su "examen y comprobación", por delegación de las Cortes Generales, según dispone el artículo 136.1 de la Constitución española.

En todo caso, el apartado 2 de la Disposición Transitoria Primera de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas prevé expresamente que "a las reuniones de dicha Comisión, podrá asistir, si fuera convocado al efecto, el Presidente del Tribunal de Cuentas".

¹¹⁹La tramitación parlamentaria del Informe anual remitido por el Tribunal de Cuentas en el Congreso de los Diputados, según prescribe el artículo 201 del Reglamento de la Cámara, se llevará a cabo según el procedimiento previsto en el artículo 198 del Reglamento, es decir, seguirán la tramitación parlamentaria "del examen de los programas y planes remitidos por el Gobierno", mientras que los informes extraordinarios, mociones y notas remitidos por el Tribunal de Cuentas se tramitarán en el Congreso de los Diputados por el procedimiento establecido en los artículos 196 y 197 del Reglamento, reguladores de "las comunicaciones del Gobierno", con la particularidad recogida en el artículo 201 del Reglamento de la Cámara, de que será excluida "la intervención inicial del Gobierno", si bien "podrán dar lugar, o no según su naturaleza, a la formulación de propuestas de resolución".

Por su parte, el Texto Refundido del Reglamento del Senado no contempla ninguna regulación específica de la tramitación parlamentaria del Informe anual del Tribunal de Cuentas, ni respecto del resto de los informes, mociones o notas remitidos por éste, limitándose a señalar en el artículo 183 que "los informes que por imperativo legal deban someterse al Senado, serán objeto de tramitación y deliberación en la forma que disponga el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces".

En clara correspondencia con los documentos que, según el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, integran los Presupuestos Generales del Estado, la Cuenta General del Estado se configura, según dispone el artículo 132 del citado texto legal, sobre la base de los siguientes documentos: a) Cuenta de la Administración General del Estado; b) Cuentas de los Organismos autónomos administrativos; c) Cuentas de los Organismos autónomos industriales, comerciales, financieros y análogos.

Además, el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria exige que la Cuenta General del Estado se acompañe de "la cuenta de la gestión de tributos cedidos a las Comunidades Autónomas", y "las demás cuentas y estados integrados o consolidados que reglamentariamente se determinen", entre ellos, los que reflejan el movimiento y la situación de los avales concedidos por el Tesoro Público, así como de las cuentas de la Seguridad Social y las correspondientes a las Sociedades estatales y demás Entes que integran el Sector público estatal.

De este modo, el ámbito de la Cuenta General del Estado, según es definido por el artículo 133 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, "comprenderá todas las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de Tesorería llevadas a cabo durante el ejercicio por la Administración General del Estado", estableciendo que, además de la liquidación de los presupuestos y los resultados del ejercicio, reflejará la situación de la Tesorería y de sus anticipos, del endeudamiento del Estado y de las operaciones extrapresupuestarias.

En todo caso, a la cuenta de la Administración General del Estado se unirá una "memoria justificativa" del coste y rendimiento de los servicios públicos", y una "memoria demostrativa" del grado en que se hayan cumplido los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y del coste de los mismos (artículo 134 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria).

El plazo establecido para la elaboración anual de la Cuenta General del Estado finaliza, según el artículo 136 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, el día 31 de agosto "del año siguiente al que se refiera" y se remitirá al Tribunal de Cuentas dentro de los dos meses siguientes a su conclusión, debiendo proceder el Tribunal de Cuentas a su examen y comprobación dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que se haya rendido (artículo 137 Texto Refundido Ley General Presupuestaria).

El examen y comprobación de la Cuenta General del Estado por el Tribunal de Cuentas adopta la forma de una "declaración definitiva" que, según dispone el artículo 137 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, será dictada por "el Pleno, oído el Fiscal", y que constituye el documento que será elevado a las Cámaras con la oportuna propuesta, dando

traslado al Gobierno¹²⁰.

La tramitación parlamentaria de la Cuenta General del Estado tenía lugar, tradicionalmente, a través del procedimiento legislativo por cuanto que, según prescribía la el artículo 79 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 1 de Julio de 1.911, las "Cuentas generales del Estado", una vez comprobadas por "el Tribunal de Cuentas del Reino", debían ser remitidas por la Intervención general "al Ministro de Hacienda, acompañadas de un proyecto de Ley, para su presentación a las Cortes"¹²¹, procedimiento que era, asimismo, reconocido por el antiguo artículo 136.2 de la Ley General Presupuestaria en su redacción originaria (previa a su reforma por la Ley núm. 37/1.988, de 28 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.989¹²²).

En este sentido, la última Cuenta General del Estado aprobada con forma de ley fue la correspondiente al ejercicio económico de 1.977 (Ley núm. 3/1.982, de 24 de Febrero¹²³), a partir de la cual, la tramitación parlamentaria de la Cuenta General del Estado ha seguido un procedimiento diferente, "en el que se prescinde de la forma de ley para su aprobación por las Cortes"¹²⁴.

Las razones de la modificación de la tramitación y aprobación parlamentaria de la Cuenta General del Estado tienen su origen en la aprobación de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas (de 12 de Mayo de 1.982), cuya regulación, según ponía de manifiesto el Informe de la Ponencia de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, respecto a la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio de 1.978¹²⁵, planteaba "dudas" sobre la "metodología"

¹²⁰El traslado al Gobierno de la Declaración definitiva del Tribunal de Cuentas ha abierto un debate doctrinal acerca de la posibilidad de aplicar, en este procedimiento, el trámite de "alegaciones al Gobierno".

Sin embargo, según constata A. CARRETERO, "no existe regulado este trámite ni en la Ley Orgánica ni en la Ley de Funcionamiento, al contrario de lo que ocurre en los demás procedimientos fiscalizadores, pero tampoco está prohibido", de tal modo que, en su opinión resulta "una cuestión pendiente, que depende de los usos y prácticas de la Comisión Mixta" ("La Declaración definitiva de la Cuenta General (II)". Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública. Vol. XL. Núm. 207. Mayo-Junio, 1.990, pág. 601).

¹²¹MEDINA, L. y MARAÑÓN, M.: "Leyes de Hacienda de España". Vol. I. Op. cit., pág. 523.

¹²²B.O.E., núm. 312, de 29 de Diciembre.

¹²³B.O.E., núm. 55, de 5 de Marzo.

¹²⁴PALAO TABOADA, C.: "Derecho financiero y tributario". Vol. I. Op. cit., págs. 197-198.

¹²⁵Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. II Legislatura. Serie E. Núm. 44, de 14 de Mayo de 1.984.

a seguir en la Memoria-Dictamen sobre la Cuenta General el Estado.

En este sentido, el Informe de la Ponencia de la Comisión Mixta Congreso-Senado consideraba que, "de cara a futuros ejercicios", teniendo en cuenta los aspectos a los que, por disposición expresa del artículo 13, ha de extenderse el Informe o Memoria anual y, sobre todo, visto el doble alcance fiscalizador y jurisdiccional que, de conformidad con el artículo 136.2 de la Constitución, se deriva de dicha censura general del ejercicio económico-presupuestario, el Informe anual del Tribunal de Cuentas, no debía ser tratado conjuntamente con el dictamen sobre la Cuenta General del Estado.

Porque, según se afirma, dicho tratamiento conjunto conduciría, tanto "a un incumplimiento" del tenor de los precitados artículos de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, como "a un posible debilitamiento" de la fiscalización del sector público, cuyas conclusiones fundamentales y propuestas en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera (artículo 14 de igual Norma) han de contenerse en el Informe o Memoria anual.

En este sentido, las "Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre la tramitación de la Cuenta General del Estado", de 1 de Marzo de 1.984, vienen a cubrir la ausencia de una regulación del procedimiento para la tramitación de la Cuenta General del Estado, con independencia de que el artículo 199 del Reglamento del Congreso "se refiera al informe anual del Tribunal de Cuentas", aprobando la siguiente tramitación parlamentaria de la Cuenta General del Estado:

Recibido el informe anual sobre la Cuenta General del Estado del Tribunal de Cuentas, la Mesa del Congreso, la del Senado o ambas en sesión conjunta, "lo remitirán a la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas para que emita dictamen, pudiendo designarse, en su caso, en el seno de esta Comisión "una ponencia que estudie el Informe".

El debate en la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas, se iniciará con la "presentación del informe sobre la Cuenta General del Estado por el Presidente del Tribunal de Cuentas, si así lo decidiese la Comisión", tras lo cual podrá hacer uso de la palabra por tiempo máximo de quince minutos un representante de cada Grupo parlamentario previniendo, además, que todos los intervinientes podrán replicar durante un tiempo máximo de diez minutos cada uno.

Concluido el debate en la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas, se abrirá un plazo de tres días para presentar propuestas de resolución ante la Mesa de la Comisión" que, en caso de ser admitidas, "podrán defenderse durante un tiempo máximo de cinco minutos y el Presidente podrá conceder un turno en contra por el mismo tiempo tras la defensa de cada una de ellas". La votación de las mismas, tendrá lugar según el orden

de presentación, salvo aquellas que signifiquen el rechazo global del contenido del informe del Tribunal de Cuentas que se votarán en primer lugar.

El dictamen de la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas, "con las propuestas de resolución aprobadas se someterá al Pleno del Congreso y al Pleno del Senado, siendo objeto de debate de totalidad, con un turno a favor y otro en contra por quince minutos cada uno, y la fijación de posición de los demás Grupos parlamentarios por tiempo que no exceda de diez minutos cada uno".

En el caso de que, efectuada la votación del dictamen, no hubiera acuerdo entre el Congreso y el Senado, éste "se intentará obtener por medio de la Comisión Mixta, que presentará un nuevo dictamen, el cual será votado por ambas Cámaras" y, si el dictamen no fuera aprobado de esta forma, "decidirá el Congreso por mayoría absoluta". Si el acuerdo entre ambas Cámaras respecto al dictamen de la Comisión Mixta, consistiera en la no aprobación del informe del Tribunal de Cuentas, sobre la Cuenta General del Estado, se comunicará a este Tribunal a fin de que presente un nuevo informe sobre la Cuenta General del Estado de que se trate".

En todo caso, "el resultado del acuerdo de las Cortes Generales se publicará en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y en el del Estado"¹²⁶.

El nuevo procedimiento de tramitación de la Cuenta General del Estado ha sido objeto de importantes críticas doctrinales, en tanto que, en opinión de C. PALAO TABOADA, "carece, por un lado, de adecuado fundamento, y adolece, por otro, de graves defectos técnicos".

En primer término, afirma, una disposición parlamentaria con la naturaleza de precepto reglamentario interno, "no es la adecuada" para contener normas que modifican a otras legales anteriores, y afectan no simplemente al funcionamiento de las Cámaras legislativas, sino a las relaciones entre éstas y el Gobierno.

En segundo lugar, señala que dichas normas "incurren en una desafortunada confusión entre la Cuenta General, que es lo que debe ser objeto de debate y aprobación, en su caso, por las Cortes, y el dictamen sobre la misma del Tribunal de Cuentas, en el que se recoge el resultado de su examen y comprobación". Pero, además, afirma, las normas citadas "no distinguen tampoco adecuadamente entre el mencionado dictamen, previsto en el

¹²⁶Según el procedimiento descrito, fue aprobada por los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado, el 16 de Diciembre de 1.993 y el 9 de Febrero de 1.994, respectivamente, la Cuenta General del Estado del año 1.989, presentada por la Intervención General de la Administración del Estado el 16 de Julio de 1.990, respectivamente (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Sección Cortes Generales. V Legislatura. Serie: A: Actividades Parlamentarias. Núm. 17, de 22 de Febrero de 1.994).

artículo 10 LOTCu, y el Informe o Memoria anual, regulado en el artículo 13 de la misma", y al que se refiere el artículo 199 del Reglamento del Congreso de los Diputados¹²⁷, de tal modo que, según afirma F. PEREZ ROYO, realmente, "lo que examinan las Cortes en la presente regulación es básicamente el informe que, por delegación de ellas, ha elaborado el Tribunal de Cuentas"¹²⁸.

Trazando una diferenciación entre ambos documentos, A. CARRETERO señala que el ámbito del Informe anual del Tribunal de Cuentas, abarca la totalidad del sector público, y su contenido responde a "un análisis de todas las partes de la Cuenta General y un juicio sobre ésta". Pero, además, incluye "todos los trabajos del Tribunal" procedentes de fiscalizaciones o del examen de cuentas" formulando un juicio acerca de la gestión económica, mientras que, por el contrario, el ámbito de la Declaración Definitiva sobre la Cuenta General, se reduce al análisis del sector público estatal, teniendo su fundamento "en la parte del Informe que analiza la Cuenta General y que le sirve de soporte" y, en este sentido, afirma, el Informe "es el antecedente de la Declaración Definitiva y ésta es su concreción de encuadre contable"¹²⁹.

Sin embargo, tales consideraciones resultan contradictorias a la práctica seguida en el seno de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en la tramitación de la Cuenta General del Estado y del Informe anual del Tribunal de Cuentas, según se desprende de la Resolución de 20 de Mayo de 1.997, del Presidente del Congreso de los Diputados y del Presidente del Senado, por la que se dispone la publicación del dictamen de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas correspondiente a la Cuenta General del Estado, así como los Acuerdos anejos y el Informe anual del Tribunal de Cuentas correspondiente al ejercicio de 1.993"¹³⁰.

Concretamente, la "Introducción" de la citada Resolución señala, de modo expreso, que el Informe anual correspondiente al ejercicio de 1.993, contiene "los resultados de la actuación fiscalizadora del Tribunal", incluyendo, además, "un breve análisis" de la Cuenta General del Estado del ejercicio de 1.993, cuya Declaración Definitiva había sido remitida previamente a las Cortes Generales, "acompañada de su Fundamentación y Desarrollo", donde se contenían los resultados

¹²⁷PALAO TABOADA, C.: "Derecho financiero y tributario". Vol. I. Op. cit., pág. 198.

¹²⁸PEREZ ROYO, F.: "Derecho financiero y tributario. Parte General". Sexta edición. Madrid: Cívitas, 1.996, pág. 381.

¹²⁹CARRETERO, A.: "El Informe Anual del Tribunal de Cuentas (III)". Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública. Vol. XL. Núm. 208. Julio-Agosto, 1.990, págs. 826-827.

¹³⁰B.O.E., núm. 150 (Suplemento), de 24 de Junio de 1.997.

"de su examen y comprobación".

Pero, además, según se afirma en la mencionada "Introducción", el Informe anual no recoge los resultados correspondientes a la totalidad de la actuación fiscalizadora

desarrollada por el Tribunal de Cuentas, en tanto que se excluyen, además de los resultados de fiscalizaciones realizadas a iniciativa del propio Tribunal, presentadas en Informes extraordinarios, aquellos otros "que se han incorporado en los Informes elaborados a iniciativa de las Cortes Generales o que responden a un mandato expreso de norma legal específica", como es el caso de los Informes que se derivan de las Leyes Orgánicas del Régimen Electoral General y de Financiación de Partidos Políticos, o de la normativa reguladora del Fondo de Compensación Interterritorial.

En última instancia, un supuesto específico de control parlamentario de la gestión presupuestaria es el desarrollado respecto de los "fondos reservados" que, según el artículo 7 la Ley 11/1.995, de 11 de Mayo, consiste en un control parlamentario directo de los créditos consignados para gastos reservados articulado a través de una Comisión parlamentaria compuesta por el Presidente de la Cámara, que la presidirá, y por los Diputados que, según la normativa parlamentaria, tengan acceso a secretos oficiales.

Los titulares de los Departamentos Ministeriales que tengan asignados créditos para tales gastos informarán semestralmente a la Comisión sobre la "aplicación y uso" de tales fondos presupuestarios. En base a la información obtenida -y con el mismo carácter secreto de las sesiones de la Comisión-, ésta podrá elaborar, si lo estima procedente, con carácter anual, un "Informe" que será remitido al Presidente del Gobierno y al Presidente del Tribunal de Cuentas.

b) El control por el Tribunal de Cuentas.

Según señala A. FANLO LORAS, en la historia del "control externo" de la gestión económica de las Administraciones Públicas y, concretamente, en la historia del Tribunal de Cuentas, el artículo 136 de la Constitución de 1.978 y su desarrollo a través de la Ley Orgánica Núm. 2/1.982, de 12 de Mayo, del Tribunal de Cuentas¹³¹, ha supuesto "un cambio de rumbo fundamental"¹³².

¹³¹B.O.E., núm. 121, de 21 de Mayo.

¹³²FANLO LORAS, A.: "Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: La Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas". Revista de Administración Pública. Núm. 108. Septiembre-Diciembre, 1.985, pág. 329.

En este sentido, cabe afirmar como caracteres más relevantes de la configuración constitucional del Tribunal de Cuentas, el reconocimiento de la primacía de la "función fiscalizadora" sobre la "función jurisdiccional", así como el establecimiento de la relación de dependencia respecto de las Cortes Generales.

La preeminencia de la "función fiscalizadora", a través de la definición del Tribunal de Cuentas como "supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público", en el artículo 136.1 de la Constitución española, pone de manifiesto, en opinión de A. FANLO LORAS, "la evolución de las técnicas de control de los gastos públicos ante la necesidad de superar el mero control de legalidad para adentrarse en el control de gestión", en clara correspondencia con la consagración constitucional del principio de "justicia material" del gasto público y de su adecuación a los criterios de "eficiencia" y "economía".

De este modo, "sin desaparecer la función jurisdiccional", reconocida expresamente por el Texto Constitucional mediante la expresión "sin perjuicio de su propia jurisdicción", en el párrafo 2º del artículo 136 "ésta ha pasado "a convertirse en una función secundaria en relación a la fiscalizadora, que es ahora la principal y más caracterizada en el Texto Constitucional"¹³³.

También resulta un rasgo característico de la configuración del Tribunal de Cuentas por la Constitución española de 1.978 su ubicación -frente a la relación o dependencia del Ejecutivo "mediante su adscripción al Ministerio de Economía y Hacienda", establecida en la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas del Reino de 3 de Diciembre de 1.953-, en la órbita parlamentaria, concretando su dependencia respecto de las Cortes Generales en el artículo 136.1 de la Constitución¹³⁴, según el modelo que, como se ha señalado

¹³³FANLO LORAS, A.: "Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: La Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas". Op. cit., pág. 331.

¹³⁴En este sentido, el Tribunal de Cuentas se compone de doce miembros "designados por las Cortes Generales" correspondiendo, según dispone el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, la designación de seis miembros al Congreso de los Diputados y seis al Senado, "mediante votación por mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años", gozando de inamovilidad e independencia, de entre los cuales será elegido el Presidente que será nombrado por el Rey, a propuesta del mismo Tribunal en Pleno y por un período de tres años" (artículo 29 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas).

La estructura que adopta el Tribunal de Cuentas se basa, según dispone el artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, en los siguientes "órganos" del Tribunal de Cuentas: a) El Presidente; b) El Pleno; c) La Comisión de Gobierno; d) La Sección de Fiscalización; e) La sección de Enjuiciamiento; f) Los Consejeros de Cuentas; g) La Fiscalía y h) La Secretaría General.

No obstante, en opinión de C. PALAO TABOADA, resulta "muy imperfecta", en

anteriormente, correspondía al artículo 120 de la Constitución española de 1.931.

El reconocimiento constitucional de la dependencia de las Cortes Generales, por tanto, constituye el punto de partida de los análisis doctrinales acerca de la "naturaleza jurídica" del Tribunal de Cuentas, de tal modo que, según afirma A. FANLO LORAS, "en la medida en que se haga más hincapié en la función fiscalizadora o en la jurisdiccional, las conclusiones a las que se llegan, con no ser contrarias, sí que al menos difieren en aspectos importantes".

En este sentido, afirma, para quienes ponen el énfasis en la función fiscalizadora, el Tribunal de Cuentas es un "órgano parlamentario", para quienes desde una posición intermedia, destacan las dos funciones, la jurisdiccional y la fiscalizadora, el Tribunal de Cuentas "es un órgano de relevancia constitucional, que está en la órbita parlamentaria pero que no puede considerarse estrictamente como un órgano parlamentario" y, finalmente, para quienes ponen especial énfasis en mantener la tradicional función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, lo sitúan en una "posición de independencia total en relación a los otros poderes del Estado"¹³⁵.

En el primero de los sentidos señalados, C. ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA entiende que la referencia constitucional a la "propia jurisdicción" del Tribunal de Cuentas "carece de valor en el ámbito judicial" pues, en su opinión, se trata "de una expresión atécnica por la que se pretende atribuir cierta competencia *ratione materiae* y no-jurisdiccional frente a las Cortes Generales precisamente"¹³⁶.

Por su parte, el carácter preeminentemente jurisdiccional del Tribunal de Cuentas viene a ser afirmado por T-R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, para quien, tras el análisis de los Debates

tanto que, por una parte, "mezcla órganos puramente gubernativos o *ad intra*" (el Presidente; el Pleno; la Comisión de Gobierno; y la Secretaría General), y "órganos *ad extra*" (que, en relación a la "función fiscalizadora" son el Pleno, y no la "Sección de Fiscalización" que tiene atribuidas únicamente "funciones preparatorias" del acuerdo de aquél, y los órganos comisionados por aquél en virtud del artículo 7.4º; mientras en relación a la "función jurisdiccional" son las Salas y los Consejeros), y, de otra parte, "omite algunos de ellos" (como es el caso de "los Delegados Instructores" y la "Fiscalía del Tribunal de Cuentas" ("Derecho financiero y tributario". Vol. I: "Introducción. Derecho presupuestario. Ingresos públicos no tributarios". 2 edición revisada y puesta al día. Op. cit., págs. 167-170).

¹³⁵FANLO LORAS, A.: "Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: La Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas". Op. cit., nota núm. 7, pág. 333.

¹³⁶ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.: "La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas". En el colectivo, "El Tribunal de Cuentas en España". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.982, pág. 41

constituyentes del artículo 136 de la Constitución española, resulta claro que la Constitución "ha puesto especial énfasis en subrayar el carácter judicial de la institución"¹³⁷, considerando que el Tribunal de Cuentas "es un órgano auténticamente jurisdiccional", aunque estima más apropiada la utilización del término "judicial", a fin de "evitar los equívocos que suele producir la expresión jurisdicción administrativa".

Más concretamente, en opinión de R. DE MENDIZABAL ALLENDE, tanto desde "una perspectiva formal" como "desde un punto de vista objetivo", el Tribunal de Cuentas "es un órgano judicial al margen de la estructura de la Administración pública", por cuanto ejerce "una jurisdicción especial", de tal modo que la vinculación directa a las Cortes Generales "tiene un alcance meramente orgánico", y, en todo caso, "en lo funcional afecta exclusivamente a la actividad fiscalizadora", dentro de la cual se concreta, además, "tan sólo para el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado"¹³⁸.

Sin embargo, según señala L.M. CAZORLA PRIETO, la dependencia de las Cortes Generales sitúa al Tribunal de Cuentas en "la órbita parlamentaria, pero sin que esto signifique que sea un órgano parlamentario" pues, en su opinión, la dependencia "tiene más significado político-histórico que jurídico", basada en la interpretación de que, dadas las funciones desarrolladas por el Tribunal de Cuentas, su independencia "se garantiza más (...) en el marco parlamentario", tratándose, en todo caso, de "una dependencia funcional en lo fiscalizador y no orgánica"¹³⁹.

La dependencia funcional en la vertiente fiscalizadora del Tribunal de Cuentas debe entenderse, a juicio de A. CAYON GALIARDO, en el sentido de que "el Tribunal de Cuentas ejerce la fiscalización financiera o técnica respecto de la gestión económica, mientras que corresponde al Parlamento el control político y global"¹⁴⁰.

En todo caso, según resulta comúnmente admitido en la actualidad, el Tribunal de Cuentas es un "órgano de relevancia constitucional" aunque, atendiendo a su configuración como "órgano auxiliar o de apoyo técnico de las Cortes en las

¹³⁷FERNANDEZ RODRIGUEZ, T.R.: "Perfiles constitucionales del Tribunal de Cuentas". En el colectivo, "El Tribunal de Cuentas en España". Vol. I. Op. cit., pág. 30.

¹³⁸MENDIZABAL ALLENDE, R. DE: "La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas". En el colectivo, "El Tribunal de Cuentas en España". Op. cit., págs. 101-102.

¹³⁹CAZORLA PRIETO, L.M. : "Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 12. 1.982, págs. 67-68.

¹⁴⁰CAYON GALIARDO, A.: "El Tribunal de Cuentas: una perspectiva". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 9. 1.981, pág. 65.

tareas de control económico-financiero, no cabe concluir que sea un órgano parlamentario *strictu sensu*"¹⁴¹.

No obstante, desde una perspectiva funcional, la actividad del Tribunal de Cuentas, suele calificarse como actividad "administrativa" o, en los términos de E. GARCIA DE ENTERRIA y T-R. FERNANDEZ, como actividad "materialmente administrativa", desarrollada "por órganos públicos no integrados en la organización personificada que es la Administración Pública".

Se trata, según afirman los autores precitados, de una actividad que "será o no equivalente o paralela a la que normalmente cumple la Administración" pero, evidentemente, no constituyen "actos sometidos al Derecho Administrativo", sin que parezca razonable, en su opinión, "postular una personificación jurídica independiente de cada uno de estos órganos o, al menos de algunos de ellos"¹⁴².

Atendiendo a la consideración del carácter administrativo de la actividad desarrollada por el Tribunal de Cuentas, su encuadramiento orgánico resulta, no obstante, definido desde muy distintas perspectivas.

Así, en opinión de P. PEREZ TREMP, cabe aludir al Tribunal de Cuentas en el marco de una serie de "entes administrativos" que no se encuentran "vinculados de ninguna forma ni a la Administración del Estado, ni a la Autonómica ni a la Local", dentro de los cuales cabe incluir aquellos órganos establecidos en la Constitución" que, "dada la función que cumplen, presidida también por la independencia, cuentan asimismo con aparatos administrativos propios e independientes", como es el caso del Defensor del Pueblo o del Tribunal de Cuentas¹⁴³.

Por su parte, tomando como referencia la existencia de aparatos administrativos propios e independientes, a partir de los cuales se afirma su "naturaleza jurídico-administrativa", J.L. MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ entiende que tanto el Defensor del Pueblo como el Tribunal de Cuentas, forman parte "de la organización de las Cortes Generales como Administraciones auxiliares o instrumentales de éstas", a pesar de disponer de "un estatuto netamente diferenciado respecto de las Administraciones generales del Congreso y del Senado y del resto de la organización propiamente parlamentaria de las

¹⁴¹FANLO LORAS, A.: "Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: La Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas". Op. cit., pág. 334.

¹⁴²GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R.: "Curso de Derecho administrativo". Vol. I. Op. cit., págs. 33-35.

¹⁴³LOPEZ GUERRA, L.; ESPIN, E.; GARCIA MORILLO, J.; PEREZ TREMP, P.; SATRUSTEGUI, M.: "Derecho constitucional". Vol. II: "Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado". Valencia: Tirant lo Blanch, 1.992, pág. 189.

Cámaras".

De este modo, en opinión del autor precitado, según "la tarea parlamentaria a la que institucionalmente han de prestar su auxilio", podrían configurarse como "Administraciones públicas para el control parlamentario", en tanto que constituyen organismos "comisionados o delegados de las Cámaras legislativas de carácter técnico especializado por razón de la materia o de la técnica a emplear, que se establecen con la finalidad de facilitar o ayudar a las Cortes Generales al mejor cumplimiento de su función de control de la acción del Gobierno".

Esta consideración se refuerza, a juicio de J.L. MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, a partir de la constatación de que "aunque configurados constitucionalmente como órganos distintos respecto a las Cortes Generales", son institucionalizados "como delegados o comisionados de ellas y bajo su dependencia, de una u otra forma". Ello explica, según afirma, la designación por las Cortes Generales del Defensor del Pueblo, según establece, expresamente, el artículo 54 de la Constitución, y de los miembros del Tribunal de Cuentas, establecida por la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, a partir de la interpretación del artículo 136 de la Constitución¹⁴⁴.

En este sentido, sin embargo, ha de mencionarse que, según el artículo 37 de la Ley Orgánica Núm. 3/1.981, de 6 de Abril, del Defensor del Pueblo¹⁴⁵, la dotación económica necesaria para el funcionamiento de la institución "constituirá una partida dentro de los Presupuestos de las Cortes Generales", mientras que el artículo 6 de la Ley Orgánica Núm. 2/1.982, de 12 de Mayo, del Tribunal de Cuentas, limita la autonomía presupuestaria de este órgano a la capacidad de elaborar "su propio presupuesto, que se integrará en los Generales del Estado, en una sección independiente", correspondiendo la "aprobación" del mismo a las Cortes Generales.

No obstante, la especificidad jurídico-administrativa del Tribunal de Cuentas supone, según afirman J. DE ESTEBAN y P.J. GONZALEZ-TREVIJANO, la posibilidad de definir la existencia, entre las Administraciones especializadas, de "una administración contable, que tiene encomendada la fiscalización y control de la actividad económica del Estado", integrada, en opinión de los autores precitados, "principalmente por la Intervención del Estado y el Tribunal de Cuentas"¹⁴⁶.

En todo caso, desde una perspectiva estrictamente

¹⁴⁴MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L.: "La Administración pública para el control parlamentario: El Tribunal de Cuentas". Hacienda Pública Española. Núm. 80, 1.983, págs. 75-76.

¹⁴⁵B.O.E., núm. 109, de 7 de Mayo.

¹⁴⁶ESTEBAN, J. DE y GONZALEZ-TREVIJANO, P.J.: "Curso de Derecho constitucional español". Vol. III. Op. cit., pág. 377.

orgánica, si bien el artículo 3.2.b) del Real Decreto Núm. 222/1.987, de 20 de Febrero¹⁴⁷, por el que se reestructura el Ministerio de Economía y Hacienda, reconoce a la Intervención General de la Administración del Estado como "Centro Directivo" dependiente de la "Secretaría General de Planificación y Presupuestos", no existe en nuestro ordenamiento jurídico ninguna referencia que permita situar en el ámbito organizativo de la Administración Pública al Tribunal de Cuentas.

Desde tales premisas, el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas se extiende, según establece el artículo 136.1 de la Constitución española, a la gestión económica "del Estado, así como del sector público" enumerando, el artículo 4 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, como entidades que integran el sector público a tales efectos: a) La Administración del Estado; b) Las Comunidades Autónomas¹⁴⁸; c) Las Corporaciones Locales; d) Las entidades gestoras de la Seguridad Social; e) Los Organismos autónomos, y f) Las Sociedades estatales y demás Empresas públicas.

Desde tales premisas, el artículo 2 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas determina como funciones propias del Tribunal de Cuentas: la "fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público", y el "enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos".

La función fiscalizadora, según establece el artículo 9.1 de la misma Ley Orgánica, consiste en contrastar "el sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía", mientras que el enjuiciamiento contable, desde el punto de

¹⁴⁷B.O.E., núm. 45, de 21 de Febrero.

¹⁴⁸La creación de órganos paralelos en las Comunidades Autónomas, vino a plantear el problema de la articulación de las relaciones entre éstos y el Tribunal de Cuentas estatal, que fueron reguladas, específicamente, en el Capítulo II, "De las relaciones del Tribunal de Cuentas con los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas", de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, cuyo artículo 29 establece que los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas "coordinarán su actividad con la del Tribunal de Cuentas mediante el establecimiento de criterios y técnicas comunes de fiscalización que garanticen la mayor eficacia en los resultados y eviten la duplicidad en las actuaciones fiscalizadoras.

En todo caso, según señala C. PALAO TABOADA, "los órganos de control de las autonomías no poseen facultades jurisdiccionales", dado que tales funciones resultan "exclusivas" del Tribunal de Cuentas, aunque el artículo 26.3 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, establece la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas delegue en éstos "la instrucción de los procedimientos jurisdiccionales para el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos" ("Derecho financiero y tributario". Vol. I: "Introducción. Derecho presupuestario. Ingresos públicos no tributarios". 2 edición revisada y puesta al día. Op. cit., págs. 177-178).

vista de la "naturaleza, extensión y límites de la jurisdicción contable", constituye, según afirma el Preámbulo de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, "una auténtica jurisdicción"¹⁴⁹.

Sin embargo, en orden a su contenido "y de acuerdo con el criterio manifestado por el Consejo General del Poder Judicial (...) ha de ser interpretada restrictivamente y dentro de los justos límites", a fin de hacerla compatible con la "unidad y exclusividad en el ejercicio de la jurisdicción" que se reconoce a la jurisdicción ordinaria por el artículo 117 de la Constitución¹⁵⁰.

De este modo, el objeto de la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, presupone la constatación de la "responsabilidad contable" entendida, según dispone el artículo 38.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, en concordancia con los artículos 140 y 141 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, como aquella predicable del "que por acción u omisión contraria a la Ley originare el menoscabo de los caudales o efectos públicos", quedando "obligado a la indemnización de los daños y perjuicios causados"¹⁵¹.

¹⁴⁹La tramitación de los expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el Título VII de la Ley General Presupuestaria, ha sido específicamente regulada por el Real Decreto Núm. 700/1.988, de 1 de Julio, sobre expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el título VII de la Ley General Presupuestaria (B.O.E., núm. 162, de 7 de Julio).

¹⁵⁰En todo caso, en el desarrollo de sus funciones, según dispone el artículo 7 de la Ley Orgánica, el Tribunal de Cuentas "podrá exigir la colaboración de todas las Entidades a que se refiere el artículo 4º de esta Ley Orgánica, que estarán obligadas a suministrarle cuantos datos, estados, documentos, antecedentes o informes solicite relacionados con el ejercicio de sus funciones fiscalizadora o jurisdiccional" (apartado 1º), señalando en el apartado 3º, in fine del citado precepto, que el Tribunal de Cuentas "pondrá en conocimiento de las Cortes Generales la falta de colaboración de los obligados a prestársela", sin perjuicio de "la aplicación de las sanciones que se establezcan en su Ley de Funcionamiento" y de la iniciación, de oficio, del "oportuno expediente de reintegro".

¹⁵¹Más concretamente, el artículo 38.2 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, distingue dos tipos de responsabilidad contable, la responsabilidad directa y la subsidiaria, señalando en el artículo 42.1 del citado texto legal, que "serán responsables directos quienes hayan ejecutado, forzado o inducido a ejecutar o cooperado en la comisión de los hechos o participado con posterioridad para ocultarlos o impedir su persecución".

Por su parte, serán responsables subsidiarios, según el artículo 43.1 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, "quienes por negligencia o demora en el cumplimiento de obligaciones atribuidas de modo expreso por las Leyes o Reglamentos hayan dado ocasión directa o indirecta a que los caudales públicos resulten menoscabados o a que no pueda conseguirse el resarcimiento total o parcial del importe de las responsabilidades directas".

Desde tales premisas, el artículo 17.1 de la Ley Orgánica atribuye a la jurisdicción contable del Tribunal de Cuentas los caracteres de "necesaria e improrrogable, exclusiva y plena", extendiéndose "a los solos efectos del ejercicio de su función, al conocimiento y decisión en las cuestiones prejudiciales e incidentales, salvo las de carácter penal, que constituyan elemento previo necesario para la declaración de responsabilidad contable y estén con ella relacionadas directamente", sin que la decisión que se pronuncie sobre las cuestiones prejudiciales tenga efectos "fuera del ámbito de la jurisdicción contable".

Concretamente, la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas abarca las siguientes materias:

1. Según el mandato constitucional contenido en el artículo 136.1, el artículo 10 de la Ley Orgánica el Tribunal de Cuentas establece que, "por delegación de las Cortes Generales", el Tribunal de Cuentas "procederá al examen y comprobación de la Cuenta general del Estado dentro del plazo de seis meses, a partir de la fecha en que se haya rendido". El Pleno, oído el Fiscal, "dictará la declaración definitiva que le merezca para elevarla a las Cámaras con la oportuna propuesta, dando traslado al Gobierno"¹⁵².

Pero, en todo caso, el artículo 39 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas prevé dos supuestos de exención de responsabilidad contable. En primer término, se afirma, quedan eximidos de responsabilidad "quienes actuaren en virtud de obediencia debida, siempre que hubieren advertido por escrito la imprudencia o la ilegalidad de la correspondiente orden, con las razones en que se funden" (apartado 1º). En segundo término, tampoco se exigirá responsabilidad contable "cuando el retraso en la rendición, justificación o examen de las cuentas y en la solvencia de los reparos sea debido al incumplimiento por otros de sus obligaciones específicas, siempre que el responsable así lo haya hecho constar por escrito" (apartado 2º).

¹⁵² Asimismo, el artículo 34 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, prevé que "todas las entidades integrantes del sector público, enumeradas en el artículo 4º de la Ley Orgánica 2/1982, quedan sometidas a la obligación de rendir al Tribunal las cuentas legalmente establecidas de sus operaciones con arreglo a su respectivo régimen de contabilidad y sin perjuicio de lo que se dispone en los artículos 27 y 29 de la presente Ley".

Según el apartado 2º del artículo 34 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, serán también cuentadantes, "en las cuentas que hayan de rendirse al Tribunal, las Autoridades, funcionarios o empleados que tengan a su cargo la gestión de los ingresos y la realización de los gastos o la gestión del patrimonio en las entidades del sector público".

También tendrán la obligación de "rendir las cuentas que la Ley establece", según dispone el apartado 3º del artículo 34 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, los "perceptores o beneficiarios de ayudas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o procedentes de entidades integrantes del sector público, tales como subvenciones, créditos o avales, sean personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, así como los particulares que administren, recauden o custodien fondos o valores del Estado,

En este sentido, A. CARRETERO concreta como actividades del Tribunal de Cuentas en relación a la Cuenta General del Estado, la realización de una "comprobación formal" respecto del cumplimiento de las normas relativas al modo de su presentación, plazos y contenido. Pero, además, el Tribunal de Cuentas "verifica su examen sustantivo financiero de regularidad desde el punto de vista presupuestario y contable" y, en última instancia, a través de los Departamentos de la Sección de Fiscalización, comprueba la Cuenta contrastándola con las "cuentas parciales que le sirven de fundamento y sus justificantes"¹⁵³.

2. En particular, serán objeto de fiscalización por el Tribunal de Cuentas, según dispone el artículo 11 de la Ley Orgánica: a) Los contratos celebrados por la Administración del Estado y demás Entidades del sector público, "en los casos en que así esté establecido o que considere conveniente el Tribunal"; b) La "situación y las variaciones del patrimonio del Estado y demás Entidades del sector público"; c) Los "créditos extraordinarios y suplementarios, así como las incorporaciones, ampliaciones, transferencias y demás modificaciones de los créditos presupuestarios iniciales".

La fiscalización de los créditos extraordinarios y suplementarios se refiere, según dispone el artículo 42 de la Ley de Funcionamiento, tanto a los concedidos por el Gobierno o por el Ministerio de Economía y Hacienda a los Organismos autónomos de carácter administrativo, industrial, financiero o análogo, respecto de los cuales la fiscalización se referirá "a la observancia de lo prevenido en la Ley General Presupuestaria, en cuanto al expediente de concesión tramitado al efecto y al empleo o aplicación específica del crédito concedido" (apartado 1º), como a los créditos extraordinarios y suplementarios aprobados por las Cortes Generales, cuya fiscalización "se referirá únicamente al empleo o aplicación específica del crédito concedido" (apartado 2º).

En relación a las modificaciones presupuestarias, el artículo 42.2 de la Ley de Funcionamiento, impone la obligación al Ministerio de Economía y Hacienda, y al de Trabajo y Seguridad Social "respecto al presupuesto de la Seguridad Social", de poner "en conocimiento del Tribunal de Cuentas, una vez finalizado el correspondiente ejercicio", de la realización de tales operaciones.

Por su parte, el ámbito de la jurisdicción propia del

Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales".

En relación a la regulación legal de la rendición de cuentas, puede consultarse el estudio de LOPEZ LOPEZ, J.C.: "Cuentadantes, rendición de cuentas, responsabilidades por la no rendición". Tribunal de Cuentas. Crónica 1.990-1.991).

¹⁵³CARRETERO, A.: "La Declaración Definitiva de la Cuenta General (II)". Op. cit., pág. 599.

Tribunal de Cuentas se define de forma negativa por el artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, afirmando que "no corresponderá a la jurisdicción contable el enjuiciamiento de:

a) Los asuntos atribuidos a la competencia del Tribunal Constitucional.

b) Las cuestiones sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa.

c) Las cuestiones de índole civil, laboral o de otra naturaleza encomendadas al conocimiento de los órganos del Poder Judicial", siendo compatible la jurisdicción contable "respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal" (artículo 18.1 Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas).

Sobre la base de tales funciones, la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas regula en el Título V "Funcionamiento del Tribunal", regula separadamente los "procedimientos fiscalizadores" (Capítulo II)¹⁵⁴ y los "procedimientos judiciales" (Capítulo III)¹⁵⁵, cuya conclusión, en todo caso, tiene lugar, con la audiencia a los "responsables del sector o subsector público fiscalizado, o a las personas o entidades fiscalizadas", así como a "quienes hubieren ostentado la representación del subsector fiscalizado, o, en su caso, la

¹⁵⁴Según dispone el artículo 45 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, serán impulsados "de oficio en todos sus trámites", correspondiendo la iniciativa "al propio Tribunal, a las Cortes Generales y, en su ámbito, a las Asambleas Legislativas u otros órganos representativos análogos que se constituyan en las Comunidades Autónomas".

¹⁵⁵En relación a los procedimientos jurisdiccionales, el artículo 47 de la Ley Orgánica reconoce la legitimación activa a quienes "tuvieran interés directo en el asunto o fueren titulares de derechos subjetivos relacionados con el caso", mientras que "las Administraciones públicas podrán ejercer toda clase de pretensiones ante el Tribunal de Cuentas, sin necesidad de declarar previamente lesivos los actos que impugnen", concretándose en el artículo 25 como procedimientos jurisdiccionales de los que conocerá el Tribunal "en primera o única instancia": a) Los "juicios de las cuentas"; b) Los "procedimientos de reintegro por alcance" y c) Los "expedientes de cancelación de fianzas".

Tales procedimientos vienen a ser desarrollados, respectivamente por el Capítulo VII "Del procedimiento en el juicio de las cuentas", Capítulo VIII ("Del procedimiento de reintegro por alcance") y Capítulo IX ("De los expedientes de cancelación de fianzas") de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, donde se contemplan, además, "los modos de terminación de los procedimientos jurisdiccionales" ante el Tribunal de Cuentas (Capítulo X), señalando al respecto, en el artículo 78.1 del citado texto legal, que éstos podrán tener lugar: a) Por sentencia, b) Por auto de sobreseimiento, c) Por allanamiento, d) Por desistimiento, y e) Por caducidad, reconociéndose en el artículo 49 de la Ley Orgánica que "las resoluciones del Tribunal de Cuentas, en los casos y en la forma que determine su Ley de Funcionamiento, serán susceptibles del recurso de casación y revisión ante el Tribunal Supremo".

titularidad del órgano legalmente representante de la entidad del sector público, de que se trata durante el período a que se hubiere extendido la fiscalización realizada" (artículo 44.1 y 2 Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas).

La omisión del trámite de audiencia a las personas o entidades referidas, "con independencia de lo que sobre tal omisión pueda acordar la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, podrá dar lugar a la interposición de recurso ante el Pleno del Tribunal, contra cuya resolución, en este trámite, no se dará recurso alguno" (artículo 44.5 Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas).

En este sentido, según constata A. CARRETERO, resulta discutido si en la Declaración Definitiva de la Cuenta General del Estado "debe darse el trámite de alegaciones al Gobierno", en tanto que, si bien no se prevé de modo expreso, tampoco se prohíbe ni en la Ley Orgánica ni en la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, respecto del cual se presentó por en la Sesión de la Comisión Mixta celebrada el 31 de Mayo de 1.989, "una propuesta transaccional, luego retirada, para que se tuvieran en cuenta las alegaciones" y que se indicara al Tribunal de Cuentas "que requiera al Gobierno para que lo haga".

Sin embargo, en contra de esta posibilidad se alega que "un debate entre el Tribunal y el Gobierno sobre el tema sería improcedente", en tanto aquél es calificado como el "Supremo Organismo de censura de cuentas", y se trata de una Declaración "considerada como Definitiva o final". Por otro lado, la Comisión Mixta podría solicitar las alegaciones al Gobierno "antes de que se pronuncie sobre la Cuenta General", pero entonces, en opinión del autor, quedaría "vacío el debate sobre una de las actuaciones principales del Tribunal, que no ha tenido ocasión de examinar las explicaciones del Gobierno", si bien, en todo caso, su realización dependerá de los usos adoptados en la Comisión Mixta¹⁵⁶.

En todo caso, el resultado de la función fiscalizadora desarrollada por el Tribunal de Cuentas "se expondrá por medio de informes o memorias ordinarias o extraordinarias y de mociones o notas que se elevarán a las Cortes Generales y se publicarán en el Boletín Oficial del Estado", así como en el respectivo Boletín Oficial de las Comunidades Autónomas, "cuando la actividad fiscalizadora se refiera a las Comunidades Autónomas o a Entidades que de ellas dependan", remitiéndose a la "Asamblea Legislativa de la respectiva Comunidad" (artículo 12.1 Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas).

En tales documentos, el Tribunal de Cuentas, según dispone el apartado 2º del artículo 12 de la Ley Orgánica, "hará constar cuantas infracciones, abusos o prácticas irregulares haya observado, con indicación de las responsabilidades en que, a

¹⁵⁶CARRETERO, A.: "La Declaración Definitiva de la Cuenta General (II)". Op. cit., pág. 599.

su juicio, se hubiere incurrido y de las medidas para exigirla", así como "las medidas a adoptar, en su caso, para la mejora de la gestión económico-financiera del sector público" (artículo 14.1 Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas) previniéndose, para el caso de que "las medidas propuestas por el Tribunal de Cuentas se refieran a la gestión económico-financiera de las Comunidades Autónomas o Entidades del sector público de ellas dependientes", que la "Asamblea Legislativa correspondiente, en el ámbito de su competencia, entenderá de la propuesta y dictará, en su caso, las disposiciones necesarias para su aplicación" (apartado 2º).

De entre estos informes o memorias destaca, especialmente, el Informe anual que el Tribunal de Cuentas debe remitir, por imperativo constitucional del artículo 136.2, a las Cortes Generales con carácter anual, así como, en virtud del artículo 13.2 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para el control económico y presupuestario", y según el artículo 28.3 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, "al Gobierno de la Nación, a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas o a los Plenos de las Corporaciones Locales, según corresponda".

Este Informe o Memoria anual, según dispone el artículo 13 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, "comprenderá el análisis de la Cuenta General del Estado y de las demás del sector público", extendiéndose, además, "a la fiscalización de la gestión económica del Estado y del sector público" y, entre otros, a los extremos siguientes:

a) La observancia de la Constitución, de las Leyes reguladoras de los Ingresos y Gastos del sector público y, en general, "de las normas que afecten a la actividad económico-financiera del mismo;

b) El incumplimiento de las previsiones y la ejecución de los Presupuestos del Estado, de las Comunidades Autónomas, de las Corporaciones Locales y de las demás Entidades sujetas a régimen presupuestario público;

c) La "racionalidad en la ejecución del gasto público basada en criterios de eficiencia y economía";

d) La "ejecución de los programas de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades estatales y de los demás planes o previsiones que rijan la actividad de las Empresas públicas, así como el empleo o aplicación de las subvenciones con cargo a fondos públicos".

El Informe o Memoria anual del Tribunal de Cuentas contendrá, además, según el apartado 3º del citado precepto, "una Memoria de las actuaciones jurisdiccionales del Tribunal durante el ejercicio económico correspondiente".

Pero, además del Informe o Memoria anual, el Tribunal de Cuentas podrá emitir Informes o Memorias extraordinarias a

solicitud de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas así lo acuerden, o cuando, "en casos de extraordinaria y urgente necesidad, el Tribunal de Cuentas lo considere pertinente", dando traslado de las mismas a los Gobierno correspondientes, sin perjuicio de su tramitación parlamentaria, separadamente de la Memoria o Informe anual (artículo 28.4 Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas).

En última instancia, el Tribunal de Cuentas puede elevar a las Cortes Generales y, en su caso, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, "cuantas Mociones o Notas considere convenientes, proponiendo las medidas a su juicio conducentes a la mejora de la gestión económico-financiera del sector público, a la vista de los Informes o Memorias, ordinarias y extraordinarias, a que se refieren los párrafos anteriores y del resultado de la censura de cuentas o procedimientos de fiscalización de que hubiere conocido" (artículo 28.6 Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas).

4.2.- El control interno de la gestión y ejecución presupuestaria del Gobierno.

La competencia para desarrollar el "control interno" viene atribuida por el artículo 16.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria a la Intervención General de la Administración del Estado, configurada por el artículo 3.2.b) del Real Decreto Núm. 222/1.987, de 20 de Febrero, por el que se estructura el Ministerio de Economía y Hacienda¹⁵⁷, como un "Centro directivo" dependiente de la Secretaría General de Planificación y Presupuestos, actuando, según dispone el citado precepto del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, en el ejercicio de su función interventora, con "plena autonomía" respecto de las autoridades y demás Entidades cuya gestión fiscalice.

Según dispone el artículo 17.1 del Real Decreto Núm. 222/1.987, de 20 de Febrero, la Intervención General de la Administración del Estado tendrá a su cargo el ejercicio de las funciones y las competencias que le atribuye la normativa vigente, relativa a:

- a) La dirección y la gestión de la Contabilidad Pública¹⁵⁸.

¹⁵⁷B.O.E., núm. 45, de 21 de Febrero.

¹⁵⁸El carácter "directivo" y "gestor" de la contabilidad pública supone, según el tenor de los artículos 125 y 126 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, la atribución de distintas competencias a la Intervención General de la Administración del Estado.

Así, en tanto que "Centro directivo de la contabilidad pública" el

b) El control interno, mediante el ejercicio de la función interventora y las actuaciones de control financiero" (artículo 17.1).

Desde tales premisas, el artículo 16.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria reconoce como función propia de la Intervención General de la Administración del Estado la "función interventora", cuyo objeto consiste en el control de todos los actos de la Administración del Estado y de sus

artículo 125 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria establece como competencias:

a) Someter a la decisión del Ministro de Economía y Hacienda "el Plan General de la Contabilidad Pública", al que se adaptarán las Corporaciones, Organismos y demás Entidades incluidas en el Sector público, según sus características o peculiaridades.

b) Promover "el ejercicio de la potestad reglamentaria en orden a la determinación de la estructura, justificación, tramitación y rendición de las cuentas y demás documentos relativos a la contabilidad pública", pudiendo dictar las circulares e instrucciones a que se refiere el artículo 18 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado.

c) "Aprobar los planes parciales o especiales de contabilidad pública que se elaboren conforme al plan general", así como los de las Sociedades estatales respecto al plan general de contabilidad de la Empresa española.

d) Inspeccionar la contabilidad de los Organismos del Estado sean o no autónomos.

En cuanto "Centro gestor de la contabilidad pública", el artículo 126 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria reconoce como competencias de la Intervención General de la Administración del Estado:

a) Formar la Cuenta General del Estado.

b) Examinar, formular en su caso observaciones y preparar "las cuentas que hayan de rendirse para su enjuiciamiento por el Tribunal de Cuentas".

c) Recabar la "presentación de las cuentas, estados y demás documentos sujetos a su examen crítico".

d) Centralizar la información deducida de la contabilidad de los Organismos, Entidades y agentes que integran el Sector público.

e) Elaborar las cuentas económicas del Sector público, de acuerdo con el sistema español de cuentas nacionales.

f) Vigilar e impulsar la actividad de las oficinas de contabilidad existentes en todos los Departamentos y Organismos del Estado en que el servicio así lo aconseje, y que estarán a cargo de los funcionarios que legalmente tienen atribuido este cometido.

g) Recabar todos los informes y dictámenes económico-contables que se realicen en Entidades sometidas al régimen de la contabilidad pública".

Organismos autónomos, "que den lugar al reconocimiento de derechos y de obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos con el fin de asegurar que la Administración de la Hacienda Pública se ajuste a las disposiciones aplicables en cada caso".

La actividad interventora es habitualmente identificada como "control de legalidad", discutiéndose, en este sentido, la inclusión en este tipo de control de la "auditoría", como "tipo más moderno de control de legalidad"¹⁵⁹.

Pero, además, el artículo 17 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria reconoce otros tres tipos de control desarrollados por la Intervención General de la Administración del Estado:

El "control financiero" -que puede ser ejercido de forma permanente-, recae sobre los Servicios, Organismos autónomos, Sociedades y demás Entes públicos estatales, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica, a fin de comprobar su funcionamiento en el aspecto económico-financiero y de conformidad a las disposiciones y directrices que les rijan¹⁶⁰.

El "control de eficacia" -calificado como "preceptivo"-, se ejercerá mediante el análisis del coste de funcionamiento y de rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como en relación al cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas.

La "auditoría" se desarrollará, por su parte, de conformidad con un "plan de auditorías" elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado, en el que se incluirán la totalidad de los sujetos que se someten al "control financiero".

¹⁵⁹En este sentido se pronuncian J. MARTIN QUERALT; C. LOZANO SERRANO; G. CASADO OLLERO y J.M. TEJERIZO LOPEZ: "Curso de Derecho financiero y tributario". Op. cit., pág. 711.

¹⁶⁰No obstante, en relación a las Sociedades mercantiles, Empresas, Entidades y particulares que perciban subvenciones corrientes, créditos, avales y demás ayudas del Estado o de sus Organismos autónomos, o de cualquier otro tipo concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, o a fondos de la Comunidad Económica Europea, "el control financieros ejercerá de la forma que se establezca en cada caso, con independencia de las funciones interventoras que se regulan en la presente Ley".

Respecto de las ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con cargo a los fondos comunitarios, la Intervención General de la Administración del Estado será el órgano competente "para establecer, de acuerdo con la normativa comunitaria y nacional vigente, la necesaria coordinación de controles", manteniendo a tal efecto las necesarias relaciones con los órganos correspondientes de las Comunidades Europeas, de los entes territoriales y de la Administración del Estado.

La terminología con que el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria se refiere a los tipos de control interno resulta, en opinión de S. FUENTES VEGA, "cuando menos, confusa", en tanto es difícil, en ocasiones, diferenciar, atendiendo a la definición legal, los conceptos de "control financiero" de los controles "de legalidad" y "de eficacia"¹⁶¹.

En todo caso, la "intervención" consiste en el examen y comprobación material de los ingresos y gastos y del patrimonio de los entes públicos, así como en la fiscalización formal de los documentos en los que se plasma la gestión financiera.

La característica propia del procedimiento de la intervención del gasto, cabe señalar que éste se desarrolla de modo simultáneo o concomitante a la realización de los gastos públicos, de tal modo que vienen a ser controladas cada una de las fases antes mencionadas del procedimiento de ejecución de los gastos públicos, según la siguiente correlación comúnmente admitida:

Autorización del gasto

(propuesta de gasto) Intervención crítica o
fiscalización previa.

Reconocimiento de la

Obligación Intervención material de
las inversiones.

Ordenación del pago Intervención formal de la
ordenación del pago.

Realización del gasto Intervención material del
pago.

Esta función corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado y, mediante delegación, a sus Interventores-Delegados, que en la Administración civil serán funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, y en la militar, por el personal del Cuerpo Militar de la Intervención de la Defensa. No obstante, los Interventores de las Delegaciones de Hacienda ejercerán en su ámbito de actuación y de forma desconcentrada, determinadas competencias

¹⁶¹FUENTES VEGA, S.: "Presupuesto y control de los gastos del Estado". Madrid: Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Servicio de Publicaciones, 1.984, pág. 159.

interventoras relativas a la "intervención crítica o previa" de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos de contenido económico o movimiento de fondos o valores; la "intervención formal de la ordenación del pago" y la "intervención material del pago" (artículo 94 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria).

La "intervención crítica o fiscalización previa" constituye la fase más importante de la función interventora en tanto que, a través de la misma, se pretende garantizar que la ejecución de los Presupuestos se realiza en el marco del crédito disponible, así como que la decisión del gasto fue adoptada por el órgano competente y a través del procedimiento establecido, expresándose a través de un "acto de fiscalización", a través del cual el Interventor declara su conformidad o disconformidad con el acto comprobado formulando, en este último caso, los "reparos" que estime pertinentes.

Aunque resulta comúnmente admitido que el "acto de intervención" tiene el carácter de "acto administrativo", las consecuencias jurídicas derivadas de su omisión en cuanto trámite esencial del procedimiento de intervención del gasto, atendiendo a la teoría general de la nulidad de los actos administrativos, resultan valoradas de forma distinta, según el acto del procedimiento de ejecución del gasto con el que se entienda vinculado.

En este sentido, según estima S. FUENTES VEGA, la "sanción adecuada" a la omisión o a la ignorancia del "acto de fiscalización" debe ser la declaración de nulidad total del acto de ordenación del gasto (también denominado de reconocimiento de la obligación) y, como mínimo, "la anulabilidad", en el caso de que se estime que la declaración de nulidad supone un grave daño a la Administración o a los administrados¹⁶².

Sin negar el carácter esencial del "acto de fiscalización" en el procedimiento del gasto, J. MARTIN QUERALT, C. LOZANO SERRANO, G. CASADO OLLERO y J.M. TEJERIZO LOPEZ, niegan la conclusión anterior, considerando que el "acto de fiscalización" no afecta a la autorización del gasto (contenida en el acto o disposición administrativa de donde deriva la obligación), sino "a la disposición o compromiso" del mismo. De este modo, la nulidad derivada de la omisión de este acto esencial del procedimiento del gasto, no afecta a la validez de las obligaciones contraídas por la Hacienda Pública, sino a su eficacia, expresada en la disposición del gasto¹⁶³.

En todo caso, la función interventora desarrollada por la

¹⁶²FUENTES VEGA, S.: "Presupuesto y control de los gastos del Estado". Op. cit., pág. 218.

¹⁶³En este sentido se pronuncian J. MARTIN QUERALT; C. LOZANO SERRANO; G. CASADO OLLERO y J.M. TEJERIZO LOPEZ: "Curso de Derecho financiero y tributario". Op. cit., pág. 696.

Intervención General de la Administración del Estado y sus Interventores-delegados ha tenido tradicionalmente como nota característica, según afirma F. SALES GARGALLO, la "generalidad", en tanto ha venido siendo ejercida desde la regulación contenida en la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de Julio de 1.911, hasta el actual artículo 16.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, sobre "todos" los actos de la Administración del Estado y de sus Organismos autónomos, que originen el reconocimiento de derechos y de obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven, y la recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos.

Este carácter de la actuación interventora, proviene de la consideración de que el control de la "legalidad" exige una actuación "individualizada e integral" en relación a cada uno de los actos de los órganos estatales de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, según un concepto formalista de la Administración que no se corresponde con la actuación administrativa en una Administración desarrollada, de tal modo que la aplicación del artículo 16.2 de la Ley General Presupuestaria en su más estricta literalidad, conduce a la paralización instantánea de la Administración.

Por tanto, en opinión de F. SALES GARGALLO, debe admitirse, en primer término, que la actuación interventora descrita en el artículo 16 (así como la referencia contenida en el artículo 93) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria utilizando "la palabra todos", ha de ser interpretada "no en el sentido de cada uno por separado y en su integridad, sino como conjunto"¹⁶⁴.

En este sentido, los apartados 1 y 2 del artículo 95 del citado texto legal exceptúan de la intervención previa, respectivamente, "los gastos de material no inventariable, suministros menores, así como los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez intervenido el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones", así como, "por vía reglamentaria", las "subvenciones con asignación nominativa".

Asimismo, el apartado 3 permite al Gobierno "acordar", previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado, que la intervención previa en cada uno de los Ministerios, Centros, Dependencias u Organismos, salvo que se trate de "obligaciones o gastos de cuantía indeterminada" o que "deban ser aprobados por el Consejo de Ministros" (apartado 4), se limite a comprobar los aspectos siguientes:

a) La existencia de "crédito presupuestario" y la adecuación del mismo a la naturaleza del gasto u obligación que

¹⁶⁴ SALES GARGALLO, F.: "Evolución del control de legalidad en España". En "Eficacia y legalidad en la gestión pública. X Jornadas de control interno en el sector público". Op. cit., pág. 262.

se pretenda contraer, si bien en el caso de tratarse de compromisos de gastos de carácter plurianual, deberá comprobarse, además, el cumplimiento del artículo 61 de esta Ley.

b) Que las obligaciones o gastos "se generan por órgano competente".

c) Aquellos extremos que, "por su trascendencia en el proceso de gestión", sean determinados por el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado.

No obstante, la intervención limitada desarrollada en tales términos no excluye una posterior intervención plena, desarrollada a través del procedimiento de muestreo, cuyos resultados más importantes serán puestos en conocimiento del Consejo de Ministros y de los Centros directivos que resulten afectados (apartado 5).

En todo caso, dada la imposibilidad de controlar la totalidad de los actos, documentos y expedientes a los que se refiere el artículo 93.2.a) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, la intervención crítica o fiscalización previa, la Intervención General de la Administración del Estado utiliza con carácter general la habilitación concedida por la Disposición Adicional Primera del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, para ejercer esta actividad "sobre una muestra", determinando, a tal efecto, "los procedimientos a aplicar para la selección, identificación y tratamiento de la muestra, de manera que se garantice la fiabilidad y objetividad de la información".

La fiscalización "por muestreo" constituye, a juicio de F. SALES GARGALLO, un método de trabajo "más que conveniente, necesario", teniendo en cuenta, "su menor costo", en tanto el muestreo se realiza sobre un menor número de actos, y la consiguiente "agilización" del procedimiento de intervención, así como la posibilidad de evitar "la rutina" que, en la intervención de todos y cada uno de los actos "conduce frecuentemente al formulismo, a poner el sello".

Pero, además, esta técnica "sitúa la responsabilidad en el lugar que le es propio", en tanto impide escudar la responsabilidad "en el Informe del Interventor", en tanto el responsable en la Administración desconoce cuáles de sus actuaciones van a tener "respaldo interventor"¹⁶⁵.

Las restantes fases de la función interventora, correspondientes a la intervención formal de la ordenación del pago, la intervención material del pago y la intervención material de las inversiones, se encuentran reguladas por el

¹⁶⁵ SALES GARGALLO, F.: "Evolución del control de legalidad en España". Op. cit., pág. 263.

Decreto Núm. 1124/1.978, de 12 de Mayo, de las Funciones de la Intervención General de la Administración del Estado¹⁶⁶, señalando que corresponderá a los Interventores-delegados en los Ministerios, Direcciones, Centros, Dependencias o Entidades estatales autónomas en los que aquéllos se hallen destacados" (artículo 2.3.4°), remitiéndose para su desarrollo a lo dispuesto en los artículos 95 a 98 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (artículo 2.4).

En todo caso, si el resultado de la intervención manifestase "desacuerdo con el fondo o con la forma de los actos, documentos y expedientes examinados", el artículo 96.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria dispone que deberá formularse un reparo "por escrito", mientras que, en el párrafo 2° del citado precepto, señala que cuando la disconformidad se refiera al reconocimiento o liquidación de derechos a favor de la Hacienda Pública, la oposición se formalizará "en nota de reparo, y de subsistir la discrepancia, mediante la interposición de los recursos o reclamaciones que procedan".

Cuando el reparo afecte "a la disposición de gastos, reconocimiento de obligaciones u ordenación de pagos", el artículo 97 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria dispone que "se suspenderá hasta que sea solventado", la tramitación de expediente en los casos siguientes:

a) Cuando se base "en la insuficiencia del crédito o el propuesto no se considera adecuado".

b) Cuando se aprecien "graves irregularidades en la documentación justificativa de las órdenes de pago o no se acredite suficientemente el derecho de su preceptos".

c) En los casos de "omisión en el expediente de requisitos o trámites que, a juicio de la Intervención, sean esenciales, o cuando estime que la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos al Tesoro Público o a un tercero", y

d) Cuando el reparo "derivare de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios".

En todo caso, según dispone el artículo 98.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, la Intervención podrá emitir informe favorable "no obstante los defectos que observe en el respectivo expediente, siempre que los requisitos o trámites incumplidos no sean esenciales", si bien "la eficacia del acto quedará condicionada a la subsanación de aquéllos y de la que se dará cuenta a dicha oficina".

En el caso de que el órgano al que afecte el "reparo" no esté conforme con el mismo, el artículo 98.1 del Texto

¹⁶⁶B.O.E., núm. 130, de 1 de Junio.

Refundido de la Ley General Presupuestaria determina el siguiente procedimiento a seguir, distinguiendo en atención a su formulación por una Intervención-Delegada, en cuyo caso, corresponderá a la Intervención General de la Administración del Estado conocer de la discrepancia, "siendo su resolución obligatoria para aquélla", o bien sea formulado directamente por la Intervención General de la Administración del Estado, correspondiendo al Consejo de Ministros "adoptar la resolución definitiva".

Por su parte, el "control de eficiencia u oportunidad" alude a una serie de controles desarrollados en el seno de la Administración contable, realizados con un criterio distinto del de legalidad, y que pueden describirse, en opinión de C. PALAO TABOADA, como "controles de economicidad en sentido amplio"¹⁶⁷.

En esta categoría suelen situarse el "control financiero" y el "control de eficacia", a los que alude el artículo 17 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, así como la "auditoría", entendida como "un tipo más moderno de control de legalidad" que supone "cada vez más un control de oportunidad sobre la actuación del ente, en garantía de su eficiencia y su economía"¹⁶⁸.

El "control financiero" tiene como finalidad, según señala el apartado 1º del artículo 17 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, "comprobar el funcionamiento" de los organismos o entidades objeto de control en el aspecto "económico-financiero". Este tipo de control podrá realizarse, según dispone el artículo 4.2 del Real Decreto 1124/1.978, de 12 de Mayo, de manera "separada o independiente del de las funciones interventoras".

El Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria diferencia dos ámbitos del control financiero. De un lado, el artículo 17.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria se refiere al control financiero sobre los "Servicios, Organismos autónomos, Sociedades y demás Entes públicos estatales, cualquiera que sea su denominación y forma jurídica"¹⁶⁹, mientras que el apartado 1º del artículo 18 del

¹⁶⁷ PALAO TABOADA, C.: "Derecho financiero y tributario". Vol. I: "Introducción. Derecho presupuestario. Ingresos públicos no tributarios". Op. cit., pág. 150.

¹⁶⁸ MARTIN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LOPEZ, J.M. : "Curso de Derecho financiero y tributario". Op. cit., pág. 711.

¹⁶⁹ Según la redacción del artículo 100 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria establecida por la Ley Núm. 37/1.988, de Presupuestos Generales del Estado para 1.989 (B.O.E., núm. 312, de 29 de Diciembre), los Organismos Autónomos del Estado con actividades industriales, comerciales o análogas, que quedan sometidos, con exclusión de la actividad interventora, al control financiero desarrollado por la Intervención General de la Administración del Estado, con carácter permanente y "respecto de la totalidad de operaciones" efectuadas por los citados Organismos.

Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria prevé el control financiero de "las Sociedades mercantiles, Empresas, Entidades y particulares por razón de las subvenciones corrientes, créditos, avales y demás ayudas del Estado o de sus Organismos autónomos o de otro modo concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado"¹⁷⁰.

La realización del "control financiero", podrá tener lugar, según dispone el artículo 4.4.º del Real Decreto 1124/1.978, de 12 de Mayo, "en los plazos o períodos que la trascendencia de la operación u operaciones a controlar y del ente sujeto al mismo hagan aconsejable, y, en todo caso, como mínimo una vez al año", cuyos resultados se incorporarán a un informe escrito, "en el que se haga constar cuantas observaciones y conclusiones se deduzcan del examen practicado" (artículo 4.6).

En relación a los resultados del "control financiero", el artículo 7 del Real Decreto 1124/1.978, de 12 de Mayo, prevé la posibilidad de que el Ministro de Hacienda, "previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado dará cuenta al Consejo de Ministros de aquellos resultados del control financiero que por su interés y repercusión deban ser destacados o puedan servir de base para la adopción de criterios uniformes de actuación".

Por su parte, el "control de eficacia" se ejercerá, según dispone el artículo 17.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, "mediante el análisis del coste de funcionamiento y de rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas".

De este modo, se configura como un control de carácter esencialmente económico, cuya finalidad reside en lograr una mejor gestión presupuestaria sobre la base de los principios de eficacia y economía de la ejecución de los gastos públicos establecidos en el artículo 31.2 de la Constitución.

El ejercicio del "control de eficacia" corresponderá, en virtud de lo establecido en el artículo 5.2º del Real Decreto 1124/1.978, de 12 de Mayo, conjuntamente, al Ministerio de Hacienda, a través de la Intervención General de la Administración del Estado, y los Departamentos gestores.

El resultado del "control de eficacia" se expresa en una "Memoria" que el artículo 5.4º del Real Decreto 1124/1.978, de 12 de mayo, identifica con la Memoria que prevé el artículo 134.b) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, es decir, de una Memoria "demostrativa del grado en que se hayan

¹⁷⁰Sobre la base de la distinción entre entidades de Derecho público y personas jurídico-privadas, C. ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA diferencia entre un control financiero "público" y "parapúblico" ("Naturaleza del control financiero en la Administración pública". Cívitas: Revista Española de Derecho Financiero. Núm. 36. Octubre-Diciembre, 1.982).

cumplido los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y del coste de los mismos", que deberá acompañar anualmente a la Cuenta de la Administración General del Estado.

En relación a la "auditoría", el apartado 3º del artículo 17 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria dispone su realización mediante un "plan anual" a través del cual se controlará el empleo de los fondos públicos realizado por entes dotados de personalidad jurídica diferenciada y que no se integran en las Administraciones Públicas, aunque configurados como centros gestores de ingresos y gastos integrados en los Presupuestos Generales del Estado.

El objeto de las "comprobaciones o procedimientos de auditoría" es determinado por el artículo 3.2º del Real Decreto 1124/1.978, de 12 de Mayo, afirmando que consistirán en la "comprobación de los ingresos y pagos realizados", en la "comprobación de los documentos justificativos de los asientos de cargo y data", y en la "verificación de los libros de contabilidad, balances, cuentas de resultados, demás estados y cuentas que reglamentariamente tenga que formalizar o rendir el Organismo", prescribiendo en el apartado 3º su realización "con la periodicidad que, dadas las características del Organismo, determine la Intervención General de la Administración del Estado, y como mínimo una vez al año".

De este modo, a diferencia de la intervención, la "auditoría" no se realiza comprobando cada una de las operaciones llevadas a cabo en la gestión de los ingresos y pagos autorizados, ni con carácter simultáneo a su realización, sino de modo global sobre el conjunto de las operaciones realizadas y con posterioridad a su realización.

El resultado de la auditoría se expresará, según el artículo 3.5º del Real Decreto 1124/1.978, de 12 de mayo, por medio de un "informe escrito" donde el funcionario o funcionarios que la hayan practicado "hagan constar cuantas observaciones y conclusiones se deduzcan" estableciéndose además, que "los informes emitidos se remitirán al Tribunal de Cuentas".

5. Conclusiones

Las amplias facultades parlamentarias en relación a la aprobación del Presupuesto y la subordinación estricta del Ejecutivo a las consignaciones presupuestarias según el modelo que caracteriza a las finanzas clásicas, "hacían innecesario" el control a posteriori de la ejecución presupuestaria gubernamental.

Sin embargo, la transformación de los fundamentos jurídicos y políticos en los que se sustentaba este modelo de relaciones entre Ejecutivo y Legislativo en la aprobación del Presupuesto, ha dado lugar, según afirma J.P. LASSALE, a una "reinversión" respecto del control parlamentario en materia presupuestaria y, en este sentido, la extensión de los poderes de control a posteriori del Parlamento constituye, de alguna manera, "la contrapartida de las restricciones llevadas a cabo en la autorización presupuestaria"¹⁷¹.

Frente al carácter esencialmente jerárquico del control propio de las finanzas clásicas, fundado en la vigilancia sobre la regularidad de los compromisos de gasto realizados por los Ministros como ordenadores superiores, de donde deriva la creación de un cuerpo de controladores de los gastos ubicados junto a cada ministro, según constata P. LALUMIERE, se desarrolla un control que atiende a la regularidad de los gastos, comprobando "su acomodación a las reglas de la contabilidad pública, a los principios presupuestarios y a las disposiciones legislativas o reglamentarias"¹⁷².

Pero, además, aunque en opinión de H. LESGUILLONS, se puede decir que, "en apariencia" el Presupuesto se ha liberado de "condicionamientos políticos", se encuentra vinculado, más que en ningún otro momento respecto de las circunstancias económicas y sociales¹⁷³.

Desde tales premisas, la intervención gubernamental en relación al Presupuesto rebasa la simple actividad de ejecución de los créditos presupuestarios. El fundamento jurídico-político de donde deriva la competencia gubernamental para elaborar el Presupuesto, permite al Gobierno alterar las autorizaciones presupuestarias en el curso de la vigencia del mismo, incluso al margen de la intervención parlamentaria.

En este sentido, aunque el control parlamentario a

¹⁷¹LASSALE, J.P.: "Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques". Op. cit., pág. 621.

¹⁷²LALUMIERE, P.: "Les finances publiques". Op. cit., pág. 454.

¹⁷³DEVOLVE, P. y LESGUILLONS, H.: "Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire". París: Presses Universitaires de France, 1.964, pág. 239.

posteriori se extiende a la actividad de gestión presupuestaria gubernamental, la deslegalización del principio de especialidad presupuestaria en sus diferentes vertientes y la quiebra, en ciertos aspectos, de los principios de unidad y universalidad presupuestaria conducen a J. GARCIA AÑOVEROS, a considerar que el Presupuesto "ha dejado de ser un instrumento de equilibrio político institucional"¹⁷⁴.

Al mismo tiempo, según constata C. PALAO TABOADA, el nuevo procedimiento de tramitación de la Cuenta General, "al privar de toda solemnidad al acto de aprobación de la misma", situándolo en un marco de relaciones, casi intraparlamentarias, con el Tribunal de Cuentas, reduce el posible interés que pudiera quedar en las asambleas legislativas por este acto de control, "sin embargo tan importante", desinterés que, además, se ha visto propiciado por "el retraso en su rendición"¹⁷⁵.

¹⁷⁴GARCIA AÑOVEROS, J.: "El Presupuesto y el gasto público en la Constitución". En "XV Jornadas de Estudio. El sistema económico en la Constitución español". Op. cit., pág. 1652.

¹⁷⁵PALAO TABOADA, C.: "Derecho financiero y tributario". Vol. I: "Introducción. Derecho presupuestario. Ingresos públicos no tributarios". Op. cit., pág. 199.

CAPITULO VII: LA POSICION DEL GOBIERNO EN EL
EJERCICIO DE UNA "FUNCION PRESUPUESTARIA" EN EL
ORDENAMIENTO JURIDICO ESPAÑOL.

1. Introducción.

Entre otras formulaciones jurídicas, el principio de separación de poderes responde, según estima M. GARCIA-PELAYO, a una "distinción horizontal de poderes", es decir, entre los órganos constitucionales del Estado que, coincidiendo en sus líneas maestras con la de Montesquieu, tiene como caracteres definidores, en primer término, la posibilidad de que un órgano pueda cumplir distintas funciones y, en este sentido, estima que, por ejemplo, el Parlamento desarrolla funciones legislativas, pero también, al menos en un régimen parlamentario, las de formación y control político del Gobierno.

Pero, además, según la separación "horizontal" de poderes, existe la posibilidad de que una misma función puede ser cumplida por distintos órganos o por la cooperación entre distintos órganos, como es el caso, afirma, de "la función legislativa", que es llevada a cabo mediante la colaboración del Gobierno que puede presentar proyectos de ley o legislar en determinados casos por decretos-leyes, por el Parlamento, a través de la deliberación y aprobación de las leyes o la ratificación de los decretos-leyes, y por el jefe del Estado que, bajo la responsabilidad ministerial, sanciona y promulga las leyes, de tal modo que, en su opinión, lo característico de la división de poderes no es que a cada poder u órgano corresponda una función, "sino que a cada uno de ellos le corresponde un complejo de competencias para cumplir o participar en el cumplimiento de determinadas funciones"¹.

En todo caso, la reconstrucción de los conceptos de "función" y "poder", desarrollada especialmente por la doctrina italiana, mantiene como elementos válidos de la relación poder-función, en tanto que, según estima G. SILVESTRI, resultan "imprescindibles en la vida del ordenamiento" tanto "el criterio material-objetivo de determinación de las funciones", como "la exigencia de distribuir las competencias entre distintos órganos que se controlan mutuamente para evitar la irracionalidad del despotismo"².

De este modo, según estima F. MODUGNO, el concepto de función se determina a partir de la consideración de la "relevancia en su continuidad y globalidad", descompuesta en los conceptos particulares "de la relevancia del contenido, del objeto, de la competencia y del fin" como elementos caracterizadores la "actividad como función"³, resultando, en

¹GARCIA-PELAYO, M.: "La división de poderes y su control jurisdiccional". Revista de Derecho Político. Núms. 18-19. Verano-Otoño 1.983, pág. 14.

²SILVESTRI, G.: Voz, "Poteri dello Stato (divisione dei)". Enciclopedia del Diritto. Vol. XXXIV. Milán: Giuffrè, 1.985, pág. 708.

³MODUGNO, F.: Voz, "Funzione". En, Enciclopedia del Diritto. Vol. XVIII. Milán: Giuffrè, 1.969, pág. 302.

todo caso, manifiesto la imposibilidad de concebir "una función que no venga atribuida, vinculada o, como debe decirse más exactamente, imputada a un sujeto o a un órgano". En este sentido, resulta, a su juicio, un "uso impropio" del concepto de función en referencia a "las atribuciones (o las competencias)" en tanto que éstas constituyen, propiamente "un momento o un elemento necesario" del concepto de función" aunque, en todo caso, afirma, "la distribución de competencias determina los límites internos del poder de que se inviste al órgano"⁴.

⁴MODUGNO, F.: Voz, "Funzione". Op. cit., nota 13, pág. 304.

2. La identificación de una "función presupuestaria".

Desde tales premisas, el análisis doctrinal de los Presupuestos Generales del Estado ha venido situándose, tradicionalmente, a partir de la explícita mención contenida en el artículo 66.2 de la Constitución española, en el marco de las funciones de las Cortes Generales.

En este sentido, la mención del artículo 66.2 de la Constitución, junto al ejercicio de "la potestad legislativa" y el control "de la acción del Gobierno", a la "aprobación" de los Presupuestos por las Cortes Generales, ha planteado, en primer término, el problema de la significación constitucional de esta referencia en el marco de la definición de las "funciones" de las Cortes Generales en tanto que, según afirma O. ALZAGA VILAAMIL, constituye una innovación en relación a nuestra historia constitucional⁵.

La novedad del reconocimiento constitucional de la aprobación de los Presupuestos por las Cortes Generales no ha supuesto, según se desprende de la mayor parte de los análisis doctrinales, una alteración de las funciones tradicionalmente atribuidas a las Cortes Generales: la función legislativa y el control de la actuación del Gobierno, mientras que la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, dependiendo de los autores, se encuadra en una u otra de estas funciones⁶.

En todo caso, la ubicación de la "aprobación" de los Presupuestos Generales del Estado en una u otra de las funciones "tradicionales" de la institución parlamentaria, viene a ser determinada por el propio entendimiento de la posición de las Cortes Generales en el marco del sistema de gobierno parlamentario configurado por la Constitución española.

⁵No obstante, en opinión del autor precitado, si bien "las constituciones que ha conocido nuestro país a lo largo de su Historia contemporánea se limitaban a reflejar, en el primer artículo dedicado a las Cortes, que la potestad de hacer las leyes residía en las mismas, o bien en las mismas con el Rey, sin hacer mención de otras competencias que, sin duda, también les estaban atribuidas", ello no respondía, afirma, a un "olvido craso", sino que, por el contrario, reflejaba el "amor a la brevedad" profesado por sus redactores (ALZAGA VILAAMIL, O.: "Comentario sistemático a la Constitución española de 1.978". Madrid: Ediciones El Foro, 1.978, pág. 437).

De este modo, en opinión de E. LINDE PANIAGUA, "si bien la mención es adecuada" no obstante, "de no haber tenido lugar dicha mención" tampoco se hubiera derivado "una deficiencia grave" ("Artículo 66". En, ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.): "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1.978". Tomo VI: "Artículos 66 a 80". Madrid: Edersa, 1.989, pág. 69).

⁶CAZORLA PRIETO, L.M.: "Artículo 66". En, GARRIDO FALLA, F. y otros: "Comentarios a la Constitución". Op. cit., pág. 702.

Concretamente, la constatación de una posición preeminente del Gobierno en el sistema parlamentario, proporciona una especial vinculación de la "aprobación" de los Presupuestos Generales del Estado respecto de la función de control parlamentario del Gobierno, cuya consideración viene a ser realizada en un sentido amplio.

En este sentido, C. VIVER PI-SUNYER, tras afirmar que "en España, al igual que en la práctica totalidad de los demás países, el Gobierno se ha convertido en el órgano predominante del Estado", por cuanto que "es el encargado de señalar la orientación política general", reconoce que "las dos funciones esenciales del Parlamento son: **el control de la actividad política y económica del gobierno** -aprobando, por ejemplo, los presupuestos económicos (art. 134) y la **función legislativa**" concretando, posteriormente, como "control de la actividad económica", la aprobación por las Cortes de "los Presupuestos Generales del Estado que elabora el Gobierno (art. 134.1)"⁷.

La posición preeminente del Gobierno en el sistema parlamentario viene a ser expresada por L. SANCHEZ AGESTA, a partir de la consideración de que "nuestro orden constitucional acepta en su mismo planteamiento jurídico el esquema occidental de gobierno parlamentario, que centra la relación entre Gobierno y Parlamento", entendida como "un Gobierno que gobierna y un Parlamento que controla", entendiendo "la aprobación del presupuesto" como "uno de los grandes instrumentos de control que establecen la relación entre el Gobierno y el Parlamento" y, más concretamente, "como un instrumento de control previo y posterior al ingreso y al gasto, que completa con el examen de la cuenta por el Tribunal de Cuentas y, en último término, por las propias Cortes", actuaciones que engloba bajo el estudio "del control presupuestario que realizan las Cortes"⁸.

El denominado por L. SANCHEZ AGESTA, "control previo", consiste en la exigencia de que "el ejercicio de esa potestad originaria se realiza mediante ley", a partir del reconocimiento constitucional del "principio de legalidad,

⁷No obstante, esta intervención gubernamental no resulta concretada en el análisis de las funciones del Gobierno, ni en el ámbito de la "función de gobierno", ni en la "función administrativa" (VIVER PI-SUNYER, C.: "Constitución. Conocimiento del Ordenamiento Constitucional". Barcelona: Editorial Vicens-Vives, 1.980, págs. 63-79).

En el mismo sentido, M. MARTINEZ SOSPEDRA, sitúa la "aprobación del presupuesto", junto a las preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación y el voto de las leyes, bajo el epígrafe genérico de "otros medios de control parlamentario del Gobierno" (Aproximación al Derecho constitucional español. La constitución española de 1.978". Valencia: Fernando Torres editor, 1.980, pág. 207).

⁸SANCHEZ AGESTA, L.: "El sistema político de la Constitución española de 1.978. Ensayo de un sistema (Diez lecciones sobre la Constitución de 1.978)". Madrid: Editora Nacional, 1.980, pág. 316.

reforzado por la *reserva de ley* para el establecimiento de los tributos, la aceptación de las obligaciones financieras y la realización de los gastos" a los que se refiere el artículo 133.4 de la Constitución.

La exigencia de ley debe ser entendida, según afirma L. SANCHEZ AGESTA, como "una intervención plena de las Cortes generales, mediante la deliberación y aprobación de dicha ley en el establecimiento de los tributos, en el crédito, en las obligaciones financieras y en la realización del gasto", pero, al mismo tiempo e, "indirectamente son medidas de control genérico de la política del Gobierno, no sólo en el orden económico, sino en el ámbito de toda la Administración pública y de servicios que deben sostenerse con esos recursos, y a cuyo funcionamiento se atiende realizando el gasto de acuerdo con la ley".

Este es, afirma, "el principio general de control preventivo de la gestión financiera y económica que se singulariza en el presupuesto general del Estado como una ley especial, que tiene carácter *anual* (art. 134.2) y en el que se realiza una previsión, que la Constitución exige que sea *total*, de los gastos e ingresos del sector público estatal, e incluso, como hemos visto, del importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado", control que es desarrollado por las Cortes Generales a través del "examen, enmienda y aprobación" de los Presupuestos Generales del Estado, lo que implica, afirma, "una posible función *limitativa*, con su aprobación o desaprobación, y una *participación*, con el derecho de enmienda, que no está limitado".

Por su parte, el control "a posteriori", constituye "un control de la forma en que se han realizado los ingresos y gastos e incluso de la gestión económica del Estado, así como del sector público" (art. 136), realizado por un órgano específico dotado de "autonomía propia", aunque según la Constitución "dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas". Este órgano, "definido como supremo órgano fiscalizador, es el Tribunal de Cuentas"⁹.

Sin llegar a considerar la posición del Gobierno como preeminente en el sistema parlamentario, en opinión de J. GARCIA MORILLO, en un Estado cuya forma política es la Monarquía parlamentaria el Parlamento asume necesariamente un papel capital en la estructura del sistema, no obstante, el "modelo de racionalización parlamentaria" que sigue la Constitución española, transforma el funcionamiento real de las Cortes Generales y exige matizar su relevancia real en el sistema¹⁰.

⁹SANCHEZ AGESTA, L.: "El sistema político de la Constitución española de 1.978. Ensayo de un sistema (Diez lecciones sobre la Constitución de 1.978)". Op. cit., págs. 312-317.

¹⁰LOPEZ GUERRA, L.; ESPIN, E.; GARCIA MORILLO, J.; PEREZ TREMP, P. y SATRUSTEGUI, M.: "Derecho Constitucional". 2 Edición. Volumen II: "Los poderes

Desde tales premisas, a juicio de E. ESPIN TEMPLADO, la "función normativa" y la "función de control político del Gobierno", constituyen "los dos polos de la actividad de las Cortes", situando "a caballo entre ambas", la "función financiera" de las Cortes Generales, donde se comprende la potestad presupuestaria, como actividad formalmente legislativa que implica un importante medio de control de la actuación del Gobierno y la Administración"¹¹.

No obstante, la afirmación de la relación inmediata de la institución parlamentaria con la representación popular introduce una matización en la consideración de la posición preeminente del Gobierno en el sistema parlamentario y, paralelamente, una redefinición de las funciones de las Cortes Generales y de la "aprobación" de los Presupuestos Generales del Estado.

En este sentido, aún constatando que el esquema constitucional de las "relaciones entre el Gobierno y las Cortes parece configurarse" con una "clara hegemonía política del primero, en consonancia con la evolución de los regímenes políticos tras la primera guerra mundial"¹², en opinión de J. DE ESTEBAN y L. LOPEZ GUERRA, "las Cortes Generales, pues, y pese la racionalización parlamentaria introducida por la Constitución, siguen siendo elemento esencial del sistema"¹³.

Las "funciones financieras" de las Cortes Generales han sufrido, a su juicio, profundas transformaciones en su significación jurídica, derivadas de la "evolución política y constitucional", que han supuesto la superación del originario sentido garantista atribuido a la intervención parlamentaria en materia financiera, especialmente a través de la denominada "bifurcación del principio de legalidad financiera". Asimismo, desde un punto de vista "político", el cambio del significado político del presupuesto, a juicio de los autores precitados, proviene de "la consolidación de las instituciones parlamentarias" que ha dado lugar, a que "la discusión y el voto del presupuesto no sean ya las armas fundamentales del control del ejecutivo por el Parlamento" pues "otras técnicas (debates, preguntas, interpelaciones, etc.) son más eficaces para la práctica del control y la exigencia de

del Estado. La organización territorial del Estado". Valencia: Tirant lo Blanch, 1.994, págs. 65-67.

¹¹LOPEZ GUERRA, L.; ESPIN, E.; GARCIA MORILLO, J.; PEREZ TREMP, P. y SATRUSTEGUI, M.: "Derecho Constitucional". 2 Edición. Volumen II: "Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado". Op. cit., pág. 100.

¹²DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L. (Con la colaboración de E. Espín y J. García Morillo): "Régimen Constitucional español". Vol. 2. Barcelona: Editorial Labor Universitaria, 1.982, pág. 231.

¹³DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L. (Con la colaboración de E. Espín y J. García Morillo): "Régimen Constitucional español". Vol. 2. Op. cit., pág. 44.

responsabilidades"¹⁴.

Desde tales premisas, las "funciones financieras" de las Cortes Generales abarcan la "potestad tributaria" y la "potestad presupuestaria", a partir de las cuales se da cumplimiento en el marco constitucional al principio de "legalidad financiera", es decir, la potestad de "aprobación de los ingresos públicos tributarios (mediante leyes de cada tributo) y de los gastos públicos (mediante ley de Presupuestos)". En todo caso, no se excluye el control de la intervención parlamentaria respecto del "Presupuesto", considerado como una autorización de gastos a la Administración del Estado", de donde deriva la importancia atribuida por los autores a la fase de ejecución, en cuya supervisión las Cortes pueden utilizar en todo momento "las armas de control político de que disponen" y, en su caso, "a la oportuna exigencia de responsabilidad política", si la actuación del Gobierno se desviase de las autorizaciones de gasto previstas en los Presupuestos¹⁵.

En el mismo sentido, tras afirmar que el Parlamento (o Cortes Generales) constituye "el órgano estatal que representa al pueblo soberano y que tiene como principales poderes el de aprobar las leyes y el de controlar al Gobierno"¹⁶, según estima J.A. GONZALEZ CASANOVA, entre "otros tipos de funciones" que las Cortes Generales desarrollan en relación con órganos, instituciones y materias constitucionales, para lo cual cuentan con las correspondientes competencias, cabe situar las "funciones financieras", que comprenden el "examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado (art. 134)"¹⁷.

¹⁴ ESTEBAN J. DE y LOPEZ GUERRA, L. (Con la colaboración de E. Espín y Joaquín García Morillo): "Régimen Constitucional español". Vol. 2. Op. cit., págs. 163-164.

¹⁵ ESTEBAN J. DE y LOPEZ GUERRA, L. (Con la colaboración de E. Espín y Joaquín García Morillo): "Régimen Constitucional español". Vol. 2. Op. cit., pág. 168.

Teniendo en cuenta la complejidad de la "organización administrativa y financiera", y la "carga de trabajo que usualmente recae sobre las Cortes", la Constitución "ha modificado el régimen de un órgano preexistente, el Tribunal de Cuentas, a fin de que, con su pericia técnica, haga posible la actuación del control político de las Cortes", a través de la previsión contenida en el artículo 136.2 de la Constitución de que remita "a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiese incurrido", y que constituye, "la base técnica para la actuación controladora de las Cámaras" ("Régimen Constitucional español". Vol. 2. Op. cit., pág. 174).

¹⁶ GONZALEZ CASANOVA, J.A.: "Teoría del Estado y Derecho constitucional". Barcelona: Editorial Vicens-Vives, 1.984, pág. 459.

¹⁷ GONZALEZ CASANOVA, J.A.: "Teoría del Estado y Derecho Constitucional". Op. cit., págs. 496-497.

Asimismo, en opinión de J. DE ESTEBAN y P.J. GONZALEZ-TREVIJANO, aunque también los otros poderes "representan de una forma u otra al pueblo español", únicamente las Cortes Generales "disfrutan de una superior naturaleza representativa", es decir, de una legitimación democrática "prevalente y originaria"¹⁸, considerando que la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado constituye una vertiente de la denominada "función financiera" de las Cortes Generales, entendida como una manifestación de la "función normativa" genéricamente concebida, de tal modo que, la referencia contenida en el artículo 66.2, debe ser entendida, afirman, como "una auténtica ley material", respecto de la cual las Cortes Generales tienen la competencia expresa de fijar su contenido material en virtud del "examen, enmienda y aprobación" que les atribuye el artículo 134.1 de la Constitución¹⁹.

En última instancia, la relativización de la posición predominante del Gobierno en el sistema parlamentario ha supuesto, incluso, el reconocimiento de una función de dirección u orientación política propia de las Cortes Generales y, aunque su definición resulta muy distinta en las diferentes formulaciones doctrinales, proporciona a la "aprobación" de los Presupuestos Generales del Estado un mayor grado de especificidad, respecto de las funciones legislativa y de control de las Cortes Generales, llegando, incluso, a ser configurada como una función autónoma respecto de estas últimas.

En este sentido, reconociendo el "papel esencial que desempeñan las Cortes en la ordenación constitucional

Asimismo, se incluyen en el ámbito de las "funciones financieras" de las Cortes Generales, la "autorización para emitir Deuda Pública o contraer crédito (art. 135)"; el "examen y comprobación de la Cuenta General del Estado a través del Tribunal de Cuentas (art. 136)"; "la potestad originaria para establecer tributos, mediante ley (art. 133.1)"; el "establecimiento de todo beneficio fiscal que afecte a los tributos del Estado, mediante ley (art. 133.3)"; el "ejercicio de la iniciativa pública en la actividad pública, reservando al sector público, mediante ley, recursos esenciales, especialmente en caso de monopolio, y acordando la intervención de empresas cuando lo exigiere el interés general (art. 128.2)"; la "Planificación, mediante ley, de la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución (art. 131.1)" y la "distribución entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso, de los recursos de un Fondo de Compensación que se constituirá con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad (art. 158.2)" ("Teoría del Estado y Derecho Constitucional". Op. cit., págs. 496-497).

¹⁸ ESTEBAN J. DE y GONZALEZ-TREVIJANO, P.J.: "Curso de Derecho constitucional español". Vol. III. Madrid: Universidad Complutense. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, pág. 394.

¹⁹ ESTEBAN J. DE y GONZALEZ-TREVIJANO, P.J.: "Curso de Derecho constitucional español". Vol. III. Op. cit., págs. 565-569.

vigente"²⁰, P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA señala como funciones de las Cortes Generales, la "función política" o, "si se quiere, de dirección política de las Cortes", la función "legislativa" y la función "de control", situando la intervención de las Cortes Generales en el denominado "control financiero o económico", entendido como un tipo de previsión constitucional "que si bien no siempre tienen como finalidad específica el control del ejecutivo, no puede dejar de producirlo al compás de su aplicación".

El significado que, según el autor precitado, cabe atribuir a la "función política" o de "dirección política" de las Cortes Generales, deriva de la circunstancia, afirma, de que "las funciones de las Cortes, en el ejercicio de sus competencias constitucionales no es algo inconexo que se va produciendo saltuariamente sin coordinación ni objetivo alguno, sino que, por el contrario, está orientado a la consecución de unos resultados predeterminados", de tal modo que, "en la medida en que implica no sólo la consecución de unos fines, sino también su definición y la de los medios oportunos para lograrlos no se reduce solamente a una acción que podríamos llamar ejecutiva, sino que, como es obvio, requiere, previamente, una fase definitoria", penetrando, así, en "el problema de las relaciones entre el Gobierno y las Cortes, o, dicho de otro modo, con el carácter de nuestro sistema de gobierno".

Desde tales premisas, afirma, la "función política" de las Cortes Generales se concreta, en primer término, "en la participación del Congreso en la determinación del programa político gubernamental", a través de la concesión de la investidura al candidato a Presidente del Gobierno, "en función del programa que exponga", donde se recogen "las directrices que han de orientar la política nacional que impulsará y dirigirá el Gobierno (art. 97) y controlarán la Cortes".

De este modo, "cuando se trata de desarrollar ese programa, las Cortes -es decir ambas Cámaras- tienen una importante participación", por cuanto que el Gobierno, "al dirigir la política nacional, instrumentará sus directrices a través de proyectos de ley que deberán ser aprobados por las Cámaras", además, "precisará que éstas aprueben los presupuestos necesarios para disponer de los medios económicos que permitan llevar a la práctica esa política" y, en última instancia, "las Cortes, a través de los controles de que disponen sobre la acción gubernamental, podrán reconducirla a las líneas expuestas en el programa, o adaptarlas a exigencias no previstas en él"²¹.

²⁰LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: "Los órganos constitucionales". En, BLAS GUERRERO, A. DE (Comp.): "Introducción al sistema político español". Barcelona: Editorial Teide, 1.982, pág. 154.

²¹LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: "Los órganos constitucionales". En, BLAS GUERRERO, A. DE (Comp.): "Introducción al sistema político español". Op. cit., págs. 155-156.

La intervención parlamentaria se extiende, pues, tanto en relación a los mecanismos para allegar recursos económicos, como a los que se refieren a su utilización, de donde deriva la reserva a la ley por la Constitución de la potestad de crear tributos (art. 133.1), las Cortes disponen de un "importante poder sobre el Gobierno", consistente en la facultad de conceder o rechazar los proyectos de ley que propongan la introducción de nuevas figuras tributarias o la modificación de las ya existentes, y, al mismo tiempo, mediante la previsión de la totalidad de los ingresos del Estado y su asignación a los correspondientes gastos a través de los Presupuestos Generales del Estado (art. 134), que constituyen "el contenido de una ley así denominada".

La aprobación de los Presupuestos Generales del Estado ofrece la posibilidad de que "nuevamente, las Cortes entr(en) de lleno en el examen de la base económica de la política gubernamental, y como, pese a tratarse de un proyecto elaborado por el Gobierno, disponen de la plenitud de sus facultades legislativas, pueden enmendarlo o, incluso, rechazarlo lo que equivaldría, en la práctica a una moción de censura"²².

Asimismo, I. MOLAS e I.E. PITARCH, reconocen la importancia fundamental de la Ley de Presupuestos, por cuanto que "en ella se plasma no sólo un programa de gobierno, en su traducción económica, sino además es el instrumento indispensable para efectuar cualquier tipo de gasto público y, por tanto, para el mismo funcionamiento del Estado", de donde deriva la consideración del Presupuesto como "instrumento fundamental de la vida política", que expresa el respaldo de las Cámaras al Gobierno, en tanto es la plasmación anual de su programa de gobierno, por lo que su eventual rechazo "sería un síntoma de que el Gobierno ya no goza de la confianza parlamentaria"²³.

Por su parte, a juicio de E. ALVAREZ CONDE, es posible constatar como funciones de las Cortes Generales, según el tenor del artículo 66.2 de la Constitución, las "funciones legislativas"²⁴, presupuestarias, de control político y de

²²LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: "Los órganos constitucionales". En, BLAS GUERRERO, A. DE (Comp.): "Introducción al sistema político español". Op. cit., pág. 170.

²³MOLAS, I. y PITARCH, I.E.: "Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno". Op. cit., págs. 169-172.

²⁴Donde se incluye la referencia, dentro del epígrafe general "las leyes ordinarias", a "Las leyes de Presupuestos", en tanto que "modalidad especial prevista en el art. 134 de nuestra Constitución", remitiéndose al efecto, al análisis de "las funciones financieras de las Cortes" (ALVAREZ CONDE, E.: "El régimen político español". Madrid: Tecnos, 1.983, pág. 200), referencia que viene a ser suprimida en la cuarta edición de "El Régimen constitucional español", publicada en 1.990, donde se reduce sustancialmente el análisis de la función legislativa. En todo caso, las restantes apreciaciones se mantienen en las sucesivas ediciones de "El régimen político español", pasando a ser reiteradas en el "Curso de Derecho Constitucional español". 2 vols. Madrid: Tecnos, 1.992 y

orientación política"²⁵, esta última, considerada, más que "una función propia y específica de los Parlamentos", como manifestación de "la posición constitucional del Parlamento en las democracias occidentales", y que en nuestro ordenamiento constitucional viene a ser reconocida en el "artículo 66.1 como único órgano constitucional originario"²⁶.

Sobre la base de esta delimitación de la función de orientación política, bajo el epígrafe denominado "las funciones económicas", se analizan tanto "el principio de legalidad tributaria", como "los Presupuestos del Estado", entendiéndose que el Presupuesto, en sí mismo considerado, constituye "un instrumento jurídico y contable por el cual se determinan los ingresos y gastos del Estado por un espacio de tiempo determinado", desarrollando, en su opinión, un "papel básico" en todo sistema parlamentario, por cuanto que "hoy día debe ser considerado como la política del Estado en cifras, ya que, si bien gobernar es legislar, administrar es gastar, reflejando de esta forma el necesario compromiso y colaboración que debe existir entre los diferentes poderes públicos, que no es sino la esencia misma del sistema parlamentario".

De este modo, la naturaleza de los Presupuestos, "en el sentido de si son una manifestación de la potestad legislativa o deben ser considerados como una manifestación de su función de control político", debe resolverse, en su opinión, a partir de la "distinción entre el Presupuesto, que en sí mismo es un acto del Poder ejecutivo, y la ley que lo aprueba", de donde deriva, afirma, la distinción entre "la potestad legislativa y la presupuestaria" que realiza el artículo 66.2 de la Constitución.

Sin embargo, ello no es obstáculo, en su opinión, para considerar el Presupuesto como una "manifestación de la potestad legislativa del Parlamento" y, al mismo tiempo, como "una de las modalidades de control político que nuestro Parlamento posee frente al Gobierno", en tanto que su aprobación o rechazo implica la aceptación o no de la política global del mismo, entendiéndose, en todo caso, que si bien "formalmente" los Presupuestos Generales del Estado "se aprueban por una ley ordinaria del Estado", ésta se caracteriza por su procedimiento de elaboración y por su contenido material, ya que debe contener la relación total de gastos e

1.993, respectivamente.

²⁵ALVAREZ CONDE, E.: "El régimen político español". Madrid: Tecnos, 1.983, pág. 169.

²⁶Concretamente, la función de "indirizzo político" se desarrolla por las Cortes Generales, a través de las "funciones orientativas", entre las que se incluyen las "funciones de control", así como mediante la "participación del Parlamento en la formación de los demás órganos estatales", esta última, considerada "una de las manifestaciones más importantes de la función de *indirizzo político* de nuestras Cortes Generales" (ALVAREZ CONDE, E.: "El Régimen político español". Op. cit., págs. 243-244).

ingresos de los órganos públicos²⁷.

La identificación de una "potestad presupuestaria" de las Cortes Generales conduce a considerar, desde una perspectiva material, la vigencia de los principios de "unidad presupuestaria", "universalidad", "anualidad" y de "especialidad material"²⁸ y, desde un punto de vista formal, la existencia de un "procedimiento presupuestario", donde queda expresada la especificidad procedimental de la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, diferenciando en el mismo tres fases distintas: la fase de elaboración, la fase de aprobación y la fase de modificación"²⁹. Aun cuando se sitúe al margen del "procedimiento presupuestario" de aprobación de la Ley de Presupuestos, J. DE ESTEBAN J. y P.J. GONZALEZ-TREVIJANO reconocen el "control de la ejecución del Presupuesto" como elemento fundamental para la garantía del cumplimiento de las distintas partidas presupuestarias y del destino establecido respecto de las mismas.

Según estiman J. DE ESTEBAN y P.J. GONZALEZ-TREVIJANO, puede adoptar "tres grandes modalidades":

1. Control "administrativo" que, según afirman, "se articula a través de la Intervención General de la Administración del Estado y que, de acuerdo con el artículo 92 de la *Ley General Presupuestaria*, tiene por finalidad la intervención y contabilización de todos los ingresos y gastos del Estado".

2. Control "parlamentario", que constituye la "expresión de la función de control encomendada con carácter general a las

²⁷ALVAREZ CONDE, E.: "El Régimen político español". Op. cit., págs. 209-211.

²⁸ESTEBAN J. DE y GONZALEZ-TREVIJANO, P.J.: "Curso de Derecho constitucional español". Vol. III. Op. cit., págs. 569-571.

En el mismo sentido, aunque sin enumerar el "principio de especialidad material", E. ALVAREZ CONDE afirma la existencia del "principio de *unidad*", el "principio de *universalidad*", y el "principio de *anualidad*" que, en su opinión, no deben ser entendidos en un sentido rígido, ya que a lo largo de todo el ejercicio económico se pueden producir alteraciones presupuestarias con arreglo a dos técnicas". De un lado, "mediante la presentación por el Gobierno de proyectos de ley que impliquen un aumento del gasto público o una disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario", es decir, cabe la posibilidad -frecuentemente utilizada-, de que a lo largo del "año económico" se puedan "obtener créditos extraordinarios". De otro lado, las Cortes Generales, pueden utilizar otra técnica a través de las cuales se producen alteraciones presupuestarias, consistente en la presentación de "proposiciones o enmiendas que persigan una misma finalidad, aunque en este caso se requiere la conformidad del Gobierno para su tramitación" (ALVAREZ CONDE, E.: "El Régimen político español". Op. cit., pág. 211).

²⁹ESTEBAN J. DE y GONZALEZ-TREVIJANO, P.J.: "Curso de Derecho constitucional español". Vol. III. Op. cit., pág. 571-573 y ALVAREZ CONDE, E.: "El Régimen político español". 1 Edición. Op. cit., págs. 212-213.

Cortes Generales (art. 66.2 CE)", y que "comprende también la supervisión de la ejecución del Presupuesto", mencionando como "instrumentos" de su ejercicio "los ruegos y preguntas, las interpelaciones (art. 111) y las Comisiones de investigación (art. 76)", refiriéndose además al hecho de que "la relevancia práctica de este control parlamentario es en la actualidad muy escasa, justificándose más por lo que tiene de control de legalidad financiera, que por su eficacia".

3. En última instancia, constatan la existencia de un "control *jurisdiccional*", ejercido "a través del Tribunal de Cuentas", según lo establecido en el artículo 136 de la Constitución³⁰, al que E. ALVAREZ CONDE incorpora el control "estrictamente judicial sobre la Ley de Presupuestos que, como tal ley, es susceptible también de un control de constitucionalidad"³¹.

Desde una perspectiva más amplia -y atendiendo a la caracterización de la doctrina financiera-, E. ALVAREZ CONDE alude a un "ciclo presupuestario" que comprende, además de la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, la aplicación, ejecución y control de los mismos.

En todo caso, es en la "elaboración" de los Presupuestos donde se expresa con mayor claridad el "principio general" de la preeminencia del Gobierno establecido en el artículo 134.1 de nuestra Constitución, en tanto que "quien prepara y ejecuta tiene más poder y capacidad de decisión que quien se limita a aprobar y controlar".

De este modo, el proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se caracteriza por la intervención exclusiva del Gobierno en la fase de elaboración, y por su intervención preponderante en la fase de modificación en tanto tiene atribuida la iniciativa respecto de las modificaciones presupuestarias, así como el capacidad de expresar su conformidad respecto de la iniciativa legislativa o enmiendas parlamentarias³².

Incluso, desde la perspectiva de que, según la Constitución, exclusivamente las Cortes Generales representan al pueblo español de modo directo y sin instituciones intermedias -de donde deriva, en opinión de J. SOLE TURA y M.A. APARICIO PEREZ, la definición de la institución parlamentaria como "el órgano supremo del Estado, la expresión institucional de la soberanía del pueblo"³³-, reconocen la existencia de una

³⁰ ESTEBAN J. DE y GONZALEZ-TREVIJANO, P.J.: "Curso de Derecho constitucional español". Vol. III. Op. cit., pág. 573.

³¹ ALVAREZ CONDE, E.: "El Régimen político español". 1 Edición. Op. cit., págs. 214-215.

³² ALVAREZ CONDE, E.: "El Régimen político español". 1 Edición. Op. cit., págs. 210-213.

³³ SOLE TURA, J. y APARICIO PEREZ, M.A.: "Las Cortes Generales en el sistema

"función presupuestaria" que, según los autores, atendiendo a la configuración constitucional, constituye "una *especialidad* de la función legislativa general", así como "una expresión concreta de las relaciones entre las Cortes Generales y el Gobierno y del predominio de este último"³⁴.

No obstante, con independencia del reconocimiento de un específico "procedimiento presupuestario" o de una "función presupuestaria" de las Cortes Generales, la intervención parlamentaria en relación a los Presupuestos Generales del Estado no resulta en modo alguno exclusiva de este órgano constitucional. Por el contrario, se constata la intervención exclusiva del Gobierno en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, a través de la posibilidad de ejercer la iniciativa para modificar la Ley que los aprueba y de expresar su conformidad cuando ésta provenga de las Cortes Generales, como actuaciones que generalmente son consideradas como manifestación de una preeminencia del órgano gubernamental en las cuestiones financieras.

constitucional". Op. cit., pág. 182.

³⁴SOLE TURA, J. y APARICIO PEREZ, M.A.: "Las Cortes Generales en el sistema constitucional". Op. cit., pág. 200.

3. Las funciones del Gobierno.

La delimitación de las funciones del Gobierno en la Constitución española de 1.978 resulta especialmente problemática desde la perspectiva de que el propio término "Gobierno", según señala A. BAR CENDON, constituye un concepto "anfibilógico", en tanto que, en un sentido amplio equivale, por un lado, "al conjunto de instituciones y órganos que configuran el Estado" y a la actuación de los mismos, y, especialmente, de los que son titulares del poder ejecutivo "-acción de gobierno-", mientras que, en una significación más restringida, el término Gobierno aparece como sinónimo del "órgano superior del poder ejecutivo", constituido por los denominados Ministros o Secretarios "-Gobierno-", susceptible de ser concretada, aún en el conjunto reducido de los ministros que se reúnen en lo que suele denominarse "Consejo de Ministros -Gabinete-"³⁵.

Desde tales premisas, partiendo de la consideración constitucional del Gobierno como un "órgano constitucional inmediato", en tanto que "debe su existencia" a la propia Constitución y no a la voluntad de otro órgano, sea el Rey o las Cortes y, en tanto que el propio Texto Constitucional contiene los principios básicos de su regulación³⁶, el concepto

³⁵BAR CENDON, A.: "La estructura y funcionamiento del Gobierno en España: una aproximación analítica". En, "El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía". Barcelona: Diputación de Barcelona, 1.985, pág. 16.

³⁶OTTO, I. de: "La posición constitucional del Gobierno". Documentación Administrativa. Núm. 188, 1.980, pág. 142 (Vid. asimismo LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: Voz, "Gobierno". En, GONZALEZ ENCINAR, J.J.: "Diccionario del sistema político español". Madrid: Akal, 1.984).

Sobre el origen del concepto de "órgano" y su evolución, vid. el estudio de GIANNINI, M.S.: Voz, "Organi". En, "Enciclopedia del Diritto". Vol. XXXI. Milán: Giuffrè Editore, 1.981, págs. 37-60). El concepto de "órgano inmediato", inicialmente utilizado por G. JELLINEK en referencia a aquellos órganos estatales "cuya desaparición, o desorganiza completamente al Estado, o lo transforma fundamentalmente" ("Teoría general del Estado". Buenos Aires: Albatros, 1.970, pág. 412), desde la perspectiva de su regulación constitucional, la doctrina italiana diferencia entre "órgano constitucional" y "órgano de relevancia constitucional" vid. CHELI, E.: "Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (appunti per una definizione)". En "Archivio Giuridico", 1.965, págs. 61-113.

No obstante, L.M. DIEZ-PICAZO considera que "órgano constitucional" y "órgano inmediato" no constituyen categorías equivalentes, de tal modo que, en virtud de la primera, se alude al reconocimiento normativo del Gobierno como órgano colectivo situado en la cúspide del Poder ejecutivo, de donde deriva, en un sentido técnico-jurídico, su configuración como "un centro de titularidad de competencias" y, por tanto, de ejercicio de potestades a través de "declaraciones de voluntad imputables al Estado", mientras que su carácter de "órgano inmediato" atiende al origen constitucional de su creación, de donde deriva la existencia de una garantía institucional respecto del mismo y una limitación al legislador en

de Gobierno requiere ser precisado tanto desde una perspectiva orgánica como desde un punto de vista funcional.

En el primero de los sentidos, el artículo 98.1 de la Constitución determina que el Gobierno se compone del "Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley", configurando el Gobierno, según afirma L.M. DIEZ-PICAZO, como un "órgano colegiado" y como un "órgano complejo".

En tanto que "órgano complejo", el artículo 98.1 de la Constitución determina una composición "pluripersonal" del Gobierno, diferenciando la figura del Presidente del Gobierno en relación a los Ministros y demás miembros del Gobierno gozando, cada uno de ellos, a su vez, de la cualidad de órgano y, por lo tanto, configurándose ante el ordenamiento jurídico como centros de competencias³⁷.

En este sentido, el artículo 12.2 de la Ley Núm. 6/1.997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, encomienda a los Ministros, además de las atribuciones que les corresponden como miembros del Gobierno, una pluralidad de competencias de dirección en cuanto titulares de un departamento ministerial, respecto de las cuales asumen la correspondiente responsabilidad.

De este modo, se reconoce como competencias Ministeriales el ejercicio de "la potestad reglamentaria" en los términos establecidos en la legislación específica; la fijación de "los objetivos del Ministerio, aprobar los planes de actuación del mismo y asignar los recursos necesarios para su ejecución", dentro de los límites de las dotaciones presupuestarias correspondientes; la aprobación de "las propuestas de los estados de gastos del Ministerio, y de los presupuestos de los Organismos Públicos dependientes" para su remisión al Ministerio de Economía y Hacienda; la determinación y, en su caso, la propuesta de la "organización interna de su Ministerio, de acuerdo con las competencias que le atribuye la Ley"; la evaluación del grado de "realización de los planes de actuación del Ministerio" por parte de los órganos superiores y órganos directivos, y el ejercicio del "control de eficacia" en relación a los mismos sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria.

También son competencias de los Ministros, el nombramiento y separación de "titulares de los órganos directivos del Ministerio y de los Organismos Públicos dependientes del mismo", cuando no sea competencia del Consejo de Ministros, así como la elevación a éste, cuando corresponda, de "las

relación a una posible regulación que incidiera en la posición constitucional del Gobierno ("La estructura del Gobierno en el Derecho español". Documentación Administrativa. Núm. 215 (Julio-Septiembre), 1.988, págs. 42-53).

³⁷DIEZ-PICAZO, L.M. : "La estructura del Gobierno en el Derecho español". Op. cit., pág. 54.

propuestas de nombramiento"; el mantenimiento de las relaciones con las Comunidades Autónomas y la convocatoria, a tal efecto de "conferencias sectoriales y los órganos de cooperación" en el ámbito de sus competencias; la dirección de la actuación de los titulares de los órganos superiores y directivos del Ministerio" dando instrucciones concretas y delegando competencias propias; y la resolución de los recursos que se interpongan contra resoluciones de los órganos superiores o directivos que de él dependan y cuyos actos no agoten la vía contencioso-administrativa, así como los "conflictos de atribuciones" entre dichos órganos y la resolución de los recursos contra actos de los Organismos Públicos dependientes de su Departamento³⁸.

El Presidente del Gobierno, sin embargo, no se encuentra configurado como órgano de la Administración, quedando excluido de la relación de "órganos superiores y órganos directivos" de contenida en el artículo 6 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado³⁹.

No obstante, en su cualidad de "órgano constitucional", A. BAR CENDON reconoce como "funciones" específicas del mismo "la formación del Gobierno", a través del nombramiento de sus miembros y la determinación de la estructura del Gobierno y de la Presidencia del mismo; la "dirección de la actividad del Gobierno", expresada mediante la elaboración del programa de gobierno, la dirección del Gobierno, la coordinación de sus miembros y la representación de la política gubernamental; y "otras funciones", entre las que se incluyen las atribuciones al Presidente del Gobierno en relación a la Corona, al Gobierno, a las Cortes, a los órganos jurisdiccionales y al Tribunal Constitucional⁴⁰.

³⁸Asimismo, según se ha señalado, declara vigente, en tanto sea aprobada la Ley del Gobierno, el apartado 2 del artículo 14 de la Ley de Régimen Jurídico de Administración del Estado, donde se atribuye a los Ministros la competencia para "prepara y presentar al Gobierno los proyectos de Ley o Decreto, relativos a las cuestiones atribuidas a su Departamento".

³⁹El artículo 66 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado contiene una cláusula residual que determina el ejercicio por el Ministerio de Administraciones Públicas de las competencias en materia de organización administrativa, régimen de personal, procedimiento e inspección de servicios, no atribuidas específicamente conforme a una Ley a ningún órgano de la Administración General del Estado, ni al Gobierno.

⁴⁰BAR CENDON, A.: "El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política". Madrid: Cívitas, 1.983, págs. 185-234.

Por su parte, M.R. RIPOLLES SERRANO enumera como "atribuciones específicas del Presidente del Gobierno", la "formación del Gobierno"; la dirección de "la acción del Gobierno"; la "relación Presidente del Gobierno-Jefe del Estado"; la "disolución parlamentaria"; la "cuestión de confianza"; la "legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad" y la "responsabilidad del Presidente del Gobierno" ("El Presidente del Gobierno en la Constitución española de 1.978". En "Estudios sobre la Constitución española de

El Proyecto de Ley del Gobierno actualmente en fase de tramitación parlamentaria reconoce en el artículo 2, además de las competencias reconocidas por el artículo 98.2 de la Constitución, relativas a la dirección de la acción del Gobierno y coordinación de las funciones de los demás miembros del mismo, "sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de los Ministros en su gestión" (apartado 1), una serie de atribuciones que "en todo caso", se predicán del Presidente del Gobierno.

En este sentido, se enumeran la de "representar al Gobierno"; la de "establecer" el programa político del Gobierno y "determinar las directrices" de la política interior y exterior y velar por su cumplimiento; proponer al Rey, previa deliberación del Consejo de Ministros, "la disolución del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales"; la de "plantear" ante el Congreso de los Diputados, previa deliberación del Consejo de Ministros, la cuestión de confianza; proponer al Rey la convocatoria de un referéndum consultivo; "dirigir la política de defensa" y ejercer respecto de las Fuerzas Armadas "las funciones previstas en la legislación reguladora de la defensa nacional y de la organización militar; "convocar, presidir y fijar" el orden del día de las reuniones del Consejo de Ministros, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 62.g) de la Constitución; "refrendar", en su caso, los actos del Rey y "someterle", para su sanción, las leyes y demás normas con rango de ley, de acuerdo con lo establecido en los artículos 64 y 91 de la Constitución.

Asimismo, corresponde al Presidente del Gobierno, "interponer" el recurso de inconstitucionalidad; "crear, modificar y suprimir", por Real Decreto, los Departamentos Ministeriales, así como las Secretarías de Estado", y aprobar la estructura orgánica de la Presidencia del Gobierno⁴¹;

1.978". Valencia: Universidad de Valencia. Secretariado de Publicaciones, 1.978, págs.274-280).

⁴¹La capacidad organizativa de los Ministerios a través de Real Decreto del Presidente del Gobierno ha sido reconocida por el artículo 8.2 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, frente a la regulación anteriormente contenida en el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Central del Estado que exigía la forma de "Ley" para la creación, modificación o supresión de los Departamentos Ministeriales.

Esta exigencia había sido objeto de "deslegalización" a través de la incorporación reiterada de cláusulas de esta naturaleza en las sucesivas Leyes de Presupuestos Generales del Estado (a partir de su inclusión inicial en el artículo 70 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.985), en las que se habilitaba al Presidente del Gobierno para el ejercicio de tales actuaciones mediante Real Decreto, práctica que había sido admitida por el Tribunal Constitucional en la Sentencia Núm. 60/1.986, de 20 de Mayo, considerando, de un lado, que las reservas de Ley establecidas en los artículos 98.1 y 103.2 de la Constitución no excluyen de modo automático "la utilización del Decreto-ley por el Gobierno". En todo caso, estima que el Real Decreto-ley por el que se reestructuran el número y denominación de los Departamentos

"proponer al Rey" el nombramiento y separación de los Vicepresidentes y los Ministros; "resolver los conflictos de atribuciones" que surgieran entre distintos Ministerios; "impartir instrucciones" a los demás miembros del Gobierno; y el ejercicio de cualesquiera otras atribuciones que le confieran la Constitución y las leyes.

En el marco de la configuración del Gobierno como "órgano complejo", se ha venido planteando la polémica relativa a la posibilidad de su diferenciación respecto del Consejo de Ministros, a través de dos consideraciones contrapuestas.

De un lado, siguiendo la línea de la tradición anterior a la Constitución española de 1.978, se considera que la utilización constitucional de ambos términos tiene lugar "ex constitutione" con carácter intercambiable, afirmando la identificación constitucional entre Consejo de Ministros y Gobierno⁴², mientras que, de otro lado, se estima improcedente la identificación constitucional entre Gobierno y Consejo de Ministros, especialmente, atendiendo a la posibilidad reconocida en el artículo 98.2 de la Constitución, de que formen parte del Gobierno, además del Presidente, los Vicepresidentes, en su caso, y los Ministros, "los demás miembros que establezca la ley", aunque se admite la identificación entre ambos en tanto no se haga uso de la

Ministeriales, "no regula la materia reservada a la ley por el artículo 98.1 de la Constitución" por cuanto no se refiere "para nada" a la composición del Gobierno, único aspecto que es sometido a reserva legal, por cuanto los titulares de los Departamentos Ministeriales cuya denominación y estructura resulta alterada forman parte, ex constitutione, del Gobierno (Fto. Jco. 2º) [Recurso de inconstitucionalidad núm. 101/1983 (Pleno). Ponente: Magistrado don Jesús Leguina Villa (B.O.E., núm. 141, de 13 de Junio). Interpuesto por don José María Ruíz Gallardón, comisionado por 54 Diputados, contra los arts. 1º, 2º, 3º, apartados 1, 2, tercer párrafo, y 3º, 4º, 5º y 6º, apartados 2º y 7º, y disposición final primera, apartado 1, del Real Decreto-ley 22/1982, de 7 de diciembre, sobre medidas urgentes de reforma tributaria].

⁴²En este sentido, pueden citarse, sin ánimo de exhaustividad: ESTEBAN, J. de y LOPEZ GUERRA, L.: "El régimen constitucional español". Vol. 2. Op. cit., pág. 234; PARADA VAZQUEZ, R.: "Derecho administrativo. Organización y empleo público". Madrid: Marcial Pons, 1.987, pág. 57; PAREJO ALFONSO, L.: "El Gobierno de la Nación y los Gobierno de las Autonomías". Documentación Administrativa. Núm. 215. Julio-Septiembre, 1.988, pág. 139; SANTAMARIA PASTOR, J.A.: "Fundamentos de Derecho Administrativo". Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 1.988, pág. 1011, y "Gobierno y Administración: Una reflexión preliminar". Documentación Administrativa. Núm. 215. Julio-Septiembre, 1.988, pág. 72.

Esta consideración ha sido tradicionalmente reconocida por el Tribunal Supremo, para quien el Consejo de Ministros -remitiéndose a las Sentencias de 29 de octubre de 1.962, de 21 de diciembre de 1.964 y de 6 de noviembre de 1.984-, constituye el "genuino órgano del Gobierno en su unidad conjunta" [Sentencia de 3 de marzo de 1.986. Contencioso-Administrativo (Sala 4). Ponente: Excmo. Sr. José María Reyes Monterreal. Aranzadi. Repertorio de Jurisprudencia. Ref. 2305].

posibilidad contemplada en el artículo 98.2⁴³.

La configuración orgánica del Gobierno resultaba ampliada respecto del Consejo de Ministros en el Proyecto de Ley Orgánica del Gobierno, de la Administración del Estado y de la Función Pública, que no llegó a ser aprobado por las Cortes Generales cuyo artículo 2.1 establecía que "el Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los Secretarios de Estado", señalando en el apartado 2º del citado precepto que "el Gobierno se reúne en Consejo de Ministros, en Comisiones de Gobierno y en las demás sesiones que reglamentariamente se convoquen", determinando en el artículo 3º que "el Consejo de Ministros está formado por el Presidente, los Vicepresidentes en su caso, y los Ministros"⁴⁴.

Sin embargo, con un carácter más restrictivo respecto del anterior Proyecto de Ley, actualmente es objeto de tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley 121/000025, del Gobierno, cuyo artículo 1.2 determina que éste "se compone del Presidente, del Vicepresidente o Vicepresidentes, en su caso, y de los Ministros", estableciendo en el apartado 3º del mismo precepto que "los miembros del Gobierno se reúnen en Consejo de Ministros y en Comisiones Delegadas del Gobierno". De este modo, en el artículo 5.1 se define al Consejo de Ministros como "órgano colegiado del Gobierno" admitiendo la posibilidad en el apartado 2 de que asistan a las reuniones del Consejo de Ministros los Secretarios de Estado cuando fueran convocados⁴⁵.

⁴³ALZAGA, O.: "La Constitución española de 1.978 (Comentario sistemático)". Op. cit., pág. 620; BAR CENDON, A.: "Artículo 100". En "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española". Tomo VIII: "Artículos 97 a 112". Op., cit., págs. 206-207 y, "La estructura y funcionamiento del Gobierno en España: una aproximación analítica". En, VV.AA.: "El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía". Op. cit., pág. 218-219; DE LA MORENA y DE LA MORENA, L.: "El Gobierno en la Constitución: sus claves conceptuales". En, VV.AA.: "Gobierno y Administración en la Constitución". Vol. II. Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, 1.988, pág. 1215; DIEZ-PICAZO, L.M.: "La estructura del Gobierno en el Derecho español". Documentación Administrativa. Op. cit., pág. 58; LOPEZ CALVO, J.: "Organización y funcionamiento del Gobierno". Madrid: Tecnos, 1.996, pág. 31; OTTO, I. de: "La posición constitucional del Gobierno". Documentación Administrativa. Núm. 188, 1.980, pág. 145; PEREZ FRANCESCH, J.L.: "El Gobierno". 2 edición. Madrid: Tecnos, 1.996, págs. 54-56; SANCHEZ AGESTA, L.: "El sistema político de la Constitución española de 1978. Ensayo de un sistema (Diez lecciones sobre la Constitución de 1.978)". Madrid: Editora Nacional, 1.981, pág. 243.

⁴⁴Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. I Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 109-I, de 5 de Febrero de 1.980.

En este sentido, pueden citarse los análisis de MARTIN REBOLLO, L.: "Ante la reforma administrativa: los ministros y otros miembros del Gobierno". Documentación Administrativa. Núm. 188, 1.980; MOLINA DEL POZO, C.F.: "Ampliación del nivel político de la Administración española en la actual etapa democrática: los secretarios de Estado". Revista de Administración Pública. Núm. 90, 1.979.

⁴⁵Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI

En todo caso, la posibilidad de diferenciar entre Gobierno y Consejo de Ministros no ha sido obstáculo para que el artículo 10 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, declarado vigente por el apartado 2º de la Disposición Derogatoria de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado reconociera una serie de competencias específicas al Consejo de Ministros e, incluso, el artículo 5 del Proyecto de Ley del Gobierno actualmente en fase de tramitación parlamentaria, atribuye al Consejo de Ministros una serie de atribuciones entre las que se incluyen muchas de las reconocidas constitucionalmente al Gobierno⁴⁶.

La configuración orgánica del Gobierno, también resulta problemática en relación a la pertenencia al mismo de las Comisiones Delegadas del Gobierno y de los Altos Cargos. En relación a las primeras, el artículo 5 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (declarado en vigor por el apartado 2 de la Disposición Derogatoria de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado en tanto es aprobada la Ley del Gobierno), dispone que los Ministros se reunirán en Pleno o en Comisiones Delegadas del Gobierno, aunque las opiniones doctrinales no admiten unánimemente su consideración como parte del "Gobierno".

En este sentido, J.A. SANTAMARIA PASTOR, estima que las Comisiones Delegadas o cualquier otro tipo de órgano de composición restringida, no son parte del "Gobierno" en tanto que el antiguo artículo 4 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración Central del Estado permitía su creación por Decreto, frente a la reserva de ley establecida por el artículo 98.2 de la Constitución para la ampliación de los miembros del Gobierno, considerando, además, que tales Comisiones pueden ejercer tanto "competencias delegadas" del

Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 27-1, de 23 de Enero de 1.997.

⁴⁶Concretamente, el artículo 5 del Proyecto de Ley del Gobierno establece que corresponde al Consejo de Ministros como órgano colegiado del Gobierno: Aprobar los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados; aprobar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado; aprobar los Reales Decretos-leyes y los Reales Decretos Legislativos; acordar la negociación y firma de Tratados Internacionales y la aplicación provisional de los mismos; remitir los Tratados Internacionales a las Cortes Generales en los términos previstos en los artículos 94 y 96.2 de la Constitución; declarar los estados de alarma y excepción así como proponer al Congreso la declaración del estado de sitio; disponer la emisión de Deuda Pública o contraer crédito cuando haya sido autorizado por una Ley; aprobar los reglamentos para el desarrollo y la ejecución de las leyes, previo dictamen del Consejo de Estado, así como las demás disposiciones reglamentarias que procedan; crear, modificar y suprimir los órganos directivos de los Departamentos ministeriales; adoptar programas, planes y directrices vinculantes para todos los órganos de la Administración General del Estado en el marco del programa político y de las directrices fijadas por el Presidente del Gobierno, conforme a lo dispuesto en el art. 2.2 a) de la presente Ley; y, ejercer cuantas otras atribuciones le confieran la Constitución, las leyes y cualquier otra disposición.

Gobierno, como competencias propias⁴⁷.

Una conclusión contraria obtiene, sin embargo, J. LOPEZ CALVO, quien admite que, al igual que el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas son configuradas en nuestro ordenamiento jurídico como "órgano" pluripersonal del Gobierno⁴⁸. Esta parece ser la consideración que se deriva del Proyecto de Ley del Gobierno actualmente en fase de tramitación parlamentaria en tanto que, según se ha señalado, reconoce en su artículo 1.3 que los miembros del Gobierno se reúnen en Consejo de Ministros y en Comisiones Delegadas, cuya regulación específica tiene lugar en el marco del Capítulo I del Título I del citado Proyecto de Ley ("Del Gobierno, su composición, organización y funciones"), estableciendo en el artículo 6.1 que la creación, modificación y supresión de las mismas tendrá lugar mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, y prescribiendo en el apartado 5 del citado precepto, al igual que en relación al Consejo de Ministros, el carácter secreto de sus deliberaciones.

La consideración de los Altos Cargos como miembros del Gobierno viene a ser planteada con independencia de la utilización por el legislador de la posibilidad específicamente prevista en el artículo 98.2 de la Constitución, en tanto que a determinados efectos, se contempla la posibilidad de que el Gobierno actúe a través de órganos unipersonales distintos de los Ministros. Así, según se ha podido constatar con anterioridad, el artículo 110 de la Constitución prevé la posibilidad de que las Cámaras y sus Comisiones soliciten la presencia de miembros del Gobierno que, en el desarrollo por el artículo 202.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, se concreta en la posibilidad de que los miembros del Gobierno comparezcan asistidos de autoridades y funcionarios de sus Departamentos.

En el mismo sentido, la solicitud de información y ayuda por parte de las Cámaras y sus Comisiones prevista en el artículo 109 de la Constitución, se extiende al Gobierno, a sus Departamentos y a cualesquiera autoridades del Estado, concretándose en el artículo 44.3º y 4º del Reglamento del Congreso de los Diputados y en el artículo 67 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, en la presencia ante las Comisiones de autoridades y funcionarios públicos competentes y de otras personas competentes en la materia.

Más concretamente, el sometimiento del Gobierno y de cada uno de sus miembros a las preguntas que se le formulen en las Cámaras (art. 111.1 de la Constitución) es desarrollado por el Reglamento del Congreso de los Diputados admitiendo la posibilidad de que los Secretarios de Estado y Subsecretarios

⁴⁷SANTAMARIA PASTOR, J.A.: "Gobierno y Administración: Una reflexión preliminar". Op. cit., págs. 74-75.

⁴⁸LOPEZ CALVO, J.L.: "Organización y funcionamiento del Gobierno". Op. cit., págs. 39-40.

puedan responder a las preguntas orales en Comisión, aunque el artículo 168.2 del Texto Refundido del Reglamento del Senado, hace referencia exclusivamente a los Secretarios de Estado.

La admisión legal de tales Altos Cargos en el órgano gubernamental se encuentra estrechamente relacionada con la jurisprudencia emanada del Tribunal Supremo. En este sentido, según constata J.L. LOPEZ CALVO, desde 1983 a 1985 el Tribunal Supremo consideró como integrantes del Gobierno a los Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios lo que, afirma, "influyó en la aprobación de la LOACE de 1983 que los consideró como órganos superiores de los Departamentos Ministeriales". Sin embargo, a partir de 1.985, y "tras la reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial", las resoluciones del Tribunal Supremo han determinado que los Secretarios de Estado y los Subsecretarios no forman parte del Gobierno "-y no son aforados-", en tanto que "si el legislador hubiere querido incluirlos como aforados, lo habría hecho expresamente"⁴⁹.

De este modo, el artículo 12 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado considera como "Organos superiores de los Ministerios" a los Secretarios de Estado, configurándolos en el artículo 6.2, junto a los Ministros, como "Organos superiores" de la Administración General del Estado, y, en el mismo sentido, el Proyecto de Ley del Gobierno, actualmente en fase de tramitación parlamentaria, enumera en su Capítulo II ("De los órganos de apoyo del Gobierno") a los Secretarios de Estado, junto a la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, al Secretariado del Gobierno y los Gabinetes.

En todo caso, la consideración de los Secretarios de Estado como miembros del órgano gubernamental permanece como una cuestión doctrinalmente polémica. Así, entre otras razones, A. BAR CENDON, rechaza la posibilidad de considerar a los Secretarios de Estado como parte del Gobierno, por considerar que el procedimiento de su designación no concuerda con el procedimiento exigido por el artículo 100 de la Constitución para el nombramiento del Presidente y los restantes miembros del Gobierno⁵⁰.

No obstante, la posibilidad de que tales órganos contesten a las preguntas en nombre del Gobierno constituye una clara manifestación a juicio de J. LOPEZ CALVO, de que se encuentran investidos "transitoriamente de gubernamentalidad activa" a los efectos del control parlamentario de la acción del Gobierno⁵¹. Asimismo, J.L. PEREZ FRANCESCH, admite la

⁴⁹LOPEZ CALVO, J.: "Organización y funcionamiento del Gobierno". Op. cit., pág. 44. nota 15.

⁵⁰BAR CENDON, A.: "La estructura y funcionamiento del Gobierno en España: Una aproximación analítica". Op. cit., págs. 20-21.

⁵¹LOPEZ CALVO, J.: "Organización y funcionamiento del Gobierno". Op. cit. pág. 45.

posibilidad de un concepto de Gobierno no coincidente con el "concepto orgánico-constitucional" constituido por los Secretarios de Estado y aquellos otros titulares de puestos "de designación política" y que, a pesar de ocupar los más altos puestos de la Administración Pública, "no acceden al puesto por la vía funcionarial"⁵².

El carácter de "órgano colegiado" incorpora a la configuración estructural del Gobierno como órgano complejo la "característica fundamental" de que los miembros del órgano gubernamental "deben hallarse en una posición, al menos tendencialmente, paritaria", de tal modo que la voluntad resultante del órgano resulte a partir de la deliberación y la opinión mayoritaria"⁵³.

Desde esta perspectiva, la delimitación de las funciones del Gobierno adquiere una mayor complejidad por cuanto que, a partir de la configuración del Presidente del Gobierno en el artículo 98.2 de la Constitución, como "director" de la acción del Gobierno, se afirma la posibilidad de identificar ciertas funciones del Presidente del Gobierno en el marco de las funciones genéricamente atribuidas al Gobierno.

En este sentido, A. BAR CENDON enumera en las funciones del Presidente del Gobierno "*según la función de dirección política del Gobierno*", la dirección de la política interior y exterior (art. 97), la dirección de la defensa del Estado (art. 97), la decisión sobre la oportunidad de la declaración de los estados de alarma y excepción, según el procedimiento constitucionalmente previsto (art. 116), la responsabilidad solidaria de la gestión política del Gobierno ante el Congreso (art. 108), la decisión de la convocatoria de las Cámaras en sesión extraordinaria (art. 73.2), la dirección de la elaboración de los presupuestos del Estado, que han de ser presentados a las Cortes para su aprobación (art. 134), y la dirección de la política económica en términos generales, la planificación, etc. (art. 131 y otros).

Asimismo, "*según la función normativa del Gobierno*", corresponde al Presidente del Gobierno decidir la adopción de disposiciones legislativas mediante Decreto-ley (art. 86), decidir la adopción de medidas mediante Decreto legislativo (arts. 82-85); decidir la adopción de proyectos de ley a presentar en el Congreso (art. 88), decidir el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa del Gobierno (art. 87.1) o la petición de la Asamblea de una Comunidad Autónoma (art. 87.2), y decidir el ejercicio de la potestad reglamentaria y, dentro del marco constitucional y legal, el contenido de la misma (arts. 97 y 106.1).

Atendiendo a la "*función ejecutivo-administrativa del*

⁵²PEREZ FRANCESCH, J.L.: "El Gobierno". Op. cit., pág. 126.

⁵³DIEZ-PICAZO, L.M.: "La estructura del Gobierno en el Derecho español". Op. cit., pág. 60.

Gobierno", son competencias de su Presidente, decidir sobre la orientación y contenido de la función ejecutiva y dirigir la misma, de acuerdo con la Constitución y las leyes (art. 97), dirigir la Administración civil y militar (art.97), y decidir sobre el nombramiento de delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas (art. 154).

Por su parte, "según la función institucional del Gobierno", el Presidente tiene atribuidas las funciones de decidir, previa audiencia del Consejo General del Poder Judicial, la propuesta al Rey del nombramiento de determinado candidato como Fiscal General del Estado (art. 124.4), decidir los dos candidatos propuestos al Rey para su nombramiento como miembros del Tribunal Constitucional (art. 159), y decidir el planteamiento ante el Tribunal Constitucional de conflictos constitucionales de competencia, positivos o negativos (arts. 59 a 73 LOTC).

En última instancia, "según la función de control del Gobierno", corresponde al Presidente decidir, previo dictamen del Consejo de Estado, la realización del control por el Gobierno del ejercicio de las funciones delegadas a las Comunidades Autónomas, al que se refiere el artículo 150.2 (art. 153.b), decidir la impugnación por el Gobierno, ante el Tribunal Constitucional, de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas (art. 161.2)⁵⁴.

En términos similares, M .R. RIPOLLES SERRANO identifica como "atribuciones gubernamentales colegiadas" donde existe una "presunción *iuris tantum*" sobre la primacía del Presidente del Gobierno en su actualización, las atribuciones al Presidente del Gobierno en cuanto "a la función política del Gobierno", donde se incluyen la dirección de la política interior y exterior así como de la Defensa del Estado (art. 97), la declaración de los estados de alarma y excepción y la propuesta del de sitio (art. 116), y la sujeción de tal política al control parlamentario. En cuanto "a la función administrativa del Gobierno", donde reconoce la dirección de la Administración civil y militar y la función ejecutiva y la potestad reglamentaria (art. 97).

En cuanto a la "función legislativa del Gobierno", se enumeran el Decreto-ley (art. 86), los Decretos legislativos (arts. 82-85), la aprobación de los proyectos de ley (art. 88), la iniciativa legislativa directa (art. 87.1) o derivada (art. 87.2), y la convocatoria de las sesiones extraordinarias de las Cámaras (art. 73.2).

Las "atribuciones jurisdiccionales del Gobierno" consisten, por su parte, en el nombramiento del fiscal general del Estado (art. 124.4), oído el Consejo General del Poder Judicial, y el nombramiento de dos miembros del Tribunal

⁵⁴BAR CENDON, A.: "El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política". Op. cit., págs. 234-237.

Constitucional (art. 159.1), concretando, asimismo, la existencia de una "*función gubernamental de control sobre las comunidades autónomas*" ejercida mediante el nombramiento de los delegados del Gobierno (art. 154) y la impugnación suspensiva de las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal Constitucional (art. 161.2).

En última instancia, la autora reconoce específicamente una "*función de dirección económica gubernamental*", consistente en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (art. 134.1), en la presentación de proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos (art. 134.5 y 6), la emisión de deuda pública, con autorización de Ley (art. 135.1), y la elaboración de proyectos de planificación (art. 131.2)⁵⁵.

Los caracteres de complejidad y colegialidad que definen en un sentido orgánico al Gobierno no impiden considerar la existencia de actividades atribuidas constitucionalmente al mismo como órgano constitucional y, en este sentido, el análisis de las funciones del Gobierno en la Constitución española viene siendo realizado, en la mayoría de los casos, tomando como punto de referencia la enunciación expresada en el artículo 97 de la Constitución.

De este modo, O. ALZAGA VILLAAMIL diferencia a partir de este precepto constitucional las "*funciones políticas*" y las "*funciones jurídicas*" del Gobierno. Las primeras, se integran por un conjunto de actividades en las que el Gobierno goza de inmunidad jurisdiccional, donde se concretan la "*dirección de la política interior*", la de "*dirigir la política exterior*", y "*dirigir la defensa del Estado*". Por el contrario, las denominadas "*funciones jurídicas*" son configuradas como "*funciones regladas*", enumerando como tales "*la función ejecutiva*" y "*la potestad reglamentaria*"⁵⁶.

Por su parte, C. VIVER PI-SUNYER, distingue una "doble vertiente" en la función ejecutiva del Gobierno. La primera corresponde a la denominada "*función de gobierno*", la segunda a la "*función administrativa*", a la que califica como "función ejecutiva en sentido estricto". El ejercicio de ambas vertientes de la genérica "función ejecutiva" gubernamental se realiza a través de la "potestad reglamentaria" a través de la cual el Gobierno puede dictar normas jurídica que toman el nombre de "**Decretos**"⁵⁷.

⁵⁵RIPOLLES SERRANO, M .R.: "El Presidente del Gobierno en la Constitución española de 1.978". Op. cit., págs. 280-282.

⁵⁶ALZAGA VILLAAMIL, O.: "Comentario sistemático a la Constitución española de 1.978". Op. cit., págs. 615-617.

⁵⁷VIVER PI-SUNYER, C.: "Constitución. Conocimiento del ordenamiento constitucional". Op. cit., pág. 66.

La consideración del Gobierno como algo más que un órgano ejecutivo también es expresada por L. SANCHEZ AGESTA, quien considera expresadas en el artículo 97 de la Constitución una "función ejecutiva" y una "actividad de dirección" gubernamental. Esta última, considerada como una actividad continuadora del programa de gobierno expuesto por el candidato a Presidente en su investidura, cuya expresión se manifiesta en el Texto Constitucional a través del reconocimiento de la "iniciativa legislativa", la dirección de la "Administración civil y militar" y, con un "valor especial", afirma, el artículo 134, apartado 1, 5 y 6 de la Constitución que atribuye al Gobierno no sólo la elaboración de los Presupuestos, como "prevención y distribución de los recursos", sino también un derecho privilegiado de aumentar el gasto o disminuir los ingresos⁵⁸.

En un sentido más amplio, J. DE ESTEBAN y L. LOPEZ GUERRA, consideran enumeradas en el artículo 97 de la Constitución las dos funciones típicas del Gobierno: "la función de gobierno", y la "función ejecutiva", donde se integra la potestad reglamentaria. Pero, además, deben añadirse, según afirman, la "participación del Gobierno en la función legislativa" y la "intervención del Gobierno en la elaboración y aprobación del Presupuesto", así como cualquier otra medida gubernamental que altere las previsiones presupuestarias, a la que denominan "competencia presupuestaria del Gobierno"⁵⁹.

Sin definir propiamente la "función de gobierno"⁶⁰, E.

⁵⁸ SANCHEZ AGESTA, L.: "El sistema político de la Constitución española de 1.978. Ensayo de un sistema (Diez lecciones sobre la Constitución de 1.978)". Op. cit., pág. 224.

⁵⁹ ESTEBAN, J. de y LOPEZ GUERRA, L. (Con la colaboración de E. Espín y J. García Morillo): "El régimen constitucional español". Vol. 2. Op. cit., pág. 242.

⁶⁰ En opinión del autor la enumeración del artículo 97 de la Constitución no constituye una lista cerrada de las funciones del Gobierno en la Constitución española, considerando que la redacción del precepto parece concretar dos tipos de funciones: unas "de carácter político" que, según afirma, integran la función de gobierno; y otras "de carácter jurídico" que constituyen la función propiamente ejecutiva.

Sin embargo esta distinción de funciones conlleva, en última instancia, la diferenciación entre la "función de gobierno" y la "función ejecutiva", cuestión que estima "sumamente espinosa", en tanto que considera "imposible" definir una materia de gobierno, por lo que, afirma, parece más conveniente no establecer una distinción tajante entre ambas, en tanto el artículo 97 de la Constitución no define lo que es la "función de gobierno" sino que atribuye al Gobierno una serie de "funciones" y "competencias" (ALVAREZ CONDE, E.: "El régimen político español". 1 edición. Op. cit., págs. 263-264).

Esta consideración, que es mantenida por el autor en las sucesivas ediciones del "Régimen político español" resulta, sin embargo, sustancialmente reformada en el Volumen II: ("Los órganos constitucionales. El Estado autonómico"), del "Curso de Derecho constitucional español", donde se profundiza en la distinción entre "función de gobierno" y "función ejecutiva" analizando la

ALVAREZ CONDE considera que, junto a las funciones enumeradas en el artículo 97 de la Constitución, ésta atribuye al Gobierno una pluralidad de funciones y competencias que se concretan por su relación en la composición y el funcionamiento de otros órganos constitucionales.

Atendiendo a la enumeración contenida en el artículo 97 de la Constitución, estima que son funciones del Gobierno, la "dirección de la política interior y exterior"; la "dirección de la Administración civil y militar"; la "defensa del Estado"; la "función ejecutiva" y el "ejercicio de la potestad reglamentaria". Por su parte, las funciones del Gobierno en relación a otros órganos constitucionales, se concretan "en relación con la Jefatura del Estado" a través de la intervención gubernamental en la aprobación de Reales Decretos acordados en Consejo de Ministros y expedidos por el Rey (art. 62.e), y de la propuesta de nombramiento y separación de los altos cargos de la Administración de Estado; y, "en relación con el Parlamento", mediante la participación del Gobierno en el "ejercicio de la potestad legislativa" no sólo por ser un órgano constitucionalmente legitimado para el ejercicio de la iniciativa legislativa, sino también mediante la capacidad de "oponerse a las proposiciones de ley que supongan un aumento del gasto público".

Pero, además, al margen de la función legislativa de las Cortes Generales, el Gobierno ejerce con carácter "casi exclusivo" la actividad económica del Estado, que se manifiesta, afirma, en la "elaboración" de los Presupuestos Generales, la emisión de Deuda Pública y en el ejercicio de la planificación económica⁶¹.

Asimismo, considerando el artículo 97 de la Constitución como precepto que aglutina las funciones constitucionales del Gobierno, L. LOPEZ GUERRA, identifica junto a la "función ejecutiva" y a la "potestad reglamentaria" del Gobierno, una "función directiva", como función gubernamental cuyo ejercicio supone la interrelación de la actividad gubernamental con otros órganos del Estado, de tal modo que, si bien corresponde

posibilidad de admitir la vigencia en nuestro ordenamiento jurídico de la diferenciación entre actos políticos y actos administrativos.

De este modo, se adopta como único criterio de clasificación de las funciones del Gobierno la enunciación contenida en el artículo 97 la Constitución española, donde, aun sin alterar los caracteres con que habían sido definidas anteriormente, las funciones y competencias gubernamentales anteriormente agrupadas en el marco de las "funciones del Gobierno en relación con otros órganos constitucionales", pasan a integrarse en la categoría de la "función de dirección política", siendo concretada en idénticos términos la intervención del Gobierno en materia presupuestaria (ALVAREZ CONDE, E.: "Curso de Derecho constitucional español". Vol. II: "Los órganos constitucionales. El Estado autonómico". Madrid: Tecnos, 1.993, págs. 208-213).

⁶¹ALVAREZ CONDE, E.: "El régimen político español". 1 edición. Op. cit., págs. 267-268.

primariamente al Gobierno, no puede predicarse respecto de este órgano constitucional, su ejercicio en exclusiva. Desde tales premisas, la "función directiva" del Gobierno se manifiesta en la "dirección de la política interior", en la "dirección de la política exterior", en la "dirección de la defensa del Estado", y en la "dirección de la Administración civil y militar".

La posibilidad de configurar una específica "función gubernamental" deriva, según afirma, tanto de la regulación constitucional, como de la práctica cotidiana, donde resulta evidente que, si bien la "función ejecutiva" constituye una tarea esencial del Gobierno y sus distintos órganos, la actividad gubernamental rebasa los límites de la misma, ejerciendo funciones que no derivan de mandatos o iniciativas de otros órganos, sino "de la propia iniciativa" del Gobierno, como actividades que supone creación e innovación.

Concretamente, en el ámbito de la "dirección de la política interior" se expresa la capacidad del Gobierno, en ocasiones como monopolio, de la iniciativa frente a otros poderes del Estado, a través de la cual orienta y condiciona su actuación, y, en este sentido, "en relación al poder legislativo", afirma, es posible constatar la atribución al Gobierno del "monopolio de la iniciativa" del procedimiento parlamentario en relación a los Presupuestos Generales del Estado (art. 134.1)⁶².

Por su parte, J. DE ESTEBAN y P.J. GONZALEZ TREVIJANO definen la "función de gobierno" en un sentido amplio, en tanto que, según estiman, se concreta, tanto en el ejercicio de las actividades de dirección enumeradas en el artículo 97 de la Constitución a las que denominan "funciones políticas sustantivas", como en el marco de las denominadas "funciones políticas instrumentales", donde es posible diferenciar una "función normativa del Gobierno" que, en su vertiente de "función normativa compartida", incluye la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y la previsión de que toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación (art. 134 CE)⁶³.

No obstante, desde una perspectiva estrictamente material de las funciones del Gobierno en la Constitución española, también resulta configurada una actividad "política" o "directiva" gubernamental.

En este sentido, sin tomar como punto de referencia la "dirección de la política" a la que alude el artículo 97 de la Constitución, J.A. GONZALEZ CASANOVA considera como funciones

⁶²LOPEZ GUERRA, L.; ESPIN, E.; GARCIA MORILLO, J.; PEREZ TREMP, P. y SATRUSTEGUI, M.: "Derecho Constitucional". 2 edición. Volumen II: "Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado". Op. cit., págs. 165-168.

⁶³DE ESTEBAN, J. de y GONZALEZ-TREVIJANO, P.J.: "Curso de Derecho constitucional español". Vol. III. Op. cit., págs. 335-336.

del Gobierno, "**la función política**", donde se integran la "orientación y dirección de la política interior del Estado", la "dirección de la política exterior y participación, junto con el Rey, en el poder de hacer tratados" (arts. 93, 94.2), la "dirección de la defensa nacional" (art. 97); la "declaración de los estados de alarma, excepción y sitio" (art. 116), y los denominados "actos políticos referidos a las Comunidades Autónomas" (arts. 151.2.1º, art. 153,b) en relación al 150.2, art. 154, art. 155.2 y art. 161.2).

Asimismo, constituyen funciones del órgano gubernamental, en su opinión, "**la función legislativa**" (concretada en la facultad de dictar decretos-leyes y decretos legislativos, y en el ejercicio de la potestad reglamentaria); "**la función judicial**" (arts. 124.4 y 159.1); "**la función económica**" (arts. 131.2, 134.1 y 135.1); "**la función administrativa, civil y militar**" (art. 140); y "**la función constitucional**" (art. 166 en relación con el 87.1)⁶⁴.

Desde una perspectiva similar, J. LOPEZ CALVO identifica como funciones gubernamentales reconocidas en la Constitución, la "dirección de la política interior", cuyo ejercicio es desarrollado a través de una pluralidad de instrumentos que, en su opinión, se concretan en la "programación política"; en la "dirección de la política económica" a través de la denominada "función presupuestaria y planificación"; en "funciones arbitrarias", delimitadas como "actuación arbitral con relación a los derechos y deberes de los ciudadanos: referéndum consultivo y estados de alarma, excepción y sitio", como "actuaciones arbitrales con relación al resto de poderes públicos del Estado", y como "relaciones con las Administraciones territoriales".

Asimismo, constituyen instrumentos de la función de "dirección de la política interior", la "función de mantenimiento de la seguridad pública y de imponer sanciones"; la "participación en la función legislativa", articulada a través de la "iniciativa legislativa", los "decretos legislativos", y los "Decretos-leyes". En última instancia, se enumera en relación a esta función gubernamental "la facultad de realizar excepciones a la regla general impuesta por la ley", en aquellos supuestos en que existe habilitación legislativa.

Por otro lado, en opinión del autor precitado, también cabe enumerar como funciones propias del Gobierno, la "dirección de la política exterior"; la "dirección de la Administración civil"; la "dirección de la Administración militar y la defensa del Estado"; y el "ejercicio de la función ejecutiva"⁶⁵.

⁶⁴ GONZALEZ CASANOVA, J.A.: "Teoría del Estado y Derecho constitucional". Op. cit., págs. 499-500.

⁶⁵ LOPEZ CALVO, J.: "Organización y funcionamiento del Gobierno". Op. cit.,

En todo caso, cualquiera que sea la perspectiva adoptada en el análisis de las funciones del Gobierno y de las Cortes Generales en nuestro ordenamiento constitucional, las diferentes clasificaciones expuestas a título ejemplificativo expresan con singular nitidez la tendencia constatada en los ordenamientos contemporáneos por G. SILVESTRI, consistente en una "progresiva atomización de las funciones sustanciales y de los tipos formales" de donde deriva, afirma, la necesidad de "prescindir de toda correspondencia apriorísticamente establecida entre función y sujeto u órgano que la ejercita"⁶⁶.

Porque, en última instancia, en opinión de J. PEREZ ROYO, no sólo el Gobierno cumple "una función de tipo político", en tanto que las funciones parlamentarias en su conjunto, constituyen funciones "primariamente políticas" pudiendo constatarse una opción política, en la aprobación de una Ley, de unos determinados Presupuestos o de un determinado ejercicio de control de la acción de gobierno.

Sin embargo, mientras que la actividad política desarrollada por las Cámaras es "**circunscritable jurídicamente y limitable por tanto a priori**" por el constituyente a través de la regulación de los distintos procedimientos de ejercicio de las funciones parlamentarias, la dirección política del Gobierno, atribuida por el artículo 97 de la Constitución, constituye "una función política con todas sus consecuencias", es decir, "**no circunscritable jurídicamente a priori** con un mínimo de precisión", de donde deriva, afirma J. PEREZ ROYO, el "debilitamiento jurídico" del Gobierno en relación al Parlamento y al Poder Judicial⁶⁷.

pág. 292-364.

⁶⁶SILVESTRI, G.: Voz, "Poteri dello Stato (divisione dei)". Op. cit., pág. 708.

Esta correspondencia se encuentra, en opinión del autor precitado, tanto en la "geométrica, aunque insatisfactoria, construcción formal-sustancial", como en el "edificio barroco de las teorías funcionalistas compuestas más de excepciones que de reglas", en tanto que comparten como elemento de "continuidad, aparentemente ininterrumpido", la intención de hacer "coincidir a priori forma y sustancia" (SILVESTRI, G.: Voz, "Poteri dello Stato (divisione dei)". Op. cit., pág. 706), a través de afirmación de la "prevalencia sustantivo-formal del instituto parlamentario *lato sensu*" y, en última instancia, de la ley, como el "acto normativo primario del que dependen o derivan sustantivamente todos los demás" (MODUGNO, F.: Voz, "Poteri (divisione dei)". Op. cit., pág. 479), con total independencia, incluso, de la forma democrática del Estado, a través de la denominada por la doctrina italiana "función parlamentaria de dirección política", cuya formulación originaria perduró, "durante la dominación y crisis fascista", en la medida en que "imperturbablemente los constitucionalistas italianos conservaron su método y sistemática" (LUCAS VERDU, P.: "Paolo Biscaretti di Ruffia y la Ciencia italiana del Derecho Constitucional". Op. cit., pág. 36).

⁶⁷PEREZ ROYO, J.: "Curso de Derecho constitucional". Cuarta edición. Madrid: Marcial Pons, 1.997, págs. 590-591.

Desde tales premisas, la consideración de las funciones del Gobierno desde una perspectiva funcional, plantea el problema de la determinación de las funciones del Gobierno respecto de la Administración⁶⁸, en tanto que el artículo 97 de la Constitución configura al Gobierno como órgano director de la misma.

En este sentido, aunque según el tenor del artículo 2.1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (declarado vigente, en tanto entre en vigor la Ley del Gobierno, por el apartado 2 de la Disposición Derogatoria de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado), el "Jefe del Estado"⁶⁹, el Consejo de Ministros, las Comisiones Delegadas, el Presidente del Gobierno y los Ministros constituyen los "órganos superiores de la

⁶⁸ Aunque se suele aludir a una serie de "actividades administrativas" de los órganos constitucionales, su relación con la Administración Pública viene a ser establecida en términos de "estricta separación" en tanto ésta no participa en las funciones que desempeñan (LOPEZ CALVO, J.: "Organización y funcionamiento del Gobierno". Op. cit., págs. 62-63).

No obstante, E. GARCIA DE ENTERRIA y T.R. FERNANDEZ, afirman la posibilidad de distinguir, desde una perspectiva material, entre aquellas actividades administrativas ejercidas como complemento de la "función jurídica específica" que dichos órganos desempeñan como propia, y las que provienen de "organizaciones instrumentales de sostenimiento y apoyo" de las que tales órganos se dotan en garantía de su independencia (v.gr. el Consejo General del Poder Judicial y otros órganos similares creados en el Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas y en las propias Cámaras con competencias relativas a la administración del personal propio y a la gestión patrimonial de su sostenimiento)

De este modo, consideran que las primeras constituyen actividades materialmente administrativas aunque "no se trata de actos sometidos al Derecho administrativo", en tanto que tampoco lo son los actos que tales órganos constitucionales producen en el ejercicio de sus competencias, respecto de los cuales, las actividades administrativas tienen un carácter auxiliar y complementario. No obstante, en relación al segundo tipo de actividades administrativas, en virtud del artículo 24 de la Constitución, es posible afirmar la residenciabilidad en la jurisdicción contencioso-administrativa de las mismas cuando afecten a terceros (considerando por tales el personal propio al servicio de tales organizaciones, como otras personas, contratistas, expropiados, etc. perjudicados eventualmente por el funcionamiento de tales organismos) (GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R.: "Curso de Derecho administrativo". 7 edición. Op. cit., págs. 33-34).

Entre otros estudios específicos además de los citados, pueden mencionarse: RUBIO LLORENTE, F.: "Relaciones del Gobierno y la Administración con las Cortes". En "Gobierno y Administración en la Constitución". Vol. I. Op. cit., págs. 145-164, y SANTAMARIA PASTOR, J.A.: "Gobierno y Administración: Una reflexión preliminar". Op. cit., págs. 78-79).

⁶⁹ Previsión que debe ser entendida de acuerdo con las disposiciones constitucionales y, específicamente, los artículos 56 a 65, a partir de los cuales esta configuración del Monarca debe ser rechazada.

Administración", a la vista del propio artículo 97 del Texto Constitucional, en opinión de J.L. PEREZ FRANCESCH, resulta que el Gobierno, en tanto "director" de la Administración, se sitúa "fuera de ella o, al menos, en parte"⁷⁰.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha considerado en la Sentencia Núm. 16/1.984, de 6 de Febrero, que del propio Título IV de la Constitución española se desprende que el Gobierno "aparece diferenciado de la Administración propiamente dicha a la que dirige" (Fundamento Jurídico 3º)⁷¹.

Pero, al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional reconoce la interrelación entre Gobierno y Administración en el marco del "Poder Ejecutivo" en tanto que, según afirma en la Sentencia Núm. 204/1.992, de 26 de Noviembre, no cabe entender que "por Gobierno, el artículo 107 comprenda, en general, el llamado Poder Ejecutivo, incluyendo cualquier Administración pública, como hace, en cambio, el artículo 103 CE, pues Gobierno y Administración no son la misma cosa y están perfectamente diferenciados en el propio Título IV en que el artículo 107 se inserta" (Fundamento Jurídico 2º)⁷².

⁷⁰PEREZ FRANCESCH, J.L.: "El Gobierno". Op. cit., pág. 124.

⁷¹Asuntos: núms. 617 y 619/1.983 (acumulados) (Pleno). Ponente: Magistrado don Manuel Díez de Velasco (B.O.E., núm. 59, de 9 de Marzo). Por la que se resuelve el recurso de amparo presentado contra la resolución del Presidente del Parlamento de Navarra de 25 de Agosto de 1983 proponiendo al Rey la designación de Presidente del Gobierno de Navarra e impugnación en base al Título V de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional promovida por el Gobierno frente a dicha resolución.

En el mismo sentido, la Exposición de Motivos de la Ley Núm. 30/1.992, de 26 de Noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, afirma expresamente que "la Constitución recoge en su Título IV los principios que inspiran la actuación administrativa y garantizan el sometimiento pleno de su actividad a la ley y al Derecho, y configura al Gobierno de la Nación como un órgano eminentemente político que dirige la Administración y ejerce la potestad reglamentaria".

De este modo, afirma, frente a la consideración del Gobierno "que tuvo su origen en el régimen autocrático precedente", donde éste se reducía "al órgano superior en el que culmina la Administración del Estado y, en consecuencia, concibiéndolo como un mero apéndice o prolongación de la misma, con la que compartiría, en buena medida, su naturaleza administrativa", el artículo 97 de la Constitución descarta definitivamente esta interpretación y "recupera para el Gobierno el ámbito político de la función de gobernar, inspirada en el principio de legitimidad democrática", determinando nítidamente "los rasgos propios que definen al Gobierno y a la Administración como instituciones públicas constitucionalmente diferenciadas y los que establecen la subordinación de la Administración a la acción política de dirección del Gobierno".

⁷²Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2414/1991 (Pleno). Ponente: Magistrado don Carles Viver i Pi-Sunyer (B.O.E., núm. 207, de 23 de Diciembre). Por la que se resuelve la impugnación del artículo 23.2 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado, en relación con el artículo 22.3 de la misma Ley.

De este modo, según viene siendo comúnmente admitido por la doctrina, los Ministros tienen la doble condición de miembros del órgano gubernamental y, al mismo tiempo, configuran la cúspide de la organización administrativa pero, al mismo tiempo, el reconocimiento constitucional de la actividad directiva del Gobierno respecto de la Administración, permite configurar el "perfil" del Gobierno, no sólo como "parte de la Administración" sino, también, según estima F. GARRIDO FALLA, a través del "decisivo dato" de que ser el titular de la "función de gobierno", en el sentido, afirma, "aunque esto parezca una perogrullada", de que es el Gobierno "el que gobierna"⁷³.

No obstante, aunque con carácter general se reconoce que a través de la "función de gobierno" o de "dirección política" del Gobierno, es posible configurar en el marco constitucional según la tendencia constatada por L. LOPEZ GUERRA en el contexto europeo, "un ámbito de actuación gubernamental que excede de la función ejecutiva"⁷⁴, donde mayoritariamente queda encuadrada la intervención gubernamental en materia presupuestaria, los criterios a través de los cuales se alcanza la delimitación de una "función de gobierno", cuando existen, responden a muy distintos fundamentos.

Incluso, reconociendo en la función de "dirección política" de una posición preeminente del Gobierno, y en la intervención gubernamental determinada en el artículo 134.6 de la Constitución, una "posición reforzada" del mismo, en opinión de M. MARTINEZ SOSPEDRA, el régimen político configurado por la

⁷³GARRIDO FALLA, F.: "Artículo 97". En "Comentarios a la Constitución". Op. cit., pág. 1369.

En este sentido, el análisis de la diferenciación entre Gobierno y Administración ha dado lugar a una profusa literatura jurídica entre la que cabe mencionar, sin ánimo de exhaustividad, además de los análisis citados hasta el momento: BAENA DEL ALCAZAR, M. y otros: "La Administración en la Constitución". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.980; GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R.: "Curso de Derecho administrativo". 7 edición. Madrid: Cívitas, 1.995; GARRIDO FALLA, F.; BAENA DEL ALCAZAR, M.; y ENTRENA CUESTA, R.: "La Administración en la Constitución". Madrid, 1.980; JIMENEZ ASENSIO, R.: "Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones Públicas". Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 32, 1.992; PAREJO ALFONSO, L.: "Estado social y Administración Pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.983; PORRAS NADALES, A.: "Las relaciones entre el Gobierno y la Administración en la Constitución de 1.978". Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 34 (II), 1.992; ROYO VILANOVA, S.: "Estudio monográfico sobre Administración y Política". Revista de Administración Pública. Núm. 10, 1.958; SALA ARQUER, J.: "Las bases constitucionales de la Administración del Estado: Ley y Administración en la Constitución de 1978". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho". Vol. III. Madrid, 1.979.

⁷⁴LOPEZ GUERRA, L.: "La posición constitucional del Gobierno". En, VV.AA.: "Gobierno y Administración en la Constitución". Vol. I. Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, 1.988, pág. 24.

Constitución española de 1.978 permite su definición como "régimen demo-autoritario", según la denominación consagrada por K. Loewenstein respecto del "prototipo germano"⁷⁵.

⁷⁵MARTINEZ SOSPEDRA, M.: Aproximación al Derecho constitucional español. La constitución española de 1.978". Op. cit., págs. 196-207.

4. La identificación de una "función de gobierno" en la Constitución española.

Frente al concepto de gobierno utilizado mayoritariamente por la Ciencia política anglosajona, entendido como "acción política", es decir, como "dirección y guía" de los asuntos públicos, cuyo fundamento se encuentra en un análisis "no normativo" de la organización y funcionamiento de la organización estatal, la Ciencia del Derecho público continental, según afirma I. DE OTTO, "reposa sobre la juridificación del poder político, es decir, sobre la Constitución y la ley como fuentes legitimadoras de toda acción del Estado en sus diversos grados". En este sentido, resulta un rasgo propio de la tradición del Derecho público continental la tendencia a sustituir el concepto de Gobierno por el de ejecución o poder ejecutivo, como expresión de la supremacía de la ley y la "sumisión de todo el poder a ella", de tal modo que el concepto de gobierno "como función", aparece definido en contraposición al concepto de Derecho⁷⁶.

Desde tales premisas, la identificación en el artículo 97 de la Constitución de una "una *vis directiva* gubernamental", ha supuesto un intento de replantear el contenido y los límites de una "función de gobierno" no reconducible a las funciones estatales clásicas legislativa, ejecutiva y judicial, que se acomode a la configuración actual del órgano gubernamental. No obstante, aunque la diferenciación entre el "momento ejecutivo" y el "momento directivo" de la actividad gubernamental no resulta una cuestión "simple", pudiendo existir, incluso, ámbitos en los que su separación sea "altamente dudosa" por encontrarse indisolublemente enlazados los dos momentos, en opinión de L. LOPEZ GUERRA, esta diferenciación resulta "innegable".

Sin embargo, en la concreción del criterio a seguir para determinar la distinción entre estos dos momentos es posible constatar importantes "reticencias" por parte de la doctrina constitucionalista para admitir la existencia de una específica "función de gobierno".

Tales prevenciones de la doctrina constitucionalista no resultan injustificadas, por cuanto, precisamente desde la perspectiva de la afirmación de una autónoma "función de gobierno" definida, según L. SANCHEZ AGESTA, desde una perspectiva "puramente negativa", a través de la utilización de "una vía empírica relativamente simple", consistente en analizar de acuerdo con la Jurisprudencia aquellos casos en que el Gobierno no está sometido a una norma jurídica⁷⁷, fueron

⁷⁶DE OTTO, I.: "La posición constitucional del Gobierno". Op. cit., pág. 171.

⁷⁷SANCHEZ AGESTA, L.: "La función del Gobierno en la Constitución". Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. Núm. 56. 1.979, pág. 129.

admitidos en nuestro ordenamiento jurídico pre-constitucional de los denominados "actos de gobierno", o "actos de Estado"⁷⁸.

No obstante, el reconocimiento expreso de los "actos políticos del Gobierno" en la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 22 de Diciembre de 1.956⁷⁹,

⁷⁸Cuyo origen, partiendo de la diferenciación entre "gobierno y ejecución o administración" o, lo que es lo mismo, entre "Gobierno y Administración", cabe situar en "la jurisprudencia francesa", cuando, en 1.822, el Consejo de Estado "se declara incompetente en una reclamación", por considerar que se trata de una cuestión política, en la que la decisión corresponde exclusivamente al gobierno .

A partir de tal argumentación, la evolución del concepto de "acto político" deriva hacia "una concepción objetiva", en virtud de la cual el "acto de gobierno" se define en virtud de su objeto y su misma naturaleza . Desde este principio, la jurisprudencia "ha descrito como contenido de la función de gobierno una serie de actos", como "actos políticos", entre los cuales cabe señalar "los de relación entre los poderes constitucionales, especialmente la iniciativa, convocatoria, suspensión y disolución de las Cámaras y elecciones parlamentarias; relaciones exteriores; acciones de guerra; situaciones extraordinarias de necesidad; declaración del estado de sitio; medidas contra dinastías precedentes; expulsión; concesiones de nobleza; actos de gracia".

Sin embargo, la concreción de los "actos políticos" no responde a la aplicación jurisprudencial de criterios uniformes, de ahí que su carácter eminentemente casuístico trate de ser superado a través de la inclusión del "concepto de Gobierno dentro de una concepción total de la teoría del Estado" (R. Smend) y, posteriormente, y sobre esta base, a través de la especificación de una "función de gobierno en su integridad", tanto desde una perspectiva "objetiva", por "razón de la materia", como desde una perspectiva "subjetiva", por "razón del órgano" (C. Mortati), entendiendo que la función de gobierno "no es susceptible de ser embebida en el cuadro de los poderes tradicionales" (SANCHEZ AGESTA, L.: "Concepto jurídico del acto político". En, "Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano". Tomo II. Op. cit., págs. 189-192).

El análisis doctrinal del concepto de "acto político" o "acto de gobierno", resulta extraordinariamente profuso en la doctrina europea. Vid., al respecto, sin ánimo de exhaustividad: BARILE, P.: Voz, "Atto di governo". En, "Enciclopedia del Diritto". Vol. IV. Giuffrè, 1.959; CAPITANT, R.: "De la nature des actes de gouvernement". En, "Etudes juridiques offertes à Juillot de la Morandière". París: Dalloz, 1.964; CHELI, E.: "Atto politico e funzione d'indirizzo politico". Milán, 1.961; DARESTE: "La justice administrative en France". París: Durand, 1.862; DUEZ, P.: "Les actes de gouvernement". París: Sirey, 1.935; HAURIU, M.: "Précis de Droit administratif". París, 1.933; LAFERRIERE: "Traité de la jurisdiction administrative". París: Berger-Levaul et Cie., 1.896; MICHOU: "Des actes de gouvernement". En, "Annales de l'Enseignement Supérieur de Grenoble". Vol. I. 1.889; RANELETTI y AMORTH: Voz, "Atti di governo". En, "Nuovo Digesto Italiano", 1.937; Voz, "Atti politici (o di governo)". En, "Novissimo Digesto Italiano". I, 2, 1.958.

⁷⁹En opinión de L. SANCHEZ AGESTA, "la expresión *actos políticos del Gobierno*" resulta "más amplia que la mera referencia al *acto de gobierno*" pero, desde un punto de vista orgánico, resulta "más restringida, puesto que se precisa un sujeto determinado de la Administración pública, el Gobierno".

Entendida desde una perspectiva material, la extensión del concepto de

considerado por L. SANCHEZ AGESTA como uno de los contenidos "más relevantes de esta ley"⁸⁰, tiene lugar, a diferencia del Derecho comparado, donde la doctrina y la jurisprudencia han tratado de distinguir entre "acto de gobierno" y "acto administrativo discrecional, en función de los tradicionales recursos galos de desviación de poder"⁸¹, desde una perspectiva más amplia, planteando la cuestión "en su propia raíz", es decir, en una diferenciación del "acto político y del acto administrativo"⁸².

"actos políticos del Gobierno" se manifiesta en la posibilidad de que éste "puede realizar actos que rebasen la función de gobierno", como es el caso, afirma el autor precitado, de "los actos constituyentes", que "son actos políticos que pueden ser realizados por el Gobierno, pero que no son función de gobierno" ("Concepto jurídico del acto político". En, "Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano". Tomo II. Op. cit., págs. 194-195).

⁸⁰ SANCHEZ AGESTA, L.: "El concepto jurídico del acto político (Los nuevos límites de la jurisdicción contencioso-administrativa)". En, "Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano". Tomo II. Madrid: Instituto Editorial Reus, 1.959, pág. 183.

⁸¹ Cuyo enjuiciamiento por los Tribunales Contencioso-administrativos también era previsto por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en base a su definición, según señala S. ROYO VILANOVA, como "el ejercicio de actividades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico", de tal modo que "la jurisdicción contencioso-administrativa tendrá la facultad de interpretar las leyes que han concedido poderes a los órganos y autoridades administrativas, determinando el fin para el que les han sido otorgados" (ROYO VILANOVA, S.: "Principales innovaciones de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 22 de Diciembre de 1956". En, "Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano". Tomo II. Op. cit., págs. 285-286). Vid. asimismo, el comentario general de la Ley de GASCON Y MARIN, J.: "La nueva Ley de lo Contencioso-Administrativo". En, "Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano". Tomo II. Op. cit., págs. 29-38).

⁸² SANCHEZ AGESTA, L.: "El concepto jurídico del acto político (Los nuevos límites de la jurisdicción contenciosa administrativa)". Op. cit., pág. 184.

De este modo, en opinión del autor, "la nueva ley ha marcado ya de una manera definida la frontera natural de esta discriminación, fundándola en una desintegración del poder ejecutivo en sus dos funciones lógicas: gobierno o acción política y administración" y, de este modo, "los límites de la jurisdicción contenciosa administrativa están ya fijados en las lindes de la Administración pública (salvo algunas excepciones que excluye la ley)".

Así, a tenor del artículo 1º de la nueva Ley, "la Jurisdicción contenciosa administrativa comprende los actos de la Administración pública sujetos al Derecho administrativo y las disposiciones de categoría inferior a la Ley", mientras que el artículo 2º, "confirma este principio declarando al margen de esta jurisdicción las cuestiones de índole civil o penal (o las que se atribuyan por ley a la jurisdicción social) y las cuestiones que se susciten en relación con los *actos políticos del Gobierno*" ("El concepto jurídico del acto político (Los nuevos límites de la jurisdicción contenciosa administrativa)". Op. cit., pág. 188).

Esta distinción encontró su traducción en la denominada "teoría del poder como proceso de decisión"⁸³, donde es posible encontrar, con carácter previo a la formulación de la decisión como "acto jurídico", una serie de "actos políticos" que en el marco constitucional, se definen como "*funciones políticas del Estado*" y donde es posible situar la "función de gobierno", entendida como "*un poder de decidir discrecionalmente para el bien público*". En todo caso, el carácter discrecional define "sólo parcialmente" la función de gobierno, por cuanto en esta función está comprendido casi todo el contenido del proceso de formación de la decisión, es decir, "la recepción de demandas, la audiencia de intereses, la ponderación de resoluciones alternativas y la proposición articulada en un proyecto de ley de una decisión"⁸⁴.

No obstante, la aprobación de la Constitución española de 1.978 supone, según afirma de M.A. APARICIO PEREZ, la derogación del artículo 2.b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, considerando que, según resulta del "juego" del artículo 9.1 del Texto Constitucional con el "principio de la vinculación activa" de la Administración a la Ley, más "la garantía constitucional del principio de legalidad" del propio artículo 9.3º y "la dicción del principio general sentado en el art. 24", la Constitución española configuran un "substrato o plataforma" que impide la sustraer cualquier tipo de acto gubernamental al imperio de la Constitución y de la Ley⁸⁵.

⁸³ SANCHEZ AGESTA, L.: "Principios de Teoría política". 6 Edición revisada. Madrid: Editora Nacional, 1.976, pág. 437.

⁸⁴ SANCHEZ AGESTA, L.: "Principios de Teoría política". Op. cit., págs. 442-443.

En este sentido, a juicio del autor precitado, la "función de gobierno" comprende: 1º. "Todos los actos que tienden a establecer una *orientación* determinada de la actividad del poder público", así como "*impulsando* (...) la acción de todos los órganos del Estado y estableciendo el programa y las normas de su actuación" que, desde el punto de vista jurídico-constitucional, afirma, se concreta en "la *iniciativa legislativa*" y, en ocasiones, en "las *declaraciones*" del "jefe o presidente del gobierno ante un parlamento o asamblea sobre su programa"; 2º. "Los actos que afectan a las relaciones internacionales del Estado, como por ejemplo la negociación de tratados, el reconocimiento de gobiernos, o los actos de representación que se traducen en acreditar y recibir embajadores o representantes"; 3º. "Los actos que afectan al *equilibrio* de los diversos *poderes* constitucionales, como, por ejemplo, el derecho de disolver las Cámaras, o de pedir una segunda deliberación, o de vetar una ley, o someterla a referéndum, o impugnar su constitucionalidad"; 4º. "Los actos que proveen situaciones *excepcionales* o extraordinarias de la vida del Estado y previenen, preparan o aseguran un *riesgo* de orden constitucional desde calamidades públicas a situaciones de excepción de orden público, o de guerra", y 5º. "La *defensa* exterior o interior, con el problema conexo del mando del Ejército" ("Principios de Teoría política". Op. cit., págs. 443-444).

⁸⁵ APARICIO PEREZ, M.A.: "Hacia una nueva figura de actos políticos del Gobierno?". En, "El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de

De este modo, entendiendo afectado el artículo 2.b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa por la Disposición Derogatoria Tercera de la Constitución española, en su opinión, el problema reside, en primer término, en determinar si ha desaparecido como tal "la categoría de acto político"⁸⁶ y, en este sentido, afirma, a la luz del Texto Constitucional, efectivamente aparecen una serie de actos que derivan de la función gubernamental que "no parece que sean susceptibles de control jurisdiccional ordinario", convirtiendo la polémica doctrinal acerca de los "actos políticos del Gobierno" en un "problema semántico" que hace referencia a la consideración de la posibilidad de que el Gobierno pueda "producir actos que no tengan naturaleza jurídica" y que, por tanto, queden excluidos de cualquier control jurisdiccional⁸⁷.

Desde una perspectiva estrictamente jurídico-constitucional, la normatividad del Texto Constitucional impide una definición de la función de gobierno al modo tradicional, "como ausencia de derecho, como actividad no normada" y, en todo caso, aunque podría establecerse "una diferencia de grado" de normación entre las distintas actividades de gobierno, de ella no se deriva ninguna diferencia "jurídicamente esencial"⁸⁸, pudiéndose "descartar", a juicio de L. LOPEZ GUERRA, la ajuridicidad o incuestionabilidad jurídica *a priori* de cualquier acto de un poder público, y, consiguientemente, del Gobierno".

El problema consistirá, por el contrario, en determinar el marco de amplitud o libertad de movimientos permitido al órgano gubernamental "dentro de los parámetros constitucionales (o de otro orden)"⁸⁹, a través del cual se concretará el control jurisdiccional de los mismos, sin necesidad de una invocación de "la excepción del carácter político" de determinados actos

Autonomía". Op. cit., págs. 189-190. En el mismo sentido se pronuncian GARCIA DE ENTERRIA, E. y TOMAS-RAMON FERNANDEZ: "Curso de Derecho Administrativo". Vol. I. Op. cit., pág. 555.

⁸⁶En este sentido, M. BAENA DEL ALCAZAR, partiendo de la aceptación de la categoría de los "actos políticos del Gobierno", consideraba conveniente, ante la futura aprobación de la Constitución española de 1.978, "que la Constitución formulase, al menos, una declaración genérica de los actos de Gobierno" ("Los actos políticos del Gobierno en el Derecho español". Madrid: Servicio Central de Publicaciones. Presidencia del Gobierno, 1.978, pág. 111).

⁸⁷APARICIO PEREZ, M.A.: "Hacia una nueva figura de actos políticos del Gobierno?". En, "El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía". Op. cit., págs. 190-191.

⁸⁸DE OTTO, I.: "La posición constitucional del Gobierno". Op. cit., págs. 172-173.

⁸⁹LOPEZ GUERRA, L.: "La posición constitucional del Gobierno". Op. cit., pág. 26.

del Ejecutivo⁹⁰.

En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido la existencia de actuaciones gubernamentales "jurídicamente discrecionales, dentro de los límites constitucionales", respecto de las cuales "el Tribunal no podrá sin traspasar las fronteras de su función, y a la vez, de su responsabilidad, inmiscuirse en la decisión de gobierno, pues si así se hiciera quedarían alterados los supuestos del orden constitucional democrático" (Sentencia Núm. 111/1.983, de 2 de Diciembre. Fundamento Jurídico 5º)⁹¹.

La admisibilidad constitucional de una actividad discrecional del Gobierno no susceptible de control desde una perspectiva estrictamente jurídica resulta singularmente expresiva en la consideración por el Tribunal Constitucional del supuesto de hecho que, según el tenor del artículo 86.1 de la Constitución, permite al Gobierno aprobar Decretos-leyes.

Así, en el Fundamento Jurídico 3º de la Sentencia Núm. 6/1.983, de 4 de Febrero, la circunstancia de "extraordinaria y urgente necesidad" ha sido considerada por el Tribunal Constitucional como "necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes"⁹².

No obstante, la discrecionalidad reconocida respecto de la valoración por el Gobierno de la concurrencia de las circunstancias constitucionalmente exigidas para la adopción de Decretos-leyes, no resulta ilimitada, en tanto que, según estima el Tribunal Constitucional en la Sentencia Núm. 29/1.982, de 31 de Mayo, el margen de discrecionalidad de los órganos gubernamentales a tal efecto, no excluye que el Tribunal, "en supuestos de uso abusivo o arbitrario", pueda

⁹⁰ LOPEZ GUERRA, L.: "Funciones del Gobierno y dirección política". Documentación Administrativa. Núm. 215. Julio-Septiembre, 1.988, págs. 39-40.

⁹¹ Recurso de inconstitucionalidad núm. 116/1983 (Pleno). Ponente: Magistrado don Jerónimo Arozamena Sierra (B.O.E., núm. 298, de 14 de Diciembre). Por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad planteado por don José María Ruíz Gallardón, como representante y comisionado de 54 Diputados más, contra el Real Decreto-ley 2/1983, de 23 de febrero, sobre expropiación, por razones de utilidad pública e interés social, de los Bancos y otras sociedades que componen el Grupo "Rumasa S.A.", y, por extensión contra la corrección de errores del mencionado Decreto-ley.

⁹² Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 19 y 20/1982 (Pleno). Ponente: Magistrado don Luis Díez Picazo (B.O.E., núm. 58, de 9 de Marzo). Cuestiones de inconstitucionalidad promovidas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Albacete, en relación con la Disposición transitoria segunda, letra b), del Real Decreto-ley de 20 de julio de 1979, sobre medidas urgentes de financiación de las Haciendas Locales.

"rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad" (Fto. Jco. 3º)⁹³.

Porque, según afirma A. SAIZ ARNAIZ, "la politicidad, o discrecionalidad en grado máximo", de la actividad gubernamental no debe ser identificada "por la ausencia de todo límite", por cuanto éste deriva de la propia "Constitución rígida"⁹⁴, a partir de la cual, la afirmación de la no justiciabilidad de los actos de dirección política, "no significa, o no puede significar que éstos se produzcan o puedan producirse, al margen del Derecho"⁹⁵.

De este modo, el problema que plantean "las competencias constitucionales y los actos políticos", en opinión de L.M. DIEZ-PICAZO, se concreta en la delimitación, caso por caso, de su "elemento finalista", con separación de los demás elementos (procedimiento, forma, etc.) que, en cambio, "sí son reglados". Únicamente por la infracción de estos últimos es posible "tachar de antijurídico un acto político o de ejercicio de una competencia constitucional", mientras que, por el contrario, en su elemento causal "no cabe valoración jurídica" alguna, quedando sometido su enjuiciamiento a criterios de oportunidad y, por tanto, a la responsabilidad política⁹⁶.

En este sentido, en la Sentencia de 2 de Octubre de 1.987, el Tribunal Supremo reconoce en el Fundamento de Derecho tercero que "la cuantía de los presupuestos de cada Administración, su distribución y la consignación de las cantidades necesarias para que los servicios de sus respectivas competencias estén dotados de los medios personales,

⁹³Recurso de inconstitucionalidad núm. 238/1981 (Pleno). Ponente: Magistrado don Manuel Díez de Velasco Vallejo (B.O.E., núm. 153, de 28 de junio). Por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por 54 diputados contra el Real Decreto-ley 10/1981, de 19 de junio, sobre Inspección y Recaudación de la Seguridad Social.

⁹⁴SAIZ ARNAIZ, A.: "El Gobierno y la dirección de la política". Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 34. Vol. II, 1.992, pág. 190.

⁹⁵SAIZ ARNAIZ, A.: "El Gobierno y la dirección de la política". Op. cit., pág. 199.

De este modo, el Gobierno no monopoliza la producción de actos de carácter "político", siendo admisibles, tal y como ha sido puesto de manifiesto en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, respecto de otros Poderes Públicos y, singularmente, el Parlamento (En este sentido, pueden consultarse, entre otros, los análisis de EMBID IRUJO, A.: "Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisdicción contencioso-administrativa". Revista de las Cortes Generales. Núm. 13, 1.988; y, SAINZ MORENO, F.: "Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa". Revista de Administración Pública. Núm. 115, 1.988).

⁹⁶DIEZ-PICAZO, L.M. : "La estructura del Gobierno en el Derecho español". Op. cit., pág. 46.

financieros y materiales que posibiliten una prestación eficiente, es una actividad netamente política, cuyo control y, en su caso, exigencia de responsabilidad tiene lugar por los cauces políticos"⁹⁷.

El carácter "teleológicamente libre" de las actuaciones políticas gubernamentales impide, en abstracto, imaginar supuestos en que se dieran las condiciones de procedibilidad exigibles en las vías judiciales ordinarias, de tal modo que, según estima L. LOPEZ GUERRA, desde una perspectiva procesal, difícilmente podría tener lugar "el enjuiciamiento jurisdiccional" de determinados actos del Gobierno.

Sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que, dándose al menos "una apariencia razonable de legitimación del actor (como titular de un interés jurídicamente protegible y presuntamente dañado)" sea posible verificar si, efectivamente, como consecuencia de una actuación gubernamental de dirección política, han resultado afectados o lesionados derechos o intereses de terceros y, en última instancia, si la lesión puede ser considerada como ilegítima. Porque, en todo caso, en virtud del carácter taxativo con que se pronuncia el artículo 24 de la Constitución, el derecho o interés legítimo invocado, no puede quedar desprovisto de tutela judicial atendiendo a un "supuesto o real carácter político de la acción gubernamental"⁹⁸.

En este sentido, además del supuesto analizado en relación a la interpretación jurisprudencial de la posible lesión del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva derivado de la actuación negligente del Gobierno respecto de la inclusión de los créditos presupuestarios que permitan la ejecución de sentencias condenatorias de la Administración, este límite del carácter político de determinados actos del Gobierno ha sido reconocido con carácter general por el Tribunal Constitucional.

Así, en la Sentencia Núm. 63/1.983, de 20 de Julio, considera que "una actividad política, productora en sí de una violación de derechos o libertades" se encontraría "sujeta al amparo constitucional y, previamente, al control por la vía de la Ley 62/1.978, atribuida también a la jurisdicción contencioso-administrativa" considerando que el objeto de la queja formulada por los demandantes, consistente en "no haber hecho uso el Gobierno de la iniciativa legislativa o por no haber secundado otras iniciativas tendentes a un régimen de amnistía de los militares de mayor equiparación al otorgado a

⁹⁷Contencioso-Administrativo (Sala 5). Ponente: Excmo. Sr. D. César González Mallo. Recurso interpuesto al amparo de la Ley 62/78 por los Colegios de Abogados del Señorío de Vizcaya, Alava y San Sebastián, contra la resolución denegatoria presuntamente del Consejo de Ministros de la reclamación formulada en 30 de julio de 1986, sobre dotación de medios personales y materiales a la Administración de Justicia del País Vasco.

⁹⁸LOPEZ GUERRA, L.: "Funciones del Gobierno y dirección política". Documentación Administrativa. Op. cit., págs. 39-40.

los funcionarios civiles" (Fundamento Jurídico 7º)⁹⁹.

Esta interpretación viene a ser aplicada, asimismo, en la Sentencia Núm. 220/1.991, de 25 de Noviembre, en relación a las actuaciones políticas del Gobierno en el marco de sus relaciones con el Parlamento considerando que, si bien una obstaculización al ejercicio de las facultades que integran la función parlamentaria provenientes de los propios órganos de las Cámaras son, en principio, susceptibles de recurso de amparo, las "respuestas o actuaciones" del Gobierno en réplica al ejercicio de los derechos parlamentarios constituyen, primariamente, "ejercicio de funciones gubernamentales propias", susceptibles de control político y parlamentario -y, en última instancia, electoral-, "pero no revisables" genéricamente a partir de criterios de "corrección jurídica" (Fundamento Jurídico 5º)¹⁰⁰.

No obstante, las reformas legales emprendidas en la actualidad a través del Proyecto de Ley del Gobierno¹⁰¹ y del Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa¹⁰², actualmente en fase de tramitación parlamentaria, expresan una profunda desconfianza respecto de la actividad política gubernamental y, en este sentido, se contempla específicamente en el artículo 26 del Proyecto de Ley del Gobierno, el "control de los actos del Gobierno".

En primer término, el apartado 1º del citado precepto dispone que el Gobierno "está sujeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico en toda su actuación", resultando superfluo a la luz de la disposición general establecida en el artículo 9.1 de la Constitución, en tanto que no cabe excluir al Gobierno de la referencia constitucional a "los poderes públicos" en el ejercicio de cualesquiera

⁹⁹Recurso de amparo núm. 500/1982 (Sala Segunda). Ponente: Magistrado don Jerónimo Arozamena Sierra (B.O.E., núm. 189, de 9 de Agosto). Por la que se deniega el amparo promovido por la "Asociación de Aviadores de la República" respecto de la denegación presunta de peticiones dirigidas al Consejo de Ministros, en escrito del 28 de junio de 1.982, sobre reconocimiento de derechos de los aviadores y militares integrados en dicha Asociación, contra la que se formuló ante el Tribunal Supremo (Sala Tercera) recurso contencioso-administrativo, terminado por sentencia del 2 de diciembre de 1.982).

¹⁰⁰Recurso de amparo núm. 524/1989. (Sala 2). Ponente: Magistrado don Eugenio Díaz Eimil (B.O.E., núm. 312, de 30 de Diciembre). En la que se deniega el amparo solicitado frente a la contestación negativa por el Gobierno Vasco, a través de la Mesa del Parlamento, a pregunta formulada por Euskadiko Ezkerra, sobre el destino de gastos reservados).

¹⁰¹Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 27-1, de 23 de Enero de 1.997.

¹⁰²Proyecto de Ley Núm. 121/000068, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. VI Legislatura. Serie A: Proyectos de Ley. Núm. 70-1, de 18 de Junio de 1.997.

funciones y competencias constitucionalmente atribuidas.

Pero, además, según declara en su Exposición de Motivos, "de conformidad con lo establecido por nuestra Constitución y por nuestra jurisprudencia constitucional y ordinaria, con la finalidad de garantizar el control jurídico de toda la actividad del Gobierno en el ejercicio de sus funciones", el artículo 26 del Proyecto de Ley del Gobierno establece el sometimiento de "todos los actos y omisiones del Gobierno" al control político de las Cortes Generales (apartado 2º). Asimismo, los actos del Gobierno y de los órganos y autoridades regulados en el citado Proyecto de Ley, "son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, de conformidad con lo dispuesto en su ley reguladora" (apartado 3º), y, en última instancia, determina que la actuación del Gobierno "es impugnable ante el Tribunal Constitucional en los términos de la Ley Orgánica reguladora del mismo" (apartado 4º).

La ausencia de una diferenciación, en el sentido en que ha sido examinada, entre el carácter normado de los actos del Gobierno (y de todos los poderes públicos) y la justiciabilidad de los mismos, a partir de la cual E. GARCIA DE ENTERRIA reivindicaba en su momento un "Estado de Derecho" como un "Estado de justicia", en el sentido de "justicia judicial plenaria"¹⁰³, viene a ser expresada con singular nitidez en la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En este sentido, declara que el sometimiento pleno de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, como "verdadera cláusula regia del Estado de Derecho", resulta "incompatible con el reconocimiento de cualquier categoría genérica de actos de autoridad -llámense actos políticos, de Gobierno, o de dirección política- excluida per se del control jurisdiccional". De este modo, considera un "contrasentido" que una Ley "que pretende adecuar el régimen legal de la Jurisdicción Contencioso-administrativa a la letra y al espíritu de la Constitución, llevase a cabo la introducción de toda una esfera de actuación gubernamental inmune al Derecho".

La citada Exposición de Motivos parece expresar la voluntad de suprimir la categoría de los "actos políticos" a partir de la consideración de que "el propio concepto de acto político se halla hoy en franca retirada en el Derecho Público europeo". Pero, además, significativamente, afirma que "los intentos encaminados a mantenerlo, ya sea delimitando genéricamente un ámbito en la actuación del Poder ejecutivo regido sólo por el Derecho constitucional, y exento del control de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ya sea estableciendo una lista de supuestos excluidos del control judicial, resultan inadmisibles en un Estado de Derecho".

¹⁰³GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)". Revista de Administración Pública. Núm. 38. Mayo-Agosto, 1.962, págs. 204-205.

No obstante, al margen de las consideraciones que pudieran desprenderse de las declaraciones contenidas en la Exposición de Motivos del citado Proyecto de Ley, la regulación concreta del control por la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos del Gobierno, viene a encuadrarse en el marco de las consideraciones doctrinales y jurisprudenciales que han sido examinadas, determinando en el artículo, el artículo 2,a) del citado Proyecto de Ley la competencia del "orden jurisdiccional contencioso-administrativo", únicamente respecto de las "cuestiones que se susciten" en relación con "la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales, el control de los elementos reglados y la determinación de las indemnizaciones que fueren procedentes, todo ello en relación con los actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualesquiera que fuese la naturaleza de dichos actos".

En todo caso, en opinión de L. LOPEZ GUERRA, la "tajante" atribución al Gobierno, en el primer inciso del artículo 97 de la Constitución, de la dirección de la política interior y exterior, no puede ser entendida en la Constitución española desde un punto de vista material, como "un ámbito propio de poder" en virtud del cual, -en el sentido expresado por la doctrina americana a través de los "resunting powers", o de la doctrina alemana, de las "competencias Kraft Natur der Sache"-, el Gobierno pudiera desarrollar determinadas actuaciones, "sin necesidad de habilitación de otros órganos", o de que "sólo el Gobierno podría llevarlas a cabo".

Ciertamente, no cabe descartar que se presenten situaciones en que resulte necesaria, ante la existencia de un vacío normativo, una acción estatal que, " por la naturaleza de las cosas ", requiriese la actuación del Poder ejecutivo, cuyos límites provendrían, además de las prescripciones constitucionales, de la reserva de ley, en tanto que "no podría incidir en ámbitos reservados a la ley", y en "la primacía de la ley, por otro", descartando la posibilidad de "la actuación contra legem"¹⁰⁴.

¹⁰⁴ LOPEZ GUERRA, L.: "Funciones del Gobierno y dirección política". Op. cit., págs. 25-27.

En este sentido, la admisión de la categoría de los "reglamentos independientes" o "autónomos" debe tomar en consideración, según afirma F. BALAGUER CALLEJON que, si bien constituyen disposiciones normativas directamente incardinadas a la Constitución, también se encuentren vinculados a la ley, cuya ausencia constituye el criterio que determina "su validez" y, en última instancia, al bloque de la legalidad ("Fuentes del Derecho". Vol. II: "Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos". Op. cit., 167).

El análisis de la admisibilidad constitucional de los "reglamentos independientes" y de las condiciones de su vigencia en nuestro ordenamiento jurídico, ha sido objeto de un profuso análisis doctrinal donde las conclusiones alcanzadas al respecto derivan de la previa definición de la "reserva de ley", y de consideración de la "primacía o preferencia" de la ley en nuestro ordenamiento jurídico.

En todo caso, el obstáculo de mayor entidad que presenta una identificación material de la "función directiva" en el artículo 97 de la Constitución, deriva de la exclusión "a priori", de un conjunto de materias como propias de la competencia de otros órganos y, en consecuencia, la intervención del Gobierno en todo aquello atribuido específicamente a un órgano constitucional que implicara una actividad de dirección política.

Esta consideración resultaría contradictoria con el "principio de primacía de la ley", constriñendo la actuación del Poder legislativo, a las materias que no implicaran un poder de dirección política que carece, a juicio de L. LOPEZ GUERRA, de fundamento constitucional desde la perspectiva de que, "una cosa es la acción gubernamental en ausencia de ley, y otra es que esa acción *excluya* la del Poder Legislativo, sin apoyatura constitucional explícita"¹⁰⁵.

No obstante, sin pretensión de exhaustividad, pueden señalarse los estudios de: BAÑO LEON, J.M.: "Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)". Madrid: Cívitas. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1.991, págs. 163 y ss; BERMEJO VERA, J.: "Las fuentes del Derecho en la Constitución de 1.978". En, M. RAMIREZ (ed.): "Estudios sobre la Constitución española de 1.978". Zaragoza: Pórtico, 1.979, págs. 235-255; CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L. y GOMEZ-FERRER MORANT, R.: "La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución". Revista de Administración Pública. Núm. 87. Septiembre-Diciembre, 1.978, págs. 161-204; GALLEGO ANABITARTE, A. y MENENDEZ REXACH.: "Artículo 97". En "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1.978". Tomo VIII: "Artículos 97 a 112". Madrid: EDERSA, 1.985; GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la ley en la Constitución española". Op. cit., pág. 71 y ss.; GOMEZ-FERRER MORANT, R.: "La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho". Vol. I. Madrid: Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, 1.979, págs. 120 y ss.; GONZALEZ SALINAS, J.: "Notas sobre algunos de los puntos de referencia entre ley, reglamento y acto administrativo". Revista de Administración Pública. Núm. 121, 1.990, págs. 159 y ss.; LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: "Observaciones en torno a los límites de la potestad reglamentaria del Gobierno". En "El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía". Op. cit., págs. 163-184; OTTO, I. de: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". Op. cit., págs. 214 y ss.; PEREZ ROYO, J.: "Las fuentes del Derecho". Madrid: Tecnos, 1.988, págs. 135-142; RUBIO LLORENTE, F.: "Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (Sobre el problema del concepto de ley en la Constitución)". Revista de Administración Pública. Núm. 100-102, págs. 417-432, y "El principio de legalidad". Revista Española de Derecho Constitucional. Año 13. Núm. 39. Septiembre-Diciembre, 1.993, págs. 9-42, y TORNOS MAS, J.: "La relación entre la ley y el reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional". Revista de Administración Pública. Núm. 100-102, 1.982, págs. 502 y ss.

¹⁰⁵ Idéntica conclusión resulta admitida por I. DE OTTO, a través de la imposibilidad de incorporar "una función materialmente definida a una clasificación de funciones que responde a criterios histórico-tradicionales", cuyos elementos definitorios derivan de "los diversos grados de la creación normativa y, en cualquier caso, sin relación con los contenidos" ("La posición

De este modo, la discusión acerca de la existencia de "actos políticos" del Gobierno tras la aprobación de la Constitución española de 1.978, debe plantearse, según estima J.L. PEREZ FRANCESCH, partiendo de la consideración de una "actividad material, de impulso e iniciativa en el funcionamiento del sistema político" que encuentra su traducción mediante "el ejercicio de las potestades legislativas, ejecutivas y judiciales del Estado", cuyo fundamento se encuentra en el propio Texto Constitucional que "la condiciona y delimita"¹⁰⁶ y, cuya traducción jurídica no consiste sino en "actos constitucionales" sujetos, en los términos expresados, a un control jurisdiccional y a un control parlamentario atendiendo al carácter de sus elementos, sin que sea posible configurar a partir de los mismos una específica función considerada como propia del Gobierno.

En este sentido, es posible identificar en la regulación constitucional y legal de la intervención del Gobierno en la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos Generales del Estado, la existencia de elementos reglados, susceptibles de control jurisdiccional y, en última instancia, un juicio de constitucionalidad respecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en aquellos aspectos predeterminados constitucionalmente, así como elementos sujetos al control parlamentario.

constitucional del Gobierno". Op. cit., pág. 174).

¹⁰⁶PEREZ FRANCESCH, J.L.: "El Gobierno". Op. cit., pág. 84.

5. La posición constitucional del Gobierno.

a) La posición del Gobierno en el sistema parlamentario.

La imposibilidad de localizar la titularidad y el ejercicio de la dirección política en un órgano determinado, así como la heterogeneidad de las actuaciones que engloba, conduce a la negación de la existencia de una "función directiva", dotada de especificidad frente a las tradicionales funciones legislativa, ejecutiva y judicial, definiendo la "dirección política" como una "actividad consistente en el establecimiento de los fines fundamentales de la acción estatal, que compete a los órganos políticos¹⁰⁷ y que implica, en última instancia, la traducción al plano jurídico de las opciones políticas de las fuerzas de la mayoría del gobierno"¹⁰⁸.

En este sentido, aunque redimensionados en la estructura y contenidos del Estado democrático pluralista, la actividad de dirección política, comparte un conjunto de rasgos comunes con la teoría francesa de los "actos políticos" que resulta de la jurisprudencia del Conseil d'Etat, con el concepto de "función de gobierno" elaborado por la doctrina iuspublicista alemana y

¹⁰⁷En este sentido, H. HELLER estimaba como "político" aquel poder que, dentro del Estado, "dirige o conduce, no al que ejecuta" y, más concretamente, "en el Estado de Derecho con división de poderes sólo vale propiamente como política la actividad del Estado que tiene carácter dispositivo" mientras que, por el contrario, "no se considera como política, o al menos no se la considera en el mismo grado, a la ejecución que actúa sobre la base de las disposiciones de aquélla". De este modo, la actividad política queda circunscrita al Gobierno y al Parlamento, sin que sea posible predicar este carácter respecto de actividad de la Administración ni de la Justicia. No obstante, aunque estrechamente relacionados conceptual y prácticamente, los términos de política y Estado, según estima, no deben ser identificados, en tanto que junto al Estado, también desarrollan actividad política "los grupos políticos intraestatales o interestatales", tales como los partidos, las alianzas, y otra serie de asociaciones cuya función en sí no es propiamente política como es el caso de las asociaciones de obreros y de empresarios ("Teoría del Estado". México: Fondo de Cultura Económica, 1.987, págs. 222-223).

¹⁰⁸La posibilidad de que la actividad de dirección política se traduzca en actos jurídicos "productores de efectos jurídicos inmediatos" permite considerar, a juicio de C. VIVER PI-SUNYER, que, si bien no es posible identificar en relación a los mismos una función específica, "sí pueden constituir una actividad jurídica con entidad propia", susceptibles de ser identificados en base a criterios formales y materiales, en el mismo sentido en que "de hecho se definen hoy las funciones estatales", con carácter excluyente respecto de las funciones estatales clásicas ("Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas". En "El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía". Op. cit., pág. 314).

con la teoría italiana del "indirizzo político", consistentes en la relación que manifiestan con la determinación de los "fines del Estado", la tendencial búsqueda de la "unidad de actuación" de sus órganos y, en última instancia, la pretensión de "supervivencia" del ordenamiento jurídico, coincidiendo, asimismo, en la consideración del carácter "libre, ilimitado y *tendencialmente* no susceptible de control judicial" de la actividad en cuestión.

La intensidad con que cada órgano del Estado interviene en la dirección política considerada en tales términos determina, según estima A. SAIZ ARNAIZ "la forma de gobierno"¹⁰⁹ y, en este sentido, la teoría de las formas de gobierno reconoce en el parlamentarismo la participación del Gobierno y del Parlamento, en la determinación de la dirección política¹¹⁰. Sin embargo, aunque resulta admitido que ambos órganos intervienen en la dirección, también lo es que el Gobierno participa de modo preponderante en el ejercicio de esta actividad.

En este sentido, la cláusula contenida en el primer inciso del artículo 97 de la Constitución tiene, según estima I. DE OTTO, rebasa el carácter meramente descriptivo, al configurar jurídicamente "la *posición* del Gobierno", aportando "un criterio interpretativo" que permite determinar la posición del Gobierno en nuestro sistema parlamentario y, más concretamente, un criterio que obliga a alterar la imagen tradicional del parlamentarismo¹¹¹.

Esta imagen "tradicional" del parlamentarismo se funda en la consideración de que en el Parlamento "existe una mayoría de la que emanan directrices políticas que el Gobierno ha de ejecutar sometido a su control", de tal modo que, en última instancia, "la determinación de la política radica en el Parlamento que, de este modo, dirige la política". El Gobierno, por su parte, "tan sólo dirige el aparato de ejecución y lo hace sometido a un constante control del Parlamento", donde se sitúa "el centro de gravedad del sistema", dando lugar a una evidente aproximación de este modelo "tradicional" del parlamentarismo "a la fórmula

¹⁰⁹SAIZ ARNAIZ, A.: "El Gobierno y la dirección política". Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 34 (II), 1.992, págs. 189-191.

¹¹⁰No obstante, haciendo abstracción de las diferencias relativas a los mecanismos, procedimientos e instrumentos de los que tales órganos se sirven para llevar a cabo la actividad de dirección política, la coexistencia de "diversos e independientes detentadores del poder que cooperan en la formación de la voluntad estatal" constituye, en opinión de K. LOEWENSTEIN, un rasgo propio de los sistemas políticos constitucionales frente al sistema político de la autocracia ("Teoría de la Constitución". Op. cit., pág. 73) [En todo caso, el concepto de "detentadores del poder", es utilizado por el autor en referencia a los "órganos estatales que detentan y ejercen el poder en virtud de una investidura constitucional" (Op. cit., pág. 35)].

¹¹¹DE OTTO, I.: "La posición constitucional del Gobierno". Op. cit., págs. 176-177.

asamblearia", en el caso en que el Poder ejecutivo no disponga, "en el texto o en la práctica", del derecho de disolución.

No obstante, en su opinión, tanto "los mecanismos constitucionales" como los "factores de la realidad política" que dan lugar a un concreto modo de funcionamiento" del sistema parlamentario "han cambiado profundamente" y, en este sentido, el primer inciso del artículo 97 de la Constitución española, pone de manifiesto que "la dirección política de la que se ve despojado el Parlamento se traslada hacia el Gobierno" aunque, "para su ejercicio necesite en buena medida la colaboración parlamentaria"¹¹².

En este sentido, según estima L. LOPEZ GUERRA, la incorporación, cada vez más precisa, en los textos constitucionales de "las funciones gubernamentales o, en términos más amplios, del ejecutivo", pone de manifiesto que hoy representa una regla común la atribución a éste de la dirección política, de la actuación en situaciones de crisis, de ejercicio del poder exterior y de considerables facultades de tipo normativo". Al mismo tiempo, "en un proceso paralelo", afirma, se ha modificado progresivamente en los diversos regímenes, la fuente de legitimación del ejecutivo, de manera que la asunción de nuevas funciones encuentra su correspondencia en un mayor acercamiento a la legitimación democrática directa, reduciendo, o incluso haciendo desaparecer, la legitimación derivada propia del parlamentarismo "clásico".

La introducción de una legitimación democrática propia del poder ejecutivo se ha llevado a cabo en los contextos parlamentarios "al menos por dos vías, no necesariamente excluyentes", ya sea directamente, mediante la inserción en el sistema parlamentario de un Jefe del Ejecutivo elegido por el sufragio popular, fórmula que fue adoptada -aunque con variaciones en el papel de los respectivos presidentes dentro de la estructura del poder-, por la República de Weimar y las Constituciones vigentes de Austria, Finlandia, Francia, Portugal e Irlanda, o bien, obteniendo la legitimación democrática indirectamente, a través del sistema electoral, de la regulación de la actuación parlamentaria o del recurso al referéndum.

En este último caso, "la presencia de partidos políticos jerarquizados y de sistemas electorales de corte mayoritario", según estima L. LOPEZ GUERRA, convierten, en la práctica, a las elecciones parlamentarias no sólo en un instrumento de selección de los representantes en la Asambleas legislativas, sino también en un proceso "de elección de los líderes del ejecutivo", tal y como pone de manifiesto el caso británico y el de la República Federal de Alemania.

Idénticos efectos cabe predicar de las técnicas de

¹¹²DE OTTO, I.: "La posición constitucional del Gobierno". Op. cit., págs. 177-178.

"racionalización" de la actuación parlamentaria, en tanto que la "rigidificación" de los métodos de exigencia de responsabilidad política "representan una notable atenuación de las consecuencias de la legitimación parlamentaria del ejecutivo, que ve afirmada su posición ante las Cámaras", al tiempo que "aumenta la importancia práctica (traducida en resultados electorales) de la legitimación popular". Asimismo, la admisión del "recurso al referéndum supone abrir un camino de comunicación directa entre las propuestas del ejecutivo y el pronunciamiento del cuerpo electoral, dejando en una posición relegada al Parlamento"¹¹³.

Desde tales premisas, la determinación del significado de los preceptos constitucionales relativos al papel del Gobierno y a su relación con el Legislativo en nuestro ordenamiento constitucional, puede ser explicada a través de la legitimación popular del poder ejecutivo y de la correlativa extensión de sus funciones y atribuciones constitucionales.

Desde tales premisas, a juicio de L. LOPEZ GUERRA existen en el Texto Constitucional distintas disposiciones confieren al órgano gubernamental "vías de legitimación democráticas" distintas de la confianza parlamentaria, tanto a través de la articulación de técnicas que permiten al Gobierno "una relación inmediata con la voluntad popular", como es el caso del "referéndum que prevé el artículo 92" que, aun con las precauciones y requisitos que se exigen, permite que el Gobierno "somete directamente al electorado decisiones políticas de especial trascendencia", posibilitando, de este modo, un pronunciamiento popular, tanto en relación al mismo órgano gubernamental que ha adoptado la decisión sometida a referéndum, y sobre su línea política, como sobre la cuestión que sometida a votación, "a menos que se quieran separar artificialmente la política del Gobierno y la decisión de especial trascendencia adoptada"¹¹⁴.

Asimismo, el papel asignado a los partidos políticos en el artículo 6 de la Constitución, relativo a la formación y manifestación de la voluntad popular, y a su consideración como "instrumento fundamental para la participación política" constituye una referencia incuestionable a su caracterización como instrumentos casi exclusivos de expresión de la voluntad popular y, en este sentido, el sistema electoral basado en "criterios de representación proporcional", establecido por el artículo 68.3 de la Constitución en relación a las elecciones al Congreso de los Diputados, configura a los partidos como elementos fundamentales de confrontación en el proceso

¹¹³ LOPEZ GUERRA, L.: "Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española". Revista Española de Derecho Constitucional. Año 8. Núm. 23. Mayo-Agosto, 1.988, págs. 86-87.

¹¹⁴ LOPEZ GUERRA, L.: "Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española". Op. cit., pág. 91.

electoral y, en última instancia, en la creación de la mayoría parlamentaria "aglutinada en torno a un programa y dirigida por un líder"¹¹⁵.

La existencia de una legitimación democrática del órgano gubernamental de carácter extraparlamentario proviene, además, de la configuración constitucional de los mecanismos de su formación mediante el procedimiento de la investidura, por cuanto "será en ese momento donde podrán ponerse de manifiesto las posiciones de Gobierno y Parlamento en cuanto a su respectiva legitimación" y, especialmente, si el Gobierno es configurado como una simple emanación, o creación de la voluntad parlamentaria.

En este sentido, el artículo 99 de la Constitución, determina las condiciones en que tiene lugar la investidura haciendo referencia de modo expreso, en primer término, a que ésta tendrá lugar "después de cada renovación del Congreso de los Diputados", previniendo, además, teniendo en cuenta "la función de los partidos en el proceso electoral o, mejor dicho, dada la configuración del proceso electoral como enfrentamiento entre organizaciones partidistas", la celebración de consultas por parte del Monarca con los representantes designados por los grupos parlamentarios con representación parlamentaria, es decir, "con representantes de los partidos en el Parlamento y no con representantes de grupos parlamentarios".

De este modo, según afirma L. LOPEZ GUERRA, "en la primera fase del procedimiento, son los partidos políticos, partiendo de los resultados electorales, los protagonistas de las consultas que llevarán a una propuesta" de candidato a la Presidencia del Gobierno "presonificando" un determinado "programa de gobierno" que será el "que se someta a la investidura parlamentaria"¹¹⁶, cuya superación no requiere, según el apartado 3º del artículo 99 de la Constitución, el apoyo de la mayoría del Congreso, bastando con que no exista una voluntad mayoritaria contraria.

¹¹⁵MOLAS, I. y PITARCH, I.E.: "Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno". Op. cit., pág. 14.

¹¹⁶LOPEZ GUERRA, L.: "Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española". Op. cit., págs. 92-93.

Aunque el tenor literal del apartado 2º del artículo 99 de la Constitución plantea, en opinión de I. DE OTTO, la duda acerca de "si lo que se ha de exponer es el programa *del* Gobierno o un programa de gobierno, es decir, si se trata del programa de una formación gubernamental, programa del órgano Gobierno, o si, por el contrario, se trata del programa de gobierno, para gobernar, sobre el que el candidato piensa construir el futuro Gobierno", resulta posible considerar que "en principio el programa al que se refiere el artículo 99 no es el programa del Gobierno, por la sencilla razón de que el Gobierno no está aún constituido" ("La posición constitucional del Gobierno". Documentación Administrativa. Op. cit., págs. 150-151).

En el supuesto en que no se obtenga la mayoría simple por ningún candidato en el plazo de dos meses, según disponen los apartados 4º y 5º del citado precepto, se procederá a la disolución por el Rey de ambas Cámaras y a la convocatoria de nuevas elecciones, mecanismo que, en opinión de I. DE OTTO, resulta "sumamente esclarecedor" respecto de la posición del Parlamento en el proceso de formación del Gobierno y, por tanto, respecto de la posición constitucional de éste, caracterizada por el hecho de que "el Congreso no asume en ningún momento la iniciativa"¹¹⁷.

Unicamente, en el supuesto "extraordinario" de nombramiento de un nuevo Presidente del Gobierno "como consecuencia de que haya progresado una moción de censura en la Cámara", según el procedimiento previsto en los artículos 113 y 114 de la Constitución, afirma, "el proceso se invierte" y, "el mecanismo es puesto en funcionamiento por la Cámara y ésta impone su voluntad"¹¹⁸.

De este modo, según "corresponde a una Jefatura del Estado sin elementos presidencialistas", nuestra Constitución no configura el Gobierno como una emanación de la voluntad regia, en tanto la Cámara puede imponer a un candidato que cuente con la mayoría absoluta, tenga o no la confianza regia". Pero, además, aún cuando el derecho de presentación no fuese correctamente utilizado, el candidato sólo podría ser nombrado tras pedir y obtener la confianza de al menos la mayoría simple de la Cámara, permitiendo que el Gobierno se constituya "al margen o incluso en contra de la voluntad regia" en la hipótesis de la moción de censura.

Por lo tanto, según estima I. DE OTTO, "todas las facultades que se le otorguen al Rey en la formación de Gobierno son ancilares, de ayuda y suplencia", de forma que el Gobierno no resulta una emanación del Jefe del Estado, sino "un órgano autónomo" respecto de aquél. Al mismo tiempo, aunque a diferencia del sistema británico o del francés, se exige que el candidato a la Presidencia del Gobierno, solicite expresamente la confianza de la Cámara, lo que parece aproximar nuestro sistema al alemán o al italiano", a diferencia de este último, nuestro Texto Constitucional se caracteriza por admitir

¹¹⁷ Este mecanismo diferencia el sistema español de investidura del candidato a Presidente del Gobierno del modelo articulado en la Ley Fundamental alemana, donde, según afirma I. DE OTTO, "el primer candidato es presidencial, pero si ese candidato no obtiene la mayoría absoluta, el Parlamento puede elegir con la misma mayoría un Canciller entre los candidatos que se presenten, y el elegido con esa mayoría debe ser nombrado", de tal modo que el Parlamento toma la iniciativa, proponiendo "de su seno diversos candidatos" e imponiendo "a aquel que obtenga la mayoría absoluta" en el *Bundestag* y, para el caso en que "ninguno de los candidatos" obtenga la mayoría, "el Presidente puede optar entre disolver el *Bundestag* o nombrar al que haya obtenido el mayor número de votos" ("La posición constitucional del Gobierno". Op. cit., pág. 153).

¹¹⁸ DE OTTO, I.: "La posición constitucional del Gobierno". Op. cit., págs. 152-153.

"expresamente la posibilidad del Gobierno minoritario", apoyado en una mayoría simple.

La exigencia de contar con la confianza parlamentaria, según afirma I. DE OTTO, "impide que se formen Gobiernos al margen de la Cámara", precisión que, en su opinión, resulta "necesaria en nuestro sistema", ante las dificultades que establecidas respecto del planteamiento de la moción de censura. Sin embargo, esta exigencia "se ve matizada" por el hecho de que la confianza parlamentaria "se entienda otorgada por la mayoría simple", pudiendo formarse el Gobierno "aun cuando en la Cámara la mayoría no le sea favorable, siempre que tal mayoría no arroje un número de votos negativos superior al de los positivos"¹¹⁹.

Desde tales premisas, se ha venido considerando que en el marco de un sistema regido por el principio de la mayoría y del pluralismo político, mayoría parlamentaria-Gobierno y oposición, constituyen los elementos en que "realmente y al margen de una división orgánica", se configura en la actualidad el principio de la división de poderes y, en este sentido, permite superar, a juicio de J.L. PEREZ FRANCESCH, "una consideración estrictamente formal de las atribuciones de los órganos constitucionales"¹²⁰.

Así, aunque la exigibilidad de los compromisos del programa gubernamental que concreta el voto de investidura del Presidente del Gobierno resulta discutida¹²¹, el "contenido" de la dirección política del Gobierno se encuentra en el programa de gobierno, en relación al cual son susceptibles de ser reconducidas "todas sus competencias, menos las estrictamente ejecutivas".

De este modo, en opinión del autor antes citado, es posible concretar como mecanismos constitucionales que

¹¹⁹DE OTTO, I.: "La posición constitucional del Gobierno". Op. cit., págs. 161-162.

¹²⁰PEREZ FRANCESCH, J.L.: "El Gobierno". Op. cit., págs. 23-24.

¹²¹La imposibilidad de establecer una consecuencia de carácter jurídicamente sancionador al incumplimiento del programa gubernamental es considerada mayoritariamente por la doctrina española. En este sentido, sin pretensión de exhaustividad, pueden citarse los análisis de ACOSTA SANCHEZ, J.: "Gobierno y sociedad en la Constitución. El problema de las relaciones entre el programa de la Constitución y el del Gobierno". En "El Gobierno y la Administración en la Constitución". Vol. I. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 1.988; GALLEGO ANABITARTE, A. y MENENDEZ REXACH, A.: "Artículo 97". En, O. ALZAGA "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1.978". Vol. VIII. Madrid: EDERSA, 1.985; NICOLAS MUÑIZ, J.: "Programa de político y legislativo del Gobierno. Pactos de coalición y contrato de legislatura". Documentación Administrativa. Núm. 180, 1.980; SANCHEZ AGESTA, L.: "El Gobierno y la función de gobierno en la Constitución española de 1978". Cuadernos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palma de Mallorca. Núm. 7. 1.984, pág. 104.

delimitan la "posición de dirección política del Gobierno": su participación en el ejercicio de la potestad legislativa del Estado", donde la posición directiva se concreta a través del ejercicio de la "iniciativa legislativa", genéricamente reconocida en el artículo 87.1 de la Constitución y, "con más fuerza", en materias de contenido económico, respecto de las que queda excluida la iniciativa parlamentaria, tales como "la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado" y del "proyecto de ley de planificación", así como mediante la elaboración de "normas con rango de ley" (Decreto-ley y Decreto legislativo).

Asimismo, constituyen instrumentos de manifestación de la posición de dirección política del Gobierno, la competencia de su Presidente para interponer el "recurso de inconstitucionalidad"; las "competencias directivas en relación con las Comunidades Autónomas", concretadas en el ejercicio de las facultades de control del artículo 153.b) de la Constitución, en el nombramiento del Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma, en el artículo 155 y en el artículo 161.2 de la Constitución; en el "referéndum consultivo"; en la "disolución de las Cámaras"; en la "cuestión de confianza"; en las "competencias en relación con los estados excepcionales"; y en "otras competencias", en relación al Rey y el refrendo, en relación al orden jurisdiccional y en relación a las Cortes Generales.

En última instancia, también resultan manifestaciones de la posición directiva del Gobierno, "la función ejecutiva y la potestad reglamentaria"; la "dirección de la política exterior"; la "dirección de la Administración civil y militar"; y la "dirección de la defensa del Estado"¹²².

A través del otorgamiento de la confianza, las Cortes Generales, afirma J.L. PEREZ FRANCESCH, participan en la determinación del contenido de la dirección política, extendiendo su colaboración a lo largo de la legislatura mediante instrumentos tales como las mociones o las proposiciones no de ley y, en última instancia, con el mantenimiento de la relación fiduciaria.

Resulta perfectamente compatible, por tanto, con la democracia parlamentaria y con la propia configuración constitucional del Gobierno como algo más que un simple órgano de ejecución, la atribución a éste de un "status" preponderante en el ejercicio de la dirección política que equivale, en opinión del autor precitado, al otorgamiento de un "papel impulsor de la dinámica política estatal y del funcionamiento de los diferentes órganos" que será objeto, "a posteriori", del control por las Cortes Generales¹²³.

¹²²PEREZ FRANCESCH, J.L.: "El Gobierno". Op. cit., págs. 90-135.

¹²³PEREZ FRANCESCH, J.L.: "El Gobierno". Op. cit., págs. 85-87.

De este modo, frente a la concepción "en sentido amplio" del control

Además, la personificación por el Presidente del Gobierno del programa a desarrollar por el órgano gubernamental, su capacidad para establecer directrices entre los miembros del Gobierno y su caracterización como elemento de sostenimiento de la responsabilidad política solidaria de los miembros del Gobierno, conducen a resaltar su papel protagonista en la dirección política gubernamental. No obstante, la afirmación de la preponderancia del Presidente del Gobierno, no puede ser considerada en nuestro ordenamiento constitucional sino a partir de la estructura y funcionamiento internos del Gobierno.

En este sentido, en opinión de L.M. DIEZ PICAZO, el desarrollo de la posición preeminente del Presidente "encuentra dos valedores insuperables en la Constitución, tendentes a asegurar precisamente que sea el Gobierno el centro de dirección política". Así, el artículo 98.2 dispone que la dirección por el Presidente de "la acción del Gobierno", resulta "sin perjuicio de la competencia y responsabilidad de éstos en su gestión", impidiendo considerarlos como "meros agentes colaboradores" en el ejercicio de competencias "vicarias concedidas por el Presidente" que sería, de este modo, "el único titular del Poder Ejecutivo".

La existencia de un ámbito de competencias propias de los Ministros, conduce a la imposibilidad de que éstos "puedan eludir su responsabilidad -política ni propiamente jurídica- escudándose en órdenes o directrices presidenciales", de tal modo que la supremacía del Presidente del Gobierno "no puede jamás eliminar", la atribución constitucional de competencias "al Gobierno como conjunto"¹²⁴, entre las que se encuentran las referencias constitucionales a la intervención del Gobierno en relación a los Presupuestos Generales del Estado.

De este modo, la posibilidad de censurar políticamente a un Ministro (admitida en la práctica política en relación a la

parlamentario, a partir del cual se postula la inexistencia propiamente dicha de procedimientos parlamentarios de control, el concepto de control parlamentario presupone, según estiman J.R. MONTERO GIBERT y J. GARCIA MORILLO "una actividad anterior al control, que es, justamente, la controlada" ("El control parlamentario". Madrid: Tecnos, 1.984, pág. 28..

En el primer sentido, pueden mencionarse, sin pretensión de exhaustividad los análisis de ARAGON REYES, M.: "El control parlamentario como control político". Revista de Derecho Político. Núm. 23. Primavera de 1.986; RUBIO LLORENTE, F.: "El control parlamentario". Revista Parlamentaria de Habla Hispana. Núm. 1, 1.985; SANCHEZ AGESTA, L.: "Gobierno y responsabilidad". Revista de Estudios Políticos. Núms. 113-114. Septiembre-Diciembre, 1.960 y, según se ha comprobado en su obra " El sistema político de la Constitución española de 1.978. Ensayo de un sistema (Diez lecciones sobre la Constitución de 1.978)". Madrid: Editora Nacional, 1.980, y TORRES DEL MORAL, A.: "Principios de Derecho Constitucional español". Vol. II. Tercera ed. renovada. Madrid: Ediciones Atomo, 1.992.

¹²⁴DIEZ-PICAZO, L.M. : "La estructura del Gobierno en el Derecho español". Op. cit., pág. 64.

"intoxicación derivada del fraude alimentario" en 1.981) resulta, en opinión de J.R. MONTERO, un instrumento "básico para garantizar la unidad del *indirizzo* político", sin que sea posible entender la "responsabilidad directa" de los Ministros, como responsabilidad "intraorgánica" cuya exigencia únicamente podría provenir del Presidente del Gobierno¹²⁵.

Cuestión distinta, a juicio de J.R. MONTERO GIBERT y J. GARCIA MORILLO, es la relativa a la existencia constitucional de "un procedimiento específico para hacerla valer", en tanto que únicamente a través de la moción de censura contra todo el Gobierno es posible la ruptura "jurídica" del vínculo de la relación de confianza entre éste y el Congreso de los Diputados. En todo caso, en opinión de los autores, la ausencia constitucional de una moción de censura individualizada no implica la "irresponsabilidad" política de los Ministros, sino tan sólo "que el Congreso carece de un mecanismo institucional expresamente previsto para sancionar jurídicamente su desacuerdo con ellos".

Por lo tanto, en opinión de los autores precitados, el tenor del artículo 111.2 de la Constitución permite que el Congreso manifieste su posición a través de otros medios, como, es el caso de las mociones y, más específicamente, mediante las "mociones de reprobación, desaprobación y condena" que, si bien carecen de efectos jurídicos, en el sentido de que el Presidente del Gobierno "no tiene obligación alguna de proponer al Rey la separación de su Gobierno de un Ministro reprobado por el Congreso", indudablemente pueden desencadenar "efectos políticos o de cualquier otra índole"¹²⁶.

Asimismo, la relativización de la preeminencia del Presidente del Gobierno en el modelo de parlamentarismo configurado por la Constitución proviene, además, de la consideración de que, incluso, según afirma L. LOPEZ GUERRA, "en un contexto del predominio del *Kanzlerprinzip*", se ha señalado que, junto a la actuación de carácter ejecutivo propia del Ministro como cabeza de su Departamento, y a su actuación de naturaleza política como miembro del Gobierno, deben destacarse, al menos, dos funciones eminentemente políticas que desarrolla a título individual, como son "su función de relación con el Presidente del Gobierno", en condición de "asesor en aquellos aspectos de dirección política que afecten a un Departamento, y que pueda facilitar la labor de coordinación", y "su función, en gobiernos no homogéneos, de representante de un grupo parlamentario, integrado en la coalición gobernante, y de los intereses y posiciones ideológicas de ese grupo, dentro de la actuación gubernamental

¹²⁵ MONTERO GIBERT, J.R.: "Moción de censura y mociones de reprobación". En, RAMIREZ JIMENEZ, M. (Ed.): "El desarrollo de la Constitución española de 1.978". Zaragoza: Libros Pórtico, 1.982, pág. 447.

¹²⁶ MONTERO GIBERT, J.R. y GARCIA MORILLO, J.: "El control parlamentario". Op. cit., págs. 197-198.

general"¹²⁷.

Desde tales premisas, admitida la existencia de tareas parlamentarias que implican una orientación política en la formación de la voluntad estatal, la "reivindicación" de la dirección política parlamentaria debe superar, "ab initio", la ausencia en relación a las Cortes Generales de un mandato general del mismo carácter que el contenido en el artículo 97 de la Constitución española respecto del Gobierno, de donde deriva la intervención preponderante atribuida por el Texto Constitucional al Gobierno en relación a los Presupuestos Generales del Estado.

- b) La incidencia del principio democrático en la redefinición de las funciones del Gobierno.

La evolución del constitucionalismo posterior a la I Guerra Mundial, pone de manifiesto, además de una especial revalorización del ámbito político, la necesidad de una permanente actividad creadora e innovadora por parte de los poderes públicos para enfrentarse con repetidas y frecuentes crisis económicas, sociales y de relaciones exteriores, que encuentra su traducción en la superación de la consideración de que la ley emanada de los órganos parlamentarios constituye un instrumento suficiente para la ordenación de la comunidad.

Junto a los objetivos tradicionales, los Estados democráticos neocapitalistas, considerados por M. GARCIA PELAYO, bajo la denominación de "Estado social", se responsabilizan de garantizar las condiciones de la existencia individual "que ni el individuo, ni la sociedad pueden asegurar por sí mismo". Pero, al mismo tiempo, el Estado asume la responsabilidad "del funcionamiento y crecimiento global de la economía", llevando a cabo, aún en el marco de la economía de mercado, planificaciones, por tanto, de carácter indicativo pero que, en todo caso, desarrollan una especial incidencia en relación a los actores del proceso económico. En última instancia, el Estado en sí mismo se configura como "la organización económica más fuerte de la sociedad nacional"¹²⁸.

La función esencial del Estado social es pues, "actuar" y, en este sentido, el "*locus* de la decisión" se traslada a instancias que, estructuralmente, tienen capacidad de actuación. De este modo, aunque el Parlamento "puede y debe" llevar a cabo una crítica de las políticas del Gobierno, y tiene capacidad para deliberar sobre disposiciones legislativas

¹²⁷ LOPEZ GUERRA, L.: "La posición constitucional del Gobierno". Op. cit., pág. 33.

¹²⁸ GARCIA-PELAYO, M.: "Las transformaciones del Estado contemporáneo". Op. cit., pág. 128.

de carácter general, no siempre está capacitado para "responder en tiempo oportuno con las medidas que exigen los cambios de situación". A pesar de los esfuerzos por dotarse sus propios especialistas, carece de la posibilidad de determinar si los objetivos perseguidos son susceptibles de lograrse a través de los medios técnicos dispuestos y, en última instancia, aunque le corresponde formalmente legislar -sin perjuicio de las diferencias "cualitativas"-, la mayor parte de la legislación material adquiere la forma de decretos, ordenanzas, especificaciones de leyes cuadro u otras disposiciones de este carácter previamente aprobadas por el Parlamento¹²⁹.

Desde tales premisas, se plantea la imposibilidad de constitucionalizar simultáneamente las fórmulas "Estado de Derecho" y "Estado social de Derecho", expresada, entre otros, por E. FORSTHOFF, proviene de la consideración de si dos Estados tan distintos, con estructuras jurídicas tan diferentes como las del Estado social de prestaciones y las del Estado de Derecho de libertades pueden ser acoplados en una misma dirección cuando, en el plano de las intenciones ambos modelos de Estado no sólo resultan completamente diferentes "por no decir antagónicos". Porque, mientras el Estado de Derecho tiene sus propias instituciones, formas y conceptos "referidos a la libertad", el Estado social, consecuente en su realización práctica, establece también "sus propias instituciones, formas y nociones que han de estar configuradas de modo sustancialmente distinto"¹³⁰.

La posibilidad de admitir la compatibilidad entre ambos modelos proviene, en opinión de M. GARCIA PELAYO, de la diferenciación entre un "Estado formal" y un "Estado material de Derecho". Aquél se correspondería con la definición formal, positivista, del Estado de Derecho. Este con los contenidos que son propios del Estado social.

En primero se refiere, especialmente, a la forma de realización de la actuación del Estado. En concreto, a la reducción de cualquiera de sus actos a la ley o a la Constitución, para lo cual se establecen una serie de mecanismos constitucionales y de técnicas jurídicas (principio de legalidad, la reserva de ley, etc.).

El "Estado material de Derecho" hace alusión al contenido de aquél, en tanto que imperan criterios de justicia. Su significado no gira en torno a la legalidad, sino también respecto de la legitimidad, en tanto que el Derecho expresa los valores jurídicos y políticos vigentes en una determinada época.

¹²⁹GARCIA-PELAYO, M.: "Las transformaciones del Estado contemporáneo". Op. cit., pág. 39.

¹³⁰FORSTHOFF, E.: "Concepto y esencial del Estado social de Derecho". En Abendroth, W.; Forsthoff, E. y Doehring, K.: "El Estado social". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.986, pág. 86.

Este "Estado social de Derecho" sigue propugnando como valores básicos los que eran propios del Estado liberal -la libertad, la propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal a través del sufragio-, pero pretendiendo hacerlos más efectivos, dotándoles de una base y un contenido material y partiendo del supuesto de que individuo y sociedad son términos implicados recíprocamente.

De este modo, cabría añadir la introducción en los textos constitucionales, junto a los derechos y libertades clásicos, los que se han denominado como "derechos económicos y sociales", respecto de los cuales se plantea el problema jurídico todavía objeto de discusión respecto de la determinación de su "alcance", "verdadero carácter" y "significado", en el sentido de considerar su constitucionalización como un elemento definidor del Estado o bien como una simple caracterización formal del mismo¹³¹.

Por lo demás, el carácter intervencionista del Estado produce transformaciones importantes en el principio de legalidad, dado que la ley no se limita a "crear un orden para la acción de otros", como consecuencia de un proceso racional de discusión en el seno del Parlamento, al contrastar las opiniones de sus miembros. Por el contrario, el Estado social utiliza la legislación no sólo en este sentido, sino también como un "instrumento de acción"¹³².

De este modo, las repercusiones de la actividad intervencionista del Estado en el sistema normativo afectan a la exigencia de un tipo de "*normas nuevas en origen, en forma y en cantidad*". De este modo, en opinión de F. DE CARRERAS, se incrementan "desmesuradamente las normas dictadas por el Gobierno y la Administración, con rango reglamentario o con rango de ley" (decretos-leyes y decretos legislativos), e incluso, aparecen

formas normativas "no estatales de carácter paccionado" (convenios colectivos). Pero, además, los caracteres de generalidad de la ley se sustituyen por la adopción de leyes con un contenido, frecuentemente específico y concreto, de acuerdo con la temporalidad y singularidad del caso a regular o del objetivo a conseguir¹³³.

En este sentido, la definición del Estado como "social" en el artículo 1.1 de la Constitución española, determina,

¹³¹GARCIA-PELAYO, M.: "Las transformaciones del Estado contemporáneo". Op. cit., págs. 54-55.

¹³²GARCIA-PELAYO, M.: "Las transformaciones del Estado contemporáneo". Op. cit., pág. 63.

¹³³CARRERAS, F. de: "La ley en el constitucionalismo y en la Constitución española". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Núm. 15, 1.989, págs. 296-297.

incluso, la existencia de "auténticas reservas a leyes singulares", como es el caso de las reservas a ley orgánica contenidas en el Texto Constitucional, de tal modo que las leyes singulares "no sólo están permitidas, sino que en algunos casos son impuestas" por la propia Constitución.

Pero, además, la definición la configuración constitucional del Estado social viene a suponer, la intervención normativa de los poderes públicos en ámbitos materiales exentos de regulación en el Estado liberal, de tal modo que, a través de actividades prestacionales, "normas de apariencia organizativa" como es el caso de la Ley de Presupuestos, afectan de modo directo a los ciudadanos.

Asimismo, resulta frecuente la predeterminación por una norma superior de ciertos aspectos de contenido de una norma inferior y, especialmente, la Constitución respecto de todo el ordenamiento, restringiendo "la capacidad innovativa del legislador" y reforzando la estabilidad de una concreta sociedad cuyas líneas maestras vienen marcadas "por los límites materiales" que establece la Constitución.

En numerosos supuestos, además, el Texto Constitucional señala determinados procedimientos en relación a materias concretas (decreto-ley, decreto legislativo, leyes de armonización, ley de presupuestos), si bien, en todos los supuestos es posible encontrar un "componente orgánico común", proveniente de la participación de las Cortes Generales como garantía representativa popular¹³⁴.

Sin embargo, con independencia del carácter formal o material, general o singular, abstracto o concreto, constitutivo o activo de la ley, el Estado social de Derecho, afirma M. GARCIA PELAYO, "significa un Estado sujeto a la ley legítimamente establecida con arreglo al texto y a la praxis constitucionales"¹³⁵.

De este modo, la traslación de la dirección política estatal al órgano gubernamental democráticamente legitimado, fundada en las nuevas funciones asumidas por el Estado, aunque supone la ruptura del modelo "tradicional" del parlamentarismo, ha quedado, según estima I. DE OTTO, "oculto", en tanto "la inversión de relaciones se lleva a cabo sin que se altere en lo sustancial la supremacía de la ley", en el sentido en que, en el "parlamentarismo clásico", llevaba aparejada "también" la "supremacía del poder legislativo"¹³⁶.

¹³⁴CARRERAS, F. de: "La ley en el constitucionalismo y en la Constitución española". Op. cit., págs. 304-309.

¹³⁵GARCIA-PELAYO, M.: "Las transformaciones del Estado contemporáneo". Op. cit., pág. 64.

¹³⁶DE OTTO, I.: "La posición constitucional del Gobierno". Op. cit., pág. 177.

La insuficiencia que se deriva de la caracterización del Estado social como elemento "complementario" del Estado "formal" de Derecho, proviene del mantenimiento de la estructura fundamental del ordenamiento jurídico propia del "Estado liberal" con la que éste es identificado, permaneciendo al margen de las características estructurales y funcionales propias del Estado democrático pluralista que son atribuidas al Estado social, de tal modo que la eficacia jurídica de la definición del Estado como "social" tal y como es definido en el artículo 1.1 de la Constitución española, resulta sustancialmente limitada.

Esta consideración integradora del Estado social respecto del Estado de Derecho, al igual que su configuración en términos de oposición no pueden ser sostenidas, en opinión de M.S. GIANNINI, desde la perspectiva de que "en la actualidad no existe ningún Estado en que las potestades constitucionales fundamentales estén concentradas en un sólo órgano, y los ciudadanos sean, en el sentido jurídico, súbditos"¹³⁷.

En este sentido, al margen de la polémica todavía hoy abierta en nuestro país, acerca de si la definición del Estado como "social y democrático de Derecho" contenida en el artículo 1.1 de la Constitución española, viene a suponer la constitucionalización de un modelo de Estado, el "Estado democrático de Derecho" que supera, desde una perspectiva histórico-dialéctica al "Estado social"¹³⁸, o, por el contrario, establece una tendencia de transformación progresiva del Estado, a través de la implicación recíproca entre sus términos¹³⁹,

el reconocimiento constitucional del principio democrático, tiene como consecuencia más inmediata, a juicio de M. ARAGON REYES, la obligación de "considerar a la democracia como principio general de la Constitución" y, por ende, como "principio general-fundamental" del ordenamiento.

¹³⁷GIANNINI, M.S.: "Stato sociale: Una nozione inutile". Il Politico. Núm. 2, 1.977, pág. 216.

¹³⁸En el sentido en que es afirmado por E. DIAZ en, "El Estado democrático de Derecho en la Constitución española de 1.978". Sistema. Núm. 41. Marzo, 1.981, y en "Estado de Derecho y sociedad democrática". Madrid: Taurus, 1.966, así como por LUCAS VERDU, P.: "La lucha por el Estado de Derecho". Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España, 1.975, y por PECES-BARBA MARTINEZ, G.: "Libertad, poder y socialismo". Madrid, 1.977; y "La nueva Constitución española desde la Filosofía del Derecho". Documentación Administrativa. Núm. 180, 1.978.

¹³⁹Esencialmente afirmada por GARRORENA MORALES, A.: "El Estado español como Estado social y democrático de Derecho". Madrid: Tecnos, 1.991 (los términos de la polémica con E. Díaz se recogen en las páginas 212-242). Pero, además, por DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L. (Con la colaboración de E. Espín y J. Garcia Morillo): "El Régimen constitucional español". Vol. I. Barcelona: Labor, 1.980; y, PEREZ LUÑO, A.E.: "Sobre el Estado de Derecho y su significación constitucional". Sistema. Núm. 57. Noviembre, 1.983.

Esta concepción "principalista" del ordenamiento constitucional, que presupone la superación de la idea de Constitución y de los principios que contiene en términos exclusivamente políticos, cualifica el principio democrático como principio de la "legitimidad" constitucional, en tanto se constituye al mismo tiempo en "soporte de la propia validez constitucional", y en el "núcleo de comprensión de todo el texto constitucional" y "directriz del ordenamiento en su conjunto"¹⁴⁰.

Su concreción en las propias prescripciones constitucionales, permite la proyección tanto de la dimensión material del principio (derechos fundamentales), como de su dimensión estructural, ya sea organizativa o procedimental (división de poderes, composición y elección de órganos representativos, etc.). Sin embargo, es en este último aspecto, donde, parece que no se ha reparado suficientemente "en la magnitud del giro histórico que impone la consideración del principio democrático como eje central del Estado constitucional de nuestro tiempo" y, especialmente, en las "consecuencias teóricas que, para ciertas categorías o instituciones del Derecho público" se derivan del carácter nuclear del principio democrático¹⁴¹.

La transformación en el sentido señalado de los mecanismos de legitimación del Poder ejecutivo reduce las "diferencias de legitimación" y, en consecuencia, de la posición privilegiada del poder legislativo así como del producto legislativo típico, la ley, "frente a las actuaciones del ejecutivo". De este modo, los textos constitucionales introducen "previsiones relativas a potestades de diverso tipo del poder ejecutivo que se entienden así inherentes a éste", y aunque deben respetar en su actuación el ámbito reservado a las Cámaras, "no se configuran como dependientes o subordinadas a la acción de éstas".

El reconocimiento del principio democrático como único fundamento de legitimación del poder del Estado, y la aproximación de todos sus órganos a la fuente de legitimación popular, relativiza todas las pretensiones de que unos actos de órganos del Estado sean "por naturaleza" jerárquicamente superiores a los emanados de otros. Serán las previsiones constitucionales las que determinarán "los respectivos ámbitos

¹⁴⁰ARAGON REYES, M.: "Constitución y democracia". Madrid: Tecnos, 1.989, págs. 100-104.

El análisis de la "normativa constitucional" posee, en este sentido, una importancia que para P. DE VEGA GARCIA resulta "nada desdeñable", por cuanto existe la posibilidad de que los principios constitucionalmente reconocidos "no se cumplan" ("Constitución y democracia". En, LOPEZ PINA, A. (ed.): "La Constitución de la monarquía parlamentaria". México: Fondo de Cultura Económica, 1.983, pág. 54), y el Texto Constitucional se sitúe en la categoría expresada por K. LOEWENSTEIN, de las "Constituciones semánticas" ("Teoría de la Constitución". Op. cit., págs. 218-222).

¹⁴¹ARAGON REYES, M.: "Constitución y democracia". Op. cit., págs. 117-118.

de actuación, "sin que pueda ya invocarse la proximidad a la fuente popular de la soberanía para justificar la superior jerarquía de disposiciones o actos"¹⁴².

Frente a "la alegada superioridad democrática del Parlamento", es posible constatar la proclamación constitucional de que la soberanía nacional reside en el pueblo español, "del que emanan todos los poderes del Estado (y en consiguiente, en el monopolio de la legitimación por el principio democrático", a partir del cual, "la división de poderes deja de ser una separación de legitimidades para convertirse en un reparto de competencias, en el que queda fuera de lugar la invocación de una diferencia de legitimidad entre los poderes"¹⁴³.

De este modo, la imposibilidad de considerar materialmente una específica "función directiva" del Gobierno reconocida en el artículo 97 de la Constitución no excluye, sin embargo, reconocer la atribución en "exclusiva" al órgano gubernamental de una serie de actuaciones que implican su intervención "originaria, propia y directiva"¹⁴⁴.

En este sentido, en opinión de L. LOPEZ GUERRA, "resulta indiscutible el papel de creación jurídica" del Gobierno, en primer término, las concretadas en relación a "la dirección de la política exterior" en el Capítulo III del Título III de la Constitución española, a través de la reserva al Gobierno de la iniciativa y negociación en el procedimiento de elaboración de acuerdos internacionales, que requerirá la aprobación parlamentaria "mediante una autorización (arts. 93 y 94 CE) de la actividad del Ejecutivo", así como mediante la previsión de un ámbito en el que el Gobierno podrá llegar a acuerdos de este tipo "sin necesidad de una ulterior aprobación parlamentaria", siendo suficiente la información inmediata a las Cortes Generales de esa acción (art. 94.2).

Por otro lado, "la dirección de la política interior", viene a ser expresada a través de una manifestación clásica de la función de gobierno, como es la adopción de decisiones en circunstancias de crisis, respecto de la cual el artículo 116 de la Constitución "configura claramente una *vis directiva* gubernamental", atribuyendo al Ejecutivo la iniciativa, en todo caso, para la declaración de los estados de alarma, excepción y sitio y, en el relación al primero de ellos, la iniciativa y su efectiva declaración.

¹⁴²LOPEZ GUERRA, L.: "Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española". Op. cit., pág. 88.

¹⁴³LOPEZ GUERRA, L.: "Funciones del Gobierno y dirección política". Op. cit., págs. 35-36.

¹⁴⁴LOPEZ GUERRA, L.: "La posición constitucional del Gobierno". Op. cit., pág. 27.

Además, la Constitución contempla un conjunto de supuestos de actuación directiva e impulsora del Gobierno "respecto a diversos órganos estatales" y, en este sentido, en relación al Legislativo, atribuye al órgano gubernamental la disolución de las Cámaras y convocatoria de elecciones (art. 115 CE), la iniciativa legislativa (art. 87.1 CE) y, con carácter exclusivo, la iniciativa presupuestaria (art. 134.1 CE).

Respecto del conjunto del cuerpo electoral se atribuye al Gobierno la propuesta de convocatoria de referéndum (art. 92 CE); y, en relación a "otros órganos", cabe enumerar la intervención gubernamental respecto de la propuesta de Magistrados del Tribunal Constitucional (art. 159 CE), la legitimación para iniciar procesos constitucionales (art. 162 CE), la propuesta para el nombramiento de Fiscal General del Estado (art. 124.4 CE).

En última instancia, en relación con las Comunidades Autónomas, el Gobierno interviene mediante la adopción de las medidas previstas en el artículo 155 y, "en forma más genérica (dentro de esta dimensión directiva)", la dirección de la Administración y la defensa nacional (art. 97 CE)¹⁴⁵.

Tales actuaciones gubernamentales configuran, según estima el autor precitado, un área de actuación "reservada" al órgano gubernamental, "susceptible de ser diferenciada de la actividad desarrollada en ejercicio de la función ejecutiva o la potestad reglamentaria". La intervención de otros órganos constitucionales y, especialmente el Poder legislativo o alguno de sus órganos, ya sea "mediante actos concretos", como es el caso de la iniciativa presupuestaria "frente a la reserva que resulta del art. 134" o de iniciativa en política exterior "frente a lo dispuesto en el art.97" o de nombramiento de altos cargos políticos o administrativos "frente a la competencia tácita gubernamental ex. art. 97", o bien a través de "una actuación legislativa" queda excluida en este ámbito de actuación gubernamental¹⁴⁶.

La posibilidad del Gobierno de "reaccionar" frente a las decisiones de las Cámaras que, a su juicio, supongan una invasión de su "título constitucional directivo" mediante el planteamiento del conflicto entre órganos constitucionales y el recurso de inconstitucionalidad¹⁴⁷, permite considerar la existencia de una "reserva de Gobierno" en el ámbito constitucionalmente atribuido a su función de dirección política¹⁴⁸, en cuyo ámbito, el Parlamento podrá enjuiciar su

¹⁴⁵ LOPEZ GUERRA, L.: "Funciones del Gobierno y dirección política". Op. cit., págs. 28-29.

¹⁴⁶ LOPEZ GUERRA, L.: "Funciones del Gobierno y dirección política". Op. cit., págs. 36-38.

¹⁴⁷ SAIZ ARNAIZ, A.: "El Gobierno y la dirección de la política". Op. cit., pág. 198.

¹⁴⁸ LOPEZ GUERRA, L.: "Funciones del Gobierno y dirección política". Op. cit.,

actividad *a posteriori*, pero no podrá, por el contrario, "fijar con carácter vinculante, orientaciones que supusieran sustituir a la acción gubernamental"¹⁴⁹.

De este modo, una redefinición de las funciones del Ejecutivo que pretenda dotar de sentido a la definición del Estado como "social y democrático de derecho", deberá tomar en consideración, en todo caso, según ha puesto de manifiesto el Tribunal Constitucional en la Sentencia Núm. 166/1.986, de 19 de Diciembre, que "la evolución histórica del sistema constitucional de división de poderes ha conducido a una flexibilización que permite hoy hablar, salvo en reservas materiales de Ley y en actividades de pura ejecución, de una cierta fungibilidad entre el contenido de las decisiones propias de cada una de dichas funciones", admitiéndose pacíficamente que su diferenciación "ya no se sustenta en la generalidad de una y en la singularidad de la otra". De este modo, estima que "es lícito al legislador adoptar decisiones singulares cuando así lo requieran situaciones singulares", y, al mismo tiempo, "es lícito a la Administración completar la función normativa de aquél mediante el ejercicio de su poder reglamentario".

Sin embargo, a pesar de ello, no cabe desconocer "que la Constitución encomienda la potestad legislativa del Estado a las Cortes Generales -art. 66.2- y la ejecución al Gobierno -art. 97-" y, por lo tanto, "esta separación debe ser normalmente respetada a fin de evitar el desequilibrio institucional que conlleva la intromisión de uno de dichos poderes en la función propia del otro" [Fto. Jco. 11.B)]¹⁵⁰.

págs. 36-37.

¹⁴⁹ LOPEZ GUERRA, L.: "La posición constitucional del Gobierno". Op. cit., pág. 30.

¹⁵⁰ Cuestión de inconstitucionalidad núm. 704/1984 (Pleno). Ponente: Magistrado don Eugenio Díaz Eimil (B.O.E., núm. 3, de 3 de Enero de 1.987). Cuestión de inconstitucionalidad promovida por el Juzgado de Primera Instancia núm. 18 de los de Madrid sobre los artículos 1 y 2 de la Ley 7/1983, de 29 de junio, sobre expropiación por razones de utilidad pública e interés social de los Bancos y otras sociedades que componen el grupo "Rumasa".

CONCLUSIONES GENERALES

La insuficiencia de las categorías de la dogmática tradicional para establecer una delimitación rigurosa de las funciones del Poder ejecutivo en los Estados occidentales posteriores a la II Guerra Mundial resulta especialmente reveladora en relación a la intervención del Gobierno en materia presupuestaria.

A diferencia del régimen presidencial norteamericano, donde las competencias entre Ejecutivo y Legislativo se encuentran delimitadas con exactitud por cuanto la separación rígida de poderes y la autonomía del procedimiento de elección de ambos órganos pueden plantear problemas de coordinación, la definición del régimen parlamentario como sistema de configuración del poder basado en la "interdependencia por integración" entre el Ejecutivo y el Legislativo ha hecho innecesaria la delimitación jurídico-constitucional de las funciones de tales órganos del Estado.

Aun cuando la legitimidad monárquica hubiera desaparecido, y con independencia de la forma y el alcance del principio de representación, la afirmación de la legitimidad democrática "más fuerte" del Parlamento, lleva aparejada la definición funcional del Ejecutivo en términos técnico-jurídicos, sobre la base de su significación puramente etimológica como "órgano de ejecución".

En su lucha por la limitación del poder absoluto, el constitucionalismo recela de la expresión "gobierno", en tanto que el "gubernaculum" medieval hacía referencia con carácter general a las distintas actuaciones del Rey tendentes al gobierno del reino, no limitadas por las leyes¹. Por el contrario, la expresión de "poder ejecutivo" resultaba especialmente favorable al resaltar el carácter necesariamente secundario y subordinado respecto de otra voluntad.

La consideración del "Gobierno" con un carácter más amplio que el de simple Poder ejecutivo vigente bajo la vigencia del principio monárquico, personifica en el Rey la "acción de gobierno", definida como una actividad previa, ilimitada y no jurídica, cuya vigencia fue considerada incompatible con el pleno desarrollo del Estado de Derecho. En el marco del dualismo típico de la organización jurídica y política de la monarquía constitucional germánica, el deseo último de convertir al Monarca en un simple "ejecutivo", llevaba implícita la eliminación de aquellas esferas de actuación del Ejecutivo ajenas al Derecho y, por tanto, al margen del control judicial.

La decadencia del concepto de "Poder ejecutivo" conduce, incluso, a la sustitución de este concepto por el de "función ejecutiva", y la diferenciación orgánica entre el Jefe del Estado y el Ministerio es utilizada para negar al primero el carácter de órgano político autónomo.

En contraposición a la supremacía parlamentaria establecida

¹McILWAIN, CH. H.: "Constitutionalism ancient and modern". Revised Edition. New York: Ithaca, 1.947, págs. 77-92.

por los textos constitucionales inmediatamente posteriores a la I Guerra Mundial, la alteración de las relaciones entre Estado y sociedad propias del liberalismo ante la necesidad de una intervención estatal en el ámbito económico, supone el inicio de un proceso de reforzamiento del Ejecutivo. Las reformas introducidas en las Constituciones de la inmediata posguerra, responden a la voluntad de adoptar en el marco del régimen parlamentario aquellos instrumentos técnico-jurídicos que hagan posible la estabilidad y la continuidad de los gobiernos, considerada esencial para la adecuada intervención del Estado en la economía.

La primacía del Ejecutivo sobre el Parlamento suele ser justificada en razones de tipo "técnico", derivadas de las características organizativas y funcionales del órgano gubernamental. De este modo, si bien el reforzamiento del Ejecutivo no resulta una tendencia exclusiva del régimen parlamentario, las consecuencias derivadas del mismo resultarán especialmente significativas respecto de este régimen político.

Concretamente, este proceso viene a alterar la caracterización del régimen parlamentario como sistema fundado en el "equilibrio" entre el Gobierno y el Parlamento, singularmente expresado en términos mecanicistas por K. LOEWENSTEIN, a través de la consideración del derecho de disolución y el voto de desconfianza "como el pistón y el cilindro en una máquina"².

Aunque las valoraciones doctrinales de las modificaciones introducidas por las constituciones de entreguerras respecto del régimen parlamentario resultan muy diversas, llegando a negar la propia denominación de "parlamentarismo racionalizado", la primacía del Ejecutivo resulta admitida en términos estrictamente políticos. Su consideración en términos orgánico-funcionales y, en última instancia, jurídicos, resulta excluida, a pesar, incluso, de la posible contradicción que pueda derivarse de la consagración constitucional de la posición del Ejecutivo.

De este modo, aun cuando el Gobierno ha sido configurado como órgano constitucional y la afirmación del carácter normativo de la constitución, produce la integración definitiva de todos los poderes del Estado en un único marco legitimador, aquellas actividades del Ejecutivo que no son reconducibles a la mera ejecución de las leyes, son consideradas actuaciones estrictamente políticas y, por lo tanto, no susceptibles de control jurisdiccional sino parlamentario.

La reivindicación de una "función de gobierno" ("Staatsleitung" en la doctrina alemana, e "indirizzo político" en la doctrina italiana), como función política de orientación del Estado, atribuible al órgano gubernamental y dotada de un contenido específico, viene a ser establecida en términos similares al "gubernaculum" medieval y, en este sentido, resulta de una gran utilidad para la justificación formal de los regímenes fascistas europeos.

²LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". Op. cit., pág. 107.

Cuando el constitucionalismo europeo occidental retoma la democracia parlamentaria tras la II Guerra Mundial, la actividad intervencionista estatal es constitucionalizada bajo la definición del Estado como "social" (fórmula acuñada definitivamente por artículo 20.1 de la Ley Fundamental de Bonn). Asimismo, en el marco mayoritario de repúblicas parlamentarias, la tendencia al reforzamiento y estabilidad del Ejecutivo alcanzan su máxima expresión mediante la introducción de la moción de censura "constructiva" y del "estado de necesidad legislativa" en los artículos 67 y 68 de la Ley Fundamental de Bonn, llegando incluso a cuestionar la vigencia en tales términos del régimen parlamentario.

La caracterización constitucional del Estado como "social" consagra el papel preponderante del Ejecutivo en el marco de la actuación estatal. Sin embargo, la posibilidad de admitir una "función" del órgano gubernamental junto a las tradicionales funciones legislativa, ejecutiva y judicial, que exprese jurídicamente las actuaciones del Gobierno no encuadrables en la clásica "función ejecutiva" debe superar no ya las reminiscencias derivadas de las monarquías constitucionales germánicas, sino también la práctica de los regímenes fascistas.

De este modo, desde los parámetros proporcionados por la trilogía de funciones clásicas de los órganos del Estado, la incidencia en las funciones ejercidas tradicionalmente por el Parlamento (especialmente su función de control) que se deriva de la preponderancia política del Ejecutivo y de la configuración de la democracia de partidos, conducen a hablar de una "crisis del Parlamento" y, en última instancia, de una "crisis mundial del parlamentarismo"³.

Desde tales premisas, la recepción del carácter "constructivo" de la moción de censura por el artículo 113 de la Constitución española de 1.978, ha supuesto la calificación de nuestro sistema de gobierno como "parlamentarismo racionalizado". Pero, además, en el mismo sentido que los textos constitucionales de nuestro entorno europeo, el Gobierno es configurado como algo más que un simple órgano de ejecución, obteniendo por vías indirectas una legitimación democrática que impide situar su relación con las Cortes Generales en términos de jerarquía.

No obstante, el carácter "racionalizado" del sistema parlamentario diseñado por la Constitución española, es llevado a sus últimas consecuencias en la regulación constitucional del Presupuesto. La atribución al Gobierno en exclusiva de la "elaboración" de los Presupuestos Generales del Estado, y el establecimiento de un sistema de prórroga presupuestaria que excluye la posibilidad de que el rechazo parlamentario del Presupuesto pueda desarrollar los efectos de un voto de desconfianza parlamentaria, resulta el punto de llegada del proceso de racionalización del sistema, que permite mantener su calificación como régimen parlamentario.

³CHANDERNAGOR, A.: "Un Parlement pour quoi faire?". París: Gallimard, 1.967.

Desde tales premisas, aun cuando la imposibilidad de configurar una genérica "función directiva" propia del órgano gubernamental constituye una exigencia derivada de la propia definición del sistema de gobierno en los términos señalados, la insuficiencia de la trilogía clásica de las funciones de los órganos estatales, resulta especialmente manifiesta en relación a la posición constitucional del Gobierno en el ciclo presupuestario.

La predeterminación constitucional de ciertos aspectos relativos a la elaboración y ejecución gubernamental de los Presupuestos Generales del Estado, expresa con singular nitidez el significado que cabe atribuir a los denominados "actos políticos" o "de gobierno" en el marco de una Constitución normativa. De este modo, una posible redefinición de las funciones del Gobierno desde la perspectiva de la reserva constitucional de ciertas actividades al órgano gubernamental, deberá tomar en consideración el ámbito de normatividad constitucional de toda actividad de los poderes públicos.

La relevancia de la regulación constitucional del Presupuesto respecto de la configuración sistema de gobierno definido por la Constitución, viene a confirmar la vinculación con el poder político estatal como fundamento de la institución presupuestaria desde sus orígenes, de tal modo que, en opinión de R. GOLDSCHIED, el Presupuesto del Estado puede ser considerado "la espina dorsal" de toda la estructura estatal⁴.

A la articulación de la soberanía impositiva como título que permite al Estado, personificado en el Monarca, llevar a cabo invasiones legítimas en el patrimonio y en la renta de los ciudadanos ejerciendo el denominado "poder financiero", se contraponen el derecho a consentir y a controlar los gastos por las Asambleas representativas y, en este sentido, la lucha en torno a la constitución del Estado, comienza con la pretensión de controlar democráticamente el Presupuesto estatal.

En el mismo sentido en que los fines asignados al Estado resultan históricamente modificados, las relaciones del "poder financiero" y el "poder político" no han permanecido invariables, pudiendo diferenciarse, esencialmente, dos modelos de Hacienda estatal que se corresponden con dos tipos de Estado históricamente diferenciados.

Así, frente al carácter neutral de la actividad financiera del Estado postulada por los principios liberales, en cuyo ámbito, la separación entre lo social y lo político constituye un dogma, la actividad propia del Estado intervencionista exige la utilización del dinero como instrumento de reforma económica y social. De este modo, la actividad financiera del Estado se realiza, esencialmente, mediante la selección y la amplitud de los gastos públicos, no sólo como instrumento de actuación en el

⁴GOLDSCHIED, R.: "Socialismo de Estado o Capitalismo estatal: Una contribución sociológico-financiera a la solución del problema de la Deuda Pública". Hacienda Pública Española. Núm. 34, 1.975, pág. 200.

plano económico sino en el conjunto de las estructuras del Estado.

La afirmación por Mirabeau de que la ausencia de gastos determina la ruina de las naciones, es completada por G. BURDEAU a través de la afirmación de que el gobierno de las naciones se desarrolla a través de la orientación de sus gastos y, en este sentido, se considera que las relaciones de confrontación entre el poder político y el poder financiero, resultan articuladas mediante la integración o absorción de este último en el poder político.

No obstante, el carácter instrumental que se atribuye a la actividad financiera respecto de la actividad política del Estado donde queda integrada, no resulta inocua para esta última. La denominada por el autor precitado "venganza" de las finanzas proveniente de su integración en la actividad política, consiste en la conversión de esta última en una actividad técnica, alejada del puro enfrentamiento de las pasiones⁵.

Pero, en última instancia, esta absorción del "poder financiero" en el "poder político", no hace sino poner en evidencia lo que ha constituido la esencia última del fenómeno del poder político en cualquier tipo de organización estatal.

La interrelación aristotélica entre la política, la economía y la ética fue ignorada por el individualismo liberal a través de la afirmación de la primacía de lo espiritual sobre lo material, y de la pertenencia de la política al conjunto de las actividades "ennoblecidas".

A pesar de los análisis de las teorías marxistas y de las escuelas histórica e institucionalista, la traducción científica prevalente del análisis del poder en el presente siglo se caracteriza, en un "alarde de espiritualización" por la denominada por F. MURILLO FERROL, "cratofobia" o "acracia" que caracteriza la mentalidad básica de los economistas.

Este interés de los economistas por alejar de su consideración los fenómenos del poder que no se desarrollaran en el estricto marco de las relaciones económicas, coincide con de la ciencia política tradicional por desinteresarse de los fenómenos económicos y, asimismo, de los constitucionalistas, cuyo análisis de los contenidos constitucionales relativos al presupuesto carecen, afirma, de "la atención y el interés" que las propias Constituciones le dedican⁶.

⁵BURDEAU, G.: "Pouvoir financier et pouvoir politique (Essai de systématisation de leurs relations)". En, "Mélanges en l'honneur de JEAN DABIN". Vol. I: "Théorie Générale du Droit". Bruxelles: Etablissements Emile Bruylant, 1.963, pág. 54.

⁶MURILLO FERROL, F.: "La nueva economía política (notas desilvanadas desde la perspectiva de la Ciencia política)". Hacienda Pública Española. Núm. 34, 1.975, pág. 173.

BIBLIOGRAFÍA

CAPITULO I

ABRENDROTH, W.; FORSTHOFF, W. y DOEHRING, K.: "El Estado social". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.986.

ANSON, W.R. Sir: "The Law and Custom of the Constitution". Vol. I: "Parliament". Fifth Edition by Maurice L. Gwyer C.B., Oxford: At the Clarendon Press, 1.922.

ARAGON REYES, M.: Voz "Monarquía parlamentaria". En GONZALEZ ENCINAR, J.: "Diccionario del sistema político español". Madrid: Akal, 1.984.

AULARD, A.: "Histoire politique de la Révolution française". París: 1.901.

BASTID, M.: "Naissance de la Loi moderne. La pensée de la Loi de saint Thomas à Suárez". París: Presses Universitaires de France, 1.990.

BASTID, P.: "Le gouvernement d'assemblée". París: Editions Cujas, 1.956.

BLANCO VALDES, R.L.: "El valor de la Constitución".. Madrid: Alianza editorial, 1.994.

BOUTMY, E.: "Etudes politiques". París, 1.907.

BOUTMY, E.: "La déclaration des droits de l'homme et du citoyen et M. Jellinek". Annales des Ciencias Politiques, vol. XVII, 1.902.

BRYCE, J.: "The American Commonwealth". New York: The MacMillan Company, 1.903, Third Edition.

CABO MARTIN, C. DE.: "Teoría histórica del Estado y del Derecho constitucional". Vol. II: "Estado y Derecho en la transición al capitalismo y en su evolución. El desarrollo constitucional". Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1.993.

CARANDE, R.: "Carlos V y sus banqueros". Vol. II: "La hacienda real de Castilla". Barcelona: Editorial Crítica, 1.990.

CARRE DE MALBERG, R.: "La loi, expression de la volonté générale". París: Economica, 1.984.

COLMEIRO, M.: "Cortes de los antiguos Reinos de León y Castilla. Parte Primera". Madrid: Establecimiento tipográfico de los sucesores Rivadeneyra, impresores de la Real Casa, 1.883.

CHAPUIS, A.: "La Suisse dans le Monde". París: Payot, 1.940.

CHEVALLIER, J.: "L'Etat de Droit". Revue de Droit Public et de la Science Politique. Mars-Avril, 1.988.

DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1.789 a 1.870". Tome Premier: "De la fin de l'Ancien Regime a la chute de l'Empire (1789-1815)". París: Recueil Sirey, 1.933.

DESTUT DE TRACY, A.: "Commentaire sur l'Esprit des Loix de Montesquieu". París: Delaunay, libraire, Palais-Royal, 1.819. Edición preparada por el Centre de Philosophie politique et juridique. URA-CNRS. Université de Caen, 1.992.

DICK HOWARD, A.E.: "The Road from Runnymede. Magna Carta and Constitutionalism in America". Charlottesville: The University Press of Virginia, 1.968.

EL BANNA, M.A.A.: "Le particularisme du pouvoir d'autorisation budgétaire". París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1.968.

FERNANDEZ SEGADO, F.: "El régimen político británico". En FERRANDO BADIA, J. (Coord.): "Regímenes políticos actuales". Madrid: Tecnos, 1.987.

GALIZIA, M.: "La teoria della sovranità dal Medio Evo alla Rivoluzione Francese". Milán: Dott. A. Giuffrè Editore, 1.951.

GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Revolución francesa y Administración contemporánea". Madrid: Cívitas, 1.994.

GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras las Revolución Francesa". Madrid: Alianza Universidad, 1.994.

GARCIA PELAYO, M.: "La constitución estamental". Revista de Estudios Políticos. Núm. 44, 1.949.

GARCIA PELAYO, M.: "Derecho Constitucional comparado". Madrid: Alianza Editorial, 1.987.

GARCIA PELAYO, M.: "Federico II de Suabia y el nacimiento del Estado moderno". En "Del mito y la razón en la historia del pensamiento político". Madrid: Revista de Occidente, 1.968.

GARCIA PELAYO, M.: "La división de poderes y su control jurisdiccional". Revista de Derecho Político. Núm. 18-19, 1.983.

GARCIA PELAYO, M.: "Las transformaciones del Estado contemporáneo". Madrid: Alianza Universidad, 1.985.

GARDINER, S.R.: "The Constitutional documents of the Puritan Revolution 1.625-1.660". Third Edition Revised. Oxford: At the Clarendon Press, 1.979.

GARRORENA MORALES, A.: "El lugar de la Ley en la Constitución española". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.980.

GAUCHET, M.: "La révolution des droits de l'homme". París: 1.989;
PALMER, R.: "The Age of democratic Revolution". vol. I. The
Challenge Princeton University Press, 1.959.

GODECHOT, J.: "Les Constitutions de la France depuis 1.789".
París: Garnier-Flammarion, 1.970.

GONZALEZ GARCIA, E.: "Introducción al Derecho presupuestario.
Concepto, evolución histórica y naturaleza jurídica". Madrid:
Editorial de Derecho Financiero, 1.973.

GOUGH, J.W.: "L'idée de Loi fondamentale dans l'histoire
constitutionnelle anglaise". París: Presses Universitaires de
France, 1.992.

HAMILTON, A., MADISON, J. y JAY, J.: "El federalista". México:
Fondo de Cultura Económica, 1.943.

HICKS, U. K.: "Public Finance". Cambridge: At The University
Press, 1.971.

HINTZE, O.: "Historia de las formas políticas". Madrid: Ediciones
de la Revista de Occidente, 1.968.

HOWARD LORD, R.: "The Parliaments of the Middle Ages and the
early modern period". En, "The Catholic Historical Review". Núm.
2, vol. XVI, July, 1.930.

JENNINGS, I.W.: "The Law of the Constitution". London: University
of London Press, ltd., 1.933.

JESCH, D.: "Ley y Administración. Estudio de la evolución del
principio de legalidad". Madrid: Instituto de Estudios
Administrativos, 1.978.

KEDOURIE, E.: "Nacionalismo". Madrid: Centro de Estudios
Constitucionales, 1.988.

KELSEN, H.: "Teoría General del Estado". México: Editora
Nacional, 1.983.

KELSEN, H.: "Teoría pura del Derecho". México: Editora Nacional, 1983.

LABOULAYE, E.: "Oeuvres complètes de Montesquieu avec les
variantes des premières éditions. Un choix des meilleurs
commentaires et des notes nouvelles". Tome Quatrième: "L'Esprit
des Lois" (Livre XI, Chapitre VI: "De la Constitution
d'Angleterre". París: Garnier Frères, Libraires-Editeurs, 1.877.

LALUMIÈRE, P. y DEMICHEL, A.: "Les régimes parlementaires
européens". París: Presses Universitaires de France, 1.966.

LASSALE, J-P.: "Le Parlement et l'autorisation des dépenses
publiques". Revue de Science Financière, Cinquante-Cinquième
Année. París: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence,
1.963.

LAVAUX, PH. : "Le parlementarisme". París: Presses Universitaires de France", 1.987.

LEGAZ LACAMBRA, L.: "El Estado de Derecho". Revista de Administración Pública. Año II. Núm. 6, septiembre-Diciembre, 1.951.

LEIBHOLZ, G.: "Pueblo, Nación, Estado", en Revista de Estudios Políticos. Núm. 21, 1.952.

LEICHT, P.S.: "La posizione giuridica dei parlamenti medievali italiani", en el colectivo: "L'organisation corporative du Moyen Age à la fin de l'ancien règime". Louvain, 1.937.

LOCKE, J.: "Two Treatises of Government. A critical edition with an Introduction and Apparatus criticus by PETER LASLETT". Cambridge: At the University Press, 1.960.

LOEWENSTEIN, K.: "Constituciones y Derecho constitucional en Oriente y Occidente". Revista de Estudios Políticos, Marzo-Abril, 1.969.

LOEWENSTEIN, K.: "Teoría de la Constitución". Barcelona: Ariel, 1.986.

LOLME, M. de: "Constitution de L'Angleterre ou Etat du Gouvernement Anglais, comparé avec la forme républicaine & avec les autres monarchies de l'Europe". Tomo Primero. Genève: Chez Barde, Manget & Compagnie, Imprimeurs-Librairies, 1.787.

MAITLAND, F.W.: "Constitutional History of England". Cambridge: At the University Press, 1.968.

MARAVALL. J.A.: "La corriente democrática medieval en España y la fórmula «quod omnes tangit»". En "Estudios de Historia del pensamiento español". Serie Primera: Edad Media, segunda edición ampliada. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica, 1.973.

MARONGIU, A.: "Il Parlamento in Italia nel Medio Evo e nell'Età moderna. Contributo alla storia delle istituzioni parlamentari dell'Europa occidentale". Milán: Giuffrè, 1.962, págs. 34-46).

MARONGIU, A.: "Q.o.t., Principe fondamental de la Démocratie et du Consentement, au XIV siècle". En "Etudes présentés a la Commision internationale pour l'Histoire des Assemblées d'Etats". Vol. XXIV. Louvain, 1.961.

MARONGIU, A.: Voz "Parlamento (Storia)". En "Enciclopedia del Diritto. Vol. XXXI. Giuffrè, 1.981.

MARTINEZ MARINA, F.: "Teoría de las Cortes". Tomo III. Edición preparada por J. M. Pérez Prendes. Madrid: Editora Nacional, 1.979.

MAUTOUCHET, P.: "Le Gouvernement Révolutionnaire (10 Août 1792-4 Brumaire an IV)". París: Edouard Cornely et Cie. Editeurs, 1.912.

MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Le gouvernement parlementaire sous la Convention". Université de París. Faculté des Lettres. Centre d'Etudes de la Révolution, «Cahiers de la Révolution française», VI. París: Sirey, 1.937.

MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les Constitutions de l'Europe nouvelle". París: Librairie Delagrave, 1.930.

MORSELLI, E.: "Corso di Scienza della Finanza Pubblica". Volume Primo: "Primi principi di Scienza delle Finanze e Diritto Finanziario". Quarta edizione riveduta ed aggiornata con la nuova Costituzione italiana. Padova: CEDAM-Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1.949.

MOULIN, L.: "Les origines religieuses des techniques électorales et délibératives modernes". Revue Internationale d'Histoire politique et constitutionnelle", núm. 10, 1.953.

NAEF, W.: "La idea del Estado en la Edad Moderna". Madrid: Ediciones Nueva Epoca, 1.947.

NAHARRO MORA, J.M^a.: "Evolución y problemas del Derecho presupuestario". Anales de la Universidad de Valencia. núm. XXV. Cuaderno dedicado a "Derecho".

NECKER, M.: "De la Révolution Française". Tome Quatrième. (Lugar de publicación y editorial desconocida), 1.797.

OTTO, I. de: "Derecho constitucional. Sistema de fuentes". Barcelona: Ariel, 1.987.

PALMER, R.: "The Age of democratic Revolution". Vol. I. The Challenge Princeton University Press, 1959.

PHILIP, L.: "Finances publiques". Tomo I: "Les problemes generaux des finances publiques et le budget". París: Cujas, 1.975.

PISKORSKI, W.: "Las Cortes de Castilla en el período de la Edad Media a la Moderna 1188-1520". Barcelona: Ediciones El Albir, 1.977.

POSADA, A.: "Estudio Preliminar", en G. JELLINEK: "La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano". Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1.908.

POSADA, A.: "Tratado de Derecho Político". Tomo I: "Introducción y Teoría del Estado". Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1.923.

RENAN: "¿Qué es una Nación?". Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1.957.

REUTER, P.: "La signification juridique, politique et économique de l'acte budgétaire". Annales de Finances Publiques. Núm. VI-VII, 1.947.

RIALS, S.: "La déclaration des droits de l'homme et du citoyen". París: Hachette, 1.988.

RIVERO, J.: "Les libertés publiques". Vol. I. París: 1.973.

ROMANO, R. y TENENTI, A.: "Los fundamentos del mundo moderno". Madrid: Editorial Siglo XXI, 1.989.

RUGGIERO, G. de: "Historia del liberalismo europeo". Traducción española de A. Posada. Madrid: Ediciones Pegaso, 1.944.

SANCHEZ AGESTA, L.: "Curso de Derecho constitucional comparado". Séptima edición revisada. Madrid: Universidad de Madrid. Facultad de Derecho. Servicio de Publicaciones, 1.988.

SANCHEZ AGESTA, L.: "Poder ejecutivo y división de poderes". Revista Española de Derecho Constitucional. Vol. I., núm. 3, Septiembre-Diciembre, 1.981.

SAINZ DE BUJANDA, F.: "Hacienda y Derecho. Introducción al Derecho financiero de nuestro tiempo". Vol. I. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1.975.

SAINZ DE BUJANDA, F.: "Introducción al estudio del Derecho financiero". Vol. I. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda, 1.976.

SANTAMARIA DE PAREDES, V.: "Curso de Derecho Político". Cuarta Edición. Madrid: Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1.890.

SCHMITT, C.: "Legalidad y legitimidad". Madrid: Aguilar, 1.971.

SIMMONS, A.J.: "The Lockean Theory of Rights". New Jersey: Princeton University Press, 1.994.

STOURM, R.: "Cours des Finances. Le Budget". París, 1912.

STUBBS, W.: "Select Charters and other illustrations of English Constitutional History from the earliest times to the reign of Edward the First". Ninth Edition revised throughtout by H.W. C. DAVIS. Oxford: At the Clarendon Press, 1.921.

THORPE, F.N.: "The Federal and State Constitutions, Colonial Charters, and other organic laws of the territories, and colonies now or heretofore forming The United States of America". Washington: Government Printing Office, 1.909.

TOCQUEVILLE, A.: "La democracia en América". México: Fondo de Cultura Económica, 1.987.

TODD, M.: "Le gouvernement parlementaire en Angleterre". París: V. Giard & E. Brière, 1.900. Tomo Primero.

TROTABAS, L y COTTERET, J.-M.: "Finances Publiques". Quatrième édition. París: Dalloz. 1.970.

VALDEON, J.: "Las Cortes medievales castellano-leonesas en la historiografía reciente". En PISKORSKI, W.: "Las Cortes de Castilla en el período de tránsito de la Edad Media a la Moderna 1188-1520". Barcelona: Ediciones el Albir, 1977.

VEGA, P. de: "Significado constitucional de la representación política". Revista de Estudios Políticos. Núm. 44 (Nueva Epoca). Marzo-Abril, 1.985.

VEGA, P. de: "La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente". Madrid: Tecnos, 1.985.

CAPITULO II

AJA, E.: "Estudio preliminar". En, LASSALLE, F.: "¿Qué es una Constitución?". Barcelona: Ariel, 1.989.

BARTHELEMY, J.: "L'introduction du régime parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X". París: V. Giard & E. Brière, 1.904.

BARTHELEMY, J.: "Les théories royalistes dans la doctrine allemande contemporaine". Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'etranger". Vol. 22, 1.905.

BASTID, P.: "Dos manuscritos de B. Constant". Revista de Estudios Políticos, Núm. 143. Septiembre-October, 1.965.

BASTID, P.: "Les institutions politiques de la Monarchie parlementaire française (1.814-1.848)". París: Editons du Recueil Sirey, 1.954.

BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Bajas". Madrid: Cortes Generales. Secretaría General del Congreso de los Diputados. Secretaría General del Senado. Núm. 54-57. Marzo-Junio, 1.986.

BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. "Reglamentos parlamentarios de los países miembros de la Comunidad Europea. Cámaras Altas". Madrid: Cortes Generales. Secretaría General del Congreso de los Diputados. Secretaría del Senado. Núm. 60-63. Septiembre-Diciembre, 1.986.

BOLETIN DE LEGISLACION EXTRANJERA. República Federal de Alemania: "Reglamento de la Dieta Federal Alemana. Texto actualizado". Madrid: Cortes Generales. Secretaría General del Congreso de los Diputados. Secretaría General del Senado. Núm. 131-132. Septiembre-October, 1.992.

BURDEAU, G.: "Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre". París: Les Editions Internationales, 1.932.

BURDEAU, G.: "Remarques sus la classification des fonctions étatiques". Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l' étranger, 1.945.

CABO, C. De: "La crisis del Estado social". Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias, 1.986.

CAPITANT, R.: "Régimes parlementaires". En "Mélanges R. Carré de Malberg". París: Librairie Edouard Duchemin, 1.977.

CARRE DE MALBERG, R.: "La distinction des lois matérielles et formelles et le concept de loi dans la Constitution de Weimar". Bulletin de la Societé de Legislation Comparée, 1.928.

CASCAJO CASTRO, J.L. y GARCIA ALVAREZ, M.: "Constituciones extranjeras contemporáneas". Tercera edición. Madrid: Tecnos, 1.994.

CONSTANT, B.: "Cours de Politique Constitutionnelle". Tome Premier: "Première partie". París: Didier Libraire-Editeur, 1.836.

COSTANZO, P.: "Lo scioglimento delle Assemblee Parlamentari". Vol. I: "Teoria e pratica dello scioglimento dalle origini al parlamentarismo razionalizzato". Milán: Dott. A. Giuffrè Editore, 1.984.

DE ESTEBAN, J. y LOPEZ GUERRA, L. (Con la colaboración de E. Espín y J. Garcia Morillo): "El Régimen constitucional español". Vol. I. Barcelona: Labor, 1.980.

DESLANDRES, M.: "Histoire constitutionnelle de la France. De 1.789 a 1.870". Tome Second: "De la chute de l'Empire a l'avénement de la Troisième République". París: Recueil Sirey, 1.933.

FERNANDEZ SEGADO, F.: "La responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento en las Monarquías parlamentarias". En, RAMÍREZ, M. (ed.): "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas (el proceso constitucional español)". Barcelona: Labor, 1.978.

FORSTHOFF, E.: "El Estado de la sociedad industrial". Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1.975.

FRIAUF, K.H.: "El control parlamentario del Presupuesto en la República Federal de Alemania". En, COOMBES, D.: "El poder financiero del Parlamento. El papel de los Parlamentos europeos en las decisiones presupuestarias". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.981.

FUSILIER, R.: "Les Monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)". París: Les Editions Ouvrières, 1.960.

GARCIA COTARELO, R.: "Del Estado del bienestar al Estado del malestar". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.986.

GAUDEMET, P.M.: "Le pouvoir exécutif dans les pays occidentaux". París: Editions Montchrestien, 1.966.

GIANNINI, M.S.: "Stato sociale: Una nozione inutile". Il Politico. Núm. 2, 1.977.

GIRAUD, E.: "La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif". París: Librairie du Recueil Sirey, 1.938.

HERRERO DE MIÑON, M.: "El principio monárquico". Madrid: Edicusa, 1.972.

JELLINEK, C.: "Teoría general del Estado". Buenos Aires: Albatros, 1.970.

JELLINEK, G.: "Gesetz und Verordnung, Staatsrechtliche Untersuchungen auf Rechtsgeschichtlicher und Rechtsvergleichender Grundlage". Friburg: Scientia Aalen, 1.964.

JIMENEZ DE PARGA, M.: "Las Monarquías europeas en el horizonte español". Madrid: Tecnos, 1.966.

LABAND, P.: "Derecho Presupuestario". "Estudio Preliminar" de A. RODRÍGUEZ BEREIJO. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.979.

LABAND, P.: "Le Droit Public de L'Empire Allemand". Tome VI et dernier: "Les Finances de l'Empire allemand". París: V. Giard & E. Briere, 1.904.

LALUMIÈRE, P.: "Les finances publiques". 8^a édition. París: Librairie Armand Colin, 1.986.

LOEWENSTEIN, K.: "Réflexions sur la Valeur des Constitutions dans une Epoque Révolutionnaire. Esquisse d'une ontologie des Constitutions". Revue Française de Science Politique. Vol. II. Núm. 2, 1.952.

MANZELLA, A.: "Il Parlamento". Bolonia: Il Mulino, 1.977.

MAYER, O.: "Derecho Administrativo alemán". Tomo II: "Parte especial. Poder de policía y Poder tributario". 2^a edición inalterada. Buenos Aires: Ediciones Depalma, 1.982.

MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel". París: M. Giard, 1.931.

MIRKINE-GUETZEVITCH, B.: "L'échec du parlementarisme «rationalisé»". Revue Internationale d'Histoire politique et constitutionnelle. Nouvelle Sèrie. Núm. 14. Avril-Juin, 1.954.

O'CONNOR, J.: "La crisis fiscal del Estado". Barcelona: Ediciones Península, 1.981.

OLLERO, C.: "El Derecho Constitucional de la Postguerra (Apuntes para su estudio)". Barcelona: Librería Bosch, 1.949.

PORRAS NADALES, A.: "Las relaciones entre el Gobierno y la Administración en la Constitución de 1.978". Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 34 (II), 1.992.

POSADA, A.: "La nouvelle Constitution espagnole. Le régime Constitutionnel en Espagne". París: Librairie du Recueil Sirey, 1.932.

PRELOT, M.: "Préface". En, FUSILIER, R.: "Les Monarchies parlementaires. Etude sur les systèmes de gouvernement (Suède, Norvège, Danemark, Belgique, Pays-Bas, Luxembourg)". París: Les Editions Ouvrières, 1.960.

RICO LINAGE, R.: "Constituciones históricas. Ediciones Oficiales". 2ª Edición. Sevilla: Publicaciones de la Universidad de Sevilla. Manuales Universitarios, 1.994.

SCHNEIDER, H.P.: "El Gobierno como parte del Poder ejecutivo en la República Federal de Alemania". En, "El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía". Barcelona: Diputació de Barcelona, 1.985.

TOMAS Y VALIENTE, F.: "Códigos y Constituciones (1808-1978)". Madrid: Alianza Universidad, 1.989.

VEGA, P. de: "Prólogo". En, SCHMITT, C.: "La defensa de la Constitución". Madrid: Tecnos, 1.883.

VV.AA.: "Problemas actuales del Estado social y democrático de Derecho". Alicante: Universidad de Alicante, 1.985.

WEBER, M.: "Economía y Sociedad". Esbozo de Sociología comprensiva". México: Fondo de Cultura Económica, 1.987.

CAPITULO III

AJA, E.: "La supremacía de las Cortes. Quién ha de dirigir el Estado: ¿El Gobierno o las Cortes?". En "La izquierda y la Constitución". Barcelona: Taula de Canvi, 1.978.

ARAGON REYES, M.: "La reserva reglamentaria en el Proyecto constitucional y su incidencia en las relaciones Parlamento-Gobierno". En, RAMIREZ, M. (Ed.): "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas". Barcelona: Labor, 1.978.

BAR CENDON, A.: "La "Monarquía parlamentaria" como forma política del Estado español según la Constitución de 1.978". En, RAMIREZ, M. (Ed.): "Estudios sobre la Constitución española de 1.978". Zaragoza: Libros Pórtico, 1.979.

CONSTITUCION ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. 2ª edición (4 volúmenes). Madrid: Cortes Generales, 1.989.

CORRALES SANCHEZ, E.: "La institución del Tribunal de Cuentas en España y en el extranjero". Revista General de Legislación y Jurisprudencia. Año Quincuagésimo. Tomo 100. Madrid, 1.902.

ESCRIBANO LOPEZ, F.: "El Presupuesto del Estado en el marco político general". Hacienda Pública Española. Núm. 50, 1.978.

FERNANDEZ VICTORIO, S.: "El Tribunal de Cuentas en las Constituciones españolas". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 3, 1.979.

GARRIDO FALLA, F.: "Las fuentes del Derecho y la reserva reglamentaria en el Proyecto de Constitución". En "Estudios sobre el Proyecto de Constitución". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1.978.

LOPEZ ESCOBAR FERNANDEZ, E.: "Los orígenes del Derecho presupuestario español". Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1.971.

MENDIZABAL ALLENDE, R. de: "El Tribunal de Cuentas y el nacimiento de la Administración contemporánea". Revista de Administración Pública. Núm. 49. Enero-Abril, 1.966.

MENDIZABAL ALLENDE, R. de: "El Tribunal de Cuentas y su encuadramiento constitucional". En, "Estudios sobre el Proyecto de Constitución". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.978.

OTTO, I. de: "La posición constitucional del Gobierno". Documentación Administrativa. Núm. 188, 1.980.

PORTERO MOLINA, J.A.: "El control parlamentario del Presupuesto: Un ejemplo de control del Legislativo por el Ejecutivo". En, RAMIREZ, M. (Ed.): "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas". Barcelona: Labor, 1.978.

RAQUEJO ALONSO, A.: "La Intervención General de la Administración del Estado (1.808-1.974)". En, VV.AA.: "Itinerario histórico de la Intervención General de la Administración del Estado". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.976.

RAQUEJO ALONSO, A.: "Las Cortes como órgano de control de la administración económica del Estado". Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública. Núm. 72, 1.967.

RECODER DE CASSO, E.: "Los Presupuestos del Estado en el Anteproyecto de Constitución española". En, "Estudios sobre el Proyecto de Constitución". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.978.

RODRIGUEZ BEREIJO, A.: "Derecho financiero, gasto público y tutela de los intereses comunitarios". En, "Estudios sobre el Proyecto de Constitución". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.978.

SANCHEZ AGESTA, L.: "El régimen parlamentario en el Proyecto constitucional. La relación de Gobierno y Parlamento en el proceso de decisión". En "El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas". Barcelona: Editorial Labor, 1.978.

SAINZ DE BUJANDA, F.: "Notas de Derecho Financiero". Tomo I: "Introducción y Parte General". Volumen 3º: "Lecciones 36 a 66". Madrid: Universidad de Madrid. Facultad de Derecho. Sección de Publicaciones e intercambio, 1.975.

SANCHEZ AGESTA, L.: "La Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1.978". Revista Española de Derecho Constitucional. Año 6. Núm. 18. Septiembre-Diciembre, 1.986.

SANTAMARIA, J.: "Las relaciones entre Gobierno y Cortes en el Anteproyecto". En, "Estudios sobre el Proyecto de Constitución". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.978.

CAPITULO IV

AGUALLO AVILES, A.: "Comentario: La significación de la Ley de Presupuestos en el ordenamiento financiero". En, LASARTE, J.; RAMIREZ, S. y AGUALLO, A.: "Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria (1.981-1.989)". Madrid: Tecnos, 1.990.

ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.: "Artículo 134". En, ALZAGA VILAAMIL, O. (Dir.): "Comentarios a las Leyes políticas. Constitución española de 1.978". Tomo X: "Artículos 128 a 142". Op. cit., Madrid: EDERSA, 1.983.

ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.: "La Constitución española y el Presupuesto del Estado". Revista Internacional de Ciencias Administrativas. Núm. 1, 1.980.

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: "Artículo 86". En, ALZAGA VILAAMIL, O.: "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución español". Tomo VII: "Artículos 81 a 86". Madrid: EDERSA, 1.985.

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: "Teoría y práctica del Decreto-ley en el ordenamiento español". Revista de Administración Pública. Núm. 106. Enero-Abril, 1.985

BALAGUER CALLEJON, F.: "Fuentes del Derecho". Vol. II: "Ordenamiento General del Estado y ordenamientos autonómicos". Madrid:Tecnos, 1.992.

CAAMAÑO DOMINGUEZ, F.: "Sobre la Ley de Presupuestos y sus límites constitucionales. Un comentario a la S.T.C. 76/1992, de 14 de Mayo". Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública. Vol. XLIII. Núm. 224. Marzo-Abril, 1.993.

CARRILLO, M.: "El Decreto-Ley ¿excepcionalidad o habitualidad?". Revista de las Cortes Generales. Núm. 11, 1.987.

CAYON GALIARDO, A.: "Sentencia del TC de 14 de mayo de 1992, sobre declaración de inconstitucionalidad del artículo 130 de la LGT". Revista Técnica Tributaria. Núm. 17, 1.992

CAZORLA PRIETO, L.Mª.: "Artículo 134". En, GARRIDO FALLA, F. y otros: "Comentarios a la Constitución". Madrid: Cívitas, 1.985.

CAZORLA PRIETO, L.Mª.: "Ley tributaria sustantiva y Decreto-Ley". Crónica Tributaria. Núm. 51, 1.984.

CERVATI, A.A.: "Legge di delegazione e legge delegata". Enciclopedia del Diritto. Vol. XXIII. Milán: Giuffrè, 1.973.

CONSEJO DE ESTADO. Memoria del año 1.986 que eleva al Gobierno en cumplimiento del artículo 20.3 de su Ley Orgánica. Madrid, 1.987.

CRISAFULLI, V.: Voz, "Disposizione (e norma)!. En, "Enciclopedia del Diritto". Vol. IV. Milán: Giuffrè, 1.964.

DIEZ-PICAZO: "La derogación de las leyes". Madrid: Cívitas, 1.990

DIEZ-PICAZO, L.Mª.: "Concepto de ley y tipos de leyes (¿Existe una noción unitaria de ley en la Constitución española?)". En, GARRORENA MORALES, A. (ed.): "El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia". Madrid: Tecnos, 1.990.

DUVERGER, M.: "Finances publiques". París: Presses Universitaires de France, 1.963.

ESCRIBANO, F.: "La disciplina constitucional de la prórroga de Presupuestos". Revista Española de Derecho Constitucional. Año 17. Núm. 50. Mayo-Agosto, 1.997.

ESCRIBANO LOPEZ, F.: "Reforma tributaria y aprobación de presupuestos. Análisis de una experiencia (1.978-1.981)". En, VV.AA.: "Funciones financieras de las Cortes Generales". Madrid: Congreso de los Diputados, 1.985.

ESPIN TEMPLADO, E.: "Separación de poderes, delegación legislativa y potestad reglamentaria en la Constitución española". Revista de las Cortes Generales. Núm. 6. Tercer Cuatrimestre, 1.985.

ESPOSITO, C: "Decreto-legge". Enciclopedia del Diritto. Vol. XI. Milán: Giuffrè, 1.962.

FALCON y TELLA, R.: "Comentario General de Jurisprudencia". Revista Española de Derecho Financiero. Núm. 76, 1.992.

FALCON y TELLA, R.: "Las Leyes de Presupuestos y el ordenamiento tributario". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 22, 1.983.

FERREIRO LAPATZA, J.J.: "Derecho presupuestario y técnica legislativa". Cívitas. Revista Española de Derecho Financiero. Núm. 87. Julio-Septiembre, 1.995.

FUENTES QUINTANA, E.: "Nuevas técnicas presupuestarias". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.969.

GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Un paso importante para el desarrollo de nuestra justicia constitucional: la doctrina prospectiva de la declaración de ineficacia de las leyes constitucionales". Revista Española de Derecho Administrativo. Núm. 61, 1.989.

GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Principio de legalidad, Estado material de Derecho y facultades interpretativas y constructivas de la Jurisprudencia en la Constitución". Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 10, 1.984.

GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial". 2ª Edición. Madrid: Tecnos, 1.981.

GARCIA DE ENTERRIA, E. y FERNANDEZ, T.R.: "Curso de Derecho administrativo". 7ª edición. Madrid: Cívitas, 1.995.

GARCIA GARCIA, J.: "Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado". En "Funciones financieras de las Cortes Generales". Madrid: Congreso de los Diputados, 1.985.

GONZALEZ GARCIA, E.: "Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Presupuestos del Estado para 1981". Hacienda Pública Española. Núm. 72, 1.981.

GRETEL: "La forma de las leyes. Diez estudios sobre la técnica legislativa". Barcelona: Bosch, 1.986.

GRIZIOTTI, B.: "Primi Elementi di Scienza delle Finanze". Milán: Giuffrè, 1.962.

HERRERA MOLINA, P.M. y DE PRADA GARCIA, A.: "Los preceptos de la L.G.T. modificados por Leyes de Presupuestos: ¿una bomba de relojería jurídica?. Comentario a la cuestión de inconstitucionalidad sobre los artículos 111.3 y 128.5 de la L.G.T)". Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública. Vol. XLIII. Núm. 227. Septiembre-Octubre 1.993.

HINOJOSA TORRALVO, J.J.: "La Ley de Presupuestos. Función, contenido y límites". Revista Española de Derecho Financiero. Núm. 62. Abril-Junio, 1.989.

JIMENEZ CAMPO, J.: "El control jurisdiccional y parlamentario de los Decretos legislativos". Revista de Derecho Político. Núm. 10. Verano de 1.981

JUAN LOZANO, A.M.: "Inviolabilidad del domicilio y límites materiales de la Ley de Presupuestos. Un pronunciamiento capital del Tribunal Constitucional". Cívitas: Revista Española de Derecho Financiero. Núm. 76, 1.992

LOZANO IRUESTE, J.M.^a: "Introducción a la teoría del Presupuesto". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.983.

MARTIN QUERALT, J.: "Ley de Presupuestos y reformas tributarias: comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de Julio de 1.981". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 11, 1.981.

MARTIN QUERALT, J.: "Jurisprudencia financiera y tributaria del Tribunal Constitucional". Tomo I. Madrid: Cívitas, 1.984.

MARTIN QUERALT, J.; LOZANO SERRANO, C.; CASADO OLLERO, G. y TEJERIZO LOPEZ, J.M.^a: "Curso de Derecho financiero y tributario". Sexta Edición revisada y puesta al día. Madrid: Tecnos, 1.995.

MARTÍN RETORTILLO, L.; RODRÍGUEZ BEREIJO, A. y otros: "La Ley de Presupuestos Generales del Estado. Eficacia temporal y carácter normativo". Cuadernos y Debates. Núm. 16. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.989.

MARTINEZ LAGO, M.A.: "Manual de Derecho presupuestario. Ordenación jurídica de los Presupuestos y del control de la Hacienda Pública". Madrid: Colex, 1.992.

MARTINEZ LAFUENTE, A.: "Ley de Presupuestos e inconstitucionalidad". Cívitas. Revista Española de Derecho Financiero. Núm. 25. Enero-Marzo, 1.980.

MENENDEZ MORENO, A.: "La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado". Valladolid: Editorial Lex Nova, 1.988.

MIGUEL CANUTO, E. De: "¿Qué es lo que puede regular la Ley de Presupuestos?". Cívitas: Revista Española de Derecho Financiero. Núm. 83. Julio-Septiembre, 1.994.

MONTEJO VELILLA, S.: "La naturaleza jurídica del estado de ingresos de los Presupuestos". En, "XV Jornadas de Estudio: El sistema económico en la Constitución española". Vol. II. Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Ministerio de Justicia: Secretaría General. Centro de Publicaciones, 1.994.

MONTILLA MARTOS, J.A.: "Las leyes singulares en el ordenamiento

constitucional español". Madrid: Cívitas, 1.994.

NEUMARK, F.: "Teoría y práctica de la técnica presupuestaria". En, GERLOFF, W. y NEUMARK, F. (Dir.): "Tratado de Finanzas". Tomo I. Buenos Aires: Ed. El Ateneo, 1.961.

PALAO TABOADA, C.: "Derecho financiero y tributario". Vol. I: "Introducción. Derecho presupuestario. Ingresos públicos no tributarios". 2ª edición revisada y puesta al día. Madrid: Colex, 1.987.

PEREZ ROYO, F.: "Derecho financiero y tributario. Parte General". Sexta edición. Madrid: Cívitas, 1.996.

PEREZ ROYO, J.: "La distribución de la capacidad normativa entre el Parlamento y el Gobierno". En "El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía". Barcelona: Diputació de Barcelona, 1.985

PIZZORUSSO, A.: "Lecciones de Derecho Constitucional". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.984.

QUEROL VELLIDO, V.: "Las modificaciones legislativas mediante el articulado de las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 23. 1.985.

RAMALLO MASSANET, J.: "Modificación de la Ley General Tributaria por la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado". Crónica Tributaria. Núm. 64, 1.992.

RODRIGUEZ BEREIJO, A.: "Las Leyes de Presupuestos en la Constitución española de 1.978". En, "La Hacienda Pública en la Constitución española". Madrid: Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 1.979.

RODRIGUEZ BEREIJO, A.: "Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes". Revista Española de Derecho Constitucional. Año 15. Núm. 44. Mayo-Agosto, 1.995.

ROMANO, S.: "Saggio di una teoria sulle leggi di approvazione". En, "Scritti Minori". Tomo I. Milán: Giuffrè, 1.950.

RUBIO LLORENTE, F.: "Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley (Sobre el problema del concepto de ley en la Constitución)". Revista de Administración Pública. Núm. 100-102.

SAINZ DE BUJANDA, F.: "Sistema de Derecho Financiero". Tomo I: "Introducción". Volumen Segundo: "Análisis estructural del Derecho financiero. Ramas del Derecho público con sectores proyectados sobre la materia financiera". Madrid: Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1.985.

SALAS HERNANDEZ, J.: "Los Decretos-leyes en la Constitución de 1978". Vol. III. Madrid: Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, 1.979.

SALAS HERNANDEZ, J.: "Los Decretos-leyes en la teoría y en la práctica constitucional". En, VV.AA.: "Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor E. García de Enterría". Madrid: Cívitas, 1.991

SANCHEZ BLAZQUEZ, V.M.: "Las Leyes de Presupuestos y las Leyes de Acompañamiento". Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública. Vol. XLVI. Núm. 242, 1.996.

SANTOLAYA MACHETTI, P.: "El régimen constitucional de los Decretos-leyes". Madrid: Tecnos, 1.988.

VIRGALA FORURIA, E.: "La delegación legislativa en la Constitución y los Decretos legislativos como normas con rango incondicionado de Ley". Madrid: Monografías del Congreso de los Diputados, 1.991.

VIRGALA FORURIA, E.: "La Constitución y los Presupuestos Generales del Estado". En, "XV Jornadas de Estudio. El sistema económico en la Constitución española". Vol. II. Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Ministerio de Justicia (Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones), 1.994.

CAPITULO V

ALVAREZ CONDE, E.: "Curso de Derecho Constitucional español". 2 vols. Madrid: Tecnos, 1.992 y 1.993.

ALZAGA VILAAMIL, O.: "Comentario sistemático a la Constitución española de 1.978". Madrid: Ediciones El Foro, 1.978.

ARAGON REYES, M.: "La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales". En, GARRORENA MORALES, A. (ed.): "El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia". Madrid: Tecnos, 1.990.

ARAGON REYES, M.: "Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española". Madrid: Cuadernos Cívitas, 1.990.

ARAGON REYES, M.: "La iniciativa legislativa". Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 16. Enero-Abril, 1.986.

BAR CENDON, A.: "El Presidente del Gobierno en España. Encuadre constitucional y práctica política". Madrid: Cívitas, 1.983.

BAR CENDON, A.: "Artículo 100". En, ALZAGA VILLAMIL, O.: "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978". Tomo VIII: "Artículos 97 a 112". Madrid: EDERSA, 1.985.

BIGLINO CAMPOS, P.: "Los vicios en el procedimiento legislativo". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.991.

CANO BUESO, J.: "El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario". Revista de Estudios Políticos. Núm. 40. Julio-Agosto, 1.984

CANO BUESO, J.: "El -derecho de acceso a la documentación- de los Diputados en el ordenamiento parlamentario español". Madrid: Monografías del Congreso de los Diputados, 1.996.

CANO BUESO, J.: "Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social". En, CORONA FERRERO, J.M^a.; PAU VALL, F. y TUDELA ARANDA, J. (Coords.): "La técnica legislativa a debate". Madrid: Tecnos. Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1.994.

CAZORLA PRIETO, L.M^a.: "Las Cortes Generales ¿Parlamento contemporáneo?". Madrid: Cívitas, 1.985.

CAZORLA PRIETO, L.M^a.: "Características de las llamadas Leyes de Acompañamiento presupuestario desde el punto de vista del ejercicio de la función legislativa de las Cortes Generales". Corts. Anuario de Derecho Parlamentario. Núm. 4. Extraordinario, 1.997.

CENTRE INTERNACIONAL DE DOCUMENTATION PARLEMENTAIRE DE L'UNION INTERPARLEMENTAIRE: "Les Parlements dans le monde. Recueil de donnees comparatives". Vol. II. Deuxième édition. Bruxelles: Bruylant, 1.987.

CILLAN GARCIA DE ITURROSPE, C.: "Teoría general sobre la naturaleza de los Reglamentos parlamentarios". En "I Jornadas de Derecho Parlamentario". Monografías del Congreso de los Diputados. Madrid: Congreso de los Diputados, 1.985.

CHANDERNAGOR, A.: "Un Parlement, pourquoi faire?". París: Gallimard, 1.967.

COOMBES, D.: "El papel del Parlamento en las decisiones presupuestarias: algunas conclusiones generales". En, "El poder financiero del Parlamento". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Hacienda, 1.981.

DE LA MORENA y DE LA MORENA, L.: "El Gobierno en la Constitución: sus claves conceptuales". En, VV.AA.: "Gobierno y Administración en la Constitución". Vol. II. Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, 1.988.

DIEZ-PICAZO, L.M^a.: "La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias". Zaragoza: Cuadernos de los Studia Albornotiana. Núm. 2, 1.985.

DIEZ-PICAZO, L.M^a.: "El régimen jurídico de la Casa del Rey (Un comentario al artículo 65 de la Constitución". Revista Española de Derecho Constitucional. Año 2. Núm. 6. Septiembre-Diciembre, 1.982.

DIEZ-PICAZO, L.M^a.: "La estructura del Gobierno en el Derecho español". Documentación Administrativa. Núm. 215 (Julio-Septiembre), 1.988.

ESCRIBANO LOPEZ, F.: "Presupuesto del Estado y Constitución". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.981.

ESTEBAN, J. de y LOPEZ GUERRA, L. (Con la colaboración de J. García Morillo y P. Pérez Tremps): "El régimen constitucional español". vol. I. Barcelona: Labor Universitaria Manuales, 1.980.

FERNANDEZ-CARNICERO GONZALEZ, C.J.: "Los reglamentos parlamentarios y el ordenamiento jurídico". Revista de Derecho Político. Núm. 9, 1.981.

FERNANDEZ SEGADO, F.: "La funcionalidad del Senado en cuanto Cámara de representación territorial". Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 13, 1.985.

FERNANDEZ SEGADO, F.: "El bicameralismo y la naturaleza del Senado". Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 6, 1.982.

FERNANDEZ-MIRANDA CAMAPOAMOR, C.: "La dotación de la Corona. La Casa del Rey". En, TORRES DEL MORAL, A. y GOMEZ SANCHEZ, Y. (Coords.): "Estudios sobre la Monarquía". Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1.995.

FRIEDRICH, K.: "El hombre y el Gobierno". Madrid: Tecnos, 1.968.

GARCIA GARCIA, J.L.: "Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado". En, VV.AA.: "Funciones financieras de las Cortes Generales". Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados. Monografías, 1.985.

GARCIA MARTINEZ, M^a.A.: "El procedimiento legislativo". Madrid: Congreso de los Diputados, 1.987.

GARCIA CANALES, M.: "La Monarquía parlamentaria española". Madrid: Tecnos, 1.991.

GARCIA-ATANCE y GARCIA DE MORA, M^a.V.: "Bienes estatales al servicio de la Corona". En, TORRES DEL MORAL, A. y GOMEZ SANCHEZ, Y.: "Estudios sobre la Monarquía". Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1.995.

GONZALEZ DEL CAMPO, L.: "Las Leyes de Presupuestos en la Constitución española de 1.978: Configuración constitucional y límites materiales". Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública. Vol. XLV. Núm. 236. Abril-Junio, 1.995.

GONZALEZ PEREZ, J.: "El procedimiento para elaborar disposiciones de carácter general". Revista de Administración Pública. Núm. 40. Enero-Abril, 1.963.

LEIBHOLZ, G.: "Problemas fundamentales de la democracia moderna". Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1.971.

LIBERTINI, L.: "¿Qué Parlamento?". Barcelona: Plaza y Janés, 1.980.

LOPEZ GUERRA, L.: "Sobre la personalidad jurídica del Estado". Revista del Departamento de Derecho Político. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Núm. 6. Primavera 1.980.

LOPEZ RODO, L.: "Personalidad jurídica del Estado en el Derecho interno". Revista de Derecho Político. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Núm. 11. Otoño 1.981.

LUCAS VERDU, P. (Dir.): "La Corona y la Monarquía parlamentaria en la Constitución de 1.978". Madrid: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense, 1.983.

MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA. "Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1.994". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.993.

MENDONCA, D.: "Introducción al análisis normativo". Cuadernos y Debates. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.992

MOLAS, I. y PITARCH, I.E.: "Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno". Madrid: Tecnos, 1.987.

MONTEJO VELILLA, S.: "La autonomía financiera de las Cámaras, en especial, el caso español". En, VV.AA.: "I Jornadas de Derecho Parlamentario". Volumen II. Madrid: Congreso de los Diputados. Monografías, 1.984.

MONTEJO VELILLA, S.: "La aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Reflexiones sobre la conveniencia de reformar los Reglamentos de las Cámaras". Hacienda Pública Española. Núm. 90, 1.984.

MONTEJO VELILLA, S.: "Aspectos del debate parlamentario de los Presupuestos para 1984". Hacienda Pública Española. Núm. 85, 1.983.

MONTERO GIBERT, J.R. y GARCIA MORILLO, J.: "El control parlamentario". Madrid: Tecnos, 1.984.

MONTORO CHINER, M.J.: "Adecuación al ordenamiento y factibilidad: Presupuestos de calidad de las normas". Serie de técnica legislativa II. Cuadernos y Debates. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.989.

MUÑOZ MACHADO, S.: "Cinco estudios sobre la técnica de legislar". Madrid: Cívitas, 1.986

OTTO, I. de.: "La posición constitucional del Gobierno". Documentación Administrativa, núm. 188, 1.980.

PENDAS, B.: "El Senado en el sistema constitucional español: realidades y perspectivas". Revista de las Cortes Generales. Núm. 2, 1.984.

PEREZ SERRANO, N.: "Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario". Revista de Estudios Políticos. Núm. 105, 1.959.

PORTERO MOLINA, J.A.: "El Senado en la Constitución española". En, M. Ramírez (ed.): "Estudios sobre la Constitución española de 1.978". Zaragoza, 1.979.

RAMIREZ, M. (Ed.): "El Parlamento a debate". Madrid: Editorial Trotta. Fundación Centro de Estudios Políticos y Constitucionales Lucas Mallada, 1.997.

RECODER DE CASSO, E.: "Iniciativa legislativa presupuestaria". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 18, 1.984.

RODRIGUEZ ZAPATA, J.: "Sanción, promulgación y publicación de las leyes". Madrid: Tecnos, 1.987.

RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ, A.: "Los Reglamentos parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del Derecho español". En "I Jornadas de Derecho parlamentario". Monografías Del Congreso de los Diputados. Madrid: Congreso de los Diputados, 1.985.

RUBIO LLORENTE, F.: "El procedimiento legislativo en España". Revista Española de Derecho Constitucional. Núm. 16, 1.989.

SAINZ MORENO, F. y DA SILVA OCHOA, J.C.(Coords.): "La calidad de las leyes". Vitoria: Parlamento Vasco, 1.989.

SANTAMARIA, J.A.: "Artículo 90". En, VV.AA.: "Comentarios a la Constitución". Madrid: Cívitas, 1.985.

SANTAMARIA PASTOR, J.A.: "Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas". Revista de Derecho Político. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Núm. 9. Primavera 1.981.

SANTAMARIA PASTOR, J.A.: "Gobierno y Administración: Una reflexión preliminar". Documentación Administrativa. Núm. 215. Julio-Septiembre, 1.988.

SANTAOLALLA, F.: "Derecho parlamentario español". Madrid: Espasa Calpe, 1.990.

SOLE TURA, J. y APARICIO PEREZ, M.A.: "Las Cortes Generales en el sistema constitucional". Madrid: Tecnos, 1.984.

SOLER ROCH, M^a T.: "Los Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134 de la Constitución". En, VV.AA.: "Estudios sobre la Constitución española de 1.978". Valencia: Universidad de Valencia. Secretariado de publicaciones, 1.980.

SOLOZABAL ECHAVARRIA, J.J.: "La sanción y promulgación de la Ley en la Monarquía parlamentaria". Madrid: Tecnos, 1.987.

TORRES DEL MORAL, A.: "Naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Núm. 10, 1.986.

VEGA, P. de: "Jurisdicción constitucional y crisis de la Constitución". Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca). Vol. 7. Núm. 1-2, 1.979.

VV.AA.: "Técnica normativa de las Comunidades Autónomas". Madrid: Comunidad de Madrid, 1.991.

CAPITULO VI

ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.: "Artículo 31". En, O. ALZAGA VILLAAMIL (Dir.): "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1.978". Tomo III: "Artículos 24 a 38". Madrid: EDERSA, 1.983.

ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.: "Artículo 133". En, O. ALZAGA VILLAAMIL (Dir.): "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1.978". Tomo X: "Artículos 128 a 142". Madrid: EDERSA, 1.983.

ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.: "Ambito subjetivo del control a efectuar por el Tribunal de Cuentas". Tribunal de Cuentas. Crónica, 1.982.

ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.: "La función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas". En el colectivo, "El Tribunal de Cuentas en España". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.982.

ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, C.: "Naturaleza del control financiero en la Administración pública". Cívitas: Revista Española de Derecho Financiero. Núm. 36. Octubre-Diciembre, 1.982.

ARAGON REYES, M.: "El control parlamentario como control político". Revista de Derecho Político. Núm. 23. Primavera de 1.986.

ARAGON SANCHEZ, C.: "Presupuestos del Estado, Cortes Generales y Tribunal de Cuentas (Especial referencia a la Cuenta General del Estado y al Informe o Memoria anual del Tribunal)". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 25, 1.985.

BAYON MARINE, I.: "Aprobación y control de los gastos públicos". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.972.

BAYONA DE PEROGORDO, J.J. y SOLER ROCH, M^a.T.: "Derecho financiero". Vol. II. Alicante: Librería Compás, 1.989.

BUJIDOS GARAY, P.: "Reflexiones en torno a la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas". En, VV.AA.: "La función del Tribunal de Cuentas en la sociedad democrática". Madrid, 1.985.

CARRETERO, A.: "La Declaración definitiva de la Cuenta General (II)". Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública. Vol. XL. Núm. 207. Mayo-Junio, 1.990.

CARRETERO, A.: "El Informe Anual del Tribunal de Cuentas (III)". Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública. Vol. XL. Núm. 208. Julio-Agosto, 1.990.

CAYON GALIARDO, A.: "Legalidad y control del gasto público". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 1, 1.979.

CAYON GALIARDO, A.: "El Tribunal de Cuentas: una perspectiva". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 9. 1.981.

CAZORLA PRIETO, L.M^a.: "El esquema constitucional de la Hacienda de las Administraciones Públicas españolas". Hacienda Pública Española. Núm. 59.

CAZORLA PRIETO, L.M^a.: "Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 12. 1.982.

CAZORLA PRIETO, L.M^a.: "Artículo 31". En, GARRIDO FALLA, F., y otros: "Comentarios a la Constitución". Madrid: Cívitas, 1.985.

CORCUERA TORRES, A.: "Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno". Madrid: McGraw-Hill, 1.996.

COSCULLUELA MONTANER, L.: "Manual de Derecho administrativo". 6^a edición. Madrid: Cívitas, 1.995.

COTTERET, J.M.: "Le pouvoir réglementaire en matière budgétaire". Revue de Science Financière. Núm. 3, 1.963.

DEVOLVE, P. y LESGUILLONS, H.: "Le contrôle parlementaire sur la politique économique et budgétaire". París: Presses Universitaires de France, 1.964.

ENTRENA CUESTA, R.: "Curso de Derecho administrativo". 2 vols. 10^a edición. Madrid: Tecnos, 1.993.

ESTEBAN, J. de y GONZALEZ TREVIJANO, P.J.: "Curso de Derecho Constitucional español". Vol. III. Madrid: Universidad Complutense. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho, 1.994.

FANLO LORAS, A.: "Relaciones del Tribunal de Cuentas con las Cortes Generales: La Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas". Revista de Administración Pública. Núm. 108. Septiembre-Diciembre, 1.985.

FERNÁNDEZ, J.: "La función de control del Parlamento sobre el Gobierno. Notas sobre su configuración jurídica". Revista de las Cortes Generales. Núm. 31. Primer cuatrimestre, 1.994.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: "Perfiles constitucionales del Tribunal de Cuentas". En el colectivo, "El Tribunal de Cuentas en España". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.982.

FUENTES VEGA, S. (Coord.): "La ejecución del gasto público: procedimientos y control". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de Economía y Hacienda, 1.994.

FUENTES VEGA, S.: "Presupuesto y control de los gastos del Estado". Madrid: Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones. Servicio de Publicaciones, 1.984.

GARCIA AÑOVEROS, J.: "Presupuesto y el gasto público en la Constitución". En, VV.AA.: "XV Jornadas de Estudio: El sistema económico en la Constitución español". Vol. II. Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Ministerio de Justicia (Secretaría General Técnica), 1.994.

GARCIA FERNANDEZ, J.: "La función de control del Parlamento sobre el Gobierno. Notas sobre su configuración jurídica". Revista de las Cortes Generales. Núm. 31. Primer cuatrimestre, 1.994.

GARRIDO FALLA, F.: "Tratado de Derecho administrativo". Vol. I, 12ª edición. Madrid, 1.994.

LOPEZ LOPEZ, J.C.: "Cuentadantes, rendición de cuentas, responsabilidades por la no rendición". Tribunal de Cuentas. Crónica 1.990-1.991.

LOPEZ GUERRA, L.; ESPIN, E.; GARCIA MORILLO, J.; PEREZ TREMP, P. y SATRUSTEGUI, M.: "Derecho Constitucional". 2ª Edición. Volumen II: "Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado". Valencia: Tirant lo Blanch, 1.994.

LOPEZ GUERRA, L.: "La función de control de los Parlamentos: Problemas actuales". En GARRORENA MORALES, A (ed.): "El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia". Madrid: Tecnos, 1.990.

LOZANO IRUESTE, J.M.: "Introducción a la teoría del Presupuesto". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.983.

MARTIN DELGADO, J.: "Los principios de capacidad económica e igualdad en la Constitución española de 1.978". Hacienda Pública Española. Núm. 60, 1.979.

MARTINEZ LOPEZ-MUÑIZ, J.L.: "La Administración pública para el control parlamentario: El Tribunal de Cuentas". Hacienda Pública Española. Núm. 80, 1.983.

MEDINA, L. y MARAÑÓN, M.: "Leyes de Hacienda de España". Vol. II (Libro Quinto). Madrid: Instituto Editorial Reus. Centro de Enseñanza y Publicaciones (S.A.), 1.948.

MENDIZÁBAL ALLENDE, R. de: "La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas". En el colectivo, "El Tribunal de Cuentas en España". Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1.982.

MOLAS, I.: "El derecho de interrogación", En "El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía". Barcelona: Diputació de Barcelona, 1.985.

PALAO TABOADA, C.: "Derecho financiero y tributario". Vol. I: "Introducción. Derecho presupuestario. Ingresos públicos no tributarios". Madrid: Colex, 1.987.

PARADA VAZQUEZ, R.: "Derecho administrativo. Organización y empleo público". Madrid: Marcial Pons, 1.987.

PASCUAL GARCIA, J.: "Procedimientos de la Administración Financiera". 2ª edición. Madrid: Escuela de la Hacienda Pública. Ministerio de Economía y Hacienda, 1.991.

PEREZ DE AYALA, J.L.: Voz "Gastos públicos". En Nueva Enciclopedia Jurídica. Barcelona: Seix, 1.971.

QUEROL BELLIDO, V.: "Comentarios a las Leyes tributarias y financieras". Tomo XLI. Vol. 1º: "Ley General Presupuestaria. Artículos 1 a 74". Madrid: Edersa, 1.986.

ROCA ROCA, J.: "El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del artículo 23.2º de la Constitución)". Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 42. Mayo-Agosto, 1.995.

RODRIGUEZ BEREIJO, A.: "Los fundamentos constitucionales del control interno de la actividad financiera del Estado" (Conferencia inaugural pronunciada el 22 de Marzo de 1.993). En, "Eficacia y legalidad en la gestión pública. X Jornadas de Control Interno en el Sector Público. I Centenario de la Creación del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado". Madrid: Intervención General de la Administración del Estado, 1.993.

RUBIO LLORENTE, F.: "El control parlamentario". Revista Parlamentaria de Habla Hispana. Núm. 1, 1.985.

RUFIAN LIZANA, D.Mª.: "La potestad reglamentaria en materia presupuestaria". Presupuesto y Gasto Público. Núm. 23, 1.985.

SALES GARGALLO, F.: "Evolución del control de legalidad en España". En "Eficacia y legalidad en la gestión pública. X Jornadas de control interno en el sector público". I Centenario de la Creación del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado. Madrid: Intervención General de la Administración del Estado, 1.993.

CAPITULO VII

ACOSTA SANCHEZ, J.: "Gobierno y sociedad en la Constitución. El problema de las relaciones entre el programa de la Constitución y el del Gobierno". En "El Gobierno y la Administración en la Constitución". Vol. I. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, 1.988.

ALVAREZ CONDE, E.: "Curso de Derecho constitucional". Vol. II: "Los órganos constitucionales del Estado. El Estado autonómico". Madrid: Tecnos, 1.993.

ALVAREZ CONDE, E.: "El régimen político español". Madrid: Tecnos, 1.983.

APARICIO PEREZ, M.A.: "¿Hacia una nueva figura de actos políticos del Gobierno?". En, "El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía". Barcelona: Diputació de Barcelona, 1.985.

ARAGON REYES, M.: "Constitución y democracia". Madrid: Tecnos, 1.989.

BAENA DEL ALCAZAR, M. y otros: "La Administración en la Constitución". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.980.

BAENA DEL ALCAZAR, M.: "Los actos políticos del Gobierno en el Derecho español". Madrid: Servicio Central de Publicaciones. Presidencia del Gobierno, 1.978.

BAÑO LEON, J.M^a.: "Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria (Remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978)". Madrid: Cívitas. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1.991.

BAR CENDON, A.: "La estructura y funcionamiento del Gobierno en España: una aproximación analítica". En, "El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía". Barcelona: Diputación de Barcelona, 1.985.

BAR CENDON, A.: "Artículo 100". En "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española". Tomo VIII: "Artículos 97 a 112". Madrid: EDERSA, 1.985.

BARILE, P.: Voz, "Atto di governo". En, "Enciclopedia del Diritto". Vol. IV. Giuffrè, 1.959.

BERMEJO VERA, J.: "Las fuentes del Derecho en la Constitución de 1.978". En, M. RAMIREZ (ed.): "Estudios sobre la Constitución española de 1.978". Zaragoza: Pórtico, 1.979.

CAPITANT, R.: "De la nature des actes de gouvernement". En, "Etudes juridiques offertes à Juillot de la Morandière". París: Dalloz, 1.964.

CARRERAS, F. de: "La ley en el constitucionalismo y en la Constitución española". Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Núm. 15, 1.989.

CARRO FERNANDEZ-VALMAYOR, J.L. y GOMEZ-FERRER MORANT, R.: "La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución". Revista de Administración Pública. Núm. 87. Septiembre-Diciembre, 1.978.

CAZORLA PRIETO, L.M^a.: "Artículo 66". En, GARRIDO FALLA, F. y otros: "Comentarios a la Constitución". Madrid: Cívitas, 1.985.

CHELI, E.: "Organi costituzionali e organi di rilievo costituzionale (appunti per una definizione)". En "Archivio Giuridico", 1.965.

DARESTE: "La justice administrative en France". París: Durand, 1.862.

DE LA MORENA y DE LA MORENA, L.: "El Gobierno en la Constitución: sus claves conceptuales". En, VV.AA.: "Gobierno y Administración en la Constitución". Vol. II. Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, 1.988.

DIAZ, E.: "Estado de Derecho y sociedad democrática". Madrid: Taurus, 1.966.

DIAZ, E.: "El Estado democrático de Derecho en la Constitución española de 1.978". Sistema. Núm. 41. Marzo, 1.981.

DUEZ, P.: "Les actes de gouvernement". París: Sirey, 1.935;
HAURIUO, M.: "Précis de Droit administratif". París, 1.933.

EMBID IRUJO, A.: "Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisdicción contencioso-administrativa". Revista de las Cortes Generales. Núm. 13, 1.988.

FORSTHOFF, E.: "Concepto y esencia del Estado social de Derecho". En, ABENDROTH, W.; FORSTHOFF, W y DOEHRING, K.: "El Estado social". Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1.986.

GALLEGO ANABITARTE, A. y MENENDEZ REXACH, A.: "Artículo 97". En, O. ALZAGA "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1.978". Vol. VIII. Madrid: EDERSA, 1.985.

GARCIA DE ENTERRIA, E.: "La lucha contra las inmunidades del poder en el Derecho administrativo (poderes discrecionales, poderes de gobierno, poderes normativos)". Revista de Administración Pública. Núm. 38. Mayo-Agosto, 1.962.

GARCIA-PELAYO, M.: "La división de poderes y su control jurisdiccional". Revista de Derecho Político. Núms. 18-19. Verano-Otoño 1.983.

GARRIDO FALLA, F.: "Artículo 97". En, GARRIDO FALLA, F.: "Comentarios a la Constitución". Madrid: Cívitas, 1.985.

GARRIDO FALLA, F.; BAENA DEL ALCAZAR, M.; y ENTRENA CUESTA, R.: "La Administración en la Constitución". Madrid, 1.980.

GARRORENA MORALES, A.: "El Estado español como Estado social y democrático de Derecho". Madrid: Tecnos, 1.991.

GASCON Y MARIN, J.: "La nueva Ley de lo contencioso-administrativo". En, "Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano". Tomo II. Madrid: Instituto Editorial Reus, 1.959.

GIANNINI, M.S.: Voz, "Organi". En, "Enciclopedia del Diritto". Vol. XXXI. Milán: Giuffrè Editore, 1.981.

GOMEZ-FERRER MORANT, R.: "La potestad reglamentaria del Gobierno en la Constitución". En "La Constitución española y las fuentes del Derecho". Vol. I. Madrid: Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, 1.979.

GONZALEZ CASANOVA, J.A.: "Teoría del Estado y Derecho constitucional". Barcelona: Editorial Vicens-Vives, 1.984.

GONZALEZ SALINAS, J.: "Notas sobre algunos de los puntos de referencia entre ley, reglamento y acto administrativo". Revista de Administración Pública. Núm. 121, 1.990.

HAURIUO, M.: "Précis de Droit administratif". París, 1.933.

HELLER, H.: "Teoría del Estado". México: Fondo de Cultura Económica, 1.987.

JELLINEK, G.: "Teoría General del Estado". Traducción de la Segunda edición alemana y Prólogo por Fernando de los Ríos. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1.970.

JIMENEZ ASENSIO, R.: "Política y Administración: los puestos de designación política en las Administraciones Públicas". Revista Vasca de Administración Pública. Núm. 32, 1.992.

LAFERRIERE: "Traité de la jurisdiction administrative". París: Berger-Levaulx et Cie., 1.896.

LINDE PANIAGUA, E.: "Artículo 66". En, ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.): "Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1.978". Tomo VI: "Artículos 66 a 80". Madrid: Edersa, 1.989.

LOPEZ CALVO, J.: "Organización y funcionamiento del Gobierno". Madrid: Tecnos, 1.996.

LOPEZ GUERRA, L.: "Funciones del Gobierno y dirección política". Documentación Administrativa. Núm. 215. Julio-Septiembre, 1.988.

LOPEZ GUERRA, L.: "La posición constitucional del Gobierno". En, VV.AA.: "Gobierno y Administración en la Constitución". Vol. I. Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, 1.988.

LOPEZ GUERRA, L.: "Modelos de legitimación parlamentaria y legitimación democrática del Gobierno: su aplicación a la Constitución española". Revista Española de Derecho Constitucional. Año 8. Núm. 23. Mayo-Agosto, 1.988.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: "Los órganos constitucionales". En, BLAS GUERRERO, A. DE (Comp.): "Introducción al sistema político español". Barcelona: Editorial Teide, 1.982.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: "Observaciones en torno a los límites de la potestad reglamentaria del Gobierno". En, "El Gobierno en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía". Barcelona: Diputació de Barcelona, 1.985.

LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: "Voz 'Gobierno'". En, GONZÁLEZ ENCINAR, J.J.: "Diccionario del sistema político español". Madrid: Akal, 1.984.

LUCAS VERDU, P.: "La lucha por el Estado de Derecho". Bolonia: Publicaciones del Real Colegio de España, 1.975.

MARTÍN OVIEDO, J.M.: "El Poder ejecutivo: el Gobierno". Revista de Derecho Público, núm. 74, 1.979.

MARTIN REBOLLO, L.: "Ante la reforma administrativa: los ministros y otros miembros del Gobierno". Documentación Administrativa. Núm. 188, 1.980.

MARTINEZ SOSPEDRA, M.: "Aproximación al Derecho constitucional español. La constitución española de 1.978". Valencia: Fernando Torres editor, 1.980.

MICHOUD: "Des actes de gouvernement". En, "Annales de l'Enseignement Supérieur de Grenoble". Vol. I. 1.889.

MODUGNO, F.: "Voz, 'Funzione'". En, Enciclopedia del Diritto. Vol. XVIII. Milán: Giuffrè, 1.969.

MOLINA DEL POZO, C.F.: "Ampliación del nivel político de la Administración española en la actual etapa democrática: los secretarios de Estado". Revista de Administración Pública. Núm. 90, 1.979.