

CONSEJO EDITORIAL

RICARDO ALONSO GARCÍA
LUIS DIEZ-PICAZO
EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA
JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ
AURELIO MENÉNDEZ
ALFREDO MONTOYA MELGAR
GONZALO RODRÍGUEZ MOURULLO

SUSANA RUIZ TARRÍAS
Prfra. Contratada Doctora de Derecho Constitucional
Universidad de Almería

**LOS PRESUPUESTOS
GENERALES DEL
ESTADO EN LAS
RELACIONES ENTRE
EL GOBIERNO Y LAS
CORTES GENERALES**

THOMSON

CIVITAS

Primera edición, 2007



*«(...) Il vento canta ancor più forte, con la
gioia
nel cuore, e vola, vola instancabile
sulle terre e sui mari a narrare
la saggezza degli uccelli»*

*«La canzone del vento»
Carlo Groppi «La cometa Swan»*

El editor no se hace responsable de las opiniones recogidas, comentarios y manifestaciones vertidas por los autores. La presente obra recoge exclusivamente la opinión de su autor como manifestación de su derecho de libertad de expresión.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, ni su préstamo, alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

Copyright © 2007, by Susana Ruiz Tarrías

Editorial Aranzadi, SA

Camino de Galar, 15

31190 Cizur Menor (Navarra)

ISBN: 978-84-470-2851-1

Depósito Legal: NA 2819/2007

Fotocomposición: Editorial Aranzadi, SA

Impresión: Rodona Industria Gráfica, SL

Polígono Agustinos, Calle A, Nave D-11

31013 - Pamplona

SUMARIO

Abreviaturas	11
I. Introducción	13
II. La iniciativa legislativa presupuestaria del Gobierno	27
1. EL ARTÍCULO 134.I DE LA CONSTITUCIÓN EN LOS DEBATES CONSTITUYENTES	27
2. EL CARÁCTER EXCLUSIVO DE LA COMPETENCIA DEL GOBIERNO	42
3. EL CARÁCTER ANUAL DEL EJERCICIO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA PRESUPUESTARIA	58
4. EL PLAZO PARA LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS	67
5. LOS POSIBLES SUPUESTOS DE PRÓRROGA PRESUPUESTARIA Y LA EXISTENCIA DE UN «DEBER DE PRESUPUESTAR»	78
III. La intervención de las Cortes Generales en el «examen, enmienda y aprobación» de los Presupuestos Generales del Estado	97
1. LA REGULACIÓN DE LA TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA DEL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS	97
2. EL «DEBATE DE TOTALIDAD» EN EL PLENO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	103
3. LA CELEBRACIÓN DE COMPARENCIAS	118
4. LAS LIMITACIONES A LAS FACULTADES DE INICIATIVA Y DE ENMIENDA	126
5. LA PRESENTACIÓN DE ENMIENDAS AL PROYECTO DE LEY DE PRESUPUESTOS	139
a) <i>Enmiendas que proponen «aumento de créditos»</i>	139
b) <i>Enmiendas que proponen «minoración de ingresos»</i>	147
c) <i>El requisito de la conformidad del Gobierno</i>	150
6. LA RESERVA AL PLENO DE LAS CÁMARAS DE LA «APROBACIÓN» DE LA LEY DE PRESUPUESTOS	158

7. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LAS «ESPECIFICIDADES» DE LA LEY DE PRESUPUESTOS	169
IV. La prórroga de los Presupuestos	201
1. LA DIFERENCIACIÓN ENTRE «PRESUPUESTO» Y «LEY DE PRESUPUESTOS» Y LA VIGENCIA DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO	201
2. EL CARÁCTER AUTOMÁTICO DE LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA Y EL RECURSO AL DECRETO-LEY	213
3. ÁMBITO TEMPORAL Y MATERIAL DE LA PRÓRROGA	227
V. Conclusiones	239
VI. Índice de obras citadas	253

ABREVIATURAS

BOA	Boletín Oficial de la Comunidad de Aragón
BOCA	Boletín Oficial de las Cortes de la Comunidad de Aragón
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BOPAs	Boletín Oficial del Principado de Asturias
BOParV	Boletín Oficial del Parlamento Vasco
CC	Código Civil
CCAA	Comunidades Autónomas
CE	Constitución Española de 1978
DL	Decreto-ley
LGP	Ley General Presupuestaria
LGT	Ley General Tributaria
LOTIC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
PGE	Presupuestos Generales del Estado
PGP	Presupuesto y Gasto Público
RC	Reglamento del Congreso de los Diputados
RS	Texto refundido del Reglamento del Senado
TSJA	Tribunal Superior de Justicia de Andalucía

I INTRODUCCIÓN

Afirman L. TROTABAS y J. M. COTTERET que la «palabra» y la «cosa» que denominamos Presupuesto, utilizada en Francia por primera vez en el siglo XVIII, procede de Inglaterra, donde, tomando del antiguo francés expresiones como «bouge», «bougette», «petit sac», etc., adquiere su «sentido financiero», al aludir a la «bolsa del Rey y al tesoro real que contiene»¹.

En efecto, el término Presupuesto tiene origen inglés, en la misma medida en que, afirma L. TROTABAS, allí se «inspiraron» también las «instituciones políticas» francesas que surgen con posterioridad a la Revolución, dado que este concepto se encuentra indisolublemente unido a la autorización de los ingresos y de los gastos públicos, caracteres que no estaban presentes en las «instituciones financieras» del Antiguo Régimen. Inglaterra es, pues, afirma, la «inspiradora», a la vez, de las «instituciones políticas» y de las «instituciones financieras» francesas a partir del siglo XVIII, de manera que ese «origen común y paralelo» pone de manifiesto, a su juicio, «el carácter político de las finanzas públicas»².

Más aún, para L. PHILIP no cabe duda de que en la evolución política inglesa —tradicionalmente presentada, al margen de su veracidad, como paradigma de «continuidad histórica»—, del triunfo del Parlamento, impo-

¹ TROTABAS, L. y COTTERET, J.-M.: *Finances Publiques*. Quatrième édition. París: Dalloz, 1970, pág. 21.

² TROTABAS, L.: *Finances Publiques*. París: Dalloz, 1964, págs. 21-22. Ello no significa, como ha mostrado J. M^a NAHARRO MORA, que no sea posible encontrar en la antigüedad más remota un concepto de «Presupuesto» desde el punto de vista contable, ya que, 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» («Evolución y problemas del Derecho presupuestario», *Anales de la Universidad de Valencia*. Núm. XXV. Cuaderno dedicado a «Derecho», pág. 30).

niendo sus «derechos en materia financiera», deriva, directamente, el «régimen parlamentario» inglés³. Ese «Estado constitucional», como afirmara A. POSADA, en que «su forma» se encuentra estrechamente vinculada a la existencia de «Asambleas representativas», y que, además, se configura como «régimen vivido»⁴.

Ello explica que cuando se expanden las «instituciones políticas» propias del «gobierno constitucional», también se reciben las «instituciones financieras» que se encuentran asociadas al mismo y, sustancialmente, ese Presupuesto que se percibe como un elemento más de «la constitución inglesa del siglo XVIII»⁵. De ahí que en el proceso de configuración de los «Estados constitucionales», a raíz de las revoluciones burguesas de finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, el Presupuesto tuviera una significación jurídica y política muy precisa, la propia del «gobierno constitucional» en Inglaterra⁶.

A partir de tales planteamientos, el ejercicio de competencias financieras por los Parlamentos ha mantenido una estrecha conexión con la que tradicionalmente se ha considerado como la más sustancial de sus funciones, la función legislativa. De este modo, las Constituciones de los Estados norteamericanos y, en última instancia, la Constitución federal de 1787,

³ PHILIP, L.: *Finances Publiques*. Tome I: «Les problèmes généraux des finances publiques et le budget». París: Cujas, 1975, pág. 59.

⁴ POSADA, A.: «Estudio Preliminar». En JELINEK, G.: *La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Estudio de historia constitucional moderna*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1908, pág. 37.

⁵ En el sentido en que M. GARCÍA PELAYO emplea la expresión al afirmar que los dos «momentos» que «dieron origen a la moderna tratadística del Derecho constitucional» son, en su opinión, «el histórico, proporcionado por la constitución inglesa del siglo XVIII, y el sistemático, debido al esquema racionalista», de modo que «la unidad de ambos momentos está representada por Montesquieu» (*Derecho Constitucional comparado*. Madrid: Alianza Editorial, 1984, pág. 27).

⁶ Cuando estudia «la constitución de Inglaterra», MONTESQUIEU afirma que el poder ejecutivo no puede «estatuir» sobre «la recaudación de los dineros públicos» de otra forma que no sea «otorgando su consentimiento». En caso contrario, «no habría tampoco libertad, porque se transformaría en legislativo en el punto más importante de la legislación», pero si el poder legislativo «estatuye» sobre tal tema «no de año en año, sino para siempre, corre el riesgo de perder su libertad, porque el poder ejecutivo ya no dependerá de él» («Oeuvres complètes». Libro XI: *Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution*. Capítulo 6: «De la constitution d'Angleterre». Préface de Georges Vedel. Présentation et Notes de Daniel Oster. París: Aux Éditions du Seuil, 1964, págs. 589-590).

en lógica correspondencia con la aplicación del principio de separación de poderes que establecen, exigen la intervención de las Asambleas en la aprobación por ley de los ingresos y gastos públicos, mientras la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano francesa y, posteriormente, la Constitución de 1791, consagrarán los contenidos básicos asociados al «Presupuesto inglés» en el continente europeo bajo la forma jurídica del «principio de legalidad financiera»⁷.

Podría considerarse, por tanto, que no sólo existe una sincronía entre los momentos más significativos de la evolución constitucional británica y los del «Presupuesto inglés» —el «concepto» de Presupuesto que se recibe a finales del siglo XVIII en el continente europeo como propio del «gobierno constitucional»—, sino que también las características y la significación del Presupuesto se encuentran en perfecta correspondencia con la existencia y desarrollo del «Estado constitucional», de manera que en sus momentos iniciales —con la adopción de Constituciones «escritas» a uno y otro lado del Atlántico—, aunque en el contexto de diferentes relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo según múltiples circunstancias —sociales, económicas y políticas—, un elemento común, consustancial a su propia expresión, estaría constituido por esa atribución de la «ordenación» y «recaudación de tributos» a las Asambleas legislativas de carácter representativo, de manera que, en última instancia, como ha subrayado R. GOLDSHEID, «toda lucha en torno a la Constitución del Estado comienza con la reivindicación del control democrático del Presupuesto», hasta el extremo de que el autor precitado llega a situar al Presupuesto en el centro mismo de los análisis constitucionales al afirmar que constituye la «suprema garantía del constitucionalismo»⁸.

⁷ El artículo 14 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 26 de agosto de 1789 reconocía que «Los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o por sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, conocer su empleo, y determinar la cantidad, la base imponible, la recaudación y la duración».

Por su parte, el artículo 1 de la Sección primera del Capítulo III, Título III, de la Constitución francesa de 3 de septiembre de 1791 reconoce entre los «poderes» y «funciones» de la Asamblea nacional legislativa «(...) 2º. Fijar los gastos públicos; 3º. Establecer las contribuciones públicas, determinar su naturaleza, la cuota, la duración y el modo de percepción» (GODECHOT, J.: *Les Constitutions de la France depuis 1789*. París: Garnier-Flammarion, 1970, págs. 35 y 50, respectivamente).

⁸ GOLDSHEID, 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, 1975, pág. 200.

Desde luego, en los momentos históricos en que el «gobierno constitucional» desarrollado en Inglaterra se toma como referencia para otros países europeos, la «recepción» de las consecuencias políticas asociadas a la misma existencia del Presupuesto que se expande con la «constitución inglesa del siglo XVIII», dará lugar a que el Presupuesto —es decir, la autorización por ley de los ingresos y gastos públicos y, a partir de 1783 en Inglaterra, en una «única ley»—, tenga capacidad para contribuir a la implantación del «régimen parlamentario», incluso bajo la vigencia de Textos que ni siquiera se denominan Constituciones, como las Cartas de 1814 y 1830 en Francia.

En efecto, en el proceso de progresiva diferenciación en el seno del Poder ejecutivo entre la figura del Monarca y el Gabinete o Ministerio, a través de la cual es posible delimitar la existencia de una responsabilidad política de este último ante la Asamblea, la discusión del Presupuesto y la aprobación de las cuentas de ejercicios económicos anteriores, constituyen instrumentos fundamentales a través de los cuales aquélla puede expresar su desconfianza hacia todo o parte del Ministerio, lo que, en ciertas ocasiones, podía llegar a suponer la caída de uno o varios Ministros, a pesar de que, formalmente, únicamente fuera reconocida la responsabilidad penal de los miembros del Gobierno.

De hecho, como afirmara 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. Aun cuando la retirada de los Ministros no era nunca consecuencia directa «de votos, de situaciones de minoría, de una interpelación, o de un debate legislativo»⁹, durante la Restauración y la Monarquía de julio se sientan determinados principios políticos de control del Gobierno¹⁰.

⁹ DESLANDRES, M.: *Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870*. Tome Second: «De la chute de l'Empire a l'avenement de la troisième République (1815-1870)». París: Recueil Sirey, 1932, págs. 112-114.

¹⁰ Efectivamente, a partir del reconocimiento del derecho de petición 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» (DESLANDRES, M.: *Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870*. Tome Second. Op. cit., pág. 107).

A partir del mismo se desarrolla no sólo el «derecho de preguntar a los ministros», sino también un procedimiento más perfeccionado de control que aparece «en ger-

En el período de entreguerras, la «racionalización del parlamentarismo» llevada a cabo por las Constituciones de la primera postguerra en el contexto general de una «racionalización democrática del poder», tan sólo suponía, en opinión de B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, «juridificar» el «significado político» del parlamentarismo inglés, constitucionalizando los «procedimientos políticos» existentes hasta la fecha en Inglaterra, o, más exactamente, se trataba de «introducir la práctica inglesa en el derecho escrito». Por ello, en su opinión, era posible afirmar la existencia de un «sentido político» común al «parlamentarismo contemporáneo» —en el que la presencia y actuación de los partidos políticos había llegado a constituir un factor sustancial—, que estas Constituciones se esforzaban por recoger a través de «procedimientos jurídicos»¹¹.

Sin embargo, a pesar de su afirmación de que la articulación de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo era el problema fundamental del Derecho Constitucional en las «democracias modernas»¹², en el estudio de tales relaciones no examinaba el papel del Presupuesto, ni siquiera al describir el «sentido político» de ese parlamentarismo que trataba de «juridificar» la «práctica inglesa», pese a que en su análisis la «racionalización del parlamentarismo» pasaba por incorporar a las Constituciones el mayor detalle posible de las relaciones entre ambos poderes. El Presupuesto, por tanto, quedaba excluido de una posible contribución «formal» a la existencia o desaparición de la relación de confianza entre el Ejecutivo y el Legislativo que, a partir de estos Textos Constitucionales, sólo sería posible expresar a través de unos procedimientos especialmente «complejos» y «rígidos», pero, sobre todo, «juridificados».

Pero los constituyentes de la época fueron conscientes de que las circunstancias en que tiene lugar el debate y aprobación del Presupuesto

men», cuando la Cámara de los Diputados, con «el pretexto de una petición, procedió a una verdadera investigación parlamentaria sobre un contrato de suministro de pan en el ministerio de la guerra» (BARTHÉLEMY, J.: *L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*. París: V. Girard & E. Brière, 1904, págs. 49-50).

¹¹ MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*. París: Librairie Delagrave, 1930, pág. 19.

¹² MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: «L'échec du parlementarisme "rationalisé"». *Revue Internationale d'Histoire politique et constitutionnelle*. Nouvelle Série. Núm. 14, avril-juin, 1954, pág. 102.

afectan, de hecho, a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, de ahí que, tratando de reproducir la distribución de «competencias» a que había llegado la evolución constitucional británica¹³, incorporasen a estas Constituciones «profesorales» previsiones específicas relativas a la competencia para elaborar –Gobierno– y aprobar –Parlamento– el Presupuesto, introduciendo limitaciones en la actuación de éste último respecto de la modificación de los créditos consignados en el Presupuesto durante la tramitación parlamentaria del mismo.

Al mismo tiempo, la «racionalización» que posibilitó la evolución de la técnica y de los conceptos jurídicos también permitió «juridificar» los aspectos que consideraron más relevantes en la regulación del Presupuesto, proceso al que no fue ajena la experiencia prusiana de los años sesenta del siglo XIX.

Por ello, a la regulación del Presupuesto se le dedican Títulos completos, tratando de prever todas las posibles situaciones que pudiera originar el proceso de su elaboración, aprobación y ejecución y, en última instancia, las derivadas de su no aprobación, por lo que se regula la prórroga presupuestaria, en ocasiones de la forma tan detallada como lo hace la Constitución prusiana de 1920.

De hecho, en ese período de entreguerras el Presupuesto llega a convertirse en un indicador fiable de que el tipo de «racionalización» llevada a cabo por los Textos Constitucionales es una «racionalización democrática», de modo que si en las Constituciones aprobadas en la inmediata postguerra, caracterizadas por la tendencia a fortalecer la posición del Parlamento frente al Gobierno, la regulación constitucional del Presupuesto

¹³ En este sentido, se ha de subrayar que la Cámara de los Comunes renunció «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 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”», 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*. Paris 1912, pág. 55, Nota 1).

se afirma que expresa, ante todo, la «supremacía política» –que no «jurídica»– del Gobierno en el «régimen parlamentario», cuando se producen las modificaciones de algunas de estas Constituciones con la intención de conseguir un «reforzamiento del Ejecutivo», el robustecimiento de las competencias del Gobierno en materia presupuestaria es considerado, en algunos casos, como una «desviación» del «régimen parlamentario» hacia modelos que «niegan la democracia».

En efecto, comentando las reformas constitucionales realizadas en Polonia (1926) y en Austria (1929), a través de las cuales se limitaban las competencias presupuestarias de las Asambleas, el propio B. MIRKINE-GUETZÉVITCH consideraba que éstas recordaban a «ese pseudoconstitucionalismo que se conoció en Alemania en la primera mitad del siglo XIX y en Rusia a principios del XX», cuando, en su opinión, el análisis histórico demuestra que «los derechos financieros de la representación nacional (...) gozan de un papel de primer orden en la historia de la libertad de Inglaterra»¹⁴.

Con posterioridad a la II Guerra Mundial, aunque, ciertamente, las ideas políticas no son las mismas que las del período de entreguerras, las Asambleas constituyentes se inspiran «en las fórmulas y en la técnica» de las constituciones de dicha época¹⁵, hasta el punto de que, según afirmara C. OLLERO, aunque son aprobadas un gran número de Constituciones, no es posible hablar de un «nuevo constitucionalismo», ya que, todo lo más, en su opinión, los nuevos Textos introducen «algún detalle no sustantivo, alguna nueva reiteración sin importancia, y nada más», que no constituyen sino «superficiales modas, mas no modos nuevos en la organización de la comunidad política»¹⁶.

De este modo, retomada la «racionalización» del régimen parlamentario, la mayoría de las Constituciones incorporaron los procedimientos «complejos» y «rígidos» para la exigencia de la responsabilidad política

¹⁴ MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: *Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*. M. Giard, 1931, págs. 31-32.

¹⁵ MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: *Les Constitutions européennes*. Tome Premier. París: Presses Universitaires de France, 1951, pág. 18.

¹⁶ OLLERO, C.: *El Derecho constitucional de la Postguerra (Apuntes para su estudio)*. Barcelona: Librería Bosch, 1949, págs. 11-12.

gubernamental que se introdujeron en el constitucionalismo de entreguerras, dando lugar a Constituciones como la española de 1978, en la que resulta común afirmar que su texto configura un parlamentarismo habitualmente calificado como «racionalizado»¹⁷, si bien el análisis del modelo de relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales recogido en el Anteproyecto de Constitución –cuyos rasgos esenciales no resultaron alterados durante la tramitación parlamentaria–, reflejaban una clara «tendencia hiperracionalizadora»¹⁸, en opinión de J. SANTAMARÍA, en la que los instrumentos de exigencia de responsabilidad política y de control parlamentario del Gobierno resultarían, a su juicio, «rigurosamente inoperantes», ya que la redacción del Anteproyecto, afirmaba, «dificulta al límite la actuación de la responsabilidad política del Gobierno». Un Gobierno que, en su opinión, además, se encontraría especialmente «protegido por la dificultad que experimentarán las Cámaras para controlar, a través de los Presupuestos, la actividad gubernamental», ya que el Congreso, en función del plazo establecido en el artículo 124 del Anteproyecto, «no tendrá ni tres meses para examinarlo»¹⁹.

Una vez aprobado el Texto Constitucional, como ha subrayado M. ARAGÓN REYES, a través de la «práctica» si bien no puede decirse que se haya introducido una «mutación constitucional» hacia un «régimen presidencial», sí es posible afirmar que se ha convertido el «régimen parlamen-

¹⁷ Un «régimen parlamentario» que en opinión del diputado Sr. Pérez-Llorca Rodrigo (UCD), debía concretarse en el Texto Constitucional de 1978 como un «parlamentarismo explícito y racionalizado». Explícito porque, afirmaba, «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, en su opinión, «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 ese 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» (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. I. Madrid: Cortes Generales. Servicio de Estudios y Publicaciones, 1980, págs. 777-778).

¹⁸ SANTAMARÍA, J.: «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes en el Anteproyecto». En *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1978, pág. 130.

¹⁹ SANTAMARÍA, J.: «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes en el Anteproyecto». Op. cit., pág. 142.

tario» en un sistema «híbrido», donde coexisten elementos parlamentarios y presidencialistas, a modo de un «presidencialismo incompleto» y un «parlamentarismo distorsionado». Una «amalgama» que, en su opinión, provoca un «debilitamiento del principio de separación de poderes y la correspondiente atonía de la democracia parlamentaria como forma de organización política»²⁰.

De hecho, en el contexto del recurrente debate sobre «la pérdida de centralidad de los Parlamentos»²¹, en los últimos años se ha podido afirmar la «superación» del «parlamentarismo racionalizado» a través de un modelo diferente, calificado por la doctrina de «parlamentarismo estructurado», que, en opinión de J. GARCÍA MORILLO, no sólo pretende evitar los efectos indeseados que puede provocar «la acción, no sujeta a reglas formalizadas, de minorías parlamentarias incapacitadas para construir una mayoría pero suficientes para bloquear el correcto funcionamiento de las instituciones», sino que «también» se propone «organizar “ad intra” la vida parlamentaria y racionalizar “ad extra” la actividad parlamentaria en sus relaciones con el Ejecutivo»²².

Un concepto que intenta dar respuesta «a la auténtica función del Parlamento, y a su papel real en los sistemas parlamentarios, que se ha ido decantando a través de un largo proceso evolutivo», donde la transformación de varios factores –soberanía popular, fuerza normativa de la Constitución, órganos jurisdiccionales, modificación del sistema de partidos y de la estructura interna de los mismos, incremento de la intervención estatal y predominio del principio de eficacia–, «convergen» en un resultado final, «la pérdida por el Parlamento del papel central que antaño ocupaba en los sistemas parlamentarios»²³. En definitiva, en un sistema que, en opinión del autor mencionado, podría denominarse de «parlamentarismo limi-

²⁰ ARAGÓN REYES, M.: «La forma de gobierno parlamentario en España: Reflexiones críticas». En VVAA: *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*. Vol. I. Madrid: Tecnos, 1997, pág. 169.

²¹ A este respecto, entre otros, MOLAS, I.: «La oposición en el parlamentarismo mayoritario». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, enero-abril, 1989, págs. 47-64.

²² GARCÍA MORILLO, J.: «Mitos y realidades del parlamentarismo». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Núm. 9, mayo-agosto, 1991, pág. 121.

²³ GARCÍA MORILLO, J.: «Mitos y realidades del parlamentarismo». Op. cit., págs. 122-124.

tado», en el que el Parlamento es «una pieza importante del sistema, pero no la central»²⁴.

Desde luego, las Constituciones occidentales actuales poseen «un grado de normatividad muy superior» a las anteriores y han ampliado considerablemente su «ámbito», a través de una «mayor precisión» en la regulación de las «instituciones, procedimientos y competencias principales» de los órganos fundamentales del Estado, e, incluso, mediante la incorporación a la regulación constitucional de contenidos de carácter económico y financiero, y, en general, de importantes aspectos de la «estructura social»²⁵, pero, además, al regular materias como las relativas al examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado —y, en general, todas las de carácter económico y financiero—, necesariamente introducen una distribución de competencias entre el Gobierno y el Parlamento que afecta al desarrollo de las funciones encomendadas a ambos órganos y, en última instancia, a su papel en los «sistemas parlamentarios»²⁶.

En definitiva, se ha de recordar que como subrayara G. BURDEAU, la «selección y extensión de los gastos e inversiones públicas» constituyen un instrumento fundamental de actuación «no sólo sobre la economía, sino sobre el conjunto de las estructuras sociales del país», hasta el punto de

²⁴ GARCÍA MORILLO, J.: «Mitos y realidades del parlamentarismo». Op. cit., pág. 121.

²⁵ AJA, E.: «Estudio Preliminar». En LASSALLE, F.: *¿Qué es una Constitución*. Barcelona: Ariel, 1984, págs. 40-41.

²⁶ Como afirmara en su momento P. LUCAS VERDÚ, al comentar las respectivas opciones por la calificación como «régimen» o como «sistema» de los primeros estudios que analizaban nuestro «ordenamiento constitucional», la «semántica que se emplea juega importante papel metodológico y sistemático». En su opinión, «la opción por sistema o por régimen puede implicar una posición significativa ante las relaciones derecho y política y ante el método utilizado», de modo que aunque no estaba muy seguro «si quienes han adoptado la expresión sistema político o constitucional, se inspiran consciente o inconscientemente, en las posiciones sistémicas que tanta difusión tuvieron, hace unos años, en la Ciencia Política y en la Sociología», le parecía «seguro» que la utilización de la expresión «régimen entraña un reconocimiento de los datos concomitantes y/o complementarios de índole sociopolítica». En cualquier caso, estimaba que «nuestros profesores de Derecho político... están suficientemente vacunados para incurrir en posiciones que ignoren, consciente o inconscientemente, la realidad constitucional» («Prólogo: El régimen político español examinado por un constitucionalista de la nueva generación», en ÁLVAREZ CONDE, E.: *El régimen político español*. Madrid: Tecnos, 1983, págs. 13-16).

que, en su opinión, es posible considerar que «el gobierno de las naciones se desarrolla a través de la orientación de sus gastos»²⁷.

En este contexto, el trabajo que ahora se presenta es fruto de un dilatado proceso de análisis de la significación histórica del Presupuesto en el pasado constitucional más reciente, pretendiendo ser solamente una primera aproximación en el intento de mostrar la existencia de aspectos constitucionales en la regulación del Presupuesto de indudable trascendencia en la configuración del modelo de parlamentarismo incorporado por la Constitución española de 1978, no en vano, como ha afirmado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 3/2003, de 16 de enero²⁸, el Presupuesto es «la clave del parlamentarismo, ya que constituye la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos» (Fundamento Jurídico 3).

Desde tales premisas, las situaciones desarrolladas en la práctica política en relación con la Ley de Presupuestos, como la devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996, las decisiones de retirar de la tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley de Presupuestos —adoptadas por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía en 1994—, y, más recientemente, la decisión del Gobierno Vasco de no presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 2001, así como el procedimiento utilizado por el Parlamento Vasco para la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma para 2002, entre otros acontecimientos, han puesto de manifiesto la especial imbricación del Presupuesto con el funcionamiento del régimen parlamentario, en particular, con el desarro-

²⁷ BURDEAU, G.: «Pouvoir politique et pouvoir financier (Essai de systématisation de leurs relations)». En *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*. Vol. I: «Théorie Générale du Droit». Bruxelles: Etablissements Emile Bruylant, 1963, pág. 54.

²⁸ BOE, núm. 49, de 19 de febrero de 2003. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente: Magistrado Gay Montalvo.

lado en las Comunidades Autónomas, también calificado, en ocasiones, como «hiperracionalizados»²⁹.

En cualquier caso, las páginas que siguen tienen un objeto de estudio limitado, que podría concretarse en el análisis de la distribución de competencias que realiza el artículo 134.1 de la Constitución entre el Gobierno y las Cortes Generales en relación con la elaboración, examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, así como las consecuencias que pudieran derivarse de dicha intervención para la posición constitucional de uno y otras, en el camino de perfilar la posible contribución del Presupuesto a la definición de dicho parlamentarismo como «parlamentarismo racionalizado» o, incluso, como «parlamentarismo estructurado».

Por ello, tras subrayar los aspectos más significativos en relación con el objeto de nuestro estudio, que pueden extraerse de los Debates Constituyentes del actual artículo 134 de la Constitución, se analizan a continuación los rasgos constitucionales que definen la iniciativa legislativa presupuestaria del Gobierno, teniendo en cuenta los caracteres singulares que presenta la misma respecto de la genérica iniciativa legislativa gubernamental, como es el caso de su carácter exclusivo, su sometimiento a un plazo temporal de ejercicio y, en última instancia, su configuración constitucional como un «deber» que el Gobierno debe cumplir con carácter anual.

A continuación se han tratado de describir las «especialidades» que presenta la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos, entrando en la consideración de la regulación del procedimiento de aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos en los Reglamentos de las Cámaras, sus antecedentes en los Reglamentos provisionales de 1977, y la congruencia constitucional de algunas de las disposiciones contenidas en aquéllos, así como de ciertos «usos interpretativos» acuñados en la práctica parlamentaria respecto de las mismas. En definitiva, un conjunto de «especialidades» en la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de

²⁹ BONACHELA MESAS, M.: «El régimen parlamentario en la Comunidad Autónoma de Andalucía». En RUIZ, A., RUIZ-RICO, G. y BONACHELA MESAS, M.: *El Estatuto de Andalucía*. Tomo II: «El Parlamento». Barcelona: Ariel, 1990, pág. 221.

Presupuestos que, como ha venido subrayando el Tribunal Constitucional en una dilatada doctrina, en última instancia, «singularizan» a la propia Ley de Presupuestos respecto de cualquier otra ley (STC 27/1981, de 20 de julio. Fundamento Jurídico 2)³⁰, hasta el punto de llegar a admitir que estamos ante una «ley singular» (STC 3/2003, de 16 de enero. Fundamento Jurídico 4).

Por último, se ha abordado el estudio de las características constitucionales que presenta el modelo de prórroga de los Presupuestos reconocido en el artículo 134.4 de la Constitución y, en especial, de los problemas jurídicos que ha venido planteando el recurso al Decreto-ley ante un modelo de prórroga presupuestaria que, según la propia regulación constitucional, reviste carácter «automático», así como otros aspectos significativos relacionados con el ámbito material y temporal de la misma, con el fin de extraer los caracteres del modelo de prórroga presupuestaria que, en su caso, permitan definir con mayor precisión su influencia en la configuración del modelo de régimen parlamentario configurado por la Constitución.

Por lo demás, resulta obligado advertir desde ahora sobre el carácter materialmente limitado de este trabajo, en el que, conscientemente, se han dejado de lado importantes aspectos relacionados con el estudio del Presupuesto que, sin duda, también poseen una gran relevancia constitucional, como son los principios de especialidad, unidad y universalidad presupuestaria; las disposiciones susceptibles de integrar el contenido de la Ley de Presupuestos; la capacidad de ésta para introducir modificaciones tributarias en los términos previstos en el artículo 134.7 de la Constitución, o, incluso, la discusión acerca de la naturaleza jurídica del acto de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado —recientemente reabierta por la Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2000³¹—, etcétera.

En fin, son múltiples y muy sinceros los agradecimientos que he de hacer constar dadas las características del trabajo que he pretendido llevar

³⁰ BOE, núm. 193, de 13 de agosto de 1981. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente: Magistrado Fernández Viagas.

³¹ Sala de lo Contencioso-administrativo. Sección 6ª. Recurso contencioso-administrativo núm. 1033/1997. Ponente: Magistrado Montero Elena.

a cabo, pero, sobre todo, el extenso período de tiempo que inevitablemente he debido dedicar al mismo, dada mi formación en los conceptos y materias propias del Derecho Constitucional. Han sido muy numerosas las personas y entidades, públicas y privadas, a las que he debido recurrir en este tiempo en busca de asesoramiento y consejo, y todas ellas saben de mi más franco reconocimiento por su profesionalidad, su trabajo y sus conocimientos, sin los cuales no hubiera podido concluir una tarea que, en definitiva, sólo pretende ser una aportación limitada en un tema sumamente complejo desde el punto de vista jurídico —aunque sólo sea por lo intrínsecamente de sus proyecciones sobre diferentes ramas jurídicas— y, desde luego, de múltiples aristas desde el punto de vista constitucional.

Sin embargo, debo subrayar específicamente mi reconocimiento al Departamento de Archivo del Congreso de los Diputados y del Senado, por su diligencia y profesionalidad al facilitarme materiales de los que yo misma dudaba que pudieran estar en algún fondo documental, así como al Servicio de Documentación de la Universidad de Almería, por su disponibilidad absoluta para superar con éxito los múltiples obstáculos que debemos sortear los investigadores de una Universidad de reciente creación. Deben ser plenamente conscientes de que sin el apoyo de ambas instituciones hubiera sido materialmente imposible la realización del presente trabajo.

También quisiera dejar constancia de mi agradecimiento a Manuel, por su apoyo incondicional y su infinita comprensión durante todos estos años en los que la vida me ha enseñado tanto.

Almería, enero 2007

LA INICIATIVA LEGISLATIVA PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO

1. El artículo 134.1 de la Constitución en los Debates Constituyentes

El artículo 124 del Anteproyecto de Constitución, ubicado en el Título VII, dedicado a la «Hacienda Pública», aportaba un tratamiento de los Presupuestos Generales del Estado que, a juicio de J. A. PORTERO MOLINA, recogía «las cuatro etapas que los hacendistas distinguen en la vida del presupuesto, a saber: elaboración, aprobación, ejecución y control», de manera que si la elaboración y la ejecución «son monopolizadas por el ejecutivo, apoyado por la Administración», la aprobación y el control son atribuidas «al poder legislativo»¹.

En concreto, el apartado 1 del mencionado precepto, redactado en idénticos términos que el actual artículo 134.1 de la Constitución, asignaba al Gobierno la «elaboración» de los Presupuestos Generales del Estado y atribuía a las Cortes Generales su «examen, enmienda y aprobación»². Una

¹ PORTERO MOLINA, J. A.: «El control parlamentario del Presupuesto: Un ejemplo de control del Legislativo por el Ejecutivo», en RAMÍREZ, M. (ed.): *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*. Barcelona: Labor, 1978, pág. 348.

² El texto del artículo 124 del Anteproyecto de Constitución tenía la siguiente redacción: «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, salvo en lo relativo a inversiones. En este caso, las anualidades deberán constar expresamente.

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 pudieran ser votados antes del primer día del año económico siguiente, se prorrogará por trimestres la vigencia de los anteriores, sin que estas prórrogas puedan exceder de tres.

distribución de competencias entre el Gobierno y las Cortes Generales a la que le fue presentada una única Enmienda –por el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático (número 779)³–, en la que se proponía la supresión de la palabra «enmienda», limitando, por lo tanto, considerablemente, la intervención parlamentaria en relación con los Presupuestos Generales del Estado, que quedaría vinculada, sin ninguna otra posibilidad, al proyecto presentado por el Gobierno, obligando a las Cámaras a manifestar su posible disconformidad con éste únicamente a través de su rechazo, redacción que no fue «aceptada» por la Ponencia⁴.

De haberse admitido dicha Enmienda, se hubiera cercenado la que para el autor precitado constituye «la atribución cumbre» 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»⁵, aunque en opinión del propio autor, la limitación de la acción parlamentaria reconocida en el artículo 124.1 del Anteproyecto, «se verá extremadamente agudizada» o,

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 nuevos impuestos» (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. I. Op. cit., pág. 28).

³ La Enmienda número 779 tenía la siguiente redacción: «Número 1. Se mantiene según el texto del Anteproyecto. Se suprime la palabra “enmienda”.

Número 2. Quedará redactado de la siguiente forma: “2. Los Presupuestos Generales del Estado incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, en los términos y plazos definidos por la ley”.

Número 3. Se propone su supresión.

Número 4. Quedará redactado del siguiente modo y con el número 3: “3. Si los Presupuestos no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores”.

Número 5. Se mantiene según el texto del Anteproyecto con el número 4.

Número 6. Quedará redactado del siguiente modo y con el número 5: “5. La Ley de Presupuestos no puede crear ni modificar tributos”» (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. I. Op. cit., pág. 498).

⁴ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. I. Op. cit., pág. 577.

⁵ PORTERO MOLINA, J. A.: *El control parlamentario del Presupuesto: Un ejemplo de control del Legislativo por el Ejecutivo*. Op. cit., pág. 348.

incluso, puede que llegue a ser «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 reproducía, aunque «en menor grado», a su juicio, «en la acción de las comisiones». En segundo lugar, debía subrayarse «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»⁶.

En cualquier caso, la amplitud de la facultad de enmienda reconocida en el apartado 1 del artículo 124 del Anteproyecto contrastaba con lo establecido en el apartado 5 del mismo precepto, que, en realidad, resultaba ser una «transcripción literal del artículo 54.2 de la Ley Orgánica del Estado»⁷, inspirada, a su vez, en lo establecido en el artículo 113 de la Ley Fundamental de Bonn⁸, si bien, en el artículo 54.II de la Ley Orgánica

⁶ PORTERO MOLINA, J. A.: *El control parlamentario del Presupuesto: Un ejemplo de control del Legislativo por el Ejecutivo*. Op. cit., pág. 350.

⁷ RECORDER DE CASSO, E.: «Los Presupuestos del Estado en el Anteproyecto de Constitución española». VVAA: *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1978, pág. 365.

El artículo 54 II de la mencionada norma establecía: «Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, sólo el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento de los gastos públicos o disminución de los ingresos, y toda proposición de ley o enmienda a un proyecto o proposición de ley que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos, necesitará la conformidad del Gobierno para su tramitación» (SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos políticos de España*. Vol. II. Madrid: Editora Nacional, 1969, pág. 481).

⁸ Según el artículo 113 de la Ley Fundamental de Bonn: «1. Requieren la aprobación del Gobierno Federal las leyes que eleven los gastos del presupuesto propuestos por el Gobierno Federal o que impliquen nuevos gastos o los involucren para el futuro. Lo mismo regirá respecto a las leyes que impliquen disminuciones de los ingresos o que las involucren para el futuro. El Gobierno Federal podrá exigir que el Bundestag postergue su decisión sobre tales leyes. En este caso, el Gobierno Federal deberá hacer llegar al Bundestag un dictamen en el plazo de seis semanas».

2. El Gobierno Federal podrá exigir en un plazo de cuatro semanas a contar desde la aprobación de la ley por parte del Bundestag que éste vuelva a adoptar una decisión.

3. Cuando la ley se hubiere formado con arreglo al artículo 78, el Gobierno Federal no podrá negar su aprobación más que dentro de un plazo de seis semanas, y solamente en el caso de haber iniciado previamente el procedimiento previsto en el párrafo 1º, incisos 3 y 4, o en el párrafo 2º. Vencido dicho plazo, la aprobación

del Estado no se encontraba la precisión relativa a que la presentación por el Gobierno de proyectos de ley «que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos» ha de estar referida al «mismo ejercicio presupuestario», y se exigía la conformidad del Gobierno para la tramitación de «toda proposición de ley, o enmienda a un proyecto o proposición de ley», lo que, en cualquier caso, suponía recoger bajo su ámbito de aplicación la tramitación parlamentaria de proyectos de ley distintos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y, desde luego, no se desprendía de la literalidad de dicho precepto que la exigencia de «conformidad del Gobierno» para la presentación de proposiciones de ley o enmiendas a un proyecto o proposición de ley fuera aplicable a la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos, sino más bien todo lo contrario, dada la atribución exclusiva al Gobierno en el párrafo I del mismo precepto de la «redacción del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado».

Precisamente las dudas y suspicacias derivadas de que una redacción no suficientemente acertada del precepto pudiera albergar tal posibilidad, explicarían que el apartado 5 del artículo 124 del Anteproyecto de Constitución fuera el que planteó las mayores discrepancias en el proceso de redacción de dicho artículo.

En relación con el mismo se presentaron dos Votos particulares, uno por el Grupo Parlamentario Comunista⁹ y otro por el Grupo Parlamentario Socialistas del Congreso¹⁰, así como la Enmienda número 693 por el Diputado Tamames Gómez (Grupo Parlamentario Comunista) —con idéntica

se considerará como otorgada» (CASCAJO CASTRO, J. L. y GARCÍA ÁLVAREZ, M.: *Constituciones extranjeras contemporáneas*. Madrid: Tecnos, 1994, pág. 216).

⁹ El texto del Voto particular presentado por el Grupo Parlamentario Comunista al párrafo 5 del artículo 124 del Anteproyecto de Constitución era 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» (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. I. Op. cit., pág. 44).

¹⁰ El Voto particular presentado por el Grupo Parlamentario Socialistas del Congreso contenía 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., pág. 58).

redacción a la recogida en el Voto particular del Grupo Parlamentario Comunista¹¹—, que tenía como objetivo salvaguardar «una auténtica función de iniciativa legislativa» del Parlamento en materia presupuestaria, como explicaba en la «Justificación» de su Enmienda¹², a la que se adhirió, a través de la Enmienda número 562, los Diputados Sánchez Ayuso y Morodo Leoncio (Grupo Mixto)¹³.

En términos generales, estas redacciones alternativas se planteaban considerando como un hecho indiscutible la diferenciación entre las competencias de las Cámaras para examinar, enmendar y aprobar los Presupuestos presentados por el Gobierno y su capacidad de iniciativa legislativa y de enmienda respecto a textos legislativos posteriores a los mismos —claramente expresado mediante la utilización por todas ellas de la expresión «una vez aprobados»—, por lo que, en principio, el debate habría de centrarse en los términos en que las Cámaras podrían ejercer su potestad legislativa respecto a proyectos y proposiciones de ley posteriores a la aprobación de aquéllos y, específicamente, en la necesidad o no de la conformidad del Gobierno para su ejercicio.

En este sentido, el Diputado Tamames Gómez, en su defensa ante el Pleno del Congreso de los Diputados, simultáneamente, del Voto Particular presentado por el Diputado Solé Tura y su propia Enmienda, una vez aclarado que se trataba de una Enmienda al apartado 5 y no al apartado I —«a la vista de lo que aparece en el tomo de enmiendas»—, estimaba que

¹¹ La redacción alternativa propuesta al apartado 5 del artículo 124 del Anteproyecto era la 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» (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. I. Op. cit., pág. 417).

¹² La Enmienda número 9 de las contenidas dentro de la Enmienda número 693, al artículo 124, apartado 5, proponía la siguiente redacción alternativa: «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).

¹³ La «Motivación» afirmaba que en el mencionado Voto particular «se especifica que una proposición de ley puede implicar un aumento de gastos o una disminución de ingresos sin que sea necesaria la conformidad del Gobierno, criterio que compartimos» (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. I. Op. cit., pág. 351).

resultaba injustificado el establecimiento de una «discriminación» del derecho de iniciativa de las Cortes Generales en relación con las «facilidades» que se concedían al Gobierno, ya que si en la primera parte del apartado 5 se recogía una «permisividad absoluta» para que el Gobierno pudiera introducir «toda clase de innovaciones una vez aprobados los presupuestos generales», las restricciones recogidas en la segunda parte del párrafo no sólo irían en contra de lo ya aprobado respecto a la «iniciativa legislativa», sino que supondrían «una ruptura, por así decirlo, con nuestra tradición constitucional», ya que, en su opinión, en el artículo 60 de la Constitución de 1931 se establecía «la iniciativa legislativa para el Gobierno y para la oposición sin ninguna clase de discriminaciones»¹⁴, mientras que en el artículo 109 se podía apreciar «claramente», en su opinión, que no existe «ninguna diferenciación entre los proyectos de ley y las proposiciones de ley»¹⁵, por lo que concluía que en el mencionado Texto Constitucional «no había discriminación de ninguna clase» entre Gobierno y oposición, o, más «claramente», entre Gobierno y mayoría del Congreso¹⁶.

¹⁴ El artículo 60 tenía la siguiente redacción: «El Gobierno y el Congreso de los Diputados tienen la iniciativa de las leyes» (SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos políticos de España*. Vol. II. Op. cit., pág. 233).

¹⁵ El 109 establecía: «Para cada año económico no podrá haber sino un solo Presupuesto, y en él serán incluidos, tanto en ingresos como en gastos, los de carácter ordinario.

En caso de necesidad perentoria, a juicio de la mayoría absoluta del Congreso, podrá autorizarse un Presupuesto extraordinario.

Las cuentas del Estado se rendirán anualmente y, censuradas por el Tribunal de Cuentas de la República, éste, sin perjuicio de la efectividad de sus acuerdos, comunicará a las Cortes las infracciones o responsabilidades ministeriales en que a su juicio se hubiere incurrido» (SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos políticos de España*. Vol. II. Op. cit., pág. 245).

¹⁶ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., págs. 2355-2356.

No obstante, el artículo 108 de la Constitución de 1931 limitaba la facultad de enmienda del Presupuesto en el sentido siguiente: «Las Cortes no podrán presentar enmiendas sobre el aumento de créditos a ningún artículo ni capítulo del proyecto de Presupuesto, a no ser con la firma de la décima parte de sus miembros. Su aprobación requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta del Congreso» (SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos políticos de España*. Vol. II. Op. cit., pág. 245).

A partir de tales contenidos, N. PÉREZ SERRANO subrayó la dificultad que, en tales circunstancias, entrañaba la presentación de este tipo de enmiendas al Proyecto de Presupuesto, lo que implicaba, en su opinión, que «la iniciativa del gasto queda virtualmente reservada al Gobierno», con el fin de evitar la tendencia manifestada por los Parlamentos de convertirse en «estímulo para el derroche de los

Para evitar que «el Congreso, en iniciativa de la oposición», se vea obligado a pasar «por las horcas caudinas de una autorización previa del Gobierno para cualquier proposición de ley que implique aumento del gasto o disminución de los ingresos», la Enmienda proponía «un sistema general para cualquier clase de aumento de gastos o disminución de ingresos», sin perjuicio de que, con carácter general, también «se prevean los modos de compensar el desequilibrio financiero que pueda producirse»¹⁷.

Sin embargo, en el alegato final en defensa del contenido de la Enmienda, una vez analizados los textos comparados en «contraste» con el contenido propuesto –Standing Order de 1713, artículo 40 de la Constitución francesa de 1958 y artículos 110 y 113 de la Ley Fundamental de Bonn–, así como los más «próximos» –artículo 81 de la Constitución italiana de 1947–, concluía que aceptar por la Cámara el contenido del Voto Particular y de la Enmienda que defendía evitaría «romper con una tradición española», pero, además, también, el contraste con la «amplitud de la facultad de enmienda» del párrafo 1 del mismo precepto del Anteproyecto. En definitiva, de no aceptar el contenido propuesto se estaría impidiendo «la libre iniciativa de las Cortes para modificar los Presupuestos, atentando claramente contra lo dispuesto en el apartado 1 del mismo precepto», por lo que solicitaba el apoyo de la Cámara para que su libre iniciativa legislativa «no quede cercenada por una disposición que pone en manos del Poder ejecutivo toda la facultad de iniciativa real», ya que la redacción del apartado 5 que se estaba debatiendo, claramente, introducía «un cercenamiento de las facultades» que corresponden al Poder legislativo, pues «el Congreso, por mayoría», debería ser quien aprobara «una enmienda o una ley con repercusiones financieras», lo que suponía, en su opinión, «un freno a posibles iniciativas de política económica de la Cá-

caudales públicos». Pero, además, afirmaba, en tanto que el artículo 108 del Texto Constitucional representaba la constitucionalización de una norma anteriormente establecida en Reglamentos parlamentarios, suponía «la racionalización a que con frecuencia alude MIRKINE-GUETZÉVITCH» [PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Textos. Comentarios*. Primera edición. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1932, pág. 310].

¹⁷ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., pág. 2356.

mara como tal, quedando toda la actuación de política económica en manos del Gobierno»¹⁸.

Por el contrario, en el turno en contra del Voto Particular y de la Enmienda, de la intervención del Diputado Echevarría Gangoiti (Unión de Centro Democrático), afirmaba que los textos constitucionales abordan estos «temas» siempre «salvaguardando» un «instrumento fundamental de la política económica del ejecutivo», ya que el Gobierno que se encuentra ante «el cuadro de mandos para gestionar los aspectos de la vida política ejecutiva del país necesita que no se le bloquee ninguno de los instrumentos de control, y mucho menos éste», que, en su opinión, tiene «carácter fundamental para la buena conducción de los asuntos de gobierno».

Además, desde su punto de vista, tanto razones de tipo político como económico avalaban su argumentación. En relación con estas últimas, afirmaba que hablar en términos de «compensación» tenía «ciertas reminiscencias del más rancio modelo de economía clásica, en el que se concebía la economía fundamentalmente como un juego de equilibrio»; una economía a la que calificaba de, «en cierto modo, circunscrita», y en la cual el término «desequilibrio» siempre tenía «carácter peyorativo». Sin embargo, en su opinión, «desde la teoría general de Keynes, en 1936, 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 poderse hablar, incluso, de una «política presupuestaria», en tanto que «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».

Por ello, dentro del marco temporal anual en el que se mueve el Presupuesto del Estado, donde, a su juicio, 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 Presu-

¹⁸ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., pág. 2357.

puesto 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», hasta el extremo de calificar como «irrenunciables» las competencias del ejecutivo en esta materia¹⁹.

Argumentos similares a los expuestos por el Diputado Echevarría Gangoiti se habían desarrollado por diferentes parlamentarios en el seno de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, en relación con el proceso de debate de este párrafo 5 del que se había convertido en artículo 126 –aprobado en el Informe de la Ponencia en términos exactamente idénticos al artículo 124.5 del Anteproyecto²⁰–, tratando de perfilar, además, determinados contenidos del mismo, como, por ejemplo, que los incrementos de gasto o reducciones de ingresos debieran referirse al «mismo ejercicio presupuestario», y efectuando diferentes precisiones terminológicas tendentes a clarificar el sentido que debía darse a dicho apartado.

En este sentido, el Diputado Fraga Iribarne en defensa del texto del Informe de la Ponencia, al exponer las razones que avalaban, a su juicio, la bondad del contenido de la Enmienda que aquella había asumido –precisando que el aumento del gasto público o disminución de los ingresos «se refieren al mismo ejercicio presupuestario»–²¹, afirmaba que «trata del

¹⁹ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., págs. 2357-2360.

El Voto Particular y la Enmienda obtuvieron 32 votos a favor y 143 en contra, contabilizándose 103 abstenciones (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., pág. 2360).

²⁰ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. I. Op. cit., págs. 621-622.

²¹ El contenido de la Enmienda número 35, presentada por el Diputado Liciano de la Fuente y de la Fuente (Grupo Parlamentario de Alianza Popular), relativo a este contenido, era el siguiente: «También hay que precisar en el punto 5 de este mismo artículo que "el aumento del gasto público o disminución de los ingresos se refieren al mismo ejercicio". En otro caso se concede una posibilidad al Gobierno para cortar toda proposición de ley» (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. I. Op. cit., pág. 151). Esta Enmienda fue defendida en este trámite parlamentario por el Diputado Fraga Iribarne (Alianza Popular) (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., pág. 1486).

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 vinculaba, 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, afirmaba, era 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»²².

Por su parte, el Diputado Meilán Gil (Unión de Centro Democrático), partiendo de que el apartado 5 se refería a una situación en que ya se encontraban «aprobados los Presupuestos Generales del Estado», proponía en su intervención dos modificaciones al mismo. De un lado, «la supresión del adverbio únicamente», y, de otro, «una modificación terminológica para precisar más el alcance de las expresiones que venían en el Informe de la Ponencia». En concreto, se trataba de que «las enmiendas que supongan —otra pequeña modificación, «supongan» en lugar de «entrañen»— aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestados requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación», dado que, en su opinión, de este modo se podría evitar «que al revuelo del capote de esta exigencia o circunstancia de entrañar aumento de gastos 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»²³.

En cualquier caso, se ha de subrayar el aparente error material que supone introducir la expresión «ingresos presupuestarios», recogida en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públi-

²² CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., pág. 1486.

²³ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., págs. 1488-1489.

cas del Congreso de los Diputados²⁴, cuando el texto aprobado por unanimidad en dicha Comisión, incorporando la Enmienda número 35 antes mencionada —a su vez, asumida en una Enmienda «in voce» por el Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático²⁵—, hacía referencia a «ingresos presupuestados», tal y como subrayara expresamente el Diputado López Rodó en su intervención en la Comisión²⁶ y como se lee, vota y acepta en la misma²⁷.

Finalmente, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó la redacción del 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 Diputados²⁸, aunque esta redacción sufrirá importantes alteraciones en su tramitación parlamentaria en el seno de la Comisión de Constitución del Senado, al aceptarse una Enmienda de la Agrupación Independiente, donde se proponía la división del contenido del párrafo 5 en dos apartados diferenciados²⁹.

²⁴ El texto aprobado como Dictamen de la Comisión relativo a este apartado queda redactado como sigue: «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. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación» (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., pág. 1825).

²⁵ El contenido de la Enmienda número 35 fue asumido en su intervención por el Diputado Meilán Gil (Unión de Centro Democrático) (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., pág. 1489).

²⁶ En efecto, afirma el Diputado López Rodó: «Quiero agradecer, en primer lugar, al Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático que haya aceptado la Enmienda de D. Licinio de la Fuente incluyendo al palabra “ingresos presupuestados”. Nos parece satisfactorio y, por tanto, nada tenemos que objetar al apartado 5» (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., pág. 1489).

²⁷ El texto que somete a votación el Sr. Presidente de la Comisión, relativo a este apartado 5 establece: «Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de ingresos presupuestados requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación» (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., pág. 1490).

²⁸ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., pág. 2597.

²⁹ La Enmienda número 627, al artículo 128, presentada por la Agrupación

Así, suprimiendo la expresión «aprobados los Presupuestos», en el apartado que se proponía como nuevo párrafo 2 del ahora artículo 128, se exigía la conformidad del Gobierno para la tramitación de «toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios». En el otro, que se proponía como párrafo 6, se recogía la posibilidad de que el Gobierno presente «proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario», una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado. Unos contenidos que finalmente pasaron a constituir los apartados 6 y 5, respectivamente, del artículo 134 de la Constitución, una vez que el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado los ordenó de manera definitiva con la sistemática del entonces artículo 133³⁰.

En su defensa de la Enmienda, el Senador Fuentes QUINTANA afirmaba que se pretendía, dada la «heterogeneidad» del contenido del antiguo apartado 5, dotar de «carácter independiente» al nuevo párrafo 2 que se proponía, si bien podía situarse en tal numeración o como un nuevo apartado 5 bis, pero, en cualquier caso, la «independencia» en un nuevo párrafo era considerada «fundamental para clarificar su contenido y hacer que éste sirva a su auténtico propósito»³¹, que, a tenor de la «Justificación» de la Enmienda defendida no era otro que el de establecer «limitaciones a la posibilidad de enmiendas del Presupuesto»³².

Independiente, redactaba completamente de nuevo el artículo y proponía una nueva redacción del párrafo 2 en los siguientes términos: «Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación». Por su parte, el párrafo 6 habría de estar redactado como sigue: «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» (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. III. Op. cit., pág. 2931).

³⁰ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. IV. Op. cit., pág. 4218.

³¹ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. IV. Op. cit., pág. 3898.

³² Los términos de la «Justificación» a la Enmienda número 627 eran los siguientes: «Las limitaciones a la posibilidad de enmiendas del Presupuesto están hoy reconocidas con generalidad y en los mismos términos consignados por el texto constitucional.

Sin embargo, no parece oportuno el lugar en que esas limitaciones al aumento de gastos o disminución de ingresos se recogen en el artículo 128. La secuencia

De este modo, el desdoblamiento del contenido del anterior apartado 5 adquiere especial trascendencia respecto al ejercicio del derecho de iniciativa legislativa por las Cortes Generales en relación a los Presupuestos Generales del Estado, máxime si tenemos en cuenta que en el Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados fue sustituida, en el apartado 5 del entonces artículo 128 del Anteproyecto de Constitución, la expresión «gastos» por «créditos» —que permanece en el párrafo 6 del artículo 134 de la Constitución—, a raíz de la «modificación terminológica» propuesta por el Diputado Meilán Gil en su enmienda «in voce» mencionada anteriormente. Desde luego, se trata de una alteración no exenta de trascendencia, como ponen de manifiesto numerosos estudios de cualificados especialistas en Derecho Financiero y Tributario, al tratarse 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 Constitución.

En efecto, tales circunstancias introducen confusión respecto a si las limitaciones en el ejercicio de la facultad de proposición o enmienda, que 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 de las Cortes Generales regulada con carácter general en el apartado 1, o bien deben entenderse referidas únicamente al supuesto establecido en el apartado 5 y, por lo tanto, estamos exclusivamente ante una limitación a la facultad de enmienda parlamentaria ejercida con posterioridad a la aprobación anual de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Desde luego, como se ha observado, en la intervención inicial del senador Fuentes QUINTANA se aduce un propósito «fundamental», alcanzable tanto en la ubicación propuesta en un párrafo 2 como en un nuevo párrafo a continuación del 5, e, incluso, en una intervención posterior llega a calificar de «indiferente» la ubicación del contenido propuesto para el

temporal del ciclo presupuestario justifica el lugar propuesto para el párrafo 2, en vez de figurar incluido, prestándose a confusión, en la segunda mitad del párrafo cinco» (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. III. Op. cit., págs. 2931-2932).

reiterado párrafo 2³³, pero lo cierto es que ante la discusión sobre los problemas de sistemática que presentaba la incorporación de este contenido en el texto remitido por el Congreso de los Diputados, el mismo Senador subrayará que no se trata de una Enmienda sistemática sino «sustancial, porque creo que es fundamental para la separación del contenido del artículo, y no es solamente de ordenación, sino de concepto»³⁴.

De este modo, habiendo sido aceptada previamente la Enmienda «in voce» del senador Villodres García (Unión de Centro Democrático) al contenido del párrafo 2 del texto remitido por el Congreso de los Diputados³⁵ —que, una vez modificada, resulta aceptada por unanimidad con el contenido del actual párrafo 2 del artículo 134, salvo la inclusión de la expresión «todos»—, y siendo aceptada también por unanimidad la propuesta de redacción que el Senador Fuentes QUINTANA defendía para un nuevo párrafo, en la ordenación sistemática posterior el contenido de éste pasa a estar ubicado en el que será finalmente el vigente párrafo 6 del artículo 134 de la Constitución³⁶.

En cualquier caso, se ha de subrayar que en la propuesta inicial del Senador Fuentes QUINTANA las limitaciones al derecho de enmienda se situaban sistemáticamente con anterioridad al párrafo relativo a la posibilidad de presentar proyectos de ley una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, siendo la Comisión de Constitución del Senado, como antes se mencionaba, quien ordena los contenidos con la redacción y sistemática de los actuales párrafos 5 y 6 del artículo 134 de la Constitución, tal y como aparecen en el Dictamen de la Comisión³⁷, lo que podría indicar una intención de limitar los efectos que el Senador pretendía con su enmienda e, incluso, de manera no explícita, eludir con esta ubicación,

³³ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. IV. Op. cit., pág. 3900.

³⁴ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. IV. Op. cit., pág. 3901.

³⁵ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. IV. Op. cit., pág. 3900.

³⁶ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. IV. Op. cit., pág. 3902.

³⁷ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. IV. Op. cit., pág. 4218.

que sería definitiva, que la limitación a la facultad de proposición o enmienda de las Cortes Generales se encontrara referida al procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Sin embargo, no existe ningún debate a este respecto en la Comisión, que no discute el contenido ni la finalidad de los textos propuestos por el Senador y, manteniendo la ordenación sistemática remitida por el Congreso de los Diputados, se limita a ordenar finalmente el desdoblamiento propuesto del modo que será definitivo.

Por ello, tomando en consideración, sobre todo, el texto de referencia —el artículo 54 I y II de la Ley Orgánica del Estado— pero igualmente el proceso de redacción del precepto descrito hasta ahora y, en consecuencia, también la ubicación sistemática finalmente adoptada —aunque no la intencionalidad expresamente formulada por el Senador Fuentes QUINTANA—, resulta congruente que en trabajos inmediatamente posteriores a la aprobación de la Constitución y antes de la elaboración de los Reglamentos definitivos de las Cámaras, autores como E. RECODER DE CASSO afirmaran que en la Constitución española «se dice lisa y llanamente que a las Cortes Generales corresponde la enmienda de los presupuestos generales del estado y no se le pone a su poder cortapisa alguna», de tal modo que el art. 134.6 de la Constitución, afirmaba, «no es aplicable al debate de los presupuestos generales del Estado, sino a épocas posteriores», incluso por «razones genéticas»³⁸.

En efecto, en este último sentido, como se podrá comprobar en las páginas que siguen, la doctrina suele hacer mención, precisamente, a la relación directa del citado apartado 6 con el inmediatamente anterior que, como se ha podido advertir, formaban un solo apartado en el texto aprobado por el Congreso de los Diputados, para fundamentar que, en su origen resulta claro que la sujeción de la enmienda que proponga aumento de crédito a la conformidad del Gobierno, sólo sería exigible a los proyectos de Ley que el Gobierno presente una vez aprobados los presupuestos generales del Estado.

³⁸ RECODER DE CASSO, E.: «El debate parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado». Civitas. *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 24, octubre-diciembre, 1979, págs. 624-625. Una opinión que era compartida por E. GONZÁLEZ GARCÍA, en «La Ley del Presupuesto en la Constitución Española de 1978». *PGP*, núm. 3, 1979, pág. 136.

Además, en la interpretación de dicho precepto constitucional en los momentos inmediatamente posteriores a la aprobación de la Constitución española —mantenida en la actualidad como también se podrá constatar a continuación—, se entendía que aunque dicho apartado se refiere a las enmiendas que propongan «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios», en principio carecería de sentido su aplicación respecto de éstos últimos, puesto que los ingresos se rigen por leyes tributarias sustantivas independientes y respecto de ellos la Ley de Presupuestos tiene un carácter de mera previsión, aunque M^a T. SOLER ROCH subrayaba la posibilidad de que dichas limitaciones estuvieran referidas a aquellas medidas que puedan tener «una repercusión directa en la disminución de los recursos», ya sea a través de su supresión o mediante la introducción de «modificaciones sustanciales que alteren su rendimiento»³⁹.

Por otro lado, también se afirmaba entonces —como se afirma también en la actualidad—, que la expresión créditos o ingresos «presupuestarios» utilizada por el apartado 6 en su sentido más preciso, debe considerarse vinculada a cifras consignadas en los Presupuestos vigentes, pero no las que figuren en unos Presupuestos que están siendo objeto de tramitación parlamentaria.

En definitiva, desde los momentos inmediatamente posteriores a la aprobación de la Constitución hasta nuestros días, el alcance de dicho precepto constitucional se ha entendido referido de manera mayoritaria por la doctrina, a todo tipo de enmienda relativa a proyectos y proposiciones de ley posteriores a la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

2. El carácter exclusivo de la competencia del Gobierno

En cualquier caso, la exclusividad en el ejercicio de la iniciativa legislativa presupuestaria por parte de los Gobiernos suele ser una característica tan común a todos los países, independientemente de su «sistema de go-

³⁹ SOLER ROCH, M^a T.: «Los Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134 de la Constitución», en VVAA: *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Valencia: Universidad de Valencia. Secretariado de Publicaciones, 1980, págs. 390-391.

bierno», que ha llevado a la Unión Interparlamentaria a calificar la situación de «extraña unanimidad». En su estudio comparado, se concluye que «el Gobierno es el único competente para elaborar el Presupuesto y presentarlo al Parlamento»⁴⁰, de modo similar a como suele ser común considerar entre nosotros, a partir de lo establecido en el artículo 134.1 CE, que la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado a que se refiere dicho precepto constitucional se concreta en el ejercicio por el Gobierno, con carácter exclusivo, de la iniciativa legislativa en relación con el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Contrasta este hecho con la regulación constitucional de los sujetos titulares de la iniciativa legislativa en el artículo 87 de la Constitución, que ha sido calificada como de «pluralista»⁴¹, aunque en ocasiones se matice que estamos ante un pluralismo «atenuado»⁴², e, incluso, se la califique de «desigual», como afirma E. AJA, al ponerla en relación «con la función que corresponde a cada uno en el régimen parlamentario»⁴³.

Sin embargo, a pesar de la amplitud de los sujetos a los que dicho precepto constitucional reconoce la iniciativa legislativa en nuestro ordenamiento jurídico, en la práctica política, como resulta conocido, la inmensa mayoría de las leyes aprobadas por las Cortes Generales tienen su origen en iniciativas y/o propuestas normativas impulsadas por el Go-

⁴⁰ CENTRE INTERNATIONAL DE DOCUMENTATION PARLEMENTAIRE DE L'UNION INTER-PARLEMENTAIRE: *Les Parlements dans le monde. Recueil de données comparatives*. Vol. II. Deuxième édition. Bruxelles: Bruylant, 1987, pág. 1217.

⁴¹ Concretamente, J. F. MERINO MERCHÁN utiliza este calificativo para subrayar la ruptura que supone la regulación de la iniciativa legislativa en el artículo 87 de la Constitución con «la tradición constitucional española que respondía a un sistema dualista de iniciativa —1837, 1845, 1869, 1876, 1931—, con las excepciones de las Constituciones de 1812 y el Estatuto de 1834 que se alinean con la concepción monista (en 1812 —iniciativa de las Cortes— y 1834 —iniciativa regia—) [«Rasgos definidores de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87 de la Constitución (I)». *Revista de Derecho Político*, núm. 17, primavera 1983, págs. 43-44].

⁴² Así lo califica M. GERPE LANDIN: «Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978», en VVAA: *Parlamento y sociedad civil (Simposium)*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1980, pág. 166.

⁴³ AJA FERNÁNDEZ, E.: «Caracteres y principios generales del procedimiento legislativo». *Anuari de Dret Polític*. Universidad de Barcelona. Barcelona, 1983, pág. 161.

bierno. Así sucede, con carácter general, en los sistemas parlamentarios contemporáneos de nuestro entorno y se ha venido desarrollando en nuestra experiencia democrática reciente a partir de la definición de la forma política del Estado como Monarquía Parlamentaria (art. 1.3 de la CE)⁴⁴, en la lógica de los parlamentarismos racionalizados de nuestro tiempo⁴⁵.

Más aún, en el marco del funcionamiento de los sistemas parlamentarios contemporáneos, el artículo 89.1 de la Constitución, que atribuye la «prioridad debida a los proyectos de ley» del Gobierno, ha sido calificado como «precepto insólito», que ha «constitucionalizado una evidencia histórica y positiva como es la prioridad de la iniciativa legislativa del Gobierno sobre la iniciativa-proposición», del que no cabe encontrar precedentes ni en el «constitucionalismo español» ni en el Derecho comparado «más próximo»⁴⁶.

Una exclusividad «de facto» de la iniciativa legislativa del Gobierno que la mejor doctrina explica «como una consecuencia del carácter prevalente del Gobierno en los regímenes parlamentarios de Gabinete, dada la necesidad que tiene un Gobierno de dominar la línea esencial del *indirizzo político*», aunque la explicación «real» de la preferencia en la tramitación y de la ausencia del trámite de la toma en consideración respecto de las iniciativas legislativas del Gobierno se deba, continúa M. ARAGÓN REYES, en realidad, a que el proyecto de ley «es una auténtica iniciativa, carácter que perdería si hubiese toma en consideración ya que «iniciar» la ley es

⁴⁴ HERRERO LERA, M.: «Artículo 87», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (coord.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Tomo VIII: «Artículos 81-96». Madrid: Cortes Generales-EDERSA, 1998, pág. 261.

⁴⁵ ARAGÓN REYES, M.: «La iniciativa legislativa». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 6, Núm. 16, enero-abril 1986, pág. 297.

⁴⁶ MERINO MERCHÁN, J. F.: «Rasgos definidores de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87 de la constitución (I)». Op. cit., pág. 55.

Esta prioridad de la iniciativa legislativa gubernamental se manifiesta, afirma R. PUNSET, en primer lugar —y sin perjuicio de su participación en la determinación del orden del día en general—, «en la facultad del Gobierno de activar la inclusión en el orden del día de los proyectos» y en la facultad de «instar la tramitación de un proyecto por el procedimiento de urgencia». En segundo lugar, «en la presunción de aceptación preliminar de los proyectos», pues, al no proceder el trámite de la toma en consideración respecto de los mismos, «sólo si la Comisión a la que se envían no aceptase entrar en su estudio habría de pronunciarse el Pleno» («La iniciativa legislativa en el ordenamiento español». *Revista de Derecho Político*, núm. 14, verano 1982, págs. 75-76).

obligar a que se abra la fase deliberante», mientras que la toma en consideración, a su juicio, «no es fase deliberante, porque le falta para que sea fase deliberante la posibilidad de presentar enmiendas, con la constancia de su presentación, con el tiempo para meditarlas y con la obligación de la Cámara de entrar a deliberar sobre ellas»⁴⁷.

En la actualidad, el «indirizzo político»⁴⁸ es definido por la más cualificada doctrina italiana como la «manifestación de una voluntad armónica

⁴⁷ ARAGÓN REYES, M.: «La iniciativa legislativa». Op. cit., pág. 296.

⁴⁸ Un concepto de «indirizzo político» que junto con el concepto de «acto político» o de «gobierno», tuvo su origen en momentos históricos de «eficacia atenuada del principio de separación de poderes», cuando, en el marco del «parlamentarismo dualista», se afirma la existencia de un conjunto de actos del Poder ejecutivo que se encuentran «sustraídos» del control del «juez administrativo», en tanto que «actos políticos» o «de gobierno». Esta categoría aparece en la Francia de la Restauración a través de la doctrina del Consejo de Estado, pero también tuvo cierto reconocimiento en Italia.

En relación con esta categoría de actos, la Ciencia Jurídica de la época trató de elaborar criterios de identificación, como la «teoría del móvil», la «teoría de la causa objetiva» y la «teoría de la discrecionalidad política», pero ninguna de ellas lograba salvar el obstáculo proveniente de compatibilizar los «actos políticos» o «de gobierno» con los caracteres propios de un Estado de Derecho. Sin embargo, manteniendo «formalmente» el principio de separación de poderes, la ciencia jurídica alemana (O. MAYER, P. LABAND, G. JELLINEK) hace referencia a la «actividad de gobierno» como una «cuarta función», dotada de caracteres propios respecto de las tres funciones tradicionales del Estado. Esta función, ubicada esencialmente en el plano constitucional, hace referencia a la «función de mantenimiento de la unidad de los fines del Estado, desarrollando acciones de impulso y de dirección primaria de la estructura pública».

Esta identificación de una «actividad de gobierno» diferenciada de la «actividad administrativa» —respecto de la cual se predica el sometimiento a la ley—, se acentuará en Italia durante el período fascista, en clara conexión con la exigencia de una «fuerte coordinación» de la acción estatal en torno a los fines políticos vinculados a la ideología del régimen. Ello explica que, durante los años treinta y cuarenta, el concepto de «indirizzo político» como función autónoma, fuera objeto de las «más completas definiciones y teorizaciones» por los juristas italianos (CRISAFULLI, MORTATI, GUELI, LAVAGNA), concretándose, en el marco de la amplia categoría de la «actividad de gobierno», una función de «indirizzo político» entendida como «función preexistente y preeminente respecto de las restantes funciones y destinada a fijar los fines fundamentales de la acción estatal» e, incluso, en una fase más avanzada de la experiencia autoritaria, el «indirizzo político» tiende, de hecho, a «cubrir todo el ámbito de la acción constitucional, eliminando los centros de imputación del poder político distintos del Ejecutivo» (AMATO, G. y BARBERA, A.: *Manuale di Diritto Pubblico*. Bolonia: Il Mulino, 1984, pág. 338).

Tras la II Guerra Mundial, ante las necesidades de coordinación y de orientación centralizada requeridas por la creciente complejidad de las sociedades occidentales contemporáneas, el concepto se retoma como una categoría vinculada «a todas las formas del Estado contemporáneo», desarrollando su significación en el

y coherente por parte de uno o más sujetos con el objetivo de lograr un fin político», en estrecha conexión, por lo tanto, con la «acción de gobierno», hasta el punto de que, como afirma T. MARTINES, «de hecho, no puede haber indirizzo político sin que exista una acción de gobierno y no puede haber acción de gobierno sin que exista un indirizzo político»⁴⁹.

En todo caso, no se puede olvidar que, si bien, históricamente, la teoría del indirizzo entendido como determinación de los fines del Estado, ha desarrollado una función explicativa y sistematizadora de la superación del Estado liberal y del nacimiento de nuevas dinámicas jurídicas y de nuevos sujetos como los partidos políticos, cuya relevancia en la organización gubernamental está fuera de toda duda, en la actualidad, dicha teoría «parece tener una eficacia explicativa solamente en los ordenamientos autoritarios o en aquellos ordenamientos democráticos en los que se reconoce un centro de poder dotado de una preeminente capacidad de decisión y en los cuales la exigencia de garantías encuentra respuesta prevalentemente a nivel político». En relación con este último caso, el ejemplo más significativo lo constituye el ordenamiento jurídico británico, donde la relación mayoría parlamentaria-gobierno goza de una discrecionalidad política muy elevada en el proceso de determinación de los fines del Estado⁵⁰.

marco del «principio democrático» afirmado por los Textos Constitucionales de este período (Op. cit., pág. 339).

En nuestro país, el concepto de «actos políticos del Gobierno» fue reconocido expresamente en el artículo 2.b) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 22 de diciembre de 1956, como actos no susceptibles de control por el juez de lo contencioso-administrativo. Comentando la aprobación de dicho texto legal, L. SÁNCHEZ AGESTA precisaba que los actos del Gobierno «que hayan de ser enjuiciados desde los principios del orden constitucional, son actos políticos, que no es lo mismo que decir, como es frecuente, que son actos políticos los que se fundan directamente en la Constitución», de tal modo que, en su opinión, la Jurisprudencia debería tener presente «que los actos políticos no constituyen un catálogo determinado e invariable, y que un mismo acto podrá ser político o administrativo, según los fundamentos de la decisión» [«Concepto jurídico del acto político (Los nuevos límites de la jurisdicción contencioso-administrativa)». En VVAA: *Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano*. Tomo II. Madrid: Instituto Editorial Reus, 1959, págs. 195-2001 y nota 10].

⁴⁹ MARTINES, T.: VOZ «Indirizzo politico», en VVAA: *Enciclopedia del Diritto*. Vol. XXI. Milán: Dott. A. Giuffrè Editore, 1971, pág. 135.

⁵⁰ CIARLO, P.: *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*. Napoli: Liguori Editore, 1988, págs. 66-67.

No obstante, este concepto de «indirizzo político» requiere una ulterior precisión que permita situarlo en sus exactos términos en el marco de una Constitución normativa y, en este sentido, suele ser habitual considerar que en los ordenamientos jurídicos dotados de una Constitución rígida, como el nuestro, el «indirizzo político» se encuentra «subordinado a la fuente suprema», debido a que ésta representa la norma de clausura de todo el sistema normativo, de modo que «ninguna actividad, función o poder puede ser ejercido si no es en el ámbito de sus disposiciones», contraponiéndose, de este modo, a su definición como una actividad «esencialmente libre y autocrática»⁵¹. Por ello, puede afirmarse que la Constitución rígida «predetermina los fines generales y esenciales en torno a los cuales se ha establecido el pacto constituyente y para la consecución de los cuales es creado el Estado»⁵².

Pues bien, en el contexto del análisis del «complejo aparato organizativo» a través del cual la voluntad de los órganos de indirizzo puede ser programada y manifestada, el Presupuesto adquiere sustantividad propia, por cuanto la funcionalidad de dicha organización depende, sobre todo, de la provisión de los medios financieros, y en este ámbito alcanza su preeminencia la Ley de Presupuestos, dado que permite «dotar» a los órganos de los medios necesarios para desarrollar la actividad⁵³, hasta el punto de llegar a admitirse que la Ley de Presupuestos cumple «la función de indirizzo político»⁵⁴.

⁵¹ CRISAFULLI, V.: «Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico». *Studi Urbinati*. Anno XIII. Núm. 1-2-3-4, marzo-giugno, settembre-dicembre, 1939-XVII, pág. 139.

⁵² MARTINES, T.: VOZ «Indirizzo Politico». Op. cit., pág. 137.

⁵³ Desde esta perspectiva, la actividad de indirizzo se encuentra «condicionada por la presencia en el ordenamiento de estructuras organizativas idóneas para orientar y dirigir la voluntad hacia los fines o de la posibilidad de crear tales estructuras en el caso de que no existieran». Se admite, por lo tanto, la existencia de una «dependencia funcional» de éstas y la «accesoriedad del poder de organización respecto del poder de indirizzo», aunque ambos constituyan «estructuralmente» poderes distintos (MARTINES, T.: VOZ «Indirizzo Politico». Op. cit., págs. 140-141).

⁵⁴ MORTATI, C.: *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Vol. II. Nona Edizione. Rielaborata ed Aggiornata. Padua: Cedam. Casa Editrice Dott., 1976, pág. 671. En el mismo sentido, NIGRO, M.: *Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione*. Milán: Dott. A. Giuffrè, 1966, pág. 130.

Dado que los extremos antes mencionados –estrecha conexión mayoría parlamentaria-Gobierno y existencia de una Constitución normativa– se encuentran presentes en nuestro ordenamiento constitucional, no resulta sorprendente que, pese a que comúnmente se admite que la actividad de «dirección política» no siempre puede ser «juridificada», ya que, en gran parte, «se ejerce a través de actos, gestos, declaraciones, conversaciones, compromisos, decisiones de naturaleza política que no se formalizan jurídicamente», también se considere unánimemente que en el ámbito de la dirección política el Gobierno no se deba someter «a la Constitución y a la ley», sino que, por el contrario, el Gobierno «en todo momento está sujeto a ellas conforme a lo que establece el propio artículo 97 y enuncia con carácter general el art. 9.1 de la norma fundamental»⁵⁵.

Por todo ello, parece lógico entender que el significado constitucional de la iniciativa legislativa del Gobierno debe buscarse, primariamente, en relación con la función de «dirección de la política» que el artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno⁵⁶.

Esa «vis directiva» se encomendaba al Gobierno desde la regulación contenida en el artículo 95 del Anteproyecto de Constitución⁵⁷, permaneciendo sin cambios significativos durante su tramitación en el Congreso de los Diputados, aun cuando en la justificación que acompañaba a la Enmienda número 736, presentada por el diputado Ortí Bordas (Unión de Centro Democrático) –en la que proponía que dicho precepto se iniciara con la expresión «El Gobierno dirige la política de la Nación, la administración civil y militar...»–, se advertía que decir que «el Gobierno dirige la política es decir bien poco», pues «el concepto de política es demasiado amplio y ésta no puede ser circunscrita a la acción directriz del Gobierno»⁵⁸. No obstante, la retirada de dicha Enmienda en la Comisión de

⁵⁵ LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: voz «Gobierno». En VVAA: *Diccionario del sistema político español*. Madrid: Akal, 1984, págs. 383-384.

⁵⁶ GARCÍA-ECUDERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pág. 66.

⁵⁷ Con la siguiente redacción: «El Gobierno dirige la política, la administración civil y militar y la defensa 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. 23).

⁵⁸ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. I. Op. cit., pág. 460.

Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, supuso la aprobación por la misma de la redacción contenida en el Anteproyecto por unanimidad de sus veinticinco miembros⁵⁹.

En el Senado fue donde dicho precepto adquirió su redacción actual, tras la aprobación de la Enmienda número 904, presentada por el Senador Sarasa Miquélez (Unión de Centro Democrático)⁶⁰, con unos contenidos que han llevado a I. DE OTTO a afirmar que la primera frase del artículo 97 de la Constitución, al asignar al Gobierno «la dirección» de la política, «define» una especial configuración del sistema parlamentario «añadiendo una característica que viene a modificar el sistema clásico»⁶¹.

En cualquier caso, como estima L. SÁNCHEZ AGESTA, a través de la utilización expresa del término «dirige», el artículo 97 de la Constitución concreta el significado del término «gobernar» en un sentido estricto que, por otro lado, es precisamente el utilizado en numerosos textos constitucionales contemporáneos, cuya significación tendría su «mejor traducción» en la expresión «*dirección política*»⁶².

Una «dirección política» que, pese a estar cualificada esencialmente por su condición de «política» y, por lo tanto, dotada de un alcance que la diferenciaría claramente de la actividad «administrativa (discrecional) a

⁵⁹ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., pág. 1325.

⁶⁰ Proponía la siguiente redacción: «El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración Civil y Militar y la Defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes» (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. III. Op. cit., pág. 2950).

⁶¹ OTTO, I. DE: «La posición constitucional del Gobierno». *Documentación Administrativa*. Núm. 188, 1980, pág. 178.

⁶² SÁNCHEZ AGESTA, L.: «El Gobierno y la función de gobierno en la Constitución española de 1978». *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, núm. 7. Palma de Mallorca, 1984, págs. 103-104.

Como afirmara J. GUASP, «la verdadera tipificación de las categorías cualitativas de la vida jurídica estatal es la que contempla, sucesiva y separadamente, al Gobierno, a la Administración y a la Justicia», entendiéndose al primero como «la actividad pública del Estado por la cual éste dispone o, lo que es lo mismo, señala los fines a que ha de ajustarse la vida pública de la comunidad que regula» («El Derecho político como Derecho del Gobierno». En VVAA: *Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano*. Tomo II. Madrid: Instituto Editorial Reus, 1959, pág. 96).

la que condiciona»⁶³, es definida como «una actividad consistente en el establecimiento de los fines fundamentales de la acción estatal, que compete a los órganos políticos y que implica, en última instancia, la traducción al plano jurídico de las opciones políticas de las fuerzas de la mayoría del Gobierno», pero que no podría ser configurada como una nueva función al margen de las trilogía clásica de las funciones jurídicas⁶⁴, aunque sólo sea, como se afirma en ocasiones, porque en el Texto Constitucional no se recoge expresamente la referencia a una «función de gobierno»⁶⁵.

Todo un conjunto de actos materializarían esa «dirección política», siendo posible diferenciar entre ellos, a juicio de A. SAIZ ARNAIZ, los actos que la «delimitan o definen», como es el caso, entre otros, del «programa del Gobierno votado en las Cámaras», una «proposición no de ley», una «moción o resolución parlamentaria» o «determinados acuerdos del Consejo de Ministros», y aquellos que «realizan» la dirección política, entre los que se encuentra, la «ley de presupuestos», la «celebración de tratados», la «declaración de algún estado excepcional», etc., pero sólo los últimos constituyen, a su juicio, «actos de dirección política»⁶⁶.

⁶³ SAIZ ARNAIZ, A.: «El Gobierno y la dirección de la política». *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm. 34 (II), 1992, pág. 190.

En opinión de T. MARTINES, es posible distinguir entre «indirizzo político ed amministrativo», que debe entenderse, a su juicio, como «el conjunto de fines y de intereses cuya realización Parlamento y Gobierno (y en su caso, las fuerzas políticas y sociales) han puesto como objetivo de la acción del Estado» (voz «Indirizzo político». Op. cit., pág. 157), y «política general del Gobierno», referida, en su opinión, a «la actividad a través de la cual el Gobierno, en el ámbito de su competencia, desarrolla el indirizzo» (Op. cit., págs. 157-158).

⁶⁴ SAIZ ARNAIZ, A.: «El Gobierno y la dirección de la política». Op. cit., págs. 189-190.

Asimismo, a juicio de C. VIVER PI-SUNYER, la dirección política «no constituye una cuarta función del Estado, equiparable a las tres funciones jurídicas clásicas» («Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas». En VVAA: *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1985, pág. 314).

⁶⁵ J. L. PÉREZ FRANCESCH reconoce que la ausencia de la expresión «función de gobierno» en el Texto Constitucional impide considerar la «dirección política» en este sentido, tratándose, a su juicio, de una «actividad material, de impulso e iniciativa en el funcionamiento del sistema político que se plasma luego en el ejercicio de las potestades legislativas, ejecutivas o jurisdiccionales del Estado» (*El Gobierno*. Madrid: Tecnos, 1996, págs. 83-84).

⁶⁶ SAIZ ARNAIZ, A.: «El Gobierno y la dirección de la política». Op. cit., págs. 193-194.

Tales planteamientos mantienen en común, cuando menos, la idea de que las actividades a desarrollar bajo la consideración de «dirección política» no se encuentran atribuidas a un órgano específico, sino que, como tareas de impulso e iniciativa en el funcionamiento del sistema político, han de ser llevadas a cabo a través de las funciones correspondientes a los diferentes órganos del Estado, especialmente las Cámaras⁶⁷, aun cuando el «impulso originario» se reconozca por el artículo 97 de la Constitución al Gobierno y no a otros órganos⁶⁸. Porque, en definitiva, «dirigir» significa «orientar la acción política» y esta orientación se traduce en la fijación de un «programa» lo que supone «fijar» una serie de objetivos y «señalar los medios» que permiten alcanzarlos⁶⁹.

A este respecto, incluso cuando se afirma que la atribución contenida en dicho precepto resulta «tajante», como estima L. LÓPEZ GUERRA, inmediatamente a continuación se subraya que en el Texto Constitucional no puede ser entendida como «un ámbito propio de poder», en virtud del cual —en el sentido expresado por la doctrina americana a través de los «resulting powers», o de la doctrina alemana de las competencias «Kraft natur der Sache»—, el Gobierno pudiera desarrollar determinadas actuaciones sin su habilitación por otros órganos, o que únicamente el Gobierno pudiera llevarlas a cabo⁷⁰.

Más concretamente, el autor considera que los «actos materialmente directivos» se entienden en la Constitución desde dos puntos de vista: «como actos de iniciativa» y «como actos decisorios». Los primeros, afirma, «serían aquellos en los que sólo la intervención gubernamental es susceptible de provocar la toma de determinadas decisiones por parte de otros órganos», entre los que cita, a título de ejemplo, «en materia de estado de sitio y de iniciativa presupuestaria y de planificación». Por el contrario, en los actos decisorios, «la sola actuación del Ejecutivo produciría el resultado perfecto o completo que constitucionalmente se vincula a la misma», como es el caso, en su opinión, de los casos «de declaración inicial del estado de alarma y de aprobación de un Decreto-ley» (op. cit., pág. 197).

⁶⁷ DE OTTO, I.: «La posición constitucional del Gobierno». Op. cit., pág. 178; PÉREZ FRANCESCH, J. L.: *El Gobierno*. Op. cit., pág. 87; SAIZ ARNAIZ, A.: «El Gobierno y la dirección de la política». Op. cit., pág. 190; LÓPEZ GUERRA, L.: «Funciones del Gobierno y dirección política». *Documentación Administrativa*. Núm. 215, julio-septiembre, 1988, págs. 29-30, entre otros.

⁶⁸ LÓPEZ GUERRA, L.: «Funciones del Gobierno y dirección política». Op. cit., pág. 26.

⁶⁹ SÁNCHEZ AGESTA, L.: «El Gobierno y la función de gobierno en la Constitución española de 1978». Op. cit., pág. 104.

⁷⁰ LÓPEZ GUERRA, L.: «Funciones del Gobierno y dirección política». Op. cit., págs. 25-26.

De este modo, autores como I. DE OTTO, diferenciando entre el «órgano» y la posible «función», estiman que el artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno una serie de funciones y competencias, y en su primera parte se refiere a una «actividad direccional» que se desarrolla a través de competencias distintas⁷¹, aunque, desde luego, se ha podido considerar la existencia de suficientes argumentos jurídicos para definir a la «dirección política» por sí misma como una «función»⁷², o, más concretamente, como capaz de definir una «función directiva»⁷³ e, incluso, para considerar que constituye el «dato esencial» para definir una más genérica «función de gobierno»⁷⁴.

En este último sentido, para L. SÁNCHEZ AGESTA los «dos instrumentos necesarios» para el cumplimiento de la que denomina como «función de gobierno» son «la preparación del *Presupuesto*», a través de la cual se

⁷¹ DE OTTO, I.: «La posición constitucional del Gobierno». Op. cit., pág. 176.

⁷² A la «dirección política» como «función» se refieren autores como L. LÓPEZ GUERRA («Funciones del Gobierno y dirección política», Op. cit., pág. 26, así como en su trabajo «La posición constitucional del Gobierno». En VVAA: *Gobierno y Administración en la Constitución*. Vol. I. Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, 1988, pág. 27); P. RODRÍGUEZ PATRÓN («El Gobierno como órgano constitucional». En ARAGÓN REYES, M. y GÓMEZ MONTORO, A. J. [Coords.]: *El Gobierno. Problemas constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005, pág. 104), y J. M^º BILBAO UBILLOS («La dirección de la Administración Civil y Militar por el Gobierno». En ARAGÓN REYES, M. y GÓMEZ MONTORO, A. J. [Coords.]: *El Gobierno. Problemas constitucionales*. Op. cit., pág. 158), entre otros.

⁷³ Así la entiende P. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA (VOZ «Gobierno», Op. cit., pág. 382), entre otros.

⁷⁴ A. GALLEGO ANABITARTE y A. MENÉNDEZ REXACH estiman que el «dato esencial» de la «función de Gobierno es la *dirección política*, que es la idea plasmada en la primera frase del artículo 97 CE» («Artículo 97. Funciones del Gobierno». En ALZAGA VILLAAMIL, O. [Dir.]: *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Tomo VIII: «Artículos 97 a 112». Madrid: Cortes Generales. Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, pág. 97).

La consideración de «la dirección de la política» como «función» conduce, en determinados supuestos, a la identificación de una genérica «función de gobierno». En este sentido, J. M^º PORRAS RAMÍREZ estima que el artículo 97 de la Constitución, al definir la posición del Gobierno, lo hace refiriéndose a la «actividad directiva», consciente de que es ésta la «función que, por su más relevante carácter, impregna, en buena medida, el contenido todo de su actuación». Una «función» que, en su opinión, es «llamada con propiedad “de gobierno”» («Función de dirección política y potestad reglamentaria del Presidente del Gobierno, de acuerdo con la Ley 50/1997, de 27 de noviembre». *Revista de Administración Pública*. Núm. 146, mayo-agosto, 1998, pág. 338).

realiza una previsión de los gastos con que se van a atender las necesidades y de los medios adecuados para satisfacerlos, y la «iniciativa legislativa», en tanto que posibilita la propuesta de los «medios jurídicos» necesarios a los órganos a los que está atribuida la función de legislar⁷⁵.

Más concretamente, la existencia en nuestro ordenamiento de una «conexión instrumental» entre el conjunto de «materias» de carácter «económico-financiero» y la función de dirección de la política que atribuye al Gobierno el artículo 97 de la Constitución explicaría, en opinión de P. GARCÍA-ESCUADERO Márquez, que no sea la práctica política y parlamentaria sino los propios preceptos constitucionales quienes reserven estas «materias» a la iniciativa legislativa gubernamental, como ocurre con la reserva en el artículo 131.1 de la Constitución respecto de la elaboración de los proyectos de ley de planificación económica, aunque, afirma, «la *iniciativa* reservada por antonomasia al Gobierno es la *presupuestaria*, esto es, la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado»⁷⁶.

De modo que, incluso cuando se plantea la funcionalidad de los Presupuestos desde la perspectiva de una «función de impulso y de dirección política», su papel resulta esencial, pues si con carácter general la iniciativa legislativa del Gobierno ejerce una especial influencia en la «dirección política», la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y, en general, la política monetaria y financiera, se encuentra directamente relacionada con la «función directiva» en tanto que forma parte de la política económica general cuya dirección corresponde al Gobierno⁷⁷.

⁷⁵ SÁNCHEZ AGESTA, L.: «El Gobierno y la función de gobierno en la Constitución española de 1978». Op. cit., pág. 105.

⁷⁶ GARCÍA-ECUADERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Op. cit., pág. 66.

⁷⁷ SÁNCHEZ AGESTA, L. y GOIG MARTÍNEZ, J. M.: «Artículo 97». En ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Tomo VIII: «Artículos 97 a 112». Madrid: Cortes Generales. Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, pág. 30.

En general, resulta común reconocer que es en las materias de carácter «económico-financiero» o, simplemente, «de contenido económico», donde se puede observar «con más fuerza el significado directivo de la iniciativa legislativa», como afirma J. L. PÉREZ FRANCESCH. Un conjunto de materias respecto de las cuales «la Constitución excluye la iniciativa parlamentaria» y, más específicamente, en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, la iniciativa se asigna en exclusiva al órgano gubernamental (*El Gobierno*. Op. cit., pág. 93).

Esta relación de la iniciativa legislativa del Gobierno con la función de «dirección de política» que le atribuye el artículo 97 de la Constitución, explica que en todas aquellas cuestiones que se consideren esenciales para la misma su iniciativa sea reservada constitucionalmente al Gobierno, como ocurre con la Ley de Presupuestos Generales del Estado (art. 134.1 CE) en virtud de su funcionalidad para desarrollar una concreta opción política⁷⁸, no sólo circunscrita al ámbito económico-financiero, sino, incluso, como vehículo de ejercicio de una «función de dirección política global»⁷⁹.

Una exclusividad que se traduce en el hecho de que el Gobierno es el único órgano que puede presentar anualmente el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, lo que, en consecuencia, implica la exclusión de la iniciativa legislativa, en esta concreta materia, de cualquier otro sujeto constitucionalmente habilitado a tal efecto con carácter general.

Por ello, de conformidad con lo establecido en la normativa constitucional, suele ser común reconocer que la atribución de la competencia exclusiva al Gobierno para elaborar el proyecto de Ley de Presupuestos excluye la presentación de «proposiciones de ley» de Presupuestos Generales del Estado con origen en la iniciativa legislativa popular, en las Comunidades Autónomas, pero también en las Cámaras, pues la referencia del artículo 134.1 de la Constitución a la «enmienda» de los Presupuestos Generales del Estado por las Cortes Generales se entiende que alcanza a la modificación del proyecto presentado, pero no a la sustitución de la iniciativa legislativa gubernamental⁸⁰.

⁷⁸ En efecto, vinculando la reserva de la iniciativa legislativa presupuestaria del Gobierno a la responsabilidad de éste consagrada en la Constitución, J. F. MERINO MERCHÁN considera que siendo el Presupuesto «el instrumento financiero que permite dirigir la política del Estado», dado que es el Gobierno «el único responsable de esa política de acuerdo con los mecanismos establecidos en los artículos 108, 112, 113 y 114 del texto constitucional, se llega ineluctablemente a la *ratio* última del por qué de la iniciativa exclusiva del Gobierno en materia presupuestaria y financiera en el Derecho público español» [«Rasgos definidores de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87 de la Constitución (I)». Op. cit., pág. 57].

⁷⁹ JIMENA QUESADA, L.: *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*. Madrid: Tecnos, 2003, págs. 208-209.

⁸⁰ RECODER DE CASSO, E.: «Iniciativa legislativa parlamentaria». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 18, 1984, pág. 155.

En el mismo sentido se pronuncia MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos*

De este modo, a pesar de que los Reglamentos parlamentarios no establecen prohibición expresa a este respecto⁸¹, suele ser común reconocer que como consecuencia de la reserva al Gobierno de la iniciativa legislativa presupuestaria, no cabe la presentación de enmiendas a la totalidad de texto alternativo al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado por parte de los Grupos Parlamentarios, sino únicamente de devolución, por entender que las primeras supondrían la sustitución de la iniciativa legislativa presupuestaria «reservada» al Gobierno⁸².

De ahí que, en última instancia, pueda entenderse congruente que la exclusividad del Gobierno en la iniciativa legislativa presupuestaria se complementa con «el poder de presentar proyectos de ley, una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado» (artículo 134.5 Constitución), tanto con la finalidad de aumentar los gastos públicos como de disminuir los ingresos. Una previsión constitucional que, al margen de la discusión doctrinal respecto de su consideración unitaria con el apartado siguiente del mismo precepto constitucional —que será examinada más adelante—, tiene su origen, como se ha podido comprobar en páginas anteriores, en los Debates Constituyentes del artículo 134 de la Constitución, y su fundamento en una justificación «netamente política», tendente a posibilitar que «la rigidez presupuestaria inicial» no impida «toda novación «a posteriori» al plan de acción gubernamental»⁸³.

y Constitución. *Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Madrid: Editorial Trotta, 1998, pág. 167.

⁸¹ Concretamente, el artículo 110.3 RC afirma que «serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley, y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto. Sólo podrán ser presentadas por los Grupos Parlamentarios».

⁸² En este sentido, pueden mencionarse, entre otros, CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Artículo 134». En F. GARRIDO FALLA (COORD.): *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 1985, pág. 1982, nota 12; GARCÍA-ECUDERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Op. cit., pág. 67; MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., págs. 165-166; MERINO MERCHÁN, J. F.: «Rasgos definidores de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87 de la Constitución (I)». Op. cit., pág. 60.

⁸³ MERINO MERCHÁN, J. F.: «Rasgos definidores de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87 de la Constitución (I)». Op. cit., págs. 59-60.

En esta misma lógica habría de situarse el hecho de que el artículo 134.6 de la Constitución reconozca al Gobierno la capacidad de manifestar su criterio respecto de las iniciativas de las Cámaras e incluso oponerse a su tramitación si implican aumento de gastos o disminución de ingresos, pues con estas «facultades» se trata de evitar cualquier desviación respecto de la orientación política fijada por el Gobierno⁸⁴.

En definitiva, podría afirmarse que entre las actuaciones de carácter directivo, impulsor o de gobierno se encuentra la iniciativa legislativa (art. 87.1 CE) y, con carácter exclusivo, la iniciativa presupuestaria (art. 134.1 CE), lo que se traduce en el monopolio gubernamental de los objetivos esenciales de política presupuestaria a lo largo de toda la tramitación legislativa del proyecto de Ley de Presupuestos, sin que quepa la propuesta de un texto alternativo al proyecto de Presupuestos presentado por el Gobierno —lo que equivaldría a la sustitución de la iniciativa legislativa ejercida por éste—, ni la alteración sustancial de dicha política presupuestaria con posterioridad a la aprobación de la Ley de Presupuestos en virtud de la competencia, atribuida también en régimen de exclusividad al Gobierno por el art. 134.5 CE, y de la conformidad gubernamental requerida para la tramitación de toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios (art. 134.6 CE).

De ahí que en opinión de L. LÓPEZ GUERRA, pueda considerarse que «unos Presupuestos que no tengan su origen y líneas básicas en el Ejecutivo, no tienen lugar en nuestro sistema: son materias reservadas a la acción gubernamental (aun cuando representen sólo fases de un procedimiento más amplio) y dentro de la función de dirección política general que se concreta en tareas específicamente previstas»⁸⁵.

De todos modos, a pesar de constituir una opinión minoritaria doctrinalmente, llevando al extremo la búsqueda del significado de esta atribución exclusiva del Gobierno, un autor como F. ESCRIBANO LÓPEZ niega «sin ambages» que la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado a que se refiere el artículo 134.1 CE pueda asimilarse a un proyecto de

⁸⁴ GARCÍA-ECUDERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Op. cit., pág. 52.

⁸⁵ LÓPEZ GUERRA, L.: «Funciones del Gobierno y dirección política». Op. cit., pág. 30.

ley, ni «por sus consecuencias», ni «por el ejercicio de la función», cuya competencia viene atribuida con exclusividad al Gobierno⁸⁶, identificando a continuación la «formación y debate» de los Presupuestos como un «acto de directriz política», en cuanto significa «la fijación de los fines a conseguir y la determinación de una voluntad decisiva en su logro», que es la manifestación de una «función condomial del poder cuya dirección ejerce el Gobierno sometido a controles eminentemente políticos por las Cortes Generales». Un «acto de directriz política» en el que «los actos de Gobierno y Parlamento se funden en uno solo: el acto de Presupuesto, que supone la expresión acordada de la previsión compendiada de la actividad administrativa general»⁸⁷.

En esa «función condomial» cuyo ejercicio tiene por objeto la aprobación del Presupuesto, en cuanto «acto de directriz política», el Gobierno manifiesta una «preeminencia funcional», como expresión concreta y específica, de la preeminencia funcional que éste desarrolla en todo el aparato estatal lo que, en última instancia, explica que la competencia para la formación de los Presupuestos se deba exclusivamente al Gobierno⁸⁸.

Ciertamente reconoce que «el acto de Presupuesto» elaborado por el Gobierno «no produce consecuencias jurídicas» sin su aprobación por las Cortes, pero considerando la función del Gobierno «como exclusiva y peculiar», el Presupuesto «adquiere unos perfiles políticos claros y precisos; en él se plasma el programa político y económico del Gobierno traducido en cifras». En definitiva, en su opinión, la elaboración del Presupuesto por el Gobierno constituye «una propuesta de actuación general» que se somete a la consideración de las Cámaras y, en ese sentido, no posee el carácter de proyecto de ningún tipo, sino que significa «un compendio de la actividad administrativa general». Se trata, pues, de «un acto de la Administración que refleja una opción política a verificar mediante un plan económico de actuación»⁸⁹.

⁸⁶ ESCRIBANO LÓPEZ, F.: *Presupuesto del Estado y Constitución*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1981, pág. 267.

⁸⁷ ESCRIBANO LÓPEZ, F.: *Presupuesto del Estado y Constitución*. Op. cit., pág. 269.

⁸⁸ ESCRIBANO LÓPEZ, F.: *Presupuesto del Estado y Constitución*. Op. cit., pág. 270.

⁸⁹ ESCRIBANO LÓPEZ, F.: *Presupuesto del Estado y Constitución*. Op. cit., págs. 267-268.

Sin embargo, aun cuando la dirección política constituye uno de los contenidos atribuibles a la intervención de las Cortes en el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, como pone de manifiesto el Tribunal Constitucional en la Sentencia 3/2003, de 16 de enero (FJ 4º)⁹⁰, éste ha venido manteniendo invariablemente desde la Sentencia 27/1981, de 20 de julio, que la intervención de las Cortes Generales, pese a las «notas singulares» de la Ley de Presupuestos y a la «especificidad» de la competencia parlamentaria para la aprobación de la misma, se encuadra en el marco de la «genérica potestad legislativa del Estado», como se podrá comprobar más adelante.

3. El carácter anual del ejercicio de la iniciativa legislativa presupuestaria

Por lo que se refiere al procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa presupuestaria, el artículo 36.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP) afirma que «el procedimiento por el cual se regirá la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado se establecerá por orden del Ministro de Hacienda». Una reglamentación que deberá adecuarse a las normas establecidas por el propio texto legal⁹¹ y que, además, deberá tomar en consideración las previ-

⁹⁰ BOE núm. 49, de 19 de febrero de 2003. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente: Magistrado Gay Montalvo.

⁹¹ En concreto, la Orden del Ministro de Hacienda deberá tener en consideración las siguientes reglas previstas en el artículo 36.2 de la LGP: Primera. «Las directrices para la distribución del gasto, estableciendo los criterios de elaboración de las propuestas de presupuestos y sus límites cuantitativos con las prioridades y limitaciones que deban respetarse, se determinarán por el Ministro de Hacienda.

Con este fin, se constituirá la Comisión de Políticas de Gasto cuya composición se determinará por orden del Ministro de Hacienda.

La Comisión respetará la adecuación de los criterios de establecimiento de prioridades y de elaboración de las propuestas a los límites y objetivos de política presupuestaria que los presupuestos deban cumplir».

Segunda. «Los ministerios y los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado, remitirán al Ministerio de Hacienda sus correspondientes propuestas de presupuesto, ajustadas a los límites que las directrices hayan establecido.

Del mismo modo, los distintos ministerios remitirán al de Hacienda las propuestas de presupuestos de ingresos y gastos de cada uno de los organismos autónomos y otras Entidades a ellos adscritos.

El Ministerio de Sanidad y Consumo enviará las propuestas de presupuesto de

siones contenidas en los artículos 12.1 y 8.2 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria⁹².

A tal efecto, el artículo 12.1 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, establece que «con carácter previo al proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, el Ministerio de Hacienda confeccionará unos escenarios de previsión plurianual referidos a ingresos y gastos», de modo que detallen «para cada año los importes de los compromisos de gasto contenidos en cada política presupuestaria».

ingresos y gastos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para su incorporación al de la Seguridad Social.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales enviará las propuestas de presupuesto de ingresos y de gastos del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales para su incorporación al de la Seguridad Social.

El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con los anteproyectos elaborados por las entidades gestoras, servicios comunes y mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, formará al anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social, a que se incorporarán los anteproyectos de Presupuestos del Instituto Nacional de Gestión Sanitaria y del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales y lo remitirá al Ministerio de Hacienda.

Los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales y de Hacienda elevarán el anteproyecto de Presupuesto de la Seguridad Social al Gobierno para su aprobación.

Asimismo, los ministerios remitirán las propuestas que contengan los presupuestos de operaciones corrientes y de operaciones de capital y financieras de las entidades públicas empresariales, de las sociedades mercantiles estatales y de las fundaciones del sector público estatal que dependan funcionalmente de cada uno de ellos, acompañadas de la documentación a que se refiere el artículo 29 de esta ley».

Tercera. «Las propuestas de presupuesto de gastos se acompañarán, para cada programa, de su correspondiente memoria de objetivos anuales fijados, conforme al programa plurianual respectivo, dentro de los límites que resulten alcanzables con las dotaciones previstas para cada uno de los programas».

Cuarta. «En el marco de este procedimiento, por orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales se establecerán las especificaciones propias del procedimiento de elaboración de los Presupuestos de la Seguridad Social».

⁹² En relación con las novedades introducidas por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, pueden consultarse, entre otros, CALLE SAIZ, R. y GONZALO GONZÁLEZ, L.: *Los proyectos de Ley General de Estabilidad Presupuestaria y Orgánica Complementaria*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 2001, págs. 3-8; JIMÉNEZ DÍAZ, A.: «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos». *Documentos. Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 7/2002, págs. 5-18; PAGÉS Y GALTÉS, J.: «Cuestiones sobre la constitucionalidad de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria». *Tributos Locales*, núm. 18, mayo 2002, págs. 15-42, y URÍA FERNÁNDEZ, F.: «Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria». *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 12, enero-abril, 2001, págs. 117-137.

Por su parte, el apartado 2 del artículo 8 del citado texto legal dispone que el acuerdo del Gobierno «en el que se contenga el objetivo de estabilidad presupuestaria se remitirá a las Cortes Generales acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad elaborado conforme a lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, actualizado en su caso, en el que se situará la elaboración de los presupuestos de todos los sujetos que integran el sector público estatal». Después del correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán, «en forma sucesiva», aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno.

En el supuesto de que el objetivo de estabilidad fuera aprobado por el Congreso de los Diputados pero fuese rechazado por el Senado, «se someterá a nueva votación del Congreso, aprobándose si éste lo ratifica por mayoría simple».

De cualquier modo, una vez aprobado el objetivo de estabilidad por las Cortes Generales, la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado «habrá de acomodarse» al mismo aunque, como se podrá comprobar en las páginas que siguen, esta previsión legal podría ser relativizada. Si fuera rechazado, el Gobierno, «en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo, que se someterá al mismo procedimiento».

Una vez elaborados los Presupuestos Generales del Estado, el apartado 5 del artículo 36 LGP dispone que «corresponderá al Ministro de Hacienda elevar al acuerdo del Gobierno el anteproyecto de la Ley de Presupuestos Generales del Estado». Un «acuerdo del Gobierno» que, siguiendo la lógica para el procedimiento legislativo establecida en el artículo 88 de la Constitución —como se deduce de la referencia de la Ley General Presupuestaria al «anteproyecto» de Ley de Presupuestos Generales del Estado—, se concreta en la aprobación en Consejo de Ministros del proyecto de ley, que habrá de ser sometido al Congreso acompañado de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre el mismo.

Sin embargo, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno, establece una particular diferenciación entre la competencia general del Consejo de Ministros para aprobar los proyectos de Ley y la específica de aprobar el proyecto de

Ley de Presupuestos Generales del Estado. Así, mientras que la letra a) del artículo 5.1 de la mencionada norma se refiere, con carácter general, a la competencia del Consejo de Ministros para «aprobar los proyectos de ley y su remisión al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado», el artículo 5.1.b) del citado texto legal reconoce, con carácter diferenciado, la competencia del Consejo de Ministros para aprobar el «Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado». Una diferenciación que se traduce en distintas limitaciones a las competencias del Gobierno «en funciones», según establece el artículo 21.5 del mismo texto legal, dado que se le prohíbe «aprobar» el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado [letra a)], así como «presentar» proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado [letra b)].

Una iniciativa legislativa presupuestaria que, en todo caso, ha de tener «carácter anual», como se deduce del mandato contenido en el artículo 134.2 de la Constitución, lo que supone el reconocimiento constitucional del denominado tradicionalmente como «principio de anualidad presupuestaria» aunque, como subraya C. J. FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ⁹³, la Constitución española no lo reconoce en términos tan «tajantes» como los contenidos en el primer párrafo del artículo 81 de la actual Constitución italiana⁹⁴, si bien es cierto que tampoco realiza una previsión tan amplia como la que contempla el artículo 110.2 de la Ley Fundamental de Bonn⁹⁵.

En todo caso, resulta por todos conocido que el «principio de anualidad presupuestaria», se encuentra vinculado históricamente con el origen mismo de las asambleas representativas y ha venido desarrollando una

⁹³ FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, C. J.: «El Derecho presupuestario. La naturaleza jurídica del presupuesto. Los principios presupuestarios». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 18, 1984, pág. 36.

⁹⁴ Según el cual «Las Cámaras aprobarán cada año el presupuesto del Estado y el balance presentado por el Gobierno (...)» (CASCAJO CASTRO, J. L. y GARCÍA ÁLVAREZ, M.: *Constituciones extranjeras contemporáneas*. Op. cit., pág. 147).

⁹⁵ Dicho precepto afirma: «El presupuesto será fijado por la ley de presupuestos para uno o varios ejercicios económicos, separado por años, antes de que comience el primer ejercicio. Para partes del presupuesto podrá preverse que rijan por períodos diferentes, divididos en ejercicios económicos» (CASCAJO CASTRO, J. L. y GARCÍA ÁLVAREZ, M.: *Constituciones extranjeras contemporáneas*. Op. cit., pág. 202).

significación garantista de las competencias presupuestarias de los Parlamentos⁹⁶. En la actualidad, sin embargo, teniendo en cuenta las transformaciones sufridas por las «finanzas clásicas»⁹⁷ como consecuencia de las nuevas funciones que debe desarrollar un Estado calificado constitucionalmente como «social», suele ser común reconocer la necesidad de flexibilizar la anualidad presupuestaria para hacer frente a las necesidades de intervención y programación de la actividad pública en relación con el gasto público, hasta el punto de considerar que la aplicación rigurosa de la «exigencia de temporalidad» puede hacer peligrar la propia garantía del Legislativo de examinar anualmente «la actividad financiera del ejecutivo»⁹⁸.

No obstante, esta consideración de carácter general podría ser matizada a la luz de la regulación constitucional teniendo en cuenta que el art. 131.1 de la Constitución, al reconocer expresamente que el Estado «mediante ley, podrá planificar 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», podría ofrecer un instrumento jurídico específico para desarrollar los fines del Estado «social» en el ámbito económico.

De hecho, el reconocimiento constitucional del «carácter anual» de los Presupuestos Generales del Estado no sólo aparece reiterado en el artículo 49 LGP al afirmar que «el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural», sino que también ha sido utilizado por el Tribunal Constitucional

⁹⁶ Vid. RUIZ TARRÍAS, S.: *Presupuesto y parlamentarismo. La aportación del Presupuesto a la formación del parlamentarismo continental europeo*. Sevilla: Fundación El Monte, 2003.

⁹⁷ Según la expresión utilizada por la doctrina francesa para identificar los caracteres de las finanzas públicas en el contexto de la ideología liberal (Vid., por todos, PHILIP, L.: *Finances Publiques*. Tome I: «Les problèmes généraux des finances publiques et le budget». Op. cit., págs. 67 y ss.).

⁹⁸ Esta afirmación tiene su fundamento en la introducción de criterios de presupuestación por objetivos lo que, en opinión de los autores, exige que los gastos deban ser también examinados en términos superiores al año, con el fin de juzgar adecuadamente su conveniencia y oportunidad (MARTÍN QUERALT, J. y LOZANO SERRANO, C.: *Curso de Derecho financiero y tributario*. Madrid: Tecnos, 2001, pág. 707).

La misma opinión es compartida, entre otros, por MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Manual de Derecho presupuestario*. Op. cit., págs. 131-132 y NAVARRO FAURE, A.: «Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria». *Civitas. Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 119, julio-septiembre, 2003.

como criterio distintivo de las disposiciones estrictamente presupuestarias, caracterizadas por el rasgo de la temporalidad, de aquellas otras que carecen de dicho carácter, con independencia de la admisibilidad o no de la inclusión de estas últimas como contenido posible de la Ley de Presupuestos, cuya problemática se analizará más adelante⁹⁹, aunque, el carácter temporal de las disposiciones contenidas en la Ley de Presupuestos también ha sido tomado en consideración en algún Voto particular para determinar el contenido constitucionalmente posible de la Ley de Presupuestos.

En efecto, el Tribunal Constitucional ha reconocido en la Sentencia 65/1987, de 21 de mayo¹⁰⁰, que el artículo 52 de la Ley 44/1983, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, no puede «pretender introducir una regulación permanente, independiente de las circunstancias económicas y criterios del mismo tipo que inspiran el Presupuesto para ese año» (FJ 7º), precisando posteriormente en relación con la misma Ley de Presupuestos, en la Sentencia 134/1987, de 21 de julio¹⁰¹, que, si bien éste no es un problema planteado por el órgano jurisdiccional, debe tomarse en consideración —aunque sin entrar en detalle en el análisis del problema como él mismo reconoce—, en qué medida la «reiteración sistemática de una disposición temporal» como la contenida en el artículo 51 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984¹⁰², «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» (FJ 6º).

⁹⁹ El «carácter anual» de la Ley de Presupuestos Generales del Estado se afirma explícitamente en la Sentencia del Tribunal Constitucional 83/1983, de 21 de octubre (Fundamento Jurídico 2), mientras en otros pronunciamientos se define a las Leyes de Presupuestos como aquellas que «cada año» aprueban los Presupuestos Generales del Estado (SSTC núms. 32/2000, de 3 de febrero [Fundamento Jurídico 2]; 109/2001, de 26 de abril [Fundamento Jurídico 5], y 67/2002, de 21 de marzo [Fundamento Jurídico 3], entre otras), y se reconoce como función específica de este tipo de leyes la de «aprobar anualmente los presupuestos generales del Estado» (STC núm. 195/1994, de 28 de junio [Fundamento Jurídico 2]).

¹⁰⁰ BOE núm. 137, de 9 de junio. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente: Magistrado Sr. López Guerra.

¹⁰¹ BOE núm. 191, de 11 de agosto. Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas. Ponente: Magistrado Sr. Latorre Segura.

¹⁰² El artículo 51 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984 regulaba la revalorización en el supuesto de «concurrencia de pensiones» (vid. BOE núm. 312, de 30 de diciembre de 1983).

En otro de sus pronunciamientos, la Sentencia 65/1990, de 5 de abril¹⁰³, el Tribunal se cuestionaba, en relación con el art. 52 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1983 y la Disposición adicional vigésima novena de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1984 –al margen de la cuestión relativa a su consideración como contenido constitucionalmente posible de las Leyes de Presupuestos–, «si para la regulación permanente de esa materia son las Leyes de Presupuestos, por su carácter esencialmente temporal, la norma legal más idónea o indicada». Una cuestión, que según reconocía el propio Tribunal, «no incide en modo alguno sobre la inconstitucionalidad de dichas leyes sino sobre su eficacia temporal» (FJ 3º).

Unas consideraciones que, en términos generales, son reiteradas en la Sentencia 32/2000, de 3 de febrero¹⁰⁴, cuando, tras reconocer «la temporalidad propia de las Leyes de Presupuestos» así como que «el criterio de la temporalidad no resulta en principio determinante de la constitucionalidad o no de una norma», plantea la conveniencia de incluir en las mismas preceptos como el cuestionado –art. 33.2 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991¹⁰⁵– (FJ 6º). Sin embargo, en relación con este pronunciamiento del Tribunal Constitucional, el Voto particular formulado por el Magistrado Sr. González Campos mantenía una opinión diferente a la expresada por el Pleno que, por lo que se refiere al tema que nos ocupa, resulta especialmente significativa.

En efecto, en opinión del Magistrado disidente, el artículo 33.2 de la Ley 31/1990 contiene, como ya se afirmó en las Sentencias 76/1992 [FJ 4b)] y 195/1994 (FJ 2), «una «norma típica de Derecho codificado», adoptada con vocación de permanencia y excluida «en todo caso» del ámbito de lo presupuestario», matizando a continuación que, si bien «el criterio de la temporalidad no resulta en principio determinante en relación con la

¹⁰³ BOE núm. 109, de 7 de mayo. Cuestión de inconstitucionalidad. Ponente: Magistrado Sr. Rodríguez Bereijo.

¹⁰⁴ BOE núm. 54, de 3 de marzo. Cuestión de inconstitucionalidad. Ponente: Magistrado Sr. Viver Pi-Sunyer.

¹⁰⁵ Dicho precepto introducía determinadas modificaciones respecto de la percepción del complemento de destino por determinadas categorías del personal funcionario de la Administración del Estado (vid. BOE, núm. 311, de 28 de diciembre de 1990).

constitucionalidad o no de una norma como la cuestionada sino con su eficacia temporal», también es cierto, según su parecer, que «es un indicio importante en orden a dilucidar si guarda o no la relación debida con la política económica anual del Gobierno y por tanto si puede o no incluirse en el contenido de las Leyes de Presupuestos y si se trata o no de una norma de Derecho codificado» (Número 5).

En todo caso, el principio constitucional de anualidad presupuestaria debe ser analizado también desde la perspectiva de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, cuyo artículo 4 reconoce que la elaboración de los presupuestos del sector público «se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria» (artículo 4). Este «escenario plurianual» no es otro que el previsto en el artículo 12.1 del mismo texto legal, al afirmar que «con carácter previo al proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, el Ministerio de Hacienda confeccionará unos escenarios de previsión plurianual referidos a ingresos y gastos. Dichos escenarios detallarán para cada año los importes de los compromisos de gasto contenidos en cada política presupuestaria».

De este modo, el escenario plurianual, que hasta el momento constituía una mera programación del Ejecutivo, tal y como se venía expresando desde la Orden Ministerial de 8 de febrero de 1988, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1989 –como consecuencia de la implantación de criterios de presupuestación por programas en 1984¹⁰⁶–, es previsto por una norma legal, disponiendo, además el artículo 12.2 de la misma que «los proyectos de

¹⁰⁶ BOE núm. 35, de 10 de febrero de 1988.

Según el Preámbulo de la mencionada Orden Ministerial «El sistema de presupuestación por objetivos (...) comporta la consolidación del Presupuesto plurianual por programas como instrumento que permita asegurar la máxima coherencia de la dimensión anual de los Presupuestos con los planes de actuación sectorial a medio plazo formulados por los distintos centros gestores del gasto público, enmarcándose todo ello en los escenarios macroeconómicos de carácter plurianual que, propuestos por el Ministerio de Economía y Hacienda, apruebe el Gobierno de la Nación.

En esta línea, la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1989, se enmarcará en una perspectiva plurianual que permita establecer prioridades en los objetivos de gasto, en función de las directrices de política económica del Gobierno (...).

Ley, las disposiciones reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y cualquier otra actuación a los sujetos a que se refiere el artículo 2.1.a y b de la presente Ley que tengan incidencias presupuestarias por comportar variaciones en los gastos públicos habrán de respetar el entorno financiero plurianual previsto en el párrafo anterior y, en consecuencia, para su aprobación deberán tener cabida en dichos escenarios presupuestarios plurianuales».

Un «escenario plurianual» al que le otorga «carácter vinculante» su debate y aprobación por las Cortes Generales, aun cuando, como reconoce A. NAVARRO FAURE, para su adopción no se ha utilizado «ninguna fórmula legislativa», planteando el problema de «si la aprobación por las Cortes de las Leyes anuales de presupuestos se encuentran condicionadas por el Acuerdo de estabilidad»¹⁰⁷. La solución a este problema proviene, en términos políticos, del hecho de que dicho Acuerdo de estabilidad, adoptado por el Gobierno y las Cortes Generales, puede entenderse modificado por una Ley de Presupuestos posterior en tanto que en su aprobación intervienen los mismos sujetos que adoptaron previamente el primero y que convienen en modificar a través de la aprobación de la Ley de Presupuestos. Pero, además, en términos jurídicos, difícilmente puede estimarse que el Acuerdo de estabilidad, carente, como se ha mencionado, de «forma legislativa»¹⁰⁸, no pueda ser modificado posteriormente por una ley como es la Ley de Presupuestos, ya que, incluso aunque el carácter «vinculante» de dicho acuerdo supusiera su reconocimiento como un «acto del Estado con fuerza de ley»¹⁰⁹, no existiría impedimento para su modificación posterior a través de la Ley de Presupuestos.

¹⁰⁷ NAVARRO FAURE, A.: *Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria*. Op. cit., págs. 482-483.

¹⁰⁸ A pesar de contemplar un «escenario plurianual», el Acuerdo de estabilidad no se ha articulado como una Ley de planificación económica del tipo contemplado en el artículo 131.1 de la Constitución que, a pesar de todas las prevenciones adoptadas en los Debates Constituyentes de dicho precepto, al día de hoy no ha sido puesto en práctica.

En relación con las diferentes alternativas planteadas respecto al modelo de planificación económica, resultan de gran utilidad los Debates Parlamentarios desarrollados en la Comisión de Asunto Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, respecto del entonces artículo 123 del Anteproyecto de Constitución (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. Cit., págs. 1446-1466).

¹⁰⁹ Se trata, como es conocido, de la expresión utilizada por el artículo 27.2.b)

4. El plazo para la presentación del proyecto de Ley de Presupuestos

En todo caso, según la previsión contenida en el artículo 134.3 de la Constitución, el Gobierno se encuentra obligado a 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.

En efecto, como particularidad de la iniciativa legislativa gubernamental en relación al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, el mencionado precepto introduce un condicionamiento «temporal» para su ejercicio, disponiendo al respecto 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». Una previsión que se concreta en el artículo 37.1 LGP afirmando que «el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, integrado por el articulado con sus anexos y los estados de ingresos y gastos, con el nivel de especificación de créditos establecido en los artículos 40 y 41 de esta ley, será remitido a las Cortes Generales antes del día 1 de octubre del año anterior al que se refiera». Se modifica, de este modo, el plazo anteriormente establecido, fijado por el artículo 55.1 de la Ley General Presupuestaria de 1977 en el día 15 de octubre de cada año, como recogía también el artículo 106.1 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados¹¹⁰.

y e) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional al precisar el objeto del control de constitucionalidad previsto en el artículo 161.1.a) de la Constitución.

La referencia a los «actos con fuerza de ley» contenida en el mencionado precepto plantea numerosas dudas interpretativas para la doctrina en el intento de diferenciar dicha categoría normativa de las «disposiciones con fuerza de ley». En todo caso, hasta el momento, el Tribunal Constitucional solo ha identificado como «acto del Estado con fuerza de ley», susceptible, por lo tanto, de declaración de inconstitucionalidad, al Estatuto del Personal de las Cortes Generales (STC 139/1988, de 8 de julio. Ponente: Magistrado señor Tomás y Valiente. BOE núm. 169, de 27 de julio).

En todo caso, con carácter general, a este respecto, puede consultarse ARAGÓN REYES, M.: voz «Acto con fuerza de ley». En VVAA: *Enciclopedia jurídica Básica*. Vol. IV. Madrid: Civitas, 1995, págs. 181-183.

¹¹⁰ RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M.: *Leyes políticas*. Madrid: Civitas, 1979, pág. 283.

La existencia de una previsión constitucional relativa a esta materia «no ha sido frecuente en el derecho histórico español, ni lo es en el comparado, aunque tampoco es del todo novedosa», como afirma A. MENÉNDEZ MORENO. En este sentido, como precedente histórico más cercano recuerda el artículo 107 de la Constitución española de 1931, mientras que en el Derecho comparado menciona, entre otros, el artículo 110.3 de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana¹¹¹, aunque considera «más próximo al texto español lo establecido en el artículo 45.1 de la Constitución de Dinamarca», que señala que los proyectos de Ley presupuestaria «se someterán al Parlamento con una «anterioridad mínima de cuatro meses» a la apertura del ejercicio presupuestario»¹¹².

La valoración doctrinal de la suficiencia del plazo mínimo de tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado resulta diversa, aunque, en general, se considera un plazo de tiempo bastante limitado para el estudio y análisis de todo el complejo conjunto de documentos que han de ser examinados en el debate del proyecto de Ley de Presupuestos¹¹³, aun cuando es posible encontrar también valoraciones más positivas¹¹⁴.

¹¹¹ El apartado 3 del artículo 110 de la Ley Fundamental de la República Federal alemana dispone: «El proyecto de ley de presupuesto mencionado en el párrafo 2, inciso 1º, así como los proyectos de enmienda de la ley de presupuestos y del presupuesto serán presentados al Bundestag al mismo tiempo que fueren enviados al Bundesrat. El Bundesrat podrá dictaminar sobre el proyecto dentro de seis semanas y, en el caso de los proyectos de enmienda, dentro de tres semanas» (CASCAJO CASTRO, J. L. y GARCÍA ALVAREZ, M.: *Constituciones extranjeras contemporáneas*. Op. cit., pág. 215).

¹¹² MENÉNDEZ MORENO, A.: *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*. Valladolid: Ed. Lex Nova, 1988, págs. 98-99.

¹¹³ En este sentido, A. RODRÍGUEZ BEREJO estima que dados los plazos fijados por la Constitución para el envío a las Cortes de los Presupuestos Generales del Estado y el posterior examen y debate por éstas, así como «la composición bicameral de nuestro Parlamento» y, en última instancia, «el bicameralismo extremo del que parte nuestra Constitución», hace que el tiempo del que disponen las Cámaras para el examen del Proyecto de Ley de Presupuestos resulte «escaso» («El control parlamentario de la política económica». Hacienda Pública Española, Núm. 97, 1985, pág. 133). En un sentido similar se pronuncian, entre otros, MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 160, y GARCÍA GARCÍA, J. L.: «Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado». En VVAA: *Funciones financieras de las Cortes Generales*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados. Monografías, 1985, págs. 335-336.

¹¹⁴ Éste es el caso, entre otros, de A. MENÉNDEZ MORENO, para quien «no

En este último sentido se manifiesta S. MONTEJO VELILLA tras desarrollar un estudio comparativo respecto de algunos países europeos, a partir del cual concluye afirmando que el tiempo de estudio y reflexión que las Cámaras dedican a los Presupuestos del Estado «es suficiente», e incluso, puede entenderse que el debate de este proyecto de ley «es, con diferencia, el más minucioso y sosegado del año parlamentario».

Así, afirma que en Francia —en el supuesto de que ambas Cámaras cumplan con los plazos constitucionalmente establecidos—, la tramitación del proyecto de Ley anual de Finanzas es de «setenta días contados desde la recepción del texto gubernamental». Por su parte, en Italia para el debate del Proyecto de Presupuestos y del Proyecto de Ley de Finanzas —aunque con las diferencias formales derivadas de la Cámara en la que se inicie su tramitación—, el Parlamento dispone, «en su conjunto, de ochenta días para estudiar y debatir el Presupuesto». En Alemania, «el conjunto de las dos lecturas se extiende, en general, durante tres o cuatro días durante los cuales el Bundestag se reúne alrededor de doce horas diarias» para concluir la aprobación del Proyecto de Presupuesto, mientras que, por último, el Parlamento portugués «dispone de cincuenta días para aprobar el Presupuesto»¹¹⁵.

Por otro lado, en relación con el mandato contenido en el artículo 134.3 CE se ha planteado también si «la indeterminación, implícita en la locución «al menos»¹¹⁶, debe entenderse como una cláusula que admite su

parece improcedente mantener una opinión favorable a la prescripción del artículo 134.3 del texto constitucional» («La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado». Op. cit., pág. 103), mientras que para E. RECORDER DE CASSO, el tiempo de tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos en el Congreso no es «mucho mayor» que el tiempo real de estudio por esta Cámara de cualquier otro proyecto de ley. Sin embargo, a su juicio, la valoración es diferente cuando se trata de la tramitación parlamentaria en el Senado, donde se produce, afirma, una «real restricción sobre los plazos normales dedicados a otros proyectos de ley de acuerdo con los términos de la Constitución (art. 90)» («Iniciativa legislativa presupuestaria». *Presupuesto y Gasto Público*. Núm. 18, 1984, pág. 153).

¹¹⁵ MONTEJO VELILLA, S.: «El procedimiento presupuestario en el Derecho comparado», en *I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid: «Parlamento y Presupuestos»*. Op. cit., págs. 125-126.

¹¹⁶ RECORDER DE CASSO, E.: «Iniciativa legislativa presupuestaria». Op. cit., pág. 152.

En el mismo sentido, vid. MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 158.

posterior concreción, ya sea en el Reglamento del Congreso de los Diputados o en la Ley General Presupuestaria, o, por el contrario, constituye una disposición que, al matizar la obligación que la Constitución impone al Gobierno, sólo puede ser utilizada por éste para restringir el plazo de presentación de los Presupuestos Generales del Estado ante el Congreso de los Diputados.

En el primer caso, afirma E. RECODER DE CASSO, el Reglamento del Congreso de los Diputados o la Ley General Presupuestaria podrían disponer que los Presupuestos «entraran en la Cámara antes del día último del mes de septiembre». Sin embargo, en opinión de este autor resulta preferible la segunda posibilidad interpretativa citada, pues al tratarse, a su juicio, de una disposición referida a las relaciones entre órganos constitucionales, la interpretación de las obligaciones de los mismos «debe ser lo menos onerosa posible para la parte obligada», y, en todo caso, afirma, «la agravación de la obligación no puede dejarse al arbitrio de la parte sobre quien no pesa —lo que excluye que pueda la Cámara que recibe el presupuesto incluir un precepto por el que haya de ser enviado antes de los tres meses constitucionales—»¹¹⁷.

Por ello, resultando claro que la obligación de presentar los Presupuestos no recae sobre las Cámaras, en opinión de A. MARTÍNEZ LAGO, la concreción del plazo previsto en el artículo 134.3 de la Constitución no puede provenir de las Cortes Generales a través de los Reglamentos parlamentarios, sino que «dependerá de la solución que o bien legalmente, o en la práctica adopte el Gobierno enviando el proyecto de Ley antes del primero de octubre de cada año». No obstante, reconoce que esta última posibilidad puede conducir a una limitación de la competencia parlamentaria de examen y enmienda de los Presupuestos, por lo que propone la conveniencia de reflexionar sobre el plazo de tramitación parlamentaria de los Presu-

¹¹⁷ RECODER DE CASSO, E.: «Iniciativa legislativa presupuestaria». Op. cit., pág. 152.

En opinión de M. A. MARTÍNEZ LAGO, «la indeterminada obligación que pesa sobre el Gobierno de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado ante el Congreso de los Diputados al menos tres meses antes de que finalice el ejercicio económico en curso, no puede resultar precisada en un sentido más gravoso —para la parte obligada, obviamente, que es el Gobierno— que el fijado por la propia Constitución» (*Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 160).

puestos garantizando, en todo caso, que el Gobierno proporcione suficiente información a las Cámaras incluso antes de comenzar aquélla¹¹⁸.

La principal problemática del precepto constitucional que se viene analizando se plantea, sin embargo, respecto de las consecuencias derivadas del posible incumplimiento por el Gobierno del plazo establecido en el apartado 3 del artículo 134 de la Constitución y que, en todo caso, deben partir de la premisa de que las Cortes Generales no se encuentran vinculadas a un plazo preclusivo a la hora de desarrollar el «examen, enmienda y aprobación» del proyecto de Ley de Presupuestos, ya que, de no haber concluido la tramitación parlamentaria del mismo antes del primer día del ejercicio presupuestario al que deba aplicarse, entraría en vigor la prórroga automática del Presupuesto del ejercicio anterior (artículo 134.4 CE), hasta que las Cortes Generales concluyan su trabajo.

Pero la trascendencia jurídica del retraso por el Gobierno en la presentación del proyecto de Ley de Presupuestos ha merecido por la doctrina valoraciones muy diferentes. A este respecto, E. RECODER DE CASSO considera que el carácter normativo de la Constitución exige entender que la obligación del Gobierno expresada en el artículo 134.3 CE «tiene su contrapartida» en la obligación para las Cortes Generales de no superar el plazo de tres meses en la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos. Por este motivo, en su opinión, si el Gobierno se retrasara en la presentación de los Presupuestos cesaría para las Cortes el cumplimiento de su respectiva obligación, aplicando «un mecanismo similar al que rige en las obligaciones recíprocas en el Derecho privado (artículo 1.100 CC)»¹¹⁹.

Una interpretación que no ha sido acogida por la mayoría de la doctrina para quien, la mencionada asimilación jurídica del incumplimiento por el Gobierno del plazo establecido en el artículo 134.3 de la Constitución con las obligaciones recíprocas no resulta «certada», en tanto que el texto constitucional no configura una obligación, «no ya jurídica sino de ningún género» respecto de las Cortes Generales en virtud de la cual éstas

¹¹⁸ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: «La necesaria reforma del procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado». *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, Núm. XXV, 1993, págs. 157-158.

¹¹⁹ RECODER DE CASSO, E.: «Iniciativa legislativa presupuestaria». Op. cit., págs. 153-154.

deban aprobar los Presupuestos Generales del Estado antes del último día del año en curso¹²⁰.

Partiendo de dicha premisa, L. M^a CAZORLA PRIETO estima que el mencionado precepto constitucional contiene una disposición de carácter «netamente político», que contribuye a configurar las relaciones entre el Gobierno y las Cortes Generales en el ámbito presupuestario en un sentido garantista de la institución parlamentaria y, de este modo, las consecuencias de una posible vulneración del precepto constitucional mencionado, que se produciría con la presentación del Presupuesto en fecha posterior al último día de septiembre del año en curso, «serían exclusivamente políticas» y, por lo tanto, exigibles por los cauces de esta índole previstos en la propia Constitución, de modo que dicha actuación del Gobierno «no afectaría a la eficacia jurídico-parlamentaria del acto de remisión de los Presupuestos Generales del Estado adoptado por el Gobierno»¹²¹.

Porque, en su opinión, resulta claro que se trata de una actuación contraria a la Constitución, y lo que se discute es «su naturaleza» y «sus consecuencias». Desde tales premisas, sentado el carácter normativo del artículo 134.3 del Texto Constitucional, a juicio del autor mencionado no es posible hablar de «un conflicto constitucional», pues no se produce una vulneración de una competencia parlamentaria, e, incluso, aun cuando se pudiera entablar un conflicto que permitiera a las Cámaras ejercer sus competencias constitucionales en relación con el proyecto de Ley de Presupuestos, el mero transcurso del tiempo en su resolución impediría el restablecimiento de las mismas. Idéntica consecuencia se derivaría, afirma, en el caso del planteamiento de un «recurso de inconstitucionalidad» al amparo del artículo 161,1 a) de la Constitución, al que cabría añadir la imposibilidad de declarar, por el incumplimiento del plazo de remisión a las Cámaras, la inconstitucionalidad de la Ley de Presupuestos afectada.

En definitiva, para resolver la cuestión de las consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento por el Gobierno del plazo establecido, el

¹²⁰ CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Artículo 134», en GARRIDO FALLA, F. (coord.): *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 1985, pág. 2004. Los mismos argumentos los reitera en «Nota acerca del incumplimiento del artículo 134.3 de la Constitución». *Hacienda Pública Española*, núm. 90, 1984, págs. 139-144.

¹²¹ CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Artículo 134», en GARRIDO FALLA, F. (coord.): *Comentarios a la Constitución*. Op. cit., págs. 1998-1999.

autor precitado recurre a la categoría jurídica de la «irregularidad» pues, según estima, la cuestión examinada se encuadra, precisamente, «en el terreno de los vicios de forma de todo proceder jurídico» y, desde esta perspectiva, «la inobservancia de plazos de actuación» no determina necesariamente su invalidez salvo en el supuesto de plazos o términos «verdaderamente esenciales». En este sentido, estima que el plazo establecido en el artículo 134.3 de la Constitución no pertenece a esta última categoría pues, en última instancia, las Cámaras pueden continuar con la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos más allá del primer día del ejercicio presupuestario siguiente, entrando en funcionamiento el mecanismo de la prórroga presupuestaria hasta tanto éstas concluyan su labor. Estaríamos, por lo tanto, afirma, «ante una actuación irregular pero no invalidante»¹²².

¹²² CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Artículo 134», en GARRIDO FALLA, F. (coord.): *Comentarios a la Constitución*. Op. cit., págs. 2002-2003.

Aunque el autor precedente no concreta en qué tipo de «proceder jurídico» se encuadraría la obligación impuesta al Gobierno por el artículo 134.3 de la Constitución, M^a T. SOLER ROCH precisa que la presentación del proyecto al Congreso de los Diputados «inicia el procedimiento legislativo o fase de aprobación de los presupuestos», ya que, en su opinión, en virtud de lo establecido en el apartado 3 del artículo 134 de la Constitución se atribuye al Gobierno el «ejercicio de una facultad originaria, no delegada, atribuida por la Constitución, y no meramente ejecutiva», cual es la iniciativa de «un procedimiento legislativo», diferenciando «expresamente» el propio Texto Constitucional, a través de esta previsión específica, «entre la función de elaboración del presupuesto», a que se refiere el apartado 1 del artículo 134, y «la presentación del proyecto ante las Cortes» que regula el apartado 3 del mismo precepto (SOLER ROCH, M^a T.: «Los Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134 de la Constitución». En VVAA: *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Valencia: Universidad de Valencia, Secretariado de Publicaciones, 1980, pág. 382).

Una opinión que habría sido avalada por el legislador atendiendo a la especificidad que éste otorga al Proyecto de ley de Presupuestos respecto de los restantes proyectos de ley en el artículo 5.a) y b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, de organización, competencia y funcionamiento del Gobierno, así como la distinción por el mismo texto legal entre la «aprobación» del Proyecto de Ley de Presupuestos y la «presentación» de los restantes proyectos de ley establecida en el artículo 21.5 a) y b), si bien ello no impide, con carácter general, diferenciar en la iniciativa del Gobierno entre la «propuesta de iniciativa» y la «iniciativa propiamente dicha». La primera consiste en la iniciativa «que realiza un órgano, el Ministerio, que tiene capacidad para instar al órgano que posee la iniciativa, el Gobierno, para que adopte o no el texto (anteproyecto) que este Ministerio le propone. Por su parte, la iniciativa, "se produce por la aprobación de la propuesta en el Consejo de Ministros: el anteproyecto se convierte en proyecto y pasa al Congreso de los Diputados"» (ARAGÓN REYES, M.: «La iniciativa legislativa». Op. cit., págs. 294-296).

En efecto, atendiendo a la consideración de que la presentación ante el Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado determina el inicio del procedimiento legislativo previsto para su tramitación y aprobación en dicha Cámara, el incumplimiento por el Gobierno del plazo previsto a tal efecto en el artículo 134.3 de la Constitución, podría entenderse que, en principio, pudiera dar lugar a una «irregularidad» que, en todo caso, se podría calificar de «irrelevante» en el marco del procedimiento legislativo en tanto que no sería susceptible de provocar un vicio en el procedimiento legislativo.

De cualquier modo, como precisa P. BIGLINO CAMPOS, el carácter irrelevante de una irregularidad depende, en gran medida, «de las peculiaridades que presente el caso concreto», pues las normas pueden desempeñar «una función distinta según las circunstancias», de ahí que, en su opinión, no sea correcto pretender establecer criterios generales para identificar este tipo de irregularidades.

Desde esta última perspectiva, teniendo en cuenta el carácter exclusivo de la competencia del Gobierno para elaborar los Presupuestos Generales del Estado, podría entenderse que el incumplimiento del plazo de presentación previsto en el artículo 134.3 de la Constitución, podría tener trascendencia jurídica si se identificara con aquellos vicios que afectan a las «normas» que son «necesarias para elaborar la ley» —cuya identificación proviene, en opinión de la autora precitada, del carácter esencial que presenta el «principio democrático» en el procedimiento legislativo—, como es el caso de las normas referidas «a la consecución de la mayoría», aquellas que garantizan «la participación en el desarrollo del procedimiento» y las que tratan de «asegurar su publicidad», de ahí que considere que se producen irregularidades «relevantes» cuando «se prescinda de alguna de las fases que componen el procedimiento, ya que, en este caso, resultarían necesariamente alterados varios de los requisitos a los que hemos hecho referencia»¹²³.

Sin embargo, es «el principio de economía del derecho», en última instancia, el único que a su juicio ha de ser capaz de determinar «adecua-

¹²³ BIGLINO CAMPOS, P.: *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991, págs. 124-125.

damente las consecuencias que deben derivarse de que las normas procedimentales hayan sido infringidas», obligando a «medir adecuadamente las causas de invalidez por vicios de procedimiento». Un «principio de economía del derecho» que, a su juicio, se concreta en un conjunto de «remedios jurídicos» que tienen por objeto limitar las posibles consecuencias del vicio, como son la «consecución del fin», la «aquiescencia» y la «convalidación», cuya característica común proviene de constituir «causas de sanación», en tanto que tratan de procurar la reparación de la invalidez de la ley¹²⁴.

En todo caso, como anteriormente se apuntaba, la valoración de la relevancia que pudiera tener sobre la Ley de Presupuestos la irregularidad consistente en el retraso por el Gobierno en su presentación, debe tomar en consideración la previsión contenida en el art. 134.4 de la Constitución respecto de la prórroga «automática» de los Presupuestos, en cuyo supuesto de hecho tendría cabida el caso que nos ocupa.

De este modo, si como consecuencia del retraso en la presentación por el Gobierno del proyecto de Ley de Presupuestos no pudiera ser aprobada dicha ley antes del 1 de enero del año siguiente, la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior permitiría a las Cámaras desarrollar la función constitucional de «examen, enmienda y aprobación» de los Presupuestos que tienen asignada, lo que, sin duda, debe ser tomado en consideración a la hora de valorar la relevancia de dicha irregularidad procedimental.

A título de ejemplo de situación desarrollada en la práctica parlamentaria, valga a este respecto la intervención del Ministro de Economía y Hacienda, Sr. Boyer Salvador, con motivo de la presentación de los Presupuestos Generales del Estado para 1985, depositados en el Congreso de los Diputados el 10 de octubre de 1984, quien iniciaba la presentación de los mismos 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, afirmaba,

¹²⁴ BIGLINO CAMPOS, P.: *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Op. cit., págs. 129-132.

espero no menoscabe la función fiscalizadora y constructiva del Parlamento»¹²⁵.

En relación con las palabras expresadas por el Sr. Ministro de Economía y Hacienda, el Diputado Bravo Laguna 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», aunque afirmaba a continuación que «esta infracción formal de la Constitución sería una infracción formal sin sanción», preguntando a continuación al Gobierno si no consideraba que la vulneración del artículo 134.3 «plantea realmente un conflicto, no de partido, sino institucional, político y de competencias entre el Gobierno y las Cortes», a lo que respondía el Sr. Ministro que no estimaba que existiera 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 que, en todo caso, «el incumplimiento de los plazos no conlleva, en la Constitución, sanción jurídica», sino que «sólo implica una sanción política, una censura»¹²⁶.

Porque, según consideraba el Sr. Ministro de Economía y Hacienda, en respuesta a la interpelación presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados «sobre incumplimiento del mandato constitucional respecto a la presentación de los Presupuestos Generales del Estado», la Constitución «no asigna ninguna consecuencia jurídica, no establece una sanción jurídica, como establece en otros casos de incumplimiento de los preceptos constitucionales, al retraso en el plazo de presentación de los Presupuestos, se trata, básicamente, de una valoración política, que corresponde a la Cámara, que es el órgano que efectúa tales valoraciones»¹²⁷. Sin embargo, en defensa de dicha interpelación, el Diputado Sr. Herrero Rodríguez de Miñón, estimaba que «incumplir, aunque sea levemente, un estricto deber impuesto en la norma constitucional que obliga a

¹²⁵ DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. II Legislatura. Núm. 161. Sesión plenaria celebrada el martes 6 de noviembre de 1984, pág. 7226.

¹²⁶ DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. II Legislatura. Núm. 161. Sesión plenaria celebrada el martes 6 de noviembre de 1984, pág. 6832.

¹²⁷ DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. II Legislatura. Núm. 155. Sesión plenaria celebrada el miércoles 10 de octubre de 1984, pág. 6982.

todos los poderes públicos, incluido el Sr. Ministro de Hacienda, según su artículo 9º, es un atentado grave contra las bases de nuestro Estado de Derecho, que exige que todos cumplamos la norma constitucional»¹²⁸.

En cualquier caso, la Mesa de las Cámaras no formuló ningún reparo a la calificación del proyecto de Ley de Presupuestos para 1985 y tampoco se presentó ningún recurso de inconstitucionalidad por parte de los Grupos Parlamentarios que cuestionaron la validez de la misma, lo que, por lo demás, podría tener su fundamento jurídico en el hecho de que, efectivamente, en el supuesto de retraso por parte del Gobierno en la presentación de los Presupuestos Generales del Estado, pese a constituir un incumplimiento de un precepto constitucional, no se priva a las Cámaras de la posibilidad de desarrollar las funciones que constitucionalmente tienen asignadas —y a la «aprobación» de los Presupuestos del Estado se refiere el artículo 66.2 CE—, mientras que en los supuestos de no presentación por el Gobierno del proyecto de Ley de Presupuestos o de su retirada de la tramitación parlamentaria, las Cámaras se encuentran imposibilitadas para desarrollar el «examen, enmienda y aprobación» de los Presupuestos Generales del Estado según la competencia que les atribuye el apartado 1 del artículo 134 de la Constitución.

Probablemente por ello no se ha planteado políticamente ninguna duda respecto al hecho de que en estos últimos supuestos estábamos ante situaciones desencadenantes de la puesta en marcha de la prórroga presupuestaria, pero no en el primero de los casos mencionados —aunque, jurídicamente, el mecanismo de la prórroga presupuestaria sería también de aplicación llegado el caso—, por lo que resulta obligado tratar de precisar la actuación del Gobierno y de las Cámaras en cada uno de los posibles supuestos albergados en el artículo 134.4 del Texto Constitucional como habilitadores de la prórroga, al objeto de deducir, en última instancia, sus repercusiones respecto a la misma existencia o no de un «deber de presupuestar» por parte del Gobierno.

¹²⁸ DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. II Legislatura. Núm. 155. Sesión plenaria celebrada el miércoles 10 de octubre de 1984, pág. 6979.

5. Los posibles supuestos de prórroga presupuestaria y la existencia de un «deber de presupuestar»

En efecto, con una regulación estatutaria muy similar a la recogida en el precepto constitucional antes citado, la prórroga presupuestaria se ha puesto en marcha en numerosas ocasiones y ante la presencia de los más variados supuestos en las diferentes Comunidades Autónomas, aunque en este momento no sea posible detenerse en el estudio de todos los aspectos del modelo de prórroga desarrollado en ellas.

Así, la prórroga presupuestaria se ha desencadenado no sólo por el rechazo al proyecto de Ley de Presupuestos por la correspondiente Asamblea Legislativa (Aragón, 1993; Principado de Asturias, 1998, y País Vasco, 2003), sino también por la retirada del mismo de la tramitación parlamentaria (Andalucía, 1994; Aragón, 1994¹²⁹), por la no presentación por el Consejo de Gobierno del proyecto de Ley de Presupuestos (Asturias, 1992¹³⁰; País Vasco, 2001; Aragón, 2002¹³¹), por la imposibilidad de trami-

¹²⁹ El proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1995 fue retirado de la tramitación parlamentaria en las Cortes de Aragón por acuerdo de la Diputación General de 17 de enero de 1994 (BOCA, núm. 161, III Legislatura, de 27 de enero de 1995), lo que supuso la aprobación de la Orden de 29 de diciembre, del Departamento de Economía y Hacienda, por la que se determinan las condiciones a las que ha de ajustarse la prórroga del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1994, hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos de 1995 (En relación con esta prórroga presupuestaria, vid. ÁLVAREZ MARTÍNEZ, J.: «El ejercicio presupuestario de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1995. La prórroga presupuestaria: régimen jurídico, contenido y efectos». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 8, 1996, págs. 497-511).

¹³⁰ La no presentación por el Gobierno de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias del proyecto de Ley de Presupuestos para 1993 dio lugar a la prórroga de los Presupuestos para 1992, en relación con la cual fue aprobado el Decreto 83/1992, de 30 de diciembre (BOPAs, núm. 302, de 31 de diciembre de 1992).

¹³¹ La no presentación por la Diputación General del proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Aragón correspondiente al año 2003, originó el recurso a la prórroga presupuestaria en relación con la cual fue aprobada la Orden de 26 de diciembre de 2002, del Departamento de Economía, Hacienda y Empleo, por la que se determinan las condiciones a las que ha de ajustarse la prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2002 hasta la aprobación de la Ley de Presupuestos para 2003 (BOA, núm. 151, de 30 de diciembre de 2002), y la Ley 19/2003, de 18 de julio, de endeudamiento de la Comunidad Autónoma de Aragón, destinada a financiar las operaciones de capital que figuran en la prórroga del presupuesto de la Comunidad Autónoma de Aragón de 2002 (BOA, núm. 89, de 21 de julio de 2003).

tar en plazo el proyecto de Ley de Presupuestos como consecuencia de la constitución de la Asamblea legislativa tras la celebración de elecciones (Valencia, 1982; Galicia, 1993, 1998 y 2001; País Vasco, 2001; Cataluña, 2003, y Madrid, 2003), e, incluso, como consecuencia de la aprobación de una enmienda a la totalidad de devolución respecto del proyecto de Ley de Presupuestos presentado por el Consejo de Gobierno (Principado de Asturias, 1995, y Extremadura, 1996).

En algunos de estos casos, la mejor doctrina se ha mostrado muy crítica —cuando no radicalmente contraria— a que el supuesto de hecho desencadenante de la prórroga presupuestaria pudiera estar contemplado en las respectivas regulaciones estatutarias, como ocurrió cuando, con ocasión del estudio de la decisión del Gobierno Vasco de no presentar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para el año 2001, I. M. JIMÉNEZ SÁNCHEZ afirmaba que se trataba de una actuación a través de la cual se estaba «imposibilitando el ejercicio de las competencias de otro órgano estatutario», el Parlamento Vasco, porque, en su opinión, debe entenderse que «existe una auténtica «obligación» del Consejo de Gobierno de presentar este proyecto de ley al Parlamento». En aquellas circunstancias nos encontrábamos, a juicio de la autora, «ante una “iniciativa vinculada” que el Consejo no puede eludir», salvo en aquellos supuestos en que el propio ordenamiento lo permita¹³².

En otros casos, el pronunciamiento del órgano judicial correspondiente ha definido el tipo de responsabilidad en que incurría el órgano político correspondiente al tomar una decisión que había sido negada expresamente por un importante sector doctrinal con anterioridad a los hechos, como ha ocurrido con el supuesto de la retirada del proyecto de Ley de Presupuestos en tramitación, ya que si para autores como R. PUNSET, en relación con la iniciativa legislativa presupuestaria «la facultad de retirar —correlato de la iniciativa entendida como un acto libre— no existe», sea cual fuere la situación del Gobierno¹³³, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia

¹³² GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M.: «El incumplimiento del Gobierno de la obligación de presentar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales (La prórroga de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco)». *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 63, septiembre-diciembre, 2001, pág. 181.

¹³³ PUNSET, R.: «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español». *Op. cit.*, pág. 74.

de Andalucía de 26 de junio de 1997 estimaba tal actuación encuadrable dentro de la «acción del Gobierno», cuyo control corresponde a las Cortes Generales (artículo 66.2 CE), declarando que el Tribunal «carece manifiestamente de Jurisdicción» para conocer del acto impugnado por no estar sujeto al Derecho Administrativo.

A este respecto, los argumentos del Tribunal resultan sumamente significativos del ámbito en que es posible situar la decisión del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 20 de diciembre de 1994, por la que se acordaba retirar de la tramitación parlamentaria el Proyecto de Ley de Presupuesto de la Comunidad Autónoma para 1995.

Esta decisión del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, fundamentada en la genérica facultad reconocida en el artículo 126.1 del Reglamento del Parlamento de Andalucía¹³⁴, dio lugar a la prórroga del Presupuesto del ejercicio anterior en relación con la cual fue aprobado el Decreto 472/1994, de 27 de diciembre, sobre prórroga del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1995¹³⁵.

Cuestionando la «conformidad a Derecho» del citado Decreto 472/1994, de 27 de diciembre, fue planteado por varios parlamentarios del Grupo Parlamentario Popular un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Primera, del Tribunal de Justicia de Andalucía (Sede de Sevilla), que fue resuelto mediante Sentencia del citado Tribunal de 26 de junio de 1997, donde afirmaba que éste «carece manifiestamente de Jurisdicción para conocer del acto impugnado por no estar sujeto al Derecho Administrativo». Así, estimando que el artículo 9.1 de la Constitución española establece, con carácter «general y sin excepciones», el sometimiento de los poderes públicos a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico, también es cierto, afirmaba, que el Texto Constitucional «ha distinguido entre Gobierno y Administración

¹³⁴ El mencionado precepto del entonces vigente del Reglamento del Parlamento de Andalucía afirmaba: «El Consejo de Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara siempre que no se hubiera iniciado el debate final en el Pleno» (ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., MARAZUELA BERMEJO, A. y PINO CARAZO, A. del. *Los Reglamentos de los Parlamentos Autonómicos*. Madrid: Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2001, pág. 194).

¹³⁵ BOJA núm. 208, de 30 de diciembre de 1994.

(Título IV), entre actuación administrativa, cuyo control corresponde a los Tribunales (artículo 106.1) y gestión política, de la que responde solidariamente ante el Congreso de los Diputados (artículos 108, 113 y 114), y, en general, acción del Gobierno, cuyo control corresponde a las Cortes Generales (artículo 66.2)».

Desde tales premisas, el Tribunal consideraba que «la inmunidad jurisdiccional de la acción política del Gobierno no significa, por consiguiente, su irresponsabilidad en una sociedad democrática, sino que, excepcionalmente, la Constitución ha atribuido esa competencia a un órgano distinto del Judicial, las Cortes, que representan al pueblo español en quien reside la soberanía, dotadas de medios jurídicos propios para el cumplimiento de sus funciones (artículos 72.1, 74.1, 76.1, 77.1, 109 y 110 de la Constitución)». Unas consideraciones que, según afirmaba el Tribunal, resultan «perfectamente aplicables, “mutatis mutandis”», al supuesto que se le sometía a consideración, sobre la base de distintos preceptos del Estatuto de Autonomía para Andalucía y del Reglamento del Parlamento de Andalucía, y que se reforzaba, además, en su opinión, a través de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 25 de noviembre de 1991, donde éste «se ha referido al ejercicio de las funciones gubernamentales propias, susceptibles de control político y parlamentario –y, en última instancia, electoral– pero no revisables, en general, desde consideraciones de corrección jurídica, so riesgo de pretender una judicialización excesiva no exigida en modo alguno por la Constitución y poco conveniente con el normal funcionamiento de la actividad política de las Cámaras legislativas y del Gobierno» (Fundamento de Derecho Octavo)¹³⁶.

Parece necesario, por tanto, acudir a la regulación de la prórroga presupuestaria en el artículo 134.4 de la Constitución, al objeto de analizar los diferentes supuestos que se pueden albergar en el mismo, así como la

¹³⁶ Vid. RUIZ TARRÍAS, S.: «Prórroga del Presupuesto y disolución parlamentaria en la Comunidad Autónoma de Andalucía durante la IV Legislatura. A propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 26 de junio de 1997», en VVAA: *El sistema de gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía. XX Aniversario del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Sevilla: Parlamento de Andalucía, 2003, págs. 323-398.

posible actuación del Gobierno y de las Cortes Generales en cada uno de ellos.

En efecto, el artículo 134.4 de la Constitución afirma que «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», pero en la redacción contenida en el párrafo 4 del artículo 124 del Anteproyecto se afirmaba que «si los presupuestos no pudieran ser *votados* antes del primer día del año económico siguiente, se prorrogará por trimestres la vigencia de los anteriores, sin que estas prórrogas puedan exceder de tres», configurando un modelo de prórroga presupuestaria que se inspiraba, en opinión de E. RECODER DE CASSO, en el modelo seguido por la Constitución de 1931 y por la Ley Orgánica del Estado, aunque en esta última «con algún matiz distintivo»¹³⁷, tan sustancial que para M. A. MARTÍNEZ LAGO suponía «una ruptura con el mecanismo de prórroga automática sin ulteriores especificaciones que aparecía en el artículo 54.1 de la Ley Orgánica del Estado (de 10 de enero de 1967) del sistema político franquista»¹³⁸, por lo que el sistema adoptado en el Anteproyecto suponía que recobrar el modelo contenido en la Constitución republicana de 1931¹³⁹.

Ciertamente las similitudes del modelo de prórroga presupuestaria contemplado en el Anteproyecto con el contenido en el artículo 107 de la Constitución española de 1931 –según el cual si el Presupuesto «no pudiera ser votado antes del primer día del año económico siguiente se prorrogará por trimestres la vigencia del último Presupuesto, sin que estas prórrogas puedan exceder de cuatro»–, resultan innegables, coincidiendo

¹³⁷ RECODER DE CASSO, E.: «Los Presupuestos del Estado en el Anteproyecto de Constitución española». Op. cit., pág. 381.

¹³⁸ El artículo 54.1 de la LOE afirmaba: «Corresponde al Gobierno acordar la redacción del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes su aprobación, enmienda o devolución. Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico siguiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos» (SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*. Vol. II. Op. cit., págs. 480-481).

¹³⁹ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Madrid: Editorial Trotta, 1998, págs. 199-200.

ambos preceptos en la identificación de la imposibilidad de que el Presupuesto fuera «votado» antes del primer día del ejercicio económico siguiente como supuesto de hecho determinante de la prórroga presupuestaria, razón por la cual resulta necesario profundizar en el análisis de las circunstancias que motivaron la utilización de dicha expresión en la Constitución de 1931, así como en las posibles consecuencias derivadas de la sustitución de «votados» por «aprobados» en los Debates Constituyentes de nuestro actual Texto Constitucional.

Por lo que se refiere al primero de los aspectos mencionados, cabe subrayar que entre los múltiples cambios que sufre el texto presentado por la Comisión Jurídica Asesora respecto del Proyecto de Constitución elaborado por la Comisión de las Cortes y presentado a las mismas el 18 de agosto de 1931, se encontraba una redacción mucho más parca del contenido del que entonces era artículo 84¹⁴⁰. Ahora, como artículo 104 –ubicado en el Título IX–, se limitaba a atribuir al Gobierno «la formación del proyecto de Presupuestos» y al Parlamento su «aprobación», estableciendo la fecha de presentación del texto y su vigencia anual¹⁴¹. Entre otros extremos, desaparecía la previsión contenida en el Anteproyecto de que «si no pudiera ser votado antes del primer día del ejercicio económico siguiente, regirá el del año anterior, siempre que hubiere sido discutido y votado por las Cortes».

Sin embargo, el artículo 111 del Proyecto de Constitución mantenía, con algunas variaciones no sustanciales, el contenido del artículo 94 del

¹⁴⁰ El mencionado precepto establecía: «La formación del proyecto de Presupuestos corresponde al Gobierno; su aprobación, al Parlamento. El Gobierno presentará el día 2 de octubre de cada año, el proyecto de Presupuestos generales del Estado, al Congreso, expresando las alteraciones que haya hecho en los del año anterior, y acompañará al mismo el balance del último ejercicio, con arreglo a la ley. La vigencia del presupuesto será de un año; pero si no pudiera ser votado antes del primer día del ejercicio económico siguiente, regirá el del año anterior, siempre que hubiere sido discutido y votado por las Cortes» (SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*. Vol. II. Op. cit., págs. 158-159).

¹⁴¹ El artículo 104 del Proyecto de Constitución afirmaba: «La formación del proyecto de Presupuestos corresponde al Gobierno; su aprobación, al Parlamento. El Gobierno presentará al mismo, el día 2 de octubre de cada año, el proyecto de Presupuestos generales del Estado para el siguiente.

La vigencia del Presupuesto será de un año» (DIARIO DE SESIONES DE LAS CORTES CONSTITUYENTES DE LA REPÚBLICA ESPAÑOLA. Apéndice 4º al Número 22, pág. 10).

texto de la Comisión Jurídica Asesora, en virtud del cual, entre otros contenidos, se afirmaba que «nadie estará obligado a pagar contribución que no esté votada por el Parlamento o por las Corporaciones legalmente autorizadas para imponerla...»¹⁴².

En el debate subsiguiente a la presentación de enmiendas que defendían volver, con unas u otras matizaciones, a algún tipo de previsión de prórroga como la contenida en el Anteproyecto elaborado por la Comisión Jurídica Asesora, las explicaciones del representante de la Comisión que había elaborado el Proyecto de Constitución –Diputado RODRÍGUEZ PÉREZ–, al rechazar la enmienda propuesta por el Diputado Cornide en tal sentido, subrayaron la intención de la Comisión de que «el Parlamento actúe constantemente en materia presupuestaria», de manera que, «en lo sucesivo, la función del Parlamento en materia presupuestaria sea tan intensa que tenga necesidad de ocuparse de ella todos los años», afirmando seguidamente que la Comisión que redactó el Proyecto de Constitución no estableció ninguna previsión expresa respecto de las medidas a adoptar en caso de que no fuera aprobado el Presupuesto antes del inicio del ejercicio presupuestario, por considerar que en virtud del precepto constitucional que establecía que «nadie estará obligado a pagar contribución que no esté votada por el Parlamento», si éste último «abandonara sus deberes y no vota(r) el Presupuesto, ningún español estaría obligado a pagar»¹⁴³, lo que, indudablemente, presuponía que la Comisión partía de la idea de que el Presupuesto habría de ser presentado todos los años por el Gobierno a las Cortes, aunque éstas pudieran no «votarlo».

Desde luego, parece clara la intención de la Comisión de obligar a las Cortes a pronunciarse sobre el proyecto de Presupuesto presentado por el Gobierno ante posibles actuaciones de aquéllas que no supusieran únicamente el rechazo del mismo, pero lo cierto es que la situación podría ser calificada, cuando menos, de confusa, ante unas Cortes que podían no rechazar el proyecto presentado por el Gobierno pero tampoco aprobarlo o que, sencillamente, podían rechazarlo. De ahí que el Diputado Cornide

¹⁴² DIARIO DE SESIONES DE LAS CORTES CONSTITUYENTES DE LA REPÚBLICA ESPAÑOLA. Apéndice 4º al Número 22, pág. 11.

¹⁴³ CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 20 de noviembre de 1931, núm. 78, pág. 11.

criticara que la Comisión no hubiera contemplado ninguna alternativa a la vigencia anual del Presupuesto que aparecía consagrada en el Proyecto de Constitución, planteando cuál debía ser la solución «si, a pesar de este precepto de la Constitución y de los buenos propósitos del Gobierno, el Presupuesto no está aprobado –expresión que reiterará a lo largo de su intervención– en 1º de enero», pues, en su opinión, establecer constitucionalmente la vigencia anual del Presupuesto sin proporcionar una fórmula que resolviera el problema de la no aprobación antes del inicio del ejercicio presupuestario, crearía una «situación insostenible».

Desde su punto de vista, resultaba necesaria una previsión constitucional respecto a la posible situación de que el Presupuesto no estuviera aprobado antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, entendiéndose que era la «realidad española y la de muchos países» quien discrepaba de la Comisión, pues, en su opinión, era posible comprobar cómo «a pesar de los inmejorables deseos de los Gobiernos, se producen situaciones que hacen imposible la aprobación de los Presupuestos en los plazos señalados» y, en ocasiones, «no es por falta de voluntad de los Gobiernos ni de los Parlamentos», no siendo posible, en tales casos, paralizar la vida económica de la Nación, por lo que la Constitución debía «dejar prevista y resuelta la dificultad». Desde tales premisas, consideraba que la prórroga del Presupuesto por un año facilitaría disponer de tiempo suficiente para que «el Gobierno acucie al Parlamento, o el Parlamento al Gobierno, a fin de que cumplan con su deber»¹⁴⁴. Pero en su opinión, la opción de la Comisión parlamentaria «coloca a la República en una situación gravísima» cuando al día 1 de enero «no pueda recaudar un solo céntimo»¹⁴⁵.

En relación con tales aseveraciones, el Diputado Alba propuso que la Cámara aceptara, a modo de solución intermedia entre la postura de la Comisión parlamentaria y la del Diputado Cornide, el Voto particular for-

¹⁴⁴ CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 20 de noviembre de 1931, núm. 78, pág. 11.

¹⁴⁵ CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 20 de noviembre de 1931, núm. 78, págs. 11-12.

mulado por el Diputado Valera, estableciendo «prórrogas por trimestres, mediante el voto del Parlamento»¹⁴⁶.

Después de haber revisado el texto de su Dictamen, la Comisión mantenía que «en cualquier instante, el Parlamento, si incumple con su función, puede votar un nuevo Presupuesto o la prórroga del vigente» —lo que, por tanto, suponía la presentación anual por parte del Gobierno, pero también que el rechazo al mismo podía suponer, de algún modo, la prórroga del anterior—, aunque finalmente propuso a la Cámara una nueva redacción del artículo 107 que coincidía casi exactamente con el inciso final del artículo 84 del texto elaborado por la Comisión Jurídica Asesora, excepto la sustitución de la expresión «votado» por «aprobado» en el Presupuesto a prorrogar, al establecerse que «la vigencia del Presupuesto será de un año; pero si no pudiera ser votado antes del primer día del ejercicio económico siguiente, regirá el del año anterior, siempre que hubiera sido discutido y aprobado por las Cortes»¹⁴⁷.

De este modo, la Comisión mantiene la expresión «votado» para el Presupuesto que se habría de presentar a la consideración de la Cortes, presumiblemente con la finalidad antes mencionada, pero tratando de garantizar, al menos, que la prórroga de un Presupuesto anterior lo fuera de uno «discutido y aprobado» por las Cortes, de modo que transige en la inclusión de una prórroga anual del Presupuesto del ejercicio anterior, cuando no era ése su criterio inicial, pero asegurándose de que el Presupuesto prorrogado hubiera sido previamente «aprobado» por las Cortes, algo que no se contemplaba expresamente en el texto de la Comisión Jurídica Asesora al recoger la expresión «votado».

La modificación, sin embargo, no fue bien recibida por parte de la Cámara, en virtud de su «desconfianza» hacia el Ejecutivo, y así, el Diputado Corominas manifestaba que el reconocimiento constitucional de la prórroga anual del Presupuesto podría dar lugar a que los Gobiernos «se dejen llevar por la facilidad de la prórroga y entonces, al final de aquel año, volverá a surgir la dificultad y se planteará de nuevo el problema si

¹⁴⁶ CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 20 de noviembre de 1931, núm. 78, págs. 12-13.

¹⁴⁷ CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 20 de noviembre de 1931, núm. 78, págs. 13-14.

en el segundo año de la prórroga no está aprobado el Presupuesto». Por eso, en su opinión, resultaba más adecuada la fórmula del Presupuesto anual, y si cuando concluyera el año no estuviera aprobado el Presupuesto siguiente, «acordar una prórroga trimestral», ya que, en su opinión, «en un trimestre hay tiempo suficiente para que las Cortes aprueben un Presupuesto». Si la prórroga de un trimestre no fuera suficiente, afirmaba, se podría prorrogar «por tres, cuatro, cinco o seis meses; pero con una fórmula determinada, precisa», que no implicara la posibilidad de todo el ejercicio económico, porque, entonces, en su opinión, «tenga la seguridad la Comisión, de que todos los Gobiernos harán dos presupuestos para dos años: para el año corriente y el año de prórroga»¹⁴⁸.

Una postura que fue también defendida por el Diputado Gomáriz, quien estimaba que el parecer de la Cámara se inclinaba por la prórroga trimestral, en tanto que, «aparte de no prejuzgar nada, da tiempo suficiente para preparar y aprobar el nuevo Presupuesto, y, sobre todo, no deja al libre arbitrio del Gobierno la prórroga por todo un año del Presupuesto anterior»¹⁴⁹.

Finalmente, la Cámara rechazó el modelo de prórroga presupuestaria establecida por la Comisión —así como la pretensión del Diputado Gomáriz de considerar que el voto negativo suponía, en sentido contrario, la aprobación por la Cámara del Voto particular en el que se establecía la prórroga por trimestres del Presupuesto del ejercicio anterior—¹⁵⁰, por lo que la Comisión, en la siguiente sesión, propuso una nueva redacción donde se afirmaba que «la vigencia del Presupuesto será de un año. Si no pudiera ser votado antes del primer día del año económico siguiente, se prorrogará por trimestres la vigencia del último Presupuesto, sin que estas prórrogas puedan exceder de un año»¹⁵¹. Esta redacción sería aprobada sin apenas

¹⁴⁸ CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 20 de noviembre de 1931, núm. 78, pág. 14.

¹⁴⁹ CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 20 de noviembre de 1931, núm. 78, pág. 15.

¹⁵⁰ CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 20 de noviembre de 1931, núm. 78, págs. 21-22.

¹⁵¹ CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 24 de noviembre de 1931, núm. 79, pág. 4.

discusión¹⁵², aunque en el texto definitivo se sustituye el límite de un año a las prórrogas trimestrales por la referencia a que las mismas no podrán «exceder de cuatro»¹⁵³.

Esta regulación se encontraba, por lo demás, a juicio de R. PALMER VALERO, en armonía con las facultades que la Constitución reconoce al Presidente del Consejo de Ministros para «dirigir y representar la política general del Gobierno», a cada uno de sus miembros para la «alta dirección de los servicios de sus respectivos departamentos» y al Consejo para «elaborar los proyectos de ley que haya de someter al Parlamento (artículos 87 y 90)»¹⁵⁴.

Desaparece, de este modo, la exigencia de que el Presupuesto a prorrogar hubiera de ser un Presupuesto que, en su momento, hubiera sido «discutido y aprobado» por las Cortes, aludiéndose en el texto definitivo tan sólo a la «vigencia» del mismo, y se introduce la prórroga por trimestres. El cambio, por tanto, resulta significativo, no sólo por la incorporación de la prórroga con carácter trimestral sino también porque con esta redacción se puede producir la prórroga de un Presupuesto prorrogado –algo imposible en la redacción anterior–, de manera que si en el artículo 104 del

¹⁵² CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la sesión celebrada el 24 de noviembre de 1931, núm. 79, pág. 5.

¹⁵³ El artículo 107 del Texto Constitucional establecía: «La formación del proyecto de Presupuestos corresponde al Gobierno; su aprobación a las Cortes. El Gobierno presentará a éstas, en la primera quincena de octubre de cada año, el proyecto de Presupuestos generales del Estado para el ejercicio económico siguiente.

La vigencia del Presupuesto será de un año.

Si no pudiera ser votado antes del primer día del año económico siguiente se prorrogará por trimestres la vigencia del último Presupuesto, sin que estas prórrogas puedan exceder de cuatro» (SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*. Volumen II. Op. cit., pág. 245).

¹⁵⁴ PALMER VALERO, R.: *Los problemas socioeconómicos en la Constitución de 1931*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997, pág. 271.

El artículo 87 de la Constitución afirmaba: «El Presidente del Consejo de Ministros dirige y representa la política general del Gobierno. Le afectan las mismas incompatibilidades establecidas en el artículo 70 para el Presidente de la República.

A los Ministros corresponde la alta dirección y gestión de los servicios públicos asignados a los diferentes Departamentos ministeriales».

Por su parte, el artículo 90 del Texto Constitucional disponía: «Corresponde al Consejo de Ministros, principalmente, elaborar los proyectos de ley que haya de someter al Parlamento; dictar decretos; ejercer la potestad reglamentaria, y deliberar sobre todos los asuntos de interés público» (SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*. Volumen II. Op. cit., pág. 241).

Proyecto resultaba indudable que el Gobierno habría de presentar ineludiblemente el proyecto de Presupuestos a las Cortes anualmente, en la primera revisión del texto por la Comisión se introduce la posibilidad de que no pueda ser «votado» –aunque la prórroga lo sea anualmente del Presupuesto «discutido y aprobado» por las Cortes en el año anterior–, mientras que en la última propuesta a la posibilidad de que no sea «votado» el Presupuesto se añade la prórroga del último «vigente», si bien con la limitación temporal mencionada.

En última instancia, lo menos que se puede afirmar es que nuestros constituyentes de 1931 fueron plenamente conscientes de las posibles diferencias entre las expresiones «votado» y «aprobado» y que en ningún momento emplearon esta expresión para referirse al Presupuesto que habría de presentar el Gobierno, probablemente dando por supuesto que éste presentaría anualmente el Presupuesto –como se puede deducir de los debates anteriormente recogidos–, por lo que con la expresión «votados» trataban de forzar un pronunciamiento de la Cámara, lo que parecía su principal preocupación, dado el hecho de que, como se manifiesta en los debates, en tal supuesto la Cámara habría de pronunciarse también sobre la prórroga del vigente. Sin embargo, resulta igualmente cierto que el cambio en las expresiones utilizadas para referirse al Presupuesto a prorrogar tanto por la Comisión Jurídica Asesora como por la Comisión de las Cortes –«votado», «aprobado» y, finalmente, «vigente»– expresan con claridad una diferente intervención de las Cortes respecto al mismo, así como, en consecuencia, un diferente margen de actuación para el Gobierno, que ve reforzada su capacidad de actuación.

De este modo, podríamos deducir que estamos ante unos constituyentes que no tienen dudas respecto a que el Gobierno ha de presentar anualmente el Presupuesto, que tratan de forzar a la Cámara a pronunciarse sobre la materia –trasladándoles, de este modo, la responsabilidad– pero que no contemplan expresamente la posibilidad de un rechazo del mismo, con los consiguientes problemas que una situación de esta clase hubiera podido plantear, sobre todo si a ello unimos que la expresión «votado» hubiera podido tener efecto más allá de la actuación de unas Cortes que no se hubieran pronunciado sobre el proyecto de Presupuesto –por ejemplo, en caso de no presentación por el Gobierno–. Por lo demás, quedaba

abierto el supuesto de una Cámara que no se pronunciara sobre el Presupuesto presentado por el Gobierno pero tampoco sobre la prórroga del vigente. No en vano afirmaba N. PÉREZ SERRANO que resultaba evidente que en la regulación final del Título VIII de la Constitución de 1931 era posible encontrar una «preponderancia del Ejecutivo en materia presupuestaria»¹⁵⁵.

En todo caso, no parece que se plantearan dudas respecto al deber por parte del Gobierno de presentar anualmente el Presupuesto, como lo muestra la opinión de N. ALCALÁ ZAMORA sobre la redacción final del artículo 107 de la Constitución de 1931. En su opinión, el contenido del mencionado precepto se explicaba porque «cuando no está votado a tiempo un Presupuesto que se presentó en fecha constitucional, es decir, el 15 de octubre lo más tarde, la culpa, la resistencia, la pereza, la omisión ha sido de la Cámara». De ahí que, en su opinión, no podía considerarse la prórroga del Presupuesto como una «potestad de la Cámara», lo que sería tanto como reconocerle «la recompensa de un galardón, una prerrogativa más para el Poder que comete la falta» y, al mismo tiempo, una nueva limitación que «hiciera la vida imposible a quien tiene las responsabilidades de gobernar y cumplió a su tiempo con todos los deberes». Por ello, consideraba que el párrafo tercero del artículo 107 de la Constitución debía ser interpretado «gramaticalmente», lo que suponía que, llegada la fecha señalada, el Presupuesto «para el cual la Constitución ha dicho que se prorrogará, queda prorrogado»¹⁵⁶.

En los Debates Constituyentes en 1978 la utilización por el Anteproyecto de Constitución de la expresión «no pudieran ser votados» nos sitúa en un ámbito de reflexiones similar al esbozado con anterioridad. No obstante, los constituyentes españoles de 1978 sustituyeron la expresión «votados» por la de «aprobados» en el Informe de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, acci-
giendo y dando una nueva redacción al precepto «de acuerdo con las pro-

¹⁵⁵ PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Textos. Comentarios.* Op. cit., pág. 309.

¹⁵⁶ ALCALÁ-ZAMORA, N.: *Los defectos de la Constitución de 1931.* Madrid: Imprenta de R. Espinosa, 1936, págs. 202-203.

puestas»¹⁵⁷ contenidas en las Enmiendas número 450, del Grupo Socialista del Congreso, y número 779, del Grupo Parlamentario de Unión de Centro Democrático. Una expresión que se mantiene en el Dictamen de la Comisión¹⁵⁸, así como en el texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados¹⁵⁹ y que se conserva en el texto definitivo pese a que en el texto del Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado se refiere no a «los Presupuestos» sino a la «Ley de Presupuestos»¹⁶⁰.

No obstante, entre las Enmiendas que, según consta en el Informe de la Ponencia, propiciaron la sustitución del término «votados» por el de «aprobados», existían notables diferencias.

Así, en la primera de las Enmiendas mencionadas se mantiene la expresión «votados» recogida en el Anteproyecto y se introduce un límite a la prórroga automática —«hasta la publicación de los nuevos en el “Boletín Oficial del Estado”»—, lo que se motiva en el sentido de que «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»¹⁶¹. Sin embargo, es en la Enmienda mencionada de Unión de Centro Democrático donde desaparece cualquier atisbo de limitación a la prórroga y aparece la expresión «apro-

¹⁵⁷ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. I. Op. cit., pág. 578.

¹⁵⁸ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., pág. 1825.

¹⁵⁹ El entonces artículo 128.4 afirmaba: «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. II. Op. cit., pág. 2597).

¹⁶⁰ El texto del artículo 133. 4 en el Dictamen de la Comisión de Constitución del Senado es el siguiente: «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» (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. IV. Op. cit., pág. 3438). Con esta redacción será aprobado por el Pleno del Senado (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. IV. Op. cit., pág. 4857).

¹⁶¹ Esta Enmienda proponía como texto el 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).

bados» en una redacción que es adoptada íntegramente por el Informe de la Ponencia¹⁶².

Desde luego, resulta evidente que en la redacción de la Enmienda del Grupo Socialista del Congreso se intenta eliminar cualquier «limitación de las prórrogas» —como afirma expresamente en su Motivación—, pero también que al menos se plantea con la expectativa de que habrá unos «nuevos» Presupuestos, mientras que en la Enmienda de Unión de Centro Democrático ni siquiera esta expectativa se mantiene. Más aún, el Grupo Parlamentario Socialista no plantea ninguna Enmienda donde se contemplen expresamente las consecuencias derivadas de la posibilidad de que las Cámaras no aprobaran los Presupuestos —probablemente por las mismas razones implícitas que se han observado con anterioridad en los debates de 1931—, mientras que en el caso de la segunda Enmienda mencionada éste parece ser el supuesto específico que se quiere contemplar en su redacción, lo cual plantea algunos interrogantes respecto a la adopción por la Ponencia de la expresión «aprobados» contenida en esta última enmienda y no en aquella.

En principio, podría afirmarse que la adopción por la Ponencia de la Comisión del Congreso del texto que formula —«de acuerdo con las propuestas» contenidas en las dos Enmiendas mencionadas—, tenía la intención, cuando menos, de desplazar la responsabilidad en la no aprobación de los Presupuestos desde el Gobierno a las Cámaras —y, efectivamente, a la «aprobación» se refiere el artículo 66.2—, como ocurre en los supuestos en los que habiéndose tramitado un proyecto de Ley de Presupuestos éstas no han concluido el procedimiento parlamentario o han rechazado el proyecto presentado por el Gobierno, pero, precisamente por ello, podría argumentarse que la expresión finalmente adoptada —«aprobara»—, resulta de un alcance mucho más concreto que la inicialmente contenida en el Anteproyecto —«votados»— y que, por tanto, aquella podría no incluir el

¹⁶² Sin acompañar justificación en este extremo concreto, la Enmienda 779 al apartado 4 del artículo 124 del Anteproyecto afirmaba: «Número 4. Quedará redactado del siguiente modo y con el número 3:

“3. 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).

supuesto de la no presentación de un proyecto de Presupuestos por el Gobierno o su retirada de la tramitación parlamentaria, dado que, en cualquiera de estos dos últimos supuestos, se priva a las Cortes Generales de la opción de «aprobar» los Presupuestos.

En efecto, podría argumentarse que la expresión «aprobados» parece presuponer la existencia de una tramitación parlamentaria mientras que el término «votados» no tiene por qué recoger ese significado. Ahora bien, resulta igualmente cierto que la no «aprobación» de unos Presupuestos puede provenir también de las dos últimas causas antes mencionadas y que la inclusión de la expresión «votados» puede partir de la consideración de la ineludible presentación por parte del Gobierno con carácter anual —como se ha tenido ocasión de deducir en el examen de los debates de 1931— del proyecto de Ley de Presupuestos. Sin embargo, tampoco se puede encontrar en los Debates Constituyentes un apoyo más sólido para una comprensión más precisa de la intención de los constituyentes, por lo que, en todo caso, podría afirmarse que la redacción finalmente acogida en el Informe de la Ponencia, parece acoger los contenidos que potenciaban más el margen de actuación del Ejecutivo de cada una de dichas Enmiendas. De la primera, la existencia de prórroga automática cuando el Gobierno no presentara o retirara de la tramitación parlamentaria los Presupuestos, y de la segunda el supuesto del rechazo expreso por las Cámaras.

Pero no deja de ser llamativo el hecho de que en el caso de la Enmienda del Grupo Socialista del Congreso los supuestos de no «votación» —no presentación por el Gobierno o retirada de la tramitación parlamentaria—, no tienen por qué partir de la presunción de que el Gobierno tiene un deber de presentación anual del proyecto de Ley de Presupuestos —a no ser que se estime como un deber indiscutible que no se ha de mencionar expresamente en el Texto Constitucional, como parecía ser el caso de los debates en las constituyentes de 1931—, mientras que en el caso de la Enmienda de Unión de Centro Democrático, la no «aprobación» —el rechazo del mismo por las Cámaras o el retraso en su aprobación—, al contemplar la existencia del procedimiento parlamentario correspondiente, parece presuponer un deber de presupuestar anualmente por parte del Gobierno.

Es cierto que en el texto final la «aprobación» se refiere a la «Ley de Presupuestos» y no a «los Presupuestos», haciendo que la situación resulte más confusa que la planteada en 1931, cuando el artículo 116 de la Constitución se refería a «la Ley de Presupuestos, cuando se considere necesaria»¹⁶³, pero también que el párrafo 1 del artículo 134 atribuye la competencia exclusiva al Gobierno para la «elaboración de los Presupuestos Generales del Estado» —un texto que no sufre ninguna variación de la tramitación parlamentaria desde el inicial contenido en el Anteproyecto— y que los supuestos antes descritos les son de aplicación tanto a «los Presupuestos» como a la «Ley de Presupuestos».

En cualquier caso, la opción de los constituyentes por la expresión «aprobar» no tiene por qué aparecer vinculada únicamente a la pluralidad de circunstancias que pueden constituir el supuesto de hecho originario de la prórroga presupuestaria y al modelo de la misma —aunque ésta resultara ser la intencionalidad expresamente querida por aquéllos, como lo atestigua la «Motivación» de la Enmienda del Grupo Socialista del Congreso—, sino que también puede tener efectos sobre otros aspectos constitucionalmente relevantes del Presupuesto —a pesar de no ser ésta la finalidad perseguida por los constituyentes—, como por ejemplo la existencia o no de un deber/obligación de presupuestar anualmente por parte del Gobierno.

En este sentido, se podría afirmar que el término «votados» —referido a los Presupuestos— puede hacer referencia implícitamente a una obligación indudable de presentar anualmente los Presupuestos por parte del Gobierno —como sugieren los debates constituyentes de 1931—, al mismo tiempo que la expresión «aprobara» —referida a la Ley de Presupuestos—, en tanto que expresiva de la conclusión de un procedimiento parlamentario, presupondría la iniciación del mismo, es decir la existencia de un deber/obligación del Gobierno de presupuestar anualmente a través de la presentación de un proyecto de ley. De lo contrario, estaríamos ante un nuevo instrumento de reforzamiento de la actuación del Ejecutivo carente de apoyo expreso en

¹⁶³ El artículo 116 de la Constitución afirmaba: «La Ley de Presupuestos, cuando se considere necesaria, contendrá solamente las normas aplicables a la ejecución del Presupuesto a que se refiera.

Sus preceptos sólo regirán durante la vigencia del Presupuesto mismo» (SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*. Volumen II. Op. cit., pág. 247).

el Texto Constitucional y en los Debates Constituyentes que, unido a otras consideraciones del mismo carácter, dotadas de mayor o menor fundamento constitucional, daría lugar a una suma exponencial en el reforzamiento de la actuación del Ejecutivo configuradora de unos rasgos que podrían situarlo fuera del sistema parlamentario de gobierno.

Por todo ello, parece razonable concluir, como suele ser común reconocer por la mejor doctrina, que del contenido artículo 134.1 de la Constitución no sólo es posible deducir la asignación al Gobierno de la competencia exclusiva para elaborar los Presupuestos Generales del Estado, sino, además, que dicho precepto configura respecto del órgano gubernamental un auténtico «deber de presupuestar»¹⁶⁴, hasta el extremo de llegar a afirmar M. A. MARTÍNEZ LAGO que se le impone al Gobierno «una obligación que ineludiblemente habrá de atender, so pena de incumplir las previsiones realizadas por la norma constitucional»¹⁶⁵.

Una «obligación» que, por lo demás, estaría en consonancia con el significado que generalmente se atribuye a la iniciativa legislativa del Gobierno en el marco del «parlamentarismo racionalizado» que consagra nuestra actual Constitución¹⁶⁶.

Porque, si bien es la «gestión política» del Gobierno la que está sometida a responsabilidad solidaria ante el Congreso de los Diputados (art. 108 CE), al mismo tiempo debe tomarse en consideración que el programa

¹⁶⁴ GARCÍA GARCÍA, J. L.: «Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado», en VVAA: *Funciones financieras de las Cortes Generales*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1985, pág. 296.

¹⁶⁵ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 153. En el mismo sentido, entre otros, LÓPEZ CALVO, J.: *Organización y funcionamiento del Gobierno*. Madrid: Tecnos, 1996, pág. 296; PÉREZ ROYO, F.: *Derecho financiero y tributario*. Parte General. Undécima edición. Madrid: Civitas, 2001, pág. 380.

¹⁶⁶ Con carácter más general, J. GARCÍA MORILLO y P. PÉREZ TREMPs estiman que incluso podría considerarse que el ejercicio de las propias funciones no constituye sólo «un derecho», sino también «y quizá sobre todo, un deber encaminado a conseguir el adecuado funcionamiento de las instituciones y la adecuada satisfacción de los intereses de los ciudadanos». De ahí que, en su opinión, «en el Estado constitucional se entienda que la competencia es irrenunciable» [«Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del “veto presupuestario”». *Anuario de Derecho Parlamentario de Castilla-La Mancha*, núm. 2 (1998), pág. 14].

de gobierno que propuso el candidato a Presidente del Gobierno recibió la aprobación parlamentaria en la sesión de investidura (art. 99.2 CE), otorgando al Presidente la confianza para realizar dicho programa, contando para ello con un instrumento típico que son las leyes, especialmente cuando la intervención del Estado recaiga «sobre sectores cubiertos por la reserva de ley»¹⁶⁷.

De este modo, los caracteres identificados por la doctrina como propios de la iniciativa legislativa presupuestaria —exclusividad, obligatoriedad, e imposibilidad de retirar el proyecto de la tramitación parlamentaria—, contrastan con los rasgos generales habitualmente reconocidos a la iniciativa legislativa, definida con carácter general como «un acto voluntario en virtud del cual un órgano propone al legislativo un texto para que éste lo convierta en ley»¹⁶⁸. Un concepto de la iniciativa legislativa a partir del cual se puede considerar, como afirma M. ARAGÓN REYES, que se encuentra plenamente vigente en nuestro ordenamiento constitucional el principio de que «el que posee la iniciativa tiene la libre disposición del texto hasta el momento final del proceso legislativo parlamentario, o más exactamente, hasta el momento anterior al pronunciamiento definitivo de la Cámara», lo que se concretaría en la posibilidad de que el Gobierno pueda retirar los proyectos de ley de la tramitación parlamentaria, en cualquier momento anterior al pronunciamiento definitivo de cada una de las Cámaras¹⁶⁹.

¹⁶⁷ GARCÍA-ECUDERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Op. cit., pág. 48.

¹⁶⁸ GARCÍA MARTÍNEZ, M^a A.: *El procedimiento legislativo*. Madrid: Monografías del Congreso de los Diputados, 1987, pág. 231.

¹⁶⁹ De hecho, a juicio del autor, las excepciones que en nuestro ordenamiento jurídico se dan a esta afirmación provienen, de un lado, de la iniciativa para los Estatutos de Autonomía, que se atribuye a una «asamblea» (arts. 146 y 151.2.1 de la Constitución) que después «no puede «retirar» el proyecto de Estatuto por ella elaborado» y, de otro, de la iniciativa para la reforma de los mismos Estatutos de Autonomía, iniciativa «atribuida, en todos los Estatutos, además de a las Cortes Generales y a veces también al Gobierno estatal (ahí no habría problemas en cuanto a la retirada), a los Gobiernos y Parlamentos autónomos, que, una vez elaborado el proyecto y remitido al Congreso de los Diputados, no pueden retirarlo» (ARAGÓN REYES, M.: «La iniciativa legislativa». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 6, Núm. 16, enero-abril 1986, pág. 289).

LA INTERVENCIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN EL «EXAMEN, ENMIENDA Y APROBACIÓN» DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

1. La regulación de la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos

En los Reglamentos provisionales de las Cámaras que, por lo demás, en algunas ocasiones sirvieron de fuente directa en el proceso de tramitación parlamentaria del artículo 134 de la Constitución¹, con una redacción prácticamente idéntica, bajo la rúbrica «del procedimiento presupuestario» (Capítulo Tercero del Título VI en el Reglamento provisional del Congreso de los Diputados y Sección Segunda del Capítulo Segundo del Título VII en el Reglamento Provisional del Senado), se recogían dos preceptos dedicados al proceso de aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos —artículos 106 y 107 del texto del Congreso y artículos 101 y 102 del correspondiente al Senado— mientras el subsiguiente en ambos Reglamentos estaba dedicado a las iniciativas legislativas —proyectos de ley, proposiciones de ley y enmiendas a ambos— planteadas una vez «aprobados» los Presupuestos Generales del Estado (artículo 108 del primero y artículo 103 del segundo)².

¹ A este respecto puede resultar expresiva de la influencia de los Reglamentos provisionales en la redacción del mencionado precepto constitucional la intervención del Senador Villodres García en la Comisión de Constitución del Senado cuando afirmaba que con la redacción propuesta para el apartado 4 del entonces artículo 128 se había «limitado a presentar la enmienda, pero esto es exactamente lo que dice el Reglamento interno del Senado cuando se refiere a los Presupuestos, con el matiz de que la vigencia es hasta los nuevos. Me he limitado a copiar literalmente el número 2 del artículo 101, creo que es, de nuestro Reglamento interno» (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. IV. Op. cit., pág. 3901).

² RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M.: *Leyes políticas*. Op. cit., págs. 283-285 y 314-315, respectivamente.

En ambos Reglamentos, una vez afirmada la subsidiariedad del «procedimiento legislativo ordinario» –artículo 106.3 del texto provisional del Congreso y artículo 101.1 del texto provisional del Senado–, se regulaba el proceso de «estudio y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado» –como lo califican los mismos preceptos mencionados con anterioridad–, desarrollando, en primer lugar, el proceso de presentación de enmiendas a la Ley de Presupuestos (artículos 107.1, 2 y 3 del texto provisional del Congreso y 102.1, 2 y 3 del texto provisional del Senado), y a continuación, «el debate del Presupuesto» (artículo 107.4, 5 y 6 del primero y 102.4, 5 y 6 del segundo)³.

En el primer sentido, tras la precisión de que «a los efectos de presentación de enmiendas a la Ley de Presupuestos, cada sección del Estado de gastos se entenderá como un conjunto independiente», se establecía que si una enmienda «implicase la impugnación completa de una sección, su discusión se realizará inmediatamente después del debate de totalidad» –artículo 107.1 del texto provisional del Congreso y 102.1 del Senado–, diferenciando seguidamente entre las «que supongan aumento de crédito en algún concepto» y las «que supongan minoración de ingresos». Aquéllas «únicamente podrán ser admitidas a trámite» si además de cumplir «los requisitos generales» contenían una propuesta que supusiera «una baja de igual cuantía en otro concepto de la misma Sección» –artículos 107.2 y 102.2, respectivamente, de los textos de Congreso y Senado–. Estas últimas «requerirán la conformidad» del Gobierno para su tramitación –artículo 107.3 del texto del Congreso y 102.3 del Senado–⁴.

³ RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M.: *Leyes políticas*. Op. cit., págs. 283-284 y 314-315, respectivamente.

⁴ En el artículo 107.3 del Reglamento provisional del Congreso, al igual que en el artículo 102.3 del Reglamento provisional del Senado, se establecía que «las enmiendas al proyecto de Presupuestos que supongan minoración de ingresos, deberán seguir el trámite que se establece en el artículo siguiente», recogiendo los artículos 108.3 y 103.3, respectivamente, que, una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, las enmiendas que comportaran aumento de gastos o disminución de ingresos requerirían «la conformidad referida en el párrafo anterior», donde se regulaba la presentación de proposiciones de ley que «entrañen aumento de gastos o disminución de ingresos», a las que se exigía la conformidad del Gobierno sólo en el caso de que «ya se hayan aprobado otras que sumadas supongan el cinco por ciento del total de créditos autorizados en el presupuesto» (artículo 108.2 y 103.2, respectivamente, de los Reglamentos provisionales del Congreso de los Diputados y del Senado) (RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M.: *Leyes políticas*. Op. cit., pág. 284 y 315, respectivamente).

El «debate del Presupuesto» tendría un contenido general –«el examen del articulado y del estado de autorización de gastos»–, sin perjuicio del «estudio» de los documentos que, de acuerdo a lo establecido en la Ley General Presupuestaria, «deban» acompañarlo –artículos 107.4 y 102.4, respectivamente, de los textos de Congreso y Senado–. Una vez desarrollado «el debate de totalidad» e, inmediatamente a continuación, el de aquellas enmiendas «que impliquen la impugnación completa de una Sección», se procedería a discutir «el texto articulado» y, por último, habrían de debatirse «las enmiendas y votos particulares presentados a cada sección y (o) capítulo» –artículo 107.5 del texto del Congreso y 102.5 del Senado–, facultando al Presidente para la ordenación del mismo y de la votación en «la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto» –artículos 107.6 y 102.6, respectivamente, de los textos de Congreso y Senado–.

En fin, unos «Presupuestos Generales del Estado» que, «con sus anexos y documentos complementarios», deberían estar «en poder del Congreso antes del 15 de octubre del año anterior al ejercicio a que se refieren» –artículo 106.1–, y cuya tramitación –de la «Ley de Presupuestos»– se preveía en el mismo Reglamento provisional del Congreso que «gozará de preferencia» sobre «los demás trabajos de la Cámara» –artículo 106.2–, de modo que, «si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico siguiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del año (ejercicio) anterior hasta la aprobación de los nuevos» –artículo 108.5 del texto del Congreso y artículo 101.2 del texto del Senado–.

Una vez promulgada la Constitución y reformados los Reglamentos Parlamentarios del Congreso y del Senado, los textos vigentes –de 10 de febrero de 1982 y 3 de mayo de 1994, respectivamente–, han regulado el procedimiento de «estudio y aprobación» parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado –como lo califican el artículo 133.1 RC y 148.2 RS– con diferentes singularidades respecto del procedimiento legislativo «común» u «ordinario».

En efecto, el Reglamento del Congreso de los Diputados (en adelante RC), regula el procedimiento de «estudio y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado» –como lo califica el artículo 133.1 RC– en la Sec-

ción Segunda («Del proyecto de Ley de Presupuestos») del Capítulo III («De las especialidades en el procedimiento legislativo»), del Título I («Del procedimiento legislativo»), en una lógica que parece responder a la diferenciación entre el «procedimiento legislativo común» (Capítulo II) y las «especialidades» de este procedimiento legislativo. De este modo, abandona la calificación de «procedimiento presupuestario», en tanto que procedimiento específico –regulado dentro del «procedimiento legislativo ordinario»–, que recogía el Reglamento provisional de 1977, donde parecía seguirse la lógica de dotar de especificidad a cada uno de los que se consideraban como procedimientos legislativos.

Por su parte, el Texto refundido del Reglamento del Senado (en adelante RS), una vez que ha diferenciado entre «procedimiento legislativo ordinario» (Título IV, Capítulo Primero) y «procedimientos legislativos especiales» (Capítulo II), contempla el que califica como «procedimiento presupuestario» en el Capítulo III, lo que parece otorgarle una sustantividad propia, en la medida en que es el único procedimiento legislativo que se regula en un Capítulo específico, ya que todos los demás se encuentran recogidos en los dos Capítulos anteriores. Una ubicación que parece tener la intención de reforzar la singularidad de este procedimiento, con la que también parecía regularse en el Reglamento provisional, aunque entonces se encontraba ubicado entre los «procedimientos legislativos especiales» (Título VII, Capítulo Segundo, Sección Segunda), en una lógica que parecía diferenciar entre el «procedimiento legislativo ordinario» y los demás procedimientos legislativos.

En ambos Reglamentos, una vez establecida la subsidiariedad del «procedimiento legislativo común» (artículo 133.1 RC) o del «procedimiento legislativo ordinario» (artículo 148.2 RS), se mantiene una sistemática sustancialmente idéntica, regulando en primer lugar el proceso de presentación de enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y, a continuación, «el debate del Presupuesto», previendo específicamente que la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos «gozará de preferencia» sobre –o respecto de– «los demás trabajos de la Cámara» –artículo 148.1 RC y artículo 132.2 RS–.

En el primer sentido, con una redacción análoga, ambos Reglamentos establecen que las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Genera-

les del Estado que supongan «aumento de créditos en algún concepto», requerirán, para ser admitidas a trámite, además del cumplimiento de los requisitos generales, la propuesta de «una baja de igual cuantía en la misma Sección» –artículos 133.3 RC y 149.2 RS–, con una redacción muy similar a la contemplada anteriormente en los Reglamentos provisionales de ambas Cámaras, mientras que, según la previsión contenida exclusivamente en el Reglamento del Congreso de los Diputados, las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos «que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación» (artículo 133.4). No obstante, el artículo 149.1 del Reglamento del Senado prevé que «si una enmienda implicase la impugnación completa de una sección se tramitará como una propuesta de veto».

Más diferencias entre ambos Reglamentos se establecen en la regulación del «debate del Presupuesto», regulado con más detalle y más pormenorizadamente en el texto del Congreso que en el del Senado.

En efecto, exclusivamente en el Reglamento del Congreso se contempla la existencia de un «debate de totalidad» (artículo 134.1 RC), con posterioridad al cual se inicia propiamente el que califica su párrafo segundo como «debate del Presupuesto», –con un contenido similar en ambos Reglamentos e idéntico al de los Reglamentos provisionales–, y que, con alguna matización entre ellos, se referirá «al articulado y al estado de autorización de gastos», abarcando también «el estudio de otros documentos» que deban acompañarle, que el texto del Senado –en línea con la precisión contenida en los Reglamentos provisionales– matiza «de acuerdo con la Ley General Presupuestaria» –artículos 134.2 RC y artículo 150.2 RS–.

Por lo demás, en el Reglamento del Senado se precisa el desarrollo del debate «en sesión plenaria» –que «se iniciará con un turno sobre la totalidad, en el que podrán intervenir los Portavoces de todos los Grupos» y tras el cual «se someterán a discusión los votos particulares mantenidos en Comisión» (artículo 150.2 RS)– facultándose al Presidente para «adoptar para la discusión la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto» –artículo 150.3 RS–, mientras en el Reglamento del Congreso se faculta tanto al Presidente de la Cámara como al de la Comisión –«de acuerdo con sus respectivas Mesas»– para «ordenar los debates y votaciones en la forma que más se acomode a la estructura del Presu-

puesto» –artículo 134.3 RC–, previéndose en este último Reglamento la existencia de un «debate final» de los Presupuestos Generales del Estado en el Pleno de la Cámara, que se desarrollará «diferenciando el conjunto del articulado de la ley y cada una de sus Secciones» –artículo 134.4 RC–;

Todo ello indica que en el Reglamento del Congreso se pretende garantizar la existencia ante el Pleno de la Cámara de dos debates, uno inicial –el de «totalidad»–, y otro «final», con un contenido reglamentariamente establecido, al menos en sus líneas más generales, mientras en el Reglamento del Senado lo que se garantiza es que los Presupuestos sean debatidos por el Pleno de la Cámara con las intervenciones de todos los Portavoces de los Grupos Parlamentarios.

Por último, desaparece la cláusula contenida en el artículo 106. 1 del Reglamento provisional del Congreso, en virtud de la cual los Presupuestos Generales del Estado, «con sus anexos y documentos complementarios», debían estar «en poder del Congreso antes del 15 de octubre del año anterior al ejercicio que se refieren», de modo que la exacta fijación temporal de su traslado al Congreso de los Diputados se encuentra ahora contenida en el artículo 37.1 de la Ley General Presupuestaria, donde se establece como fecha tope de la remisión a las Cortes Generales «el día 1 de octubre del año anterior al que se refiera»⁵.

En todo caso, se ha de tener en cuenta que los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado, según establece 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».

⁵ En efecto, el artículo 37.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, afirma: «Remisión a las Cortes Generales.–1. El proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, integrado por el articulado con sus anexos y los estados de ingresos y gastos, con el nivel de especificación de créditos establecido en los artículos 40 y 41 de esta ley, será remitido a las Cortes Generales antes del día 1 de octubre del año anterior a que se refiera», regulando el párrafo 2 la «documentación complementaria» que habrá de acompañar al proyecto.

2. El «debate de totalidad» en el Pleno del Congreso de los Diputados

Una vez aprobados los vigentes Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, una de las primeras discusiones que se plantea tiene como objeto la oportunidad y el contenido del «debate de totalidad» que se contempla en el artículo 134.1 RC, porque, sin duda con la intención de dotar al mismo de un status diferenciado y sustantivo respecto a la regulación contenida en el artículo 112.1 RC para el «procedimiento legislativo común»⁶, el mencionado precepto se inicia con la afirmación de que el «debate de totalidad del proyecto de Presupuestos Generales del Estado tendrá lugar en el Pleno de la Cámara» –una precisión que no se contenía en el Reglamento provisional–, debiendo quedar fijadas en el mismo «las cuantías globales de los estados de los Presupuestos»⁷ –otra especificación tampoco contenida en el texto provisional–. Una vez finalizado este debate, el proyecto «será inmediatamente remitido a la Comisión de Presupuestos» –remisión que tampoco se especificaba en el texto provisional–.

Hasta entonces, en la práctica parlamentaria seguida en el Congreso de los Diputados durante los años 1980, 1981 y 1982, las enmiendas a la totalidad de los Presupuestos fueron debatidas en Comisión, pudiendo mantenerse «para su debate posterior ante el Pleno de la Cámara con motivo del debate y votación del dictamen de la Comisión», de manera que la «presentación» de los Presupuestos por el Ministro de Economía y Hacienda se realizó en la sesión plenaria dedicada a debatir el dictamen de la Comisión de Presupuestos sobre el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado, por lo que «la “presentación”, el debate de las en-

⁶ El artículo 112.1 del RC, que regula los «debates de totalidad en el Pleno», en el marco del «procedimiento legislativo común», establece: «El debate de totalidad de los proyectos de Ley en el pleno procederá cuando se hubieren presentado, dentro del plazo reglamentario, enmiendas a la totalidad. El Presidente de la Comisión, en este caso, trasladará al Presidente del Congreso las enmiendas a la totalidad que se hubieren presentado para su inclusión en el orden del día de la sesión plenaria en que hayan de debatirse».

⁷ El artículo 134.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados afirma: «1. El debate de totalidad del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado tendrá lugar en el Pleno de la Cámara. En dicho debate quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos. Una vez finalizado este debate, el proyecto será inmediatamente remitido a la Comisión de Presupuestos».

miendas a la totalidad y el examen del dictamen de la Comisión de Presupuestos coincidieron en una misma sesión»⁸.

De conformidad con aquella práctica parlamentaria, se originó en su momento alguna duda sobre si el «debate de totalidad» habría de celebrarse en todo caso o sólo cuando se presentaran enmiendas a la totalidad del proyecto de Ley de Presupuestos, como sostenía algún sector doctrinal⁹, aunque finalmente fuera aceptada de modo mayoritario la opinión que desligaba la práctica parlamentaria anterior de las consecuencias derivadas de la redacción del nuevo precepto reglamentario, algo que para M. A. MARTÍNEZ LAGO «resulta obligado», por cuanto que, en su opinión, no sería procedente fundamentar el contenido del art. 134.1º RC en la práctica desarrollada hasta entonces¹⁰.

Desde luego, como se recogía en páginas anteriores, la regulación contenida en los Reglamentos provisionales de las Cámaras, vigente desde su entrada en vigor en 1977 e idéntica en ambas, contemplaba el desarrollo de un «debate de totalidad», tras el que se discutían las enmiendas que implicasen «la impugnación completa de una sección», procediéndose a continuación «a debatir las enmiendas y votos particulares presentados a cada sección y capítulo»¹¹.

⁸ GUTIÉRREZ DEL CASTILLO, C.: «Análisis empírico del procedimiento presupuestario en el Congreso de los Diputados para los ejercicios 1983-1989». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 19. Primer Cuatrimestre, 1990, pág. 155, nota 7.

⁹ Para E. RECODER DE CASSO, «el debate de totalidad sólo se producirá si se han presentado enmiendas de ese tenor» («Iniciativa legislativa presupuestaria». *Presupuesto y Gasto Público*. Núm. 18, 1984, pág. 165), pronunciándose en el mismo sentido, entre otros, 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, 1984, pág. 153.

¹⁰ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Monografía núm. 90, 1990, pág. 184.

¹¹ La redacción del artículo 107.1 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados y 102.1 del Reglamento provisional del Senado resultaba idéntica: «A los efectos de presentación de enmiendas a la Ley de Presupuestos, cada sección del estado de gastos se entenderá como un conjunto independiente. Si una enmienda implicase la impugnación completa de una sección, su discusión se realizará inmediatamente después del debate de totalidad».

Por su parte, la redacción del artículo 107.5 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados y del artículo 102.5 del Reglamento provisional del Senado diferían únicamente en el final («sección y capítulo» y «Sección o Capítulo», respectivamente), con la siguiente redacción: «Después del debate de totali-

Según lo establecido entonces para el «procedimiento legislativo ordinario» en el Congreso de los Diputados, el «debate de totalidad» sobre un proyecto de Ley se realizaba en el seno de la Comisión correspondiente (artículo 95 del Reglamento provisional del Congreso), de modo que una vez que ésta se hubiera «pronunciado favorablemente» respecto al texto, se procedería al nombramiento de la Ponencia y a la elaboración del Informe de la misma, comenzando el debate en la Comisión «por aquellas enmiendas a la totalidad que aceptando la oportunidad del proyecto, propugnasen un texto redactado de acuerdo a principios distintos a los que informaren el proyecto inicial» (artículo 96.4 del mismo texto provisional)¹².

El debate en el Pleno de la Cámara comenzaría por la defensa de las enmiendas a la totalidad que recayendo sobre «la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto», se hubieran mantenido en Comisión y no hubieran sido incorporadas al Dictamen de la misma, procediéndose a continuación a la discusión y votación de éstas y del articulado¹³.

En el Senado, la regulación de la tramitación parlamentaria de «los textos legislativos remitidos por el Congreso de los Diputados» contemplaba un debate «sobre la totalidad del Proyecto o Proposición de Ley de que se trate», regulado en el artículo 87 del Reglamento provisional de la Cámara, al que seguía un procedimiento de deliberación en Comisión y en Pleno con algunas variantes respecto al recogido en el texto provisional del Congreso de los Diputados, sin contemplar la presentación de enmiendas a la totalidad¹⁴.

dad y de aquel al que se refiere el número 1 de este artículo, se discutirá el texto articulado. A continuación se procederá a debatir las enmiendas y votos particulares presentados a cada sección y capítulo» (RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M.: *Leyes políticas*. Op. cit., págs. 283-284 y 314-315, respectivamente).

¹² RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M.: *Leyes políticas*. Op. cit., pág. 280.

¹³ Los artículos 97, 98 y 99 del Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados establecían el procedimiento a seguir en estos supuestos (RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M.: *Leyes políticas*. Op. cit., págs. 281-282).

¹⁴ El artículo 87.2 del Reglamento provisional del Senado contenía las siguientes posibilidades de pronunciamiento del Senado para tales textos legislativos: 2. El Senado podrá acordar: a) La devolución del Proyecto o Proposición al Congreso. b) Su pase a la Comisión competente del Senado, o c) Su aprobación definitiva con el voto favorable de dos tercios de los miembros de la Cámara (RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M.: *Leyes políticas*. Op. cit., págs. 312-313).

La regulación del procedimiento en el caso de la remisión a la Comisión correspondiente se contenía en los artículos 88 a 96 del Reglamento provisional del Senado.

Sin embargo, en la regulación del vigente artículo 134.1 RC el «debate de totalidad» previsto en el Pleno del Congreso de los Diputados no se vincula a la presentación de enmiendas de ese carácter, como ocurre en el «procedimiento legislativo común» con la regulación establecida en el artículo 112.1 RC, donde al contemplarse los «debates de totalidad en el Pleno» de los proyectos de Ley se establece taxativamente que «procederá cuando se hubieren presentado, dentro del plazo reglamentario, enmiendas a la totalidad» —definidas en el artículo 110.3 RC como aquellas «que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo al del proyecto»—, reservándose su presentación únicamente a los Grupos Parlamentarios.

La especificación contenida en el artículo 134.1 RC supone la existencia de ese «debate de totalidad» con carácter previo al examen del proyecto de Ley de Presupuestos que, en todo caso, siguiendo los trámites parlamentarios previstos, volverá con posterioridad al Pleno del Congreso de los Diputados y, desde luego, lo desvincula de la presentación de enmiendas a la totalidad al citado proyecto de Ley que, en el caso de haber sido presentadas según el «procedimiento legislativo común», obligan al Presidente de la Comisión a dar traslado de las mismas al Presidente del Congreso para su inclusión en el orden del día de «la sesión plenaria en que hayan de debatirse» lo que, eventualmente, podría dar lugar, dado el carácter subsidiario del procedimiento legislativo ordinario, a la celebración de dos debates plenarios, el previsto específicamente en el artículo 134.1 RC y el mencionado, con carácter general, en el artículo 112.1 RC para el caso de que se hubieran presentado enmiendas a la totalidad, aunque resulta perfectamente congruente —e, incluso, lógico— que ambos pudieran desarrollarse en el mismo Pleno como, de hecho, ha venido sucediendo en la práctica.

En todo caso, el artículo 74.1 RC garantiza que en los debates que hayan sido calificados «como de totalidad» se establezcan turnos de quince minutos «y, tras ellos, los demás Grupos Parlamentarios podrán fijar su posición en intervenciones que no excedan de diez minutos».

Pero, además, en el «debate de totalidad» del proyecto de Ley de Presupuestos quedarían fijadas «las cuantías globales de los estados de los

Presupuestos», lo que supone, sin duda, una limitación en el derecho de enmienda de los Diputados, al tiempo que podría indicar el sentido final del «debate de totalidad», en el sentido de que su razón de ser, independientemente de la presentación de enmiendas a la totalidad, reside en la necesidad de fijar las cuantías globales de los estados de ingresos y gastos¹⁵.

Una vez sustanciado el debate y votación de las posibles enmiendas a la totalidad —por el procedimiento establecido en los siguientes párrafos del mencionado artículo 112 RC¹⁶— y, en todo caso, fijadas las «cuantías globales» de los estados de los Presupuestos, es cuando procede el debate y votación en la Comisión correspondiente.

En este sentido, resulta sumamente clarificadora la diferencia en la redacción del artículo 134.1 RC respecto a la contenida en el artículo 150.2 del RS. En tanto en el primero se establece que «una vez finalizado»

¹⁵ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Monografía núm. 90, 1990, pág. 184.

Se trata, en todo caso, de una previsión recogida habitualmente en los Reglamentos parlamentarios sobre la que el Tribunal Constitucional ha tenido la ocasión de pronunciarse en la Sentencia 118/1995, de 17 de julio (BOE, núm. 200, de 22 de agosto de 2005. Ponente: Magistrado Sr. Viver Pi-Sunyer), en relación con el ejercicio del derecho de enmienda de los parlamentarios al proyecto de Ley de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para 1993, afirmando que «las Cortes Valencianas, en ejercicio de su autonomía, han establecido en su Reglamento ciertas restricciones al debate presupuestario, bien por razón de la materia, bien por necesidades derivadas de la ordenación material del debate», y «consecuencia de ello ha sido la norma contenida en el art. 121.1, conforme al cual en el debate de totalidad han de quedar fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos».

Un previsión reglamentaria que el Tribunal consideraba «adoptada por la propia Asamblea en el ejercicio de su autonomía de organización y funcionamiento» (Fundamento Jurídico 3).

¹⁶ El resultado final del debate de totalidad se recoge en el párrafo 5 del artículo 112: «Si el Pleno aprobase una enmienda a la totalidad de las que propongan un texto alternativo, 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».

Por ello afirma el artículo 113.1 que «finalizado el debate de totalidad, si lo hubiere habido, y en todo caso el plazo de presentación de enmiendas, la Comisión nombrará 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».

el «debate de totalidad» el proyecto de Ley de Presupuestos «será inmediatamente remitido a la Comisión de Presupuestos», mientras que en el segundo de los mencionados preceptos se contempla la existencia de un «debate en sesión plenaria» que «se iniciará con un turno sobre la totalidad», e inmediatamente a continuación precisa que «seguidamente se someterán a discusión los votos particulares mantenidos en Comisión».

Por ello, no cabe duda de la especificidad con la que se ha querido dotar al «debate de totalidad» en el Pleno del Congreso de los Diputados, lo que no deja de estar en consonancia con las múltiples y conocidas diferencias que presentan ambas Cámaras tanto en su composición como en las funciones que constitucionalmente tienen atribuidas¹⁷ y, desde luego, en su protagonismo político. Por ello, la regulación vigente del Reglamento del Congreso parece haber tenido la clara intencionalidad de considerar el «debate de totalidad» del proyecto de Ley de Presupuestos con especificidad propia tanto respecto del «debate en sesión plenaria» del Senado como del resto de «debates de totalidad» de los demás proyectos de Ley en el propio Congreso de los Diputados.

En todo caso, también es cierto que lo menos que se puede afirmar de la regulación reglamentaria del Congreso de los Diputados es que tiene la intención de posibilitar el desarrollo de una discusión sobre «las líneas generales del Presupuesto, los contenidos de política económica que conlleva y los fundamentos en que se inspira»¹⁸, por lo que propicia la discusión de las grandes magnitudes económicas y de la gestión del Gobierno en esta materia¹⁹.

En efecto, más allá de su significado estrictamente económico y/o presupuestario, del análisis de los preceptos mencionados podría deducirse la

¹⁷ Resulta conocida la muy descriptiva y acertada calificación efectuada por ESTEBAN, J. de y GONZÁLEZ TREVIANO, P. J. del bicameralismo de las Cortes Generales como «imperfecto» por «asimétrico» y «desigual» (*Curso de Derecho Constitucional Español*, Vol. III, Facultad de Derecho, Servicio de Publicaciones, Universidad Complutense, 1994, págs. 400-401).

¹⁸ 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, 1984, pág. 153.

¹⁹ Ésta es la opinión de L. M^a CAZORLA PRIETO: «Las Cortes Generales ante los proyectos de ley de Presupuestos Generales del Estado». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 3, Tercer cuatrimestre, 1984, pág. 58.

intención del legislador reglamentario de configurarlo como «uno de los dos grandes debates anuales de la Política Económica del Gobierno, que tienen lugar en el Congreso de los Diputados». Un debate al que, en este sentido, se suma el «Debate del Estado de la Nación», adquiriendo ambos mayor entidad desde que su celebración se ha visto temporalmente distanciada²⁰, aunque no se puede por menos de subrayar que el primero trae causa de una regulación reglamentaria, ausente en el segundo, con trascendencia, por tanto, jurídica y no sólo política, lo que, por lo demás, contribuye, sin duda, a dotar de perfiles más nítidos la relación entre Ejecutivo y Legislativo existente en nuestro sistema parlamentario.

Pero, además, como se mencionaba anteriormente, esa fijación de las «cuantías globales de los estados de los Presupuestos» tiene una notoria trascendencia respecto a la posterior tramitación del proyecto de Ley²¹, especialmente en el caso de las enmiendas que propongan un aumento de gastos, ya que, en relación con este tipo de enmiendas, la exigencia de

²⁰ GUTIÉRREZ DEL CASTILLO, C.: «Análisis empírico del procedimiento presupuestario en el Congreso de los Diputados para los ejercicios 1983-1989». Op. cit., págs. 154-155.

²¹ Precisamente, la fijación de las cuantías globales del proyecto de Ley de Presupuestos ha sido utilizada por el Tribunal Constitucional para justificar el rechazo de varias enmiendas al articulado del proyecto de Ley de Presupuestos por la Mesa de la Comisión de Presupuestos de las Cortes Valencianas (Sentencia 118/1995, de 17 de julio), antes mencionada.

Así, teniendo en cuenta la regulación de la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos de dicha Comunidad Autónoma, el Tribunal Constitucional afirmaba que «cuando se presentan enmiendas al articulado, ya existe una predeterminación de las cuantías globales del Presupuesto y, por tanto, la Mesa de la Comisión puede decidir, sin necesidad de solicitar informe al Gobierno, sobre la admisibilidad de las mismas desde el punto de vista de la variación que pudieran suponer respecto de las magnitudes contables ya aprobadas por el Pleno en el debate de totalidad y que son, por ello, inmodificables».

En relación con el ámbito al que afectan las restricciones al derecho de enmienda derivadas del artículo 121.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas, el Tribunal consideraba que dicho precepto se refiere a las enmiendas que propongan «un aumento de créditos en algún concepto», admitidas con la condición de que se prevea «una baja en igual cuantía en la misma Sección», estimando que, por el contrario, las enmiendas propuestas por el recurrente, a través de las cuales se pretendía incrementar los ingresos, suponen una modificación de las cuantías globales de los estados de los Presupuestos (Fundamento Jurídico 3).

Un pronunciamiento que, en opinión de M. A. MARTÍNEZ LAGO, significaba un «magnífico espaldarazo a las limitaciones al derecho de enmienda en materia presupuestaria» (*Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 194).

emplear la técnica constructiva exige la compensación de dicho aumento con una reducción en la misma Sección del Presupuesto²². Una circunstancia que ha sido expresada gráficamente, a través de la afirmación de que la fijación de tales «cuantías globales» supone «tanto como yugular las posibilidades de actuación de las Cámaras»²³.

Por ello, la regulación contenida en el artículo 134.1 RC no cabe duda de que tiene una clara vocación limitadora de la labor de enmienda de diputados y senadores sobre el proyecto de Ley de Presupuestos, aunque con distinta trascendencia jurídica en relación con el «estado» de ingresos y el de gastos, ya que si respecto del primero la fijación de su cuantía global no posee trascendencia jurídica —como tampoco la tiene tras la aprobación de la Ley—, en relación con el «estado de gastos» se establece un contexto de referencia en cuyo ámbito deberá situarse el ejercicio del derecho de enmienda²⁴.

Sin embargo, la experiencia ha puesto de manifiesto «la imposibilidad de que las cuantías globales de los estados de los Presupuestos queden rígidamente fijadas en el debate de totalidad», ya que la admisión de enmiendas, aunque se cumplan los requisitos previstos en el Reglamento, «provoca inevitablemente la modificación de la cuantía total del estado de gastos»²⁵. En opinión de F. SAINZ DE BUJANDA, la redacción del artículo 134.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados «no tuvo en cuenta que las modificaciones podrían sobrevenir por una serie de circunstancias», entre las que menciona la autorización por el Gobierno de «enmiendas que impliquen aumento del gasto, y la aprobación por la Cámara de tales enmiendas», pero también la posibilidad de que, «aun sin pedirse

²² MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 188.

²³ CAZORLA PRIETO, L. M^a: *Las Cortes Generales. ¿Parlamento contemporáneo?* Op. cit., pág. 138.

²⁴ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 174.

²⁵ SAINZ DE BUJANDA, F.: «El poder financiero de las Cortes Generales: Aspectos constitucionales del Presupuesto del Estado», en VVAA: *Las Cortes Generales*. Vol. I. Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pág. 296.

autorización al Gobierno, por ser innecesaria, se modifiquen determinadas cuantías de gastos, con lo cual quedará modificada la cuantía global»²⁶.

Ello explica que sea prácticamente imposible fijar las cuantías globales de los Presupuestos y que, de hecho, en la práctica no siempre se haya podido llevar a cabo.

Tales dificultades provienen, según ha sistematizado S. MONTEJO VELILLA, en primer término, del hecho de que la progresiva complejidad de los Presupuestos conlleve que, en numerosas ocasiones, sea necesario realizar correcciones o adaptaciones una vez iniciada la tramitación parlamentaria de este proyecto de Ley²⁷.

Un ejemplo significativo que podría mencionarse a este respecto, entre otros, lo constituye la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985, donde el importe consignado en el artículo 1.2º, relativo a los gastos del Estado fue «ajustado» por los servicios técnicos de la Cámara después de celebrado el debate de totalidad de dicho Proyecto de Ley. En efecto, según manifestaba en aquella ocasión el Sr. Presidente del Congreso de los Diputados (Diputado Peces-Barba MARTÍNEZ) con motivo de la discusión en el Pleno de la Cámara del Dictamen de la Comisión de Presupuestos, el artículo 1º «quedó fijado en el debate de totalidad, producidos algunos ajustes», por lo que preguntaba «¿Consideran los señores portavoces que basta con el ajuste técnico que se produzca por los servicios de la Cámara o creen necesario volver a votar dicho artículo 1º? (Pausa) No lo consideran necesario. Entonces se hará el ajuste técnico»²⁸.

De este modo, según constaba en el artículo 1.2º del Proyecto presentado por el Gobierno, «en el Estado de gastos del Presupuesto del Estado

²⁶ SAINZ DE BUJANDA, F.: «El poder financiero de las Cortes Generales: Aspectos constitucionales del Presupuesto del Estado». Op. cit., págs. 296-297.

²⁷ En efecto, como subraya S. MONTEJO VELILLA, en gran número de ocasiones los Presupuestos «llegan al Parlamento "todavía calientes", y sólo a lo largo del debate se van corrigiendo errores técnicos e imprecisiones, y si se fijaran las cifras globales en el debate de totalidad sería imposible acceder a ello» («La aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Reflexiones sobre la conveniencia de reformar los Reglamentos de las Cámaras». Op. cit., págs. 153-154).

²⁸ CORTES GENERALES. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. II Legislatura, núm. 174. Sesión plenaria celebrada el miércoles, 5 de diciembre de 1984.

se conceden créditos por un importe total de 6.091.617.101.000 pesetas»²⁹, cuantía que ascendía a 6.091.967.642.000 pesetas en la redacción incorporada al artículo 1.2º del citado Proyecto de Ley, según el texto remitido al Senado por el Congreso de los Diputados³⁰.

En segundo lugar, la presunción de que a través del sistema de enmiendas constructivas se mantienen invariables los estados de ingresos y gastos del Presupuesto no se cumple en la práctica, pues este sistema de enmiendas sólo se aplica a aquellas que pretendan un aumento del gasto, pero no a las que postulen una minoración de créditos. Por ello, en opinión del autor mencionado, el contenido del artículo 134.1 RC debe interpretarse en el sentido de que la expresión «quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos» debe entenderse referida «a las cuantías máximas», posibilitando, de este modo, que éstas «puedan minorar a lo largo del debate».

En tercer y último lugar, se puede plantear, incluso, el caso de enmiendas que a pesar de prever la correspondiente minoración de ingresos, pueden suponer una variación en las cifras globales de los Presupuestos, como ocurre en aquellos casos en que se aprueba un «incremento en las transferencias de un departamento a un Ente público con autonomía presupuestaria, y paralelamente se produce la baja correspondiente en la misma Sección», alterándose de este modo el artículo primero por la vía del Presupuesto del propio Organismo³¹.

De hecho, las dificultades que plantea la fijación de las «cuantías globales» de los estados de los Presupuestos en el debate de totalidad conducen a que, en la práctica, el pronunciamiento del Pleno del Congreso no recaiga sobre esas cifras expresamente, ni se sometan a votación, pues el objeto de esta última son las enmiendas a la totalidad que, en su caso, se hubieran presentado, cuyo rechazo podría considerarse como una ratificación de las cuantías globales que figuran en el proyecto de Ley de Presu-

²⁹ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie A. Núm. 119-I, de 11 de octubre de 1984, pág. 1450.

³⁰ Boletín Oficial de las Cortes Generales. II Legislatura. Senado. Serie II. Núm. 216 (a), de 7 de diciembre de 1984, pág. 3.

³¹ MONTEJO VELILLA, S.: «La aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Reflexiones sobre la conveniencia de reformar los Reglamentos de las Cámaras». Op. cit., pág. 154.

puestos, del mismo modo que «el rechazo de las enmienda de totalidad en los demás Proyectos de Ley supone la aceptación implícita de los principios y espíritu del Proyecto presentado (artículos 110 y 112 RC)»³².

Así ocurrió, por ejemplo, en el mismo debate parlamentario antes comentado, de aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985, cuando, una vez finalizado el debate de totalidad, el Sr. Presidente del Congreso de los Diputados (Diputado Peces-Barba MARTÍNEZ), procedió a someter a votación «las enmiendas a la totalidad», de manera que, afirmaba, «teniendo en cuenta que se trata de enmiendas de devolución, y siguiendo el precedente del año pasado, haremos una sola votación». Efectuada la votación, el Sr. Presidente de la Cámara afirmaba que «quedan rechazadas las enmiendas a la totalidad de devolución de los Presupuestos Generales del Estado para 1985, con los efectos establecidos en el artículo 134.1 del Reglamento. Es decir, que quedan, asimismo, fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos», por lo que «se dará cuenta a la Comisión correspondiente, se publicará en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales» y continuará el proyecto de ley su tramitación»³³.

Una práctica parlamentaria que suele seguirse de manera habitual y que, por lo demás, no ha dejado de recibir críticas más que fundadas desde diversos sectores doctrinales, como ha ocurrido cuando, en relación con este trámite parlamentario, previsto también en el apartado 1 del artículo 124-bis del Reglamento del Parlamento Vasco³⁴, en relación con el cual

³² JIMÉNEZ DÍAZ, A.: «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos». *Documentos. Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 7/2002, pág. 10.

³³ CORTES GENERALES. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. II Legislatura. Núm. 163. Sesión Plenaria núm. 163, celebradas el jueves, 8 de noviembre de 1984, págs. 7317-7318.

³⁴ Concretamente, el apartado 1 del art. 124-bis del Reglamento del Parlamento Vasco, según la reforma aprobada el 5 de febrero de 1988 [BOParV. Serie C, núm. 2 (c), de 2 de marzo de 1988] dispone que «Calificadas y admitidas a trámite las enmiendas, el Pleno del Parlamento debatirá y resolverá sobre las de totalidad, a las que se refiere el apartado 5 del artículo anterior.

En esta sesión del Pleno quedarán fijados los importes definitivos de ingresos y gastos totales» (ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., MARAZUELA BERMEJO, A. y DEL PINO CARAZO, A.: *Los reglamentos de los Parlamentos autonómicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-BOE, 2001, pág. 1274).

se ha considerado que dicha regulación reglamentaria exige el pronunciamiento expreso de la Cámara respecto de las cifras globales, sin que sea posible «deducirlo» tácitamente como una consecuencia del rechazo de las enmiendas a la totalidad presentadas³⁵.

En todo caso, la reciente aprobación de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria³⁶, ha venido a plantear la duda acerca de una posible minoración de la trascendencia que en la actualidad ha alcanzado el debate de totalidad del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado³⁷, aun cuando, como se tendrá ocasión de comprobar en las páginas que siguen, la relevancia jurídica de ambos debates es sustancialmente diferente.

Por lo que se refiere a la importancia que, en la práctica, pueda atribuirse al debate sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria, el artículo 8 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria³⁸, dispone que en el primer semestre de cada año el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda, y «previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas en cuanto al ámbito de las mismas», fijará el objetivo de estabilidad presupuestaria referido a los tres ejercicios siguientes, tanto para el conjunto del sector público como para cada uno de los grupos de agentes comprendidos en el artículo 2.1 de esta Ley» (apartado 1).

³⁵ En efecto, comentando las «singularidades» de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos de Euskadi para 2002, I. M. GIMÉNEZ SÁNCHEZ afirmaba que «no resulta adecuado en ningún caso (...) considerar que el rechazo a las enmiendas a la totalidad de los partidos de la oposición –efectuado de manera separada– equivale a una aprobación tácita de las cantidades propuestas por el Gobierno», ya que, en opinión de la autora, «dicha aprobación de las cantidades globales es precisamente lo único que se exige de este trámite parlamentario, sin que a nuestro juicio, se haya dado cumplimiento» («La nueva prórroga de los Presupuestos Generales del País Vasco para 2002». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, mayo-agosto, 2002, pág. 223).

³⁶ BOE, núm. 298, de 13 de diciembre de 2001.

³⁷ JIMÉNEZ DÍAZ, A.: «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos». *Documentos. Instituto de Estudios Fiscales*, núm. 7/2002, pág. 10.

³⁸ Según la modificación introducida por la Disposición adicional trigésima de la Ley 27/2004, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2005 (BOE, núm. 312, de 28 de diciembre de 2004).

Dicho acuerdo del Gobierno referido al objetivo de estabilidad presupuestaria «se remitirá a las Cortes Generales», acompañado del cuadro macroeconómico de horizonte plurianual contenido en el Programa de Estabilidad elaborado conforme a lo dispuesto en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento, actualizado en su caso, «en el que se situará la elaboración de los presupuestos de todos los sujetos que integran el sector público estatal». De manera sucesiva, «y tras el correspondiente debate en Pleno, el Congreso de los Diputados y el Senado se pronunciarán aprobando o rechazando el objetivo de estabilidad propuesto por el Gobierno».

Si el objetivo de estabilidad fuera aprobado por el Congreso de los Diputados pero fuera rechazado por el Senado, «el objetivo se someterá a nueva votación del Congreso, aprobándose si éste lo ratifica por mayoría simple».

Una vez aprobado el objetivo de estabilidad presupuestaria por las Cortes Generales, «la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado habrá de acomodarse a ese objetivo». Si fuera rechazado por las Cámaras, el Gobierno, «en el plazo máximo de un mes, remitirá un nuevo acuerdo, que se someterá al mismo procedimiento» (apartado 2).

Desde tales premisas, el debate para la determinación del objetivo de estabilidad presupuestaria tiene como finalidad determinar las cifras globales de los estados de los Presupuestos Generales del Estado que deberán ser respetadas por el Gobierno en la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos por lo que, en este sentido, guarda una cierta similitud con el debate de totalidad del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado al que antes nos referíamos, con la característica de que mientras, en la práctica, las Cámaras no se pronuncian expresamente sobre las «cuantías globales» de los estados del Proyecto de Ley de Presupuestos, en la fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria el artículo 8 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria exige un «pronunciamiento expreso».

Esta semejanza en el objetivo que persiguen ambos debates ha planteado la duda acerca de si la «superposición» de los mismos supondría la adopción de una nueva interpretación del actual artículo 134.1 RC y, más específicamente, sobre el valor que cabe atribuir a ambos debates, ya que si es en el debate de totalidad del proyecto de Ley de Presupuestos donde

quedan fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos, el objetivo de estabilidad presupuestaria previamente establecido «¿tiene sólo un valor indicativo?»³⁹.

En todo caso, parece razonable entender que, desde el punto de vista político éste constituye «un problema menor en la práctica», ya que en el debate de totalidad del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado «la mayoría asumirá como cifras globales definitivas las que propone el Gobierno, que a su vez vendrán determinadas por las que resultaron del debate previo sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria». Sin embargo, debe tomarse en consideración que el objetivo de estabilidad presupuestaria «se fija para los tres ejercicios siguientes», lo que constituye un período de tiempo lo suficientemente amplio como para que pueda producirse un cambio en la mayoría que apoya al Gobierno, de ahí que la coherencia de ambas decisiones no pueda ser asegurada.

En este supuesto, aun admitiendo la posibilidad de que la Cámara pueda alterar el sentido de su decisión «por otra posterior adoptada en un debate de la misma naturaleza y con los mismos requisitos», resulta de especial relevancia determinar la naturaleza del debate sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria y de la decisión adoptada como conclusión del mismo⁴⁰.

En relación a este último aspecto, A. JIMÉNEZ DÍAZ estima que «todo parece indicar que lo que se exige de las Cámaras no es la adopción de una decisión con forma de Ley», pues en ningún momento se hace referencia al término Ley para concretar la forma que debe adoptar dicho objetivo. Sin embargo, tampoco «queda resuelto» en el art. 8 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria «si la Comisión ha de intervenir también en ese procedimiento o, al menos, puede hacerlo». Una posibilidad de intervención que no resulta necesariamente excluida como consecuencia de la atribución al Pleno de la competencia última sobre la decisión, y que podría articularse a través de la aplicación del trámite previsto en el ar-

³⁹ JIMÉNEZ DÍAZ, A.: «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos». Op. cit., pág. 11.

⁴⁰ JIMÉNEZ DÍAZ, A.: «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos». Op. cit., págs. 11-12.

título 198 RC al procedimiento de adopción del objetivo de estabilidad presupuestaria⁴¹.

No obstante, como el autor mencionado constata, la celebración del primer debate de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria en el Congreso de los Diputados, «ha tenido lugar en términos en que ha primado la rapidez en la toma de la decisión antes que la profundidad y extensión del debate». Así, el debate se desarrolló al margen de lo dispuesto en el art. 198 RC y, por lo tanto, sin que hubiera pronunciamiento en Comisión y sin la apertura de un plazo para que los Grupos Parlamentarios pudieran presentar «propuestas alternativas», de tal modo que la propuesta del Gobierno —limitada a la fijación de una cifra máxima de gasto para los Presupuestos Generales del Estado del año 2003 y a la presentación de varios cuadros en los que se determinaban los porcentajes de déficit o superávit de las distintas Administraciones Públicas para los tres ejercicios siguientes—, ha sido objeto de debate y aprobación exclusivamente por el Pleno⁴².

Es más, con motivo de debate relativo al objetivo de estabilidad presupuestaria para 2004, el Sr. Presidente del Congreso de los Diputados (Diputado Manuel Marín) reconocía que «como la Cámara conoce, no existe un procedimiento específico al respecto y nos vamos a guiar por los criterios adoptados en la anterior legislatura respecto a cómo tratar por el Parlamento las obligaciones que impone la Ley General de Estabilidad Presupuestaria»⁴³.

⁴¹ JIMÉNEZ DÍAZ, A.: «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos». Op. cit., pág. 12.

El mencionado precepto reglamentario establece: «1. Si el Gobierno remitiera un programa o plan requiriendo el pronunciamiento del Congreso, la Mesa ordenará su envío a la Comisión competente.

2. La Mesa de la Comisión organizará la tramitación y fijará los plazos de la misma. La Comisión designará, en su caso, una Ponencia que estudie el programa o plan en cuestión. El debate en la Comisión se ajustará a lo previsto en el capítulo anterior, entendiéndose que el plazo para la presentación de propuestas de resolución será de tres días, si la Mesa del Congreso hubiera decidido que aquéllas deben debatirse en el Pleno de la Cámara».

⁴² JIMÉNEZ DÍAZ, A.: «La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos». Op. cit., pág. 13 (nota 12).

⁴³ CORTES GENERALES. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. Año 2004. VIII Legislatura. Núm. 18. Sesión Plenaria núm. 17, celebrada el jueves, 17 de junio de 2004, pág. 695.

En definitiva, dos precedentes que –junto a las consideraciones jurídicas y políticas expresadas en páginas anteriores–, no abonan la hipótesis de otorgar a estos debates más valor que el meramente «indicativo» y que, desde luego, no parecen restar ninguna trascendencia ni política ni jurídica al «debate de totalidad» en el Pleno del Congreso de los Diputados. Sin embargo, en todo caso, como manifestaba el Sr. Ministro de Hacienda (Montoro Romero) con motivo de la presentación y defensa del objetivo de estabilidad presupuestaria para el período 2003-2005, y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2003, «el sentido político» de este debate «consiste en que, por primera vez en la historia de España, el Parlamento fija al Gobierno cuánto puede gastar como máximo en los Presupuestos Generales del Estado. No existen, ciertamente muchos ejemplos en el mundo en los que el Parlamento pueda y ejerza este control sobre la actividad presupuestaria del Estado». Por este motivo, afirmaba que «hoy... nace pues una nueva institución parlamentaria, que respalda la estabilidad económica»⁴⁴.

3. La celebración de comparecencias

La celebración de comparecencias en relación al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado responde a voluntad de profundizar en el conocimiento de las necesidades de gasto público con el fin de formular enmiendas mejor fundadas, al tiempo que refuerza la función de control desarrollado por las Cámaras, pudiendo constatarse el progresivo aumento de su número y, en consecuencia, del tiempo dedicado a este trámite parlamentario⁴⁵.

Ciertamente el contenido del proyecto de Ley de Presupuestos resulta de una elevada complejidad, circunstancia que, unida a la rapidez con la que las Cámaras deben pronunciarse respecto del mismo, al volumen del proyecto y a la cuantiosa información complementaria que lo acompaña,

⁴⁴ DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. PLENO. Año 2002. VII Legislatura. Núm. 149. Sesión Plenaria núm. 143, celebrada el jueves, 21 de marzo de 2002.

⁴⁵ 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, 1984, pág. 152.

dificulta un conocimiento 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.

Precisamente, como 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, 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.

De modo que aunque no se encuentran previstas específicamente en el procedimiento descrito por los Reglamentos Parlamentarios para la tramitación anual del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, suele ser habitual incluir en el calendario de tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos, aprobado por la Mesa de la Cámara oída la Junta de Portavoces, la realización de sesiones específicas de comparecencias.

Por lo demás, estas comparecencias pueden desarrollarse incluso «de hecho», sin previsión en el calendario de tramitación de estos proyectos de Ley, como lo pone de manifiesto que mientras que en el Congreso de los Diputados suele ser común prever en el Calendario de tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado un plazo para la solicitud de comparecencias y otro para la celebración de las mismas, no ocurre así en el Calendario de tramitación de este proyecto de Ley en el Senado, donde no se incluye previsión alguna al respecto, y ello no impide, como se verá a continuación, que dichas comparecencias se celebren «de hecho», aunque, ciertamente, en el Senado su celebración se limita a la Comisión de Presupuestos.

De todos modos, exista o no previsión específica en el Calendario, y se desarrollen únicamente en la Comisión de Presupuestos –Senado–, o en todas las Comisiones –Congreso de los Diputados–, lo cierto es que la actividad se concreta en la comparecencia de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado (Secretarios y Subsecretarios de Estado, Secretarios Generales de distintos servicios de los Departamentos Ministeriales, Presidentes de Entes de titularidad pública, Directores de

Instituciones públicas, Sociedades estatales, etc.), con el objeto de informar sobre aspectos relativos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, previa solicitud de distintos Grupos Parlamentarios o, simplemente, de uno de ellos⁴⁶.

El desarrollo de las comparecencias en cada una de las Comisiones –salvo en el aspecto relativo a la concreción del objeto de las mismas que es, lógicamente, los Presupuestos Generales del Estado–, no responde a criterios uniformes. Así, mientras en determinados supuestos, los Presidentes de las distintas Comisiones fijan, con carácter previo al inicio de las mismas, criterios para el desarrollo de dichas Sesiones de comparecencias informativas, en otros supuestos no se establecen previsiones específicas por parte de la Presidencia.

En todo caso, la intervención previa de los representantes de los Grupos Parlamentarios y la contestación subsiguiente de la autoridad competente suele ser el procedimiento mayoritariamente seguido por las distintas Comisiones, aun cuando no existan prevenciones específicas al respecto.

No obstante, de algunas intervenciones parlamentarias parece deducirse la existencia de algún criterio general para la celebración de las mismas, como cuando manifestaba la Sra. Presidenta de la Comisión de Sanidad y Consumo del Congreso de los Diputados (Diputada Uría Etxebarría), al inicio de la sesión de comparecencias de personalidades y funcionarios de la Administración del Estado, al objeto de informar sobre temas relativos al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2005, que en el desarrollo de las mismas «procederemos, conforme se nos ha indicado desde la dirección de comisiones, con la siguiente sistemática, que será idéntica en todas las comisiones de esta Cámara». Así, afirmaba,

⁴⁶ En todo caso, como señala S. MONTEJO VELILLA, resulta habitual en los países de nuestro entorno reconocer la participación de otras Comisiones parlamentarias, distintas de la de Presupuestos, en la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos. En este sentido, afirma, el artículo 117 del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa, aunque en primer término encomienda a la Comisión de Presupuestos, Economía General y del Plan el examen de las Leyes de Presupuestos, también precisa «que toda Comisión podrá designar a uno o más de sus miembros para que participe, con voz pero sin voto, en los trabajos de la Comisión de Presupuestos durante el examen de los artículos de la Ley o de los créditos comprendidos en su ámbito de competencia» («El procedimiento presupuestario en el Derecho Comparado». Op. cit., págs. 126-127).

«comenzarán los grupos, de menor a mayor, y no habrá intervención previa del compareciente»⁴⁷.

Unas previsiones en el desarrollo de tales comparecencias que, sin embargo, no fueron aplicadas con carácter uniforme en la totalidad de las Comisiones del Congreso de los Diputados donde se celebraron respecto del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005. Así, en la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación, el Sr. Presidente (Diputado Pliego Cubero) precisaba antes del comienzo de la sesión de comparecencias, «por si hubiera alguna sugerencia» que, «de acuerdo con las previsiones reglamentarias y con las facultades que el Reglamento da a esta Presidencia, lo previsto es que en primer lugar intervenga el responsable del ministerio para exponer las grandes líneas del presupuesto (...); inmediatamente después intervendrán los distintos grupos parlamentarios, comenzando por aquellos que han solicitado la comparecencia y, aunque no es de obligado cumplimiento, si hubiera algún otro grupo que sin haberla solicitado pide la palabra, como es tradición en esta Comisión, no habrá ningún problema en que así ocurra»⁴⁸.

Asimismo, en las Comisiones de Defensa⁴⁹, Educación y Ciencia⁵⁰, Interior⁵¹ e, incluso, en la propia Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados⁵², las comparecencias se desarrollaron con la intervención, en primer lugar, del compareciente.

⁴⁷ DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. COMISIONES (Sanidad y Consumo). Año 2004. VIII Legislatura. Núm. 106. Sesión núm. 5, celebrada el miércoles, 13 de octubre de 2004, pág. 2.

⁴⁸ DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. COMISIONES (Agricultura, Pesca y Alimentación). Año 2004. VIII Legislatura. Núm. 110. Sesión núm. 6 celebrada el jueves 14 de octubre de 2004, pág. 2.

⁴⁹ DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. COMISIONES (Defensa). Año 2004. VIII Legislatura. Núm. 99. Sesión número 5, celebrada el miércoles, 13 de octubre de 2004, pág. 2.

⁵⁰ DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. COMISIONES (Educación y Ciencia). Año 2004. VIII Legislatura. Núm. 104. Sesión núm. 7 celebrada el miércoles, 13 de octubre de 2004, pág. 2.

⁵¹ DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. COMISIONES (Interior). Año 2004. VIII Legislatura. Núm. 105. Sesión celebrada el miércoles, 13 de octubre de 2004, pág. 2.

⁵² DIARIO DE SESIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. COMISIONES (Presupuestos). Año 2004. VIII Legislatura. Núm. 98. Sesión núm. 3 celebrada el miércoles, 13 de octubre de 2004, pág. 2.

En todo caso, parece desprenderse de la celebración de estas comparecencias informativas en los últimos años que en la actualidad existe menos confusión acerca de la naturaleza jurídica de las mismas que en tiempos anteriores.

En efecto, con ocasión del debate del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997, por ejemplo, se pusieron de manifiesto diferencias respecto a la admisión por la Presidencia de turnos de réplica o de dúplica de los intervinientes, atendiendo a la naturaleza jurídica de este tipo de comparecencias.

En este sentido, con ocasión de la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1997 el Sr. Presidente de la Comisión de Educación y Cultura (Diputado Castellano Cardalliaquet), manifestaba, al iniciar la sesión de comparecencias informativas, que resultaba preciso realizar unas «pequeñas aclaraciones», ya que, afirmaba, «no se trata de una comparecencia, sino de una solicitud de información», de tal modo que en dicha Comisión intervendrían los Grupos Parlamentarios que «la han solicitado». A continuación tendría lugar la intervención de la autoridad correspondiente, sin que hubiera «dúPLICAS», porque, en su opinión, «no hay debate», en tanto que «no se trata de discutir el Presupuesto con el compareciente, que no hace más que dar información a las preguntas que se le formulan». El Presupuesto, afirmaba, «se discute después en el Pleno»⁵³.

En cualquier caso, parece evidente que la diversidad de criterios mantenidos a lo largo del tiempo sobre la trascendencia jurídica de las comparecencias informativas respecto del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, proviene de la ausencia de una regulación de las mismas en los Reglamentos de las Cámaras.

En efecto, los artículos 202 y 203 del Reglamento del Congreso de los Diputados, bajo la rúbrica «De las informaciones del Gobierno» (Capítulo Cuarto del Título XI: «Del examen y debate de comunicaciones, programas o planes del Gobierno y otros informes»), regulan la comparecencia

⁵³ 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 1996, pág. 1714.

de «los miembros del Gobierno» para celebrar una «sesión informativa» general (art. 202 RC), o bien para «informar sobre un asunto determinado» (art. 203), diferenciándose unas de otras en «la concreción del objeto de la información»⁵⁴.

El primero de los preceptos mencionados prescribe la comparecencia de los miembros del Gobierno, que podrán estar asistidos de autoridades y funcionarios de sus Departamentos, «a petición propia o cuando así lo solicitare la Comisión correspondiente», para celebrar una «sesión informativa», describiendo a continuación las diferentes «fases» de que habrá de constar el desarrollo de la sesión⁵⁵.

Por su parte, el artículo 203.1 del RC 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». 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 de los Grupos Parlamentarios, a las que contestará el Gobierno «sin ulterior votación». No obstante, el apartado 3 del citado precepto

⁵⁴ La 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 1983).

⁵⁵ El artículo 202 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece: «1. Los miembros del Gobierno, a petición propia o cuando así lo solicitare la Comisión correspondiente, comparecerán ante ésta para celebrar una sesión informativa.

2. El desarrollo de la sesión constará de las siguientes fases: exposición oral del Ministro, suspensión por un tiempo máximo de cuarenta y cinco minutos para que los Diputados y Grupos Parlamentarios puedan preparar la formulación de preguntas u observaciones, y posterior contestación de éstas por el miembro del Gobierno.

3. Los miembros del Gobierno podrán comparecer, a estos efectos, asistidos de autoridades y funcionarios de sus Departamentos».

admite la posibilidad de que, excepcionalmente, la Presidencia, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces, abra un turno de intervenciones «para que los Diputados puedan escuetamente formular preguntas o pedir aclaraciones sobre la información facilitada».

Pero tales comparecencias informativas no son susceptibles de equiparación con las celebradas en relación con el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, habida cuenta de que, entre otras diferencias, en éstas últimas no comparecen «los miembros del Gobierno» sino, como se ha mencionado anteriormente, «personalidades y funcionarios de la Administración del Estado», aun cuando, como se ha observado, las comparecencias informativas previstas en el artículo 202 del Reglamento del Congreso de los Diputados permitan la posibilidad de que los miembros del Gobierno que comparezcan puedan, «a estos efectos», estar «asistidos de autoridades y funcionarios de sus Departamentos» (artículo 202.3 RCD).

Tampoco pueden asimilarse las comparecencias objeto de estudio a las previstas en el artículo 203.1 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 203.1, deben ser «los miembros del Gobierno».

Más bien parece que, atendiendo a los sujetos comparecientes, las comparecencias celebradas en relación con el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado podrían encuadrarse en la previsión contenida el artículo 44, apartado 3, del RC, 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 sobre los aspectos procedimentales a través de los cuales se desarrolla la transmisión de la información solicitada al amparo del artículo 44.3 del Reglamento de la Cámara⁵⁶,

⁵⁶ 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 1983).

Respecto de la facultad de los órganos colegiados de las Cámaras de recabar información puede consultarse, entre otros, CANO BUESO, J.: *El derecho de acceso*

explicaría las referencias expresas realizadas por el Presidente de la Comisión de Política Social y Empleo (Diputado Saavedra Acevedo), a la existencia de «lagunas en el Reglamento de la Cámara», lo que conduce, afirmaba, a operar «a través de usos parlamentarios, en particular de esta Comisión»⁵⁷. Asimismo, justificaría la consideración de estas comparecencias por el Presidente de la Comisión de Justicia e Interior (Diputado Martín Villa), como «un trámite no reglado o escasamente reglado en el Reglamento de la Cámara»⁵⁸.

En definitiva, estamos ante «una actividad de adquisición de información; una actividad que es instrumental, por tanto, para el cumplimiento de las funciones de las Cámaras», como afirman J. R. MONTERO GIBERT y J. GARCÍA MORILLO, que podría situarse en el mismo «borde que deslinda la actividad de adquisición de información de la de control», porque, en su opinión, aunque los Reglamentos de las Cámaras repitan «con alguna machaconería» que el objeto de las comparecencias reguladas en los artículos 44, 202 y 203 RC y 66 y 67 RS es meramente informativo, desde una perspectiva «menos formalista» el contenido de estas actividades presenta algunos aspectos que, en casos concretos, como puede ser la presencia de los miembros del Gobierno, la publicidad, la posterior intervención de los parlamentarios, etc., hacen que algunas de estas sesiones informativas «se encuentren ya muy próximas a la actividad de control», pese a que la pluralidad de sujetos, ajenos al ejecutivo, que pueden intervenir y las innegables diferencias objetivas que presentan respecto de la actividad de control parlamentario conducen a considerarlas como una actividad de «adquisición de información», aunque también deba subrayarse su carácter «instrumental» para el desarrollo de la función de control parlamentario⁵⁹.

a la documentación de los Diputados en el ordenamiento parlamentario español. Madrid: Monografías del Congreso de los Diputados, 1996, pág. 32.

⁵⁷ 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 1996, págs. 1953-1954.

⁵⁸ 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 1996, pág. 2018.

⁵⁹ MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario*. Madrid: Tecnos, 1984, págs. 70-71.

4. Las limitaciones a las facultades de iniciativa y de enmienda

Como se ha podido comprobar en páginas anteriores, durante los Debates Constituyentes del artículo 134 de la Constitución, uno de los aspectos más discutidos fue el desdoblamiento de los actuales apartados 5 y 6 del precepto, y, por tanto, las limitaciones que de este último pudieran derivarse para el ejercicio del derecho de enmienda de las Cámaras respecto del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, reconocido genéricamente en el apartado 1 del mismo precepto, suscitando un amplio debate doctrinal sobre si la limitación contenida en el apartado 6 es aplicable a la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado o se refiere a enmiendas a proyectos de ley distintos de éste.

En los Reglamentos provisionales de las Cámaras, no cabía duda de cuales eran las limitaciones al ejercicio del derecho de enmienda de Diputados y Senadores durante el proceso de tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos, dado que, en una redacción sustancialmente idéntica, tanto el artículo 107 del Reglamento provisional del Congreso como el artículo 102 del Reglamento provisional del Senado regulaban las diversas posibilidades de presentación de enmiendas al mencionado proyecto, mientras el siguiente precepto de ambos Reglamentos provisionales se refería a situaciones posteriores, una vez «aprobados los Presupuestos Generales del Estado»⁶⁰.

En efecto, en los dos Reglamentos, inmediatamente a continuación del precepto dedicado al «estudio y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado» y con una redacción también coincidente en ambos textos, se regulaba, una vez «aprobados» los Presupuestos Generales del Estado, la presentación de proyectos de ley por el Gobierno «que implicaren aumento de los gastos públicos o disminución de los ingresos» (artículos 108.1 del texto provisional del Congreso y 103.1 del texto provisional del Senado), así como la presentación de proposiciones de ley «que entrañen aumento de gastos o disminución de ingresos» (párrafo 2 de los artículos menciona-

⁶⁰ RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M.: *Leyes políticas*. Op. cit., págs. 284-285 y 314-315, respectivamente.

dos), y la de enmiendas «que comporten aumento de gastos o disminución de ingresos» (párrafo 3).

En el primer caso, con una redacción análoga, el apartado primero de los dos artículos mencionados se refería a la posibilidad de que el Gobierno presentara «proyectos de ley que implicaran aumento de los gastos públicos o disminución de los ingresos», especificándose que cuando tales proyectos de ley supusieran «la aprobación de créditos extraordinarios o suplementos de crédito y la suma de los ya aprobados exceda del diez por ciento del total de créditos autorizados en el Presupuesto», sería necesario «el acuerdo favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Comisión de Presupuestos» para la aprobación de los créditos extraordinarios o suplementos de crédito que «superaran» tal porcentaje.

Del mismo modo, también se contemplaba la posibilidad de presentar proposiciones de ley «que entrañen aumento de gastos o disminución de ingresos», contemplándose con sustantividad propia aquellas presentadas «cuando ya se hayan aprobado otras que sumadas supongan el cinco por ciento del total de créditos autorizados en el presupuesto», que requerirían «la conformidad del Gobierno para su tramitación». En tal caso, continuaba el apartado segundo de ambos preceptos de los Reglamentos provisionales, la Presidencia de la Cámara respectiva remitiría «inmediatamente» el texto a la Presidencia del Gobierno, que habría de dar «respuesta razonada» en el término de quince días, entendiéndose el silencio del Gobierno en tal plazo como «expresión» de conformidad.

Además, ambos textos provisionales también contemplaban de forma idéntica la presentación de «enmiendas a un proyecto o proposición de ley que comporten aumento de gastos o disminución de ingresos» —en el apartado tercero de los mencionados preceptos—, requiriendo la conformidad del Gobierno para su tramitación, lo que, por lo demás, parecía subrayar su especificidad respecto a las enmiendas presentadas al proyecto de Ley de Presupuestos, ya que éstas podían ser de «aumento de crédito en algún concepto» o de «minoración de ingresos»⁶¹.

⁶¹ Un último apartado, de redacción idéntica en ambos Reglamentos provisionales, establecía que «Las disposiciones del presente Capítulo serán aplicables igualmente a la tramitación y aprobación por parte del (Congreso o Senado), de los Presupuestos de los Entes Públicos para los que la Ley General Presupuestaria establezca la necesidad de aprobación por las Cortes» (RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M.: *Leyes Políticas*. Op. cit., págs. 284 y 315, respectivamente).

En la regulación reglamentaria actual, además de las significaciones que pudieran deducirse de la diferente calificación y ubicación sistemática de la tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado en uno y otro Reglamento, ha de subrayarse la diferencia de contenido que presenta la Sección Segunda del Capítulo III del Título I del RC respecto al Capítulo III del Título IV del RS, por cuanto en aquél se contienen preceptos que únicamente se refieren a la tramitación parlamentaria del «proyecto de Ley de Presupuestos» (artículos 133 a 135), mientras en éste, bajo la rúbrica de «procedimiento presupuestario», se incluyen, además de los preceptos relativos al «estudio y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado» —como los denomina el artículo 148.2 RS—, otro referido a la tramitación de proposiciones de ley de esta Cámara y de enmiendas a proyectos o proposiciones de ley tramitadas en la misma, con lo que se incluyen contenidos que en el Reglamento provisional también se ubicaban bajo la rúbrica de «procedimiento presupuestario» (artículo 151 RS).

De ahí que para encontrar un contenido similar al mencionado con anterioridad en los Reglamentos provisionales, habría que acudir en el Reglamento del Congreso de los Diputados a la regulación del «procedimiento legislativo común», lo que no ha dejado de contribuir a la posibilidad de replantear la discusión sobre la intencionalidad del legislador reglamentario en la interpretación del contenido del artículo 134.6 de la Constitución, máxime cuando en el artículo 151.1 RS se hace una referencia explícita al artículo 134.6 CE y no se recoge la afirmación expresa que contenían los preceptos reglamentarios provisionales —«aprobados los Presupuestos Generales del Estado»—, aunque este precepto se encuentre sistemáticamente ubicado tras los que tienen por objeto la regulación de la presentación de enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos (artículo 149 RS) y «el debate del Presupuesto» (artículo 150 RS).

A este respecto, se ha de tener en cuenta que el artículo 111.1 RC afirma, con carácter general, que «las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación» —con la precisión derivada del artículo 134.5 CE de que han de referirse «al mismo ejercicio presupuestario»—, especificándose en los siguientes

párrafos el procedimiento parlamentario a seguir por la correspondiente enmienda, con algún mayor detalle que el examinado anteriormente en el texto provisional de la Cámara.

A tal efecto, la Ponencia encargada de redactar el Informe, remitirá al Gobierno, por conducto del Presidente del Congreso, «las que a su juicio» puedan estar incluidas la previsión anterior. Por su parte, el Gobierno «deberá dar respuesta razonada en el plazo de quince días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad» —en una redacción similar a la recogida en los artículos 108.2 y 103.2 de los textos provisionales de ambas Cámaras, respectivamente—, pudiendo manifestar su disconformidad con la tramitación de dichas enmiendas «en cualquier momento de la tramitación, de no haber sido consultado» en la forma mencionada.

También se requiere la conformidad del Gobierno para la tramitación parlamentaria de una proposición de ley que suponga «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios». Así, el apartado 2 del artículo 126 RC establece que una vez ejercitada la iniciativa legislativa parlamentaria, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y «su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios». Transcurridos treinta días sin que el Gobierno 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» (apartado 3), dándose lectura al criterio del Gobierno, si lo hubiera, «antes de iniciar el debate», que se ajustará a lo establecido para los de totalidad (apartado 4).

Una vez tomada en consideración por la Cámara, será remitida por la Mesa de la misma a la «Comisión competente» para la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, siguiendo «el trámite previsto para los proyectos de ley»⁶².

⁶² El apartado 5 del mencionado artículo 126 afirma: «Acto seguido el Presidente preguntará si la Cámara toma o no en consideración la proposición de ley de que se trate. En caso afirmativo, la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, sin que, salvo en el supuesto del artículo 125, sean admisibles enmiendas de totalidad de devolución. La proposición seguirá el trámite previsto para los

De este modo, se ha podido mantener que, al recoger con carácter general esta regulación de las enmiendas y de las proposiciones de ley, la regulación reglamentaria estaría efectuando, de hecho, una interpretación del artículo 134.6 CE, en el sentido de que sus previsiones serían de aplicación a la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos, lo que supondría tanto la supresión de las restricciones cuantitativas contenidas en la regulación de los Reglamentos provisionales para la presentación de proposiciones de ley «que entrañen aumento de gastos o disminución de ingresos» —a los que se exige ahora el carácter de «presupuestarios»—, como un diferente régimen respecto al seguido para la tramitación de las enmiendas al «proyecto de Ley de Presupuestos» que supongan «aumento de créditos en algún concepto» —que no requieren de la conformidad del Gobierno—, y de las que «supongan minoración de ingresos» —que necesitan de dicha conformidad— (artículo 133. 3 y 4 del RC, respectivamente).

En efecto, la regulación de las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos se encuentra específicamente recogida en la tramitación parlamentaria del «proyecto de Ley de Presupuestos», como se ha podido comprobar en páginas anteriores, por lo que las enmiendas que supongan «aumento de créditos en algún concepto» tienen un régimen específico en la tramitación de este proyecto de Ley (artículo 133.3 RC), algo que también ocurre con las que impliquen «minoración de ingresos» (artículo 133.4 RC), tratadas de modo diferente a las enmiendas a cualquier proyecto de Ley que supongan «disminución de los ingresos presupuestarios» (artículo 111.1 RC), aunque en los dos últimos casos se exige para su tramitación la «conformidad del Gobierno».

Todo ello supone que, con carácter general, se impone a las enmiendas que supongan «aumento de los créditos» calificados de «presupuestarios» el requisito de la conformidad del Gobierno, mientras se especifica en la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos un diferente régimen para las que supongan «aumento de créditos en algún concepto» —a las que se exige, además del cumplimiento de los «requisitos generales», que propongan «una baja de igual cuantía en la misma Sección»—. Del mismo modo, con carácter general, a las enmiendas que supongan «disminución de los

proyectos de ley, correspondiendo a uno de los proponentes o a un Diputado del Grupo autor de la iniciativa la presentación de la misma ante el Pleno».

ingresos presupuestarios» les resulta de aplicación lo establecido para la tramitación parlamentaria de cualquier texto legislativo en el Congreso de los Diputados —debiendo prestar el Gobierno la conformidad para su tramitación—, pero las que impliquen «minoración de ingresos», referidas específicamente a la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos, también se someten al cumplimiento de idéntico requisito.

En definitiva, de «aumento de créditos» y de «disminución de ingresos presupuestarios» se trata en el artículo 134.6 CE, como exactamente recoge la regulación reglamentaria en el artículo 111.1 RC cuando se refiere a la presentación de enmiendas a cualquier proyecto de Ley, requiriendo la conformidad del Gobierno.

Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, el artículo 151 RS, bajo la rúbrica «del procedimiento presupuestario» —con una expresa referencia al artículo 134.6 de la Constitución—, exige la conformidad del Gobierno tanto para la tramitación de proposiciones de ley como de enmiendas a un proyecto o proposición de ley que en opinión del Gobierno supongan «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios»⁶³, sin que en la regulación del «procedimiento legislativo ordinario» se haya previsto ningún extremo respecto de este contenido.

En efecto, el apartado 2 del artículo 151 del RS afirma que «finalizado el plazo de presentación de enmiendas a un proyecto o proposición de ley, éstas serán remitidas de inmediato al Gobierno» para que, a tales efectos, manifieste su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios». Idéntica previsión contempla el apartado 1 del artículo 151 respecto de «toda proposición de ley presentada en el Senado», mencionando específicamente el referido precepto constitucional.

⁶³ El artículo 151.1 RS afirma: «Toda proposición de ley presentada en el Senado será remitida de inmediato al Gobierno para que, al amparo del artículo 134.6 de la Constitución, pueda manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación, si en su opinión supusiese aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios».

Por su parte, el apartado 2 establece: «Finalizado el plazo de presentación de enmiendas a un proyecto o proposición de ley, éstas serán remitidas de inmediato al Gobierno a los efectos mencionados en el apartado anterior».

La «correspondiente comunicación del Gobierno» deberá tener entrada en el Senado «en el plazo máximo de diez días, a contar desde la remisión, si se tratase de proposiciones de ley, en el de cinco días, si afectase a enmiendas presentadas a un proyecto o proposición tramitado por el procedimiento ordinario, o en el de dos días cuando se refiriese a enmiendas formuladas dentro del procedimiento legislativo de urgencia». Una vez transcurridos dichos plazos se entenderá que «el silencio del Gobierno expresa conformidad con que prosiga la tramitación» (apartado 3). Si hubiere comunicación del Gobierno, ésta «se pondrá en conocimiento del Presidente de la Comisión en que se tramite el proyecto o proposición de ley» (apartado 4).

En última instancia, el Presidente del Senado resolverá las «controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y la de los incidentes» que puedan surgir en el procedimiento descrito anteriormente (apartado 5).

Por todo ello, J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ han podido considerar que tanto en el Reglamento del Congreso como en el del Senado existe «una confusión» entre las limitaciones establecidas al ejercicio de la función presupuestaria por las Cámaras y aquellas limitaciones que el artículo 134.6 de la Constitución impone al derecho de iniciativa y de enmienda de los sujetos parlamentarios, estimando que «son dos problemas distintos, pero que en los dos Reglamentos se confunden»⁶⁴.

Un «error» patente en el Reglamento del Senado al confundir lo que es el específico procedimiento presupuestario y las proposiciones de ley y las enmiendas que se puedan presentar en el ejercicio ordinario de la potestad legislativa, mientras que el Reglamento del Congreso que, al menos formalmente, «no cae en esta confusión», regula la presentación de enmiendas y de proposiciones de ley que requieren la conformidad del Gobierno dentro del procedimiento legislativo común (artículos 111 y 126)⁶⁵.

En todo caso, suele ser común reconocer que el art. 134.6 CE somete la iniciativa de las Cámaras a una importante limitación, pudiendo llegar,

⁶⁴ SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A.: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Madrid: Tecnos, 1984, pág. 203.

⁶⁵ SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A.: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Op. cit., pág. 205.

incluso a «anularla». Porque, como según resulta generalmente admitido por la doctrina, dicho precepto se refiere «al ejercicio normal de la potestad legislativa por las Cortes Generales y no al ejercicio de la función presupuestaria»⁶⁶, de ahí que sea posible considerar que la regulación contenida en el artículo 133.4 RC constituye una «limitación especial del derecho de enmienda» que no encuentra apoyatura en ningún precepto constitucional, siendo, en todo caso, «una excepción analógica» del artículo 134.6 de la Constitución que los Reglamentos parlamentarios aplican a un supuesto distinto del que allí se contempla, es decir, mientras el mencionado precepto del Reglamento del Congreso se refiere al procedimiento especial de discusión y aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, el artículo 134.6 de la Constitución se refiere al ejercicio ordinario de la iniciativa legislativa en cuanto ésta tenga alguna relación con la Ley de Presupuestos ya aprobada⁶⁷.

En este último sentido, los autores anteriormente citados estiman que la aplicación del contenido del artículo 134.6 de la Constitución al «procedimiento legislativo común» supone una limitación de la potestad legislativa de las Cortes Generales, ya que proporciona al Gobierno «la facultad prácticamente indiscriminada» de «bloquear» la iniciativa legislativa de los diputados, senadores y grupos parlamentarios, simplemente alegando que una proposición de ley o una enmienda implican un aumento de los créditos o una disminución de los ingresos del Presupuesto ya aprobado.

Por todo ello, no resultaba intrascendente subrayar las circunstancias en que se desarrolló el desdoblamiento propuesto por el Senador FUENTES QUINTANA del inicial artículo 124.5 del Anteproyecto de Constitución ni tampoco parece irrelevante que en su propuesta inicial en la Comisión de Constitución del Senado, el actual apartado 6 del artículo 134 se pretendiera situar en un nuevo apartado 2, aunque la Comisión lo recogiera definitivamente en su ubicación actual. Con ello, podría afirmarse que, cuando menos, se dificultaba que el desdoblamiento propuesto respondiera a su propósito inicial, que no era otro que el de establecer limitaciones a

⁶⁶ SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A.: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Op. cit., pág. 203.

⁶⁷ SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A.: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Op. cit., pág. 206.

la posibilidad de enmiendas del Presupuesto, aunque también es cierto que aquel propósito ya se encontraba en buena medida cercenado por la propia redacción del nuevo párrafo, al hacer referencia tanto a las proposiciones de ley como a las enmiendas, puesto que, como se ha podido comprobar en páginas anteriores, a partir del contenido recogido en el artículo en el artículo 134.1 CE no resulta posible la presentación de proposiciones de ley en esta materia, al estar atribuida la iniciativa legislativa en exclusiva al Gobierno.

De hecho, en la actualidad, precisamente a partir de la ubicación del citado precepto, la mayoría de la doctrina mantiene una «interpretación conjunta» de los apartados 5 y 6 del artículo 134 de la Constitución, considerando que el contenido del último de los apartados mencionados, donde se contempla el denominado por J. GARCÍA MORILLO y P. PÉREZ TREMPs como «veto presupuestario»⁶⁸, no es aplicable a la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos, tal y como se viene argumentando en estas páginas.

En efecto, a una «interpretación» o «lectura conjunta» de los apartados 5 y 6 del artículo 134 de la Constitución se refiere M. A. MARTÍNEZ LAGO, dado que, en su opinión, «el primero sólo puede entenderse debidamente en función de lo que continúa diciendo el que le sigue», considerando, de este modo, que la intención del apartado 6 citado no es otra que la de limitar la iniciativa parlamentaria una vez aprobados los Presupuestos, de ahí que dicho apartado no sea aplicable directamente a la tramitación parlamentaria de los proyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado, sino que, por el contrario, su aplicación debe limitarse a iniciativas legislativas distintas de la presupuestaria⁶⁹.

⁶⁸ GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMPs, P.: «Legislativo vs. Ejecutivo autónomos: El problema del control del "veto presupuestario"». *Anuario de Derecho Parlamentario de Castilla-La Mancha*, núm. 2 (1998), pág. 11.

En opinión de los autores el «veto presupuestario» constituye «un mecanismo de defensa de los Presupuestos (...) frente a toda posible desviación respecto de lo previsto en los mecanismos que se confiere al ejecutivo, en perfecta coherencia con la función que a éste se asigna de gestionar los recursos públicos» (Op. cit., pág. 18).

⁶⁹ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., págs. 179-180.

El autor se pronuncia en el mismo sentido en «La necesaria reforma del procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado». *Anuario Juríd-*

En la fundamentación de su opinión el autor hace referencia, de un lado, al proceso de redacción del artículo 134 de la Constitución en los Debates Constituyentes, pero también al hecho de que a través de la utilización de la expresión «créditos presupuestarios» en el apartado 6 del artículo 134 de la Constitución, la norma constitucional «se est(á) refiriendo a una *Ley de Presupuestos ya aprobada*», pues a esta situación hace referencia, precisamente, «la presentación de enmiendas o proposiciones de ley que supongan el aumento de los créditos (presupuestarios) o disminución de los ingresos (presupuestarios)», en relación con los cuales deberá requerirse la conformidad del Gobierno para su tramitación⁷⁰.

En definitiva, la aplicación del contenido del apartado 6 del artículo 134 CE al debate y tramitación de los Presupuestos Generales del Estado estaría basada únicamente en «la práctica parlamentaria»⁷¹ y, por tanto, el «desarrollo» que los Reglamentos de las Cortes han efectuado del precepto constitucional citado constituye una «autolimitación consentida por las propias Cámaras»⁷².

dico y Económico Escorialense, núm. XXV, 1993, págs. 148-152 y en «La reforma de los procedimientos de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado», en VVAA: *El sistema económico en la Constitución española*. Madrid: Ministerio de Justicia, 1994, págs. 1773-1793.

⁷⁰ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 180.

En este sentido, L. M^a CAZORLA PRIETO subraya que el apartado 6 del artículo 134 de la Constitución «emplea el concepto de "aumento de los créditos", a diferencia de lo que hace el apartado 5, que se refiere a "aumento de los gastos"». En su opinión, resulta más «correcta» la primera fórmula aunque las dos tienen «la misma proyección jurídica», dado que lo que en verdad se incrementa con motivo de la admisión de una enmienda o proposición de ley de esta naturaleza «es el crédito a contraer por el Estado, que más tarde, una vez formalizado y consumado, dará lugar al gasto», de tal modo que, afirma, «la expresión aumento de crédito responde más a preocupaciones jurídicas, mientras que la de aumento de gastos lo hace más bien a otras de condición económica» («Artículo 134», en GARRIDO FALLA, F.: «Comentarios a la Constitución». Madrid: Civitas, 1985, pág. 2023).

⁷¹ M^a A. GARCÍA MARTÍNEZ, manifiesta su posición «en la línea de la doctrina mayoritaria», de que el requisito del artículo 134.6 CE no es aplicable al procedimiento presupuestario «aunque la práctica parlamentaria haya optado por su exigencia» («Las enmiendas en el procedimiento presupuestario». Primeras Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid: Parlamento y Presupuestos. Asamblea de la Comunidad de Madrid, 2000, pág. 161).

⁷² MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., págs. 182-183.

Por ello, ciertos autores llegan a advertir, «desde una interpretación sistemática y teleológica del Texto Constitucional apoyada en los valores y principios constitucionales y adaptado a la forma de gobierno parlamentaria», lo inapropiado de interpretar dicho precepto constitucional en el sentido que recibe en los Reglamentos parlamentarios, en tanto que las normas reglamentarias —excesivamente restrictivas de la capacidad de enmienda—, deben entenderse como «autolimitaciones» de las propias Cámaras que, incluso, se desvían del «espíritu orientador de la Norma Fundamental, concretado en el reconocimiento constitucional del principio democrático y del pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE)»⁷³.

Desde esta perspectiva se llega a afirmar, incluso, que las limitaciones a las facultades de iniciativa y de enmienda que se imponen a los proyectos tramitados una vez aprobado el Presupuesto, han de entenderse «en un sentido restringido», en tanto que no toda propuesta que implique indirectamente una alteración de las magnitudes presupuestarias en vigor requiere la conformidad del Gobierno ser admitida a trámite por la Mesa de la Cámara⁷⁴.

De este modo, interpretando los apartados 1, 5 y 6 del artículo 134 de la Constitución, la corriente mayoritaria estima que el requisito de la conformidad gubernamental, aunque exigible en todos los procedimientos legislativos, «no puede tener aplicación en el presupuestario», por lo que la interpretación conjunta de los apartados 5 y 6 del citado precepto constitucional conduce a considerar que este requisito se impone sólo respecto de «propuestas de modificación de *ingresos o gastos presupuestarios*», lo que implica, como anteriormente se afirmaba, la existencia de un Presupuesto vigente y no de un Presupuesto en fase de aprobación.

En este sentido, debe recordarse que en la legislatura 1996-2000 «se consensuó» un proyecto de Reglamento del Congreso llamado a sustituir el actual de 1982, donde se daba una «nueva redacción al artículo 111.1, muy similar al actual pero con una diferencia que no por pequeña deja de

⁷³ A. M^a del C. REDONDO GARCÍA: *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2001, págs. 323-324.

⁷⁴ A. M^a del C. REDONDO GARCÍA: *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*. Op. cit., pág. 332.

ser significativa: necesitan la conformidad del Gobierno las enmiendas que propongan aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios *del ejercicio en curso*», lo que supone, en su opinión, «el reconocimiento expreso de la no aplicación del artículo 134.6 CE al procedimiento presupuestario», puesto que la limitación que articula «está planteada como fórmula para que el Gobierno pueda calibrar las posibles incidencias de iniciativas no gubernamentales (proposiciones de ley y enmiendas) en una política económica ya aprobada que es en la que de verdad puede haber incidencia, y no en la que está en vía de aprobación»⁷⁵.

Con todo, algún sector de la doctrina estima que la limitación al derecho de enmienda contenida en el artículo 134.6 de la Constitución es de aplicación a todo texto legislativo, incluido el proyecto de Ley de Presupuestos.

En particular, E. VÍRGALA FORURIA opone a las consideraciones anteriormente expuestas todo un conjunto de argumentos que se inician con el examen de la intencionalidad de la propuesta de separación del actual apartado 6 del artículo 134 CE formulada en los Debates Constituyentes, que, como se ha recogido en páginas anteriores, resultaba clara en su aplicación también a la Ley de Presupuestos, por lo que «defender lo contrario porque, al final, no se recogió la numeración propuesta por Fuentes», en su opinión, «es poco consistente»⁷⁶.

En segundo lugar estima que el derecho de enmienda mencionado en el artículo 134.1 CE «no tiene por qué ser por sí ilimitado, siendo, por otra parte, superfluo el citado precepto en lo referente a las Cortes al reiterar lo dispuesto en el artículo 66 CE». La tercera razón estriba, en su opinión, en el hecho de que el argumento de que la referencia a «crédito» y no a «gasto» significa que se refiere a Presupuestos ya aprobados, «no se sostiene», porque la Ley General Presupuestaria y los Reglamentos

⁷⁵ GARCÍA MARTÍNEZ, M^a A.: «Las enmiendas en el procedimiento presupuestario». Op. cit., págs. 159-160.

⁷⁶ En este sentido se pronuncia R. FALCÓN Y TELLA, para quien «del hecho de haberse desdoblado el apartado 5 del artículo 128 del texto aprobado por el Congreso de los Diputados, resulta que las restricciones al derecho de enmienda se extienden también a la tramitación de los Presupuestos» («Límites materiales y temporales de la parte dispositiva de la Ley de Presupuestos», en VVAA: *Las Cortes Generales*. Vol. II. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 1987, pág. 954, nota 17).

parlamentarios «hablan de créditos durante la tramitación presupuestaria». Por último, considera que tampoco resulta admisible la interpretación del calificativo de «presupuestario» referido a los «créditos e ingresos», ya que las normas que regulan la elaboración de los proyectos de Ley de Presupuestos por el Gobierno «hablan también de créditos presupuestarios, entendiendo por tales los que figuran en el Presupuesto sin especificar si se trata de uno aprobado o en trámite»⁷⁷.

Ésta es, por otro lado, afirma la interpretación que resulta coherente con la «defensa de la dirección de la política económica por el Ejecutivo», pues, a su juicio, la libre modificación por las Cámaras de las magnitudes presupuestarias contenidas en el proyecto de Ley de Presupuestos impediría que el Gobierno ejerciera la dirección de la política económica, quedando obligado, sin embargo, a ejecutar la Ley de Presupuestos. De ahí que considere más apropiado que la oposición, en su caso, impugne los Presupuestos a través de la presentación de una enmienda a la totalidad, pero no que el proyecto de Presupuestos «se pueda desvirtuar» a través de enmiendas parciales que «alteren el equilibrio inicialmente propuesto por el Gobierno»⁷⁸.

Pese a tales argumentos, L. M^a CAZORLA PRIETO reconoce que en la doctrina prevalece «la postura defensora de la potestad de iniciativa de las Cámaras», es decir, la interpretación de que la facultad de enmienda prevista en el apartado primero del artículo 134 de la Constitución ha de ser interpretada en el sentido más amplio posible, dado que no existe previsión alguna en el ordenamiento jurídico que impida dicha interpretación⁷⁹, cuyos argumentos se basan, además de en la «defensa de las potestades parlamentarias», en la «inaplicabilidad» de los ejemplos de Derecho comparado al ordenamiento constitucional español, en el «escaso alcance» de las tesis gramaticales, susceptibles de ser interpretadas en sentido contrario

⁷⁷ VÍRGALA FORURIA, E.: «La Constitución y los Presupuestos Generales del Estado», en VVAA: *XV Jornadas de Estudio: El sistema económico en la Constitución española*. Vol. II. Madrid: Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones, 1994, pág. 1988.

⁷⁸ VÍRGALA FORURIA, E.: «La Constitución y los Presupuestos Generales del Estado». Op. cit., pág. 1889.

⁷⁹ CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Artículo 134», en GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la constitución*. Op. cit., nota 7, págs. 2024-2025.

y, en última instancia, en la «falta de vigencia» del artículo 19 de la Ley de Presupuestos para 1982⁸⁰, dada su eficacia anual, por lo que su prórroga agota sus efectos en los créditos presupuestarios, de modo que, «en todo caso tal obligación afectaba exclusivamente al Gobierno, sin que de ninguna manera pueda alterar la regulación constitucional en el punto»⁸¹.

De cualquier modo, a la vista de la práctica parlamentaria desarrollada, habría que subrayar que la conformidad del Gobierno requerida respecto de toda enmienda que implique aumento de gasto o disminución de ingresos presupuestarios, debería incluir también las llamadas «enmiendas “in voce”, transaccionales o de compromiso, que reiteradamente se han ido hurtando hasta ahora a tal obligación constitucional»⁸².

5. La presentación de enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos

a) Enmiendas que proponen «aumento de créditos»

Como se ha analizado en páginas anteriores, el artículo 111.1 RC exige la conformidad del Gobierno para la tramitación de aquellas enmiendas

⁸⁰ El artículo 19.3 de la Ley 44/1981, de Presupuestos Generales del Estado para 1982, afirmaba que «Durante el ejercicio de mil novecientos ochenta y dos el Gobierno queda obligado a no tomar y a oponerse a toda iniciativa legislativa o administrativa que suponga crecimiento del gasto público presupuestario, cuando no se produzcan y aprueben al mismo tiempo los recursos adicionales necesarios o las reducciones de gasto proporcionales con su debida especificación presupuestaria. Esta medida tendrá aplicación no sólo para los gastos a realizar en mil novecientos ochenta y dos, sino también en cualquier ejercicio futuro, de forma que queda garantizado el no crecimiento del gasto público para nuevas iniciativas no compensadas en sucesivos ejercicios» (BOE, núm. 310, de 28 de diciembre de 1981).

En relación con dicho precepto legal el «DICTAMEN sobre la interpretación de los artículos 111 y 126 del Reglamento del Congreso referentes a tramitación de enmiendas y proposiciones de ley que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos», reconoce que «la interpretación auténtica conduce a la idea de que la iniciativa parlamentaria está limitada, pero sólo en relación con el ejercicio presupuestario correspondiente, sin que se exija, por tanto, la conformidad del Gobierno para la tramitación de las iniciativas parlamentarias que se refieren a ejercicios posteriores» (*Revista de las Cortes Generales*, núm. 1. Primer cuatrimestre, 1984, pág. 181).

⁸¹ CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Artículo 134», en GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la constitución*. Op. cit., págs. 2024-2025.

⁸² CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Artículo 134», en GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la constitución*. Op. cit., págs. 2025-2026.

que supongan «aumento de los créditos o disminución de ingresos presupuestarios», trasladando la previsión constitucional contenida en el apartado 6 del artículo 134, con carácter general, a la presentación de enmiendas y sometiéndolas a la conformidad del Gobierno para su tramitación. Una exigencia que con carácter específicamente aplicable a la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos, es reiterada por el mismo texto legal en el apartado 4 del artículo 133 respecto de las enmiendas que supongan «minoración de ingresos».

Además, cuando se trata de enmiendas que supongan «aumento de créditos en algún concepto» y su presentación se refiera al proyecto de Ley de Presupuestos, el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 133.3) y el Reglamento del Senado (art. 149.2) exigen como requisitos para su admisión, «además de cumplir los requisitos generales», la propuesta de «una baja de igual cuantía en la misma sección», configurando así la denominada «enmienda compensada o financiada» o de «técnica constructiva», a través de la previsión de un requisito que carece de cobertura constitucional, planteando la duda acerca de si la conformidad del Gobierno para su tramitación constituye o no un requisito añadido a la compensación, en virtud de lo establecido en el artículo 111.1 RC.

En este sentido, se ha considerado que la aplicación del art. 134.6 CE al procedimiento presupuestario y la adición del requisito de la compensación cuando la enmienda proponga aumento de gastos, resulta inadecuada y carente de fundamento constitucional⁸³.

En efecto, más allá de la mera confusión respecto al criterio a adoptar por los órganos parlamentarios ante las enmiendas de esta naturaleza, la exigencia de compensación de las enmiendas que supongan aumento de créditos contenida en los Reglamentos parlamentarios puso de manifiesto su «contraposición» con la Constitución, con motivo de la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

En aquella ocasión, la Mesa de la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados acordó no admitir a trámite determinadas enmien-

⁸³ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 181.

das formuladas por el Grupo Socialista «que implicaban aumento del gasto sin proponer la baja correspondiente», al amparo del artículo 133.3 del Reglamento del Congreso. El escrito de impugnación del mencionado Grupo ante la Mesa de la Cámara alegaba, «además de otros extremos, la prevalencia de lo que prevé el artículo 134.6 de la Constitución, de mayor amplitud, sobre la exigencia parlamentaria». El escrito fue rechazado por la Mesa del Congreso de los Diputados y las enmiendas no fueron admitidas a trámite.

Del mismo modo, la Mesa de la Cámara, «con apoyo en el espíritu restrictivo que emana del artículo 134.3 del Reglamento del Congreso», rechazó también, en rectificación del criterio previo de la Mesa de la Comisión de Presupuestos que las admitió, dos enmiendas que proponían aumento de crédito en una sección sin ofrecer una baja equivalente en el conjunto del proyecto de Presupuestos. Una decisión bajo la cual, afirma el autor precitado, «bullía el criterio de que aun en este caso, debía proponerse, al hilo del precepto reglamentario aplicado analógicamente, la baja correspondiente en el conjunto del proyecto de Presupuestos».

El «problema» se volvió a plantear en el Senado, donde, sin embargo, «se le dio una solución distinta: la de admitir a trámite las enmiendas aunque no se conformaran con la correspondiente baja»⁸⁴. Esta circunstancia dio lugar a que la Presidencia del Senado dictara la «Resolución de la Presidencia de la Cámara, de conformidad con el número 5 del artículo 151 del Reglamento⁸⁵, resolviendo la controversia suscitada durante la tramitación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985».

En efecto, tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 134.5 y 6 de la Constitución, y 149 y 151 RS, además de la carta remitida por el Sr. Secretario de Estado para las Relaciones con las Cortes, dirigida al Presidente de la Cámara (José Federico de Carvajal) con fecha de 12

⁸⁴ CAZORLA PRIETO, L. M^a: *Las Cortes Generales ¿Parlamento contemporáneo?*. Madrid: Civitas, 1985, nota 153, págs. 140-141.

⁸⁵ Según el artículo 151.5 RS, «Corresponderá al Presidente del Senado la resolución de 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».

de diciembre, en la que comunicaba la «no oposición del Gobierno a la tramitación de las enmiendas presentadas al proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985», el Presidente del Senado reconocía que a los Presupuestos del Estado «se pueden presentar enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos», pues así se desprende de lo dispuesto en el artículo 134.6 de la Constitución.

Ello supone, afirma, la posibilidad de que «se presenten e inicien su tramitación este tipo de enmiendas, aunque para que ésta continúe, es decir, para que se discutan o incluyan en el dictamen de la Comisión o eleven al Pleno como votos reservados, se exige la conformidad del Gobierno», al que el precepto constitucional antes citado «le confiere el derecho de veto en los dos casos que se contemplan».

Ahora bien, del tenor literal del artículo 149 RS «parece desprenderse que para que una enmienda sea admitida a trámite», cuando suponga aumento de crédito «ha de proponerse en la misma una baja de igual cuantía en la Sección a la que aquella se refiere», por lo que, a juicio de la Presidencia, «de interpretar el expresado precepto por su tenor literal se violaría lo establecido en el número 6 del artículo 134 de la Constitución, ya que ni siquiera cabría la posibilidad de consultar al Gobierno sobre la conformidad para la tramitación de la misma, por cuanto habría de rechazarse de plano».

En opinión de la Presidencia, «un precepto reglamentario no puede ir en modo alguno contra lo establecido en la Constitución ni cercenar facultades al Gobierno», pero, además, «dicha norma va también en contra de lo establecido en el número 2 del artículo 151 del Reglamento, norma posterior y, por tanto, con poder derogatorio sobre el anterior, incluida en el mismo Capítulo, es decir, en aquel que trata del procedimiento presupuestario y por tanto referido específicamente a éste aunque, por la redacción sea también de aplicación a todo proyecto o proposición de ley».

La contradicción con el artículo 151.2 RS se funda, a juicio de la Presidencia, en que «si la enmienda que implicare aumento del gasto hubiere de ser rechazada de plano, no habría lugar al procedimiento que contemplan los números 2 y 3 del meritado Artículo 151. Pero es más, tal precepto habría de ser tenido por no puesto en cuanto a las enmiendas que supongan aumento de gasto sin la baja correspondiente, por cuanto nin-

guna enmienda al Presupuesto podría suponer dicho aumento y únicamente sería de aplicar este procedimiento en aquellas que supusieran una disminución de los ingresos».

Más específicamente, «una interpretación literal del Artículo 149.2 del Reglamento, en el sentido de desvincularlo de la intervención necesaria del Gobierno, en la admisibilidad de las enmiendas a trámite, conduciría inexorablemente a entender el Presupuesto en un sentido originario de puro equilibrio, tesis absolutamente superada largo tiempo ha», de ahí que, según interpreta la Presidencia, «la adición del Artículo 134, apartados 5 y 6 de la Constitución no se refiere simplemente a un sentido equilibrador del Presupuesto, sino a asignar al Gobierno la misión de definir cual sea ese mismo sentido, bien hacia el equilibrio absoluto, bien hacia el déficit mayor o menor», de tal modo que «será el Gobierno quien, en aras de su política económica y social generales y coincidente o no con las pretensiones de los respectivos Grupos Parlamentarios de las Cámaras, propondrá a éstas la traducción cuantificada de esa política económica y social, a fin de ser las Cortes Generales las que libremente decidan apoyar o no semejante cuantificación (Artículo 134.1 de la Constitución), con el solo obstáculo de la conformidad del Gobierno, en su caso. Porque es el Gobierno y no el Reglamento de la Cámara quien ha de determinar la mayor o menor equidistancia entre ingresos y gastos presupuestarios».

De este modo, en base a los argumentos expuestos, «interpretando el Reglamento», la Presidencia «resuelve»:

1º. 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 pueden ser presentadas y no deben rechazarse de plano».

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

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

4º. 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»⁸⁶.

En cualquier caso, aun cuando el Presidente del Senado hace uso de la específica facultad que le reconoce el apartado 5 del artículo 151 RS en relación con las competencias asignadas al mismo por el artículo 37. 7 y 8 RS, interpretando, junto con el Gobierno –según consta en la carta remitida por el Sr. Secretario de Estado– el artículo 134.6 de la Constitución⁸⁷, la regulación contenida en los artículos 133.3 RC y 149.2 RS constituye un supuesto en que «por vía reglamentaria se atempera lo que en principio parece amplía facultad de enmienda de las Cortes Generales en el debate del proyecto de ley de Presupuestos, a la vista del artículo 134.1 de la Constitución»⁸⁸.

En efecto, según los términos expresados en el artículo 133.3 RC, resulta evidente que la formulación constructiva de las enmiendas que propongan un aumento del gasto no excluye el cumplimiento de los requisitos generales, entre los que se encuentra la necesidad de contar con la conformidad del Gobierno para su tramitación y, de hecho, según afirma L. M^a CAZORLA PRIETO, «existe un uso interpretativo consolidado –de gran fuerza vinculante en el Derecho Parlamentario– del artículo 133.3 del Re-

⁸⁶ Agradezco muy sinceramente al Departamento de Archivo del Senado la remisión del contenido de esta Resolución.

⁸⁷ Por lo demás, como resulta conocido, las decisiones de la Presidencia de las Cámaras, denominadas «Resoluciones» en el Congreso de los Diputados y «Normas supletorias» en el Senado, «no se incorporan formalmente al respectivo Reglamento sino que se publican en el boletín Oficial de las Cortes Generales y se añaden como anexos a los mismos», planteando el problema del «posible exceso en el uso de estas facultades lo que conllevaría de hecho una reforma encubierta de los Reglamentos». A este respecto, el Tribunal Constitucional ha modificado su postura inicial respecto del control de constitucionalidad de tales decisiones, y de su «inicial negativa a entender de posibles recursos de amparo basados en ellas (Auto 183/1984, de 21 de marzo) se pasó a admitirlos a trámite aunque rechazando el amparo solicitado por entender que estas Resoluciones eran similares al propio Reglamento a efectos de su control de constitucionalidad. Matizada esta tesis en la STC 119/1990, de 21 de junio, la actual posición se consagra en la STC 44/1995, de 13 de febrero, en la que se concedió el amparo solicitado» (ALONSO DE ANTONIO, J. A. y ALONSO DE ANTONIO, A. L.: *Derecho parlamentario*. Barcelona: J. M. Bosch Editor, 2000, pág. 31).

⁸⁸ CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Artículo 134», en GARRIDO FALLA, F. (coord.): *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 1985, pág. 2021.

glamento, en virtud del cual se consulta al Gobierno, por lo que se admite implícitamente la necesidad de su conformidad»⁸⁹.

Todo ello, a pesar de que, como consecuencia de la tendencia a incluir en el proyecto de Ley de Presupuestos materias del más variado contenido, en opinión del autor precitado podrían diferenciarse dos supuestos de enmiendas que puedan suponer, directa o indirectamente, aumento de créditos. Por un lado, afirma, se encuentran aquellas «de las que derivaría una incidencia automática sobre un crédito presupuestario, al ser la materia enmendada definidora del concepto presupuestario correspondiente», para las cuales sería de aplicación «la regla del artículo 134.6 de la Constitución», es decir, la exigencia de la conformidad del Gobierno para su tramitación.

Pero, de otro lado, existen «otras enmiendas que se refieren a materias abordadas en el proyecto de ley de presupuestos, que no son estrictamente presupuestarias», en relación con las cuales, afirma, «no parece que tenga sentido» aplicarles las reglas restrictivas de las enmiendas a la Ley de Presupuestos, sino que «procede aplicar la normativa general», máxime cuando en el proyecto de Ley de Presupuestos se pueden regular «instituciones que podrían tener su tratamiento en otro cuerpo legislativo distinto de la Ley de Presupuestos». En tales supuestos, «el análisis separado de una enmienda puede ofrecer dudas sobre si de su aplicación se derivaría o no un aumento de créditos, pero la certeza sobre la existencia de tal aumento sólo puede obtenerse a partir de las cifras en que se tradujera la aplicación de la enmienda y del conjunto de la regulación»⁹⁰.

En todo caso, en relación con el requisito de la «compensación», M^a A. GARCÍA MARTÍNEZ considera necesario distinguir entre las enmiendas «referidas al estado de créditos del proyecto de Ley de Presupuestos y las presentadas en relación con su articulado», estimando que sólo las prime-

⁸⁹ CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Las Cortes Generales ante los proyectos de ley de presupuestos generales del Estado». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 3. Tercer cuatrimestre 1984, pág. 83.

⁹⁰ CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Artículo 134», en GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la Constitución*. Op. cit., págs. 2022-2023.

ras deben ser compensadas, requisito que no habría de exigirse a las segundas⁹¹.

En definitiva, la regulación reglamentaria que venimos analizando ha sido considerada una «autolimitación claramente rechazable, en materia presupuestaria, de las propias Cámaras», a juicio de M. A. MARTÍNEZ LAGO⁹², además de no clarificar, en la práctica, la propia tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos.

Así lo demuestra, por ejemplo, la intervención del Sr. Presidente de la Comisión de Presupuestos (Diputado Martín Villa), durante la discusión del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1991, al explicar los criterios que motivaron las decisiones de la Mesa de la Comisión respecto de la admisión o no de las enmiendas. En dicha ocasión, afirmaba, «se ha admitido la práctica totalidad de las enmiendas», de modo que en aquellas en las que «la Mesa se encontraba con dificultades importantes, como las que suponían incremento de gastos en alguna sección a costa de disminuciones de gastos en otras secciones, todas ellas han sido sometidas a la consideración del Gobierno», aunque «pudiera suceder—casi con toda probabilidad sucederá— que avancen las deliberaciones de esta Comisión sin conocer el criterio del Gobierno». En tal caso, «de acuerdo con precedentes anteriores, y de acuerdo con el sentido común, someteremos a discusión y a votación esas enmiendas».

En el caso de aquellas otras «en las que las señoras y señores Diputados y los Grupos Parlamentarios planteaban enmiendas que suponían incremento de gasto sin que correlativamente se señalara una disminución del mismo, no ya en la misma sección, sino ni siquiera en sección distinta», reconocía que «han sido las únicas rechazadas por la Mesa», aun-

⁹¹ GARCÍA MARTÍNEZ, M^a A.: «Las enmiendas en el procedimiento presupuestario». Op. cit., pág. 161.

⁹² MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 184.

En el mismo sentido se pronuncian, entre otros, CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Las Cortes Generales ante los proyectos de ley de presupuestos generales del Estado». Op. cit., pág. 83; «Artículo 134», en GARRIDO FALLA, F. (COORD.): *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 1985, pág. 2021, y GARCÍA MARTÍNEZ, M^a A.: «Las enmiendas en el procedimiento presupuestario», en VVAA: *I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid: Parlamento y Presupuestos*. Madrid: Asamblea de la Comunidad de Madrid, 2002, pág. 160.

que en relación con ese tema, advertía que «hay uno o dos recursos planteados ante la Mesa de la Cámara», de manera que «si la respuesta de la Mesa de la Cámara estuviera en poder de la Mesa de la Comisión antes de que deliberara, explicara o defendiera la enmienda en cuestión por parte de la Comisión, actuaríamos de acuerdo con el criterio de la Mesa de la Cámara», pero si el criterio de ésta «no lo conociéramos, la someteríamos a votación previamente a la discusión correspondiente».

Por último, afirmaba el Sr. Presidente de la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados, otras enmiendas «que suponen incremento de gasto con cargo a la Sección 31, gastos de los distintos Ministerios», aunque «la suma de las enmiendas, medida en millones de pesetas, es muy superior al conjunto del montante de la Sección correspondiente, serán votadas y deliberadas de acuerdo con la aceptación hecha por la Mesa de la Comisión»⁹³.

b) *Enmiendas que proponen «minoración de ingresos»*

El requisito de la conformidad del Gobierno para su tramitación es el único exigido por el artículo 133.4 RC para las enmiendas formuladas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan «minoración de ingresos», en aplicación, «por muy controvertida que sea», del artículo 134.6 CE a la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos⁹⁴.

Sin embargo, el Reglamento del Senado no contempla ninguna previsión específica respecto de las mismas, a diferencia de la regulación expresa de las enmiendas que supongan «aumento de créditos en algún concepto» que, como se ha visto en páginas anteriores, realiza el artículo 149.2 del citado texto legal.

Una «omisión» del Reglamento del Senado que podría explicarse como una decisión consciente de la Cámara, al considerar, junto a la ma-

⁹³ CORTES GENERALES. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Presupuestos. IV Legislatura. Año 1990. Núm. 170. Sesión núm. 19, celebrada el martes, 13 de noviembre de 1990, págs. 5105-5106.

⁹⁴ GARCÍA MARTÍNEZ, M^a A.: «Las enmiendas en el procedimiento presupuestario». Op. cit., pág. 160.

yoría de la doctrina, que resulta innecesaria la regulación de las enmiendas de este carácter, habida cuenta de que, según establece el artículo 150.1 del citado texto legal, el debate del Presupuesto no se extiende al estado de previsión de ingresos.

En efecto, en relación con tales enmiendas, se ha estimado que sólo cabe identificar las referidas al articulado del proyecto de Ley de Presupuestos y no las relativas al estado de ingresos⁹⁵, ya que el estado de ingresos constituye una «mera previsión» que no es objeto de discusión parlamentaria durante la aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos, tal y como se desprende de los artículos 134.2 RC y 150.1 RS.

De hecho, en opinión de F. SAINZ DE BUJANDA, el artículo 133.4 RC «tiene poco sentido», porque, de acuerdo con el artículo 134.2 del mismo texto legal, el debate del Presupuesto se refiere, exclusivamente, «al articulado y al estado de autorización de gastos», pero no es objeto de debate el estado de previsión de ingresos, de ahí que considere que no cabe la presentación de enmiendas que postulen la disminución de los mismos. Por este motivo, afirma, «se ha pensado que el precepto reglamentario va referido, exclusivamente, al “articulado”, pero no al estado de previsión», considerando, en última instancia, que la fórmula utilizada por el artículo 133.4 RC resulta «inadecuada», de ahí que postule «su supresión en una futura reforma o, como fórmula alternativa, un cambio sustancial en la redacción que acoja las ideas que acabamos de exponer»⁹⁶.

No obstante, el problema que se plantea respecto de las enmiendas de esta naturaleza proviene de la determinación del punto de referencia res-

⁹⁵ MONTEJO VELILLA, S.: «Aspectos del debate presupuestario de los Presupuestos para 1984». *Hacienda Pública Española*, núm. 85, 1983, pág. 132.

En el mismo sentido se pronuncian, entre otros, MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 187; CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Las Cortes Generales ante los proyectos de ley de presupuestos generales del Estado». Op. cit., 84 y GARCÍA MARTÍNEZ, M^a A.: *Las enmiendas en el procedimiento presupuestario*. Op. cit., pág. 160.

⁹⁶ SAINZ DE BUJANDA, F.: «El poder financiero de las Cortes Generales: aspectos constitucionales del Presupuesto del Estado», en VVAA: *Las Cortes Generales*. Vol. I. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 1987, págs. 298-299.

pecto del cual se considera que se produce la minoración de ingresos propuesta.

En este sentido, se ha admitido que únicamente deben estimarse aquellas enmiendas al articulado cuyas propuestas «aspiren a dejar por debajo de la regulación vigente en ese momento los elementos determinantes de la cuantía de la deuda tributaria»⁹⁷, es decir, aquellas enmiendas que alteren la cuantía del estado de ingresos vigente en el momento en que se tramita el proyecto de Ley de Presupuestos, y no aquellas que afecten a la previsión de los mismos contenida en dicho proyecto de Ley.

Una interpretación que, si bien resulta «razonable, en aras a salvaguardar la intervención del Congreso y del Senado», sin embargo, no coincide con la práctica seguida a este respecto, donde «se fija como punto de referencia el nivel de ingresos del proyecto de Presupuestos que se discute», de tal modo que son consultadas al Gobierno aquellas enmiendas que propongan el mantenimiento de los tipos vigentes y no los del proyecto, lo que conduce, «a cercenar las facultades de control parlamentario», además de ser «perjudicial» para el desarrollo del control presupuestario por la Cámara⁹⁸.

Asimismo, suele ser común reconocer, que las modificaciones en el articulado por vía de enmienda afectan a los «recursos», entendidos como «institutos jurídicos generadores de ingresos, pero no los ingresos propiamente dichos», pudiendo producirse la circunstancia de que la reducción de los elementos de cuantificación de un recurso, como es el caso de la base imponible o el tipo de gravamen, puede no llevar aparejada, necesariamente, una disminución de los ingresos⁹⁹.

Una discordancia entre la interpretación doctrinal y la «praxis parlamentaria» que proviene de la consideración por aquella de la distinta pro-

⁹⁷ RECODER DE CASSO, E.: «Iniciativa legislativa presupuestaria». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 18, 1983, págs. 159-160.

⁹⁸ CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Las Cortes Generales ante los proyectos de ley de presupuestos generales del Estado». Op. cit., pág. 85.

⁹⁹ SAINZ DE BUJANDA, F.: «El poder financiero de las Cortes Generales: aspectos constitucionales del Presupuesto del Estado». Op. cit., págs. 298-299.

yección de las magnitudes económicas «reales» y de las «previsibles» como rasgo que debe singularizar el procedimiento presupuestario¹⁰⁰.

Por su parte, en el caso de las proposiciones de ley, la exigencia de la conformidad del Gobierno constituye un requisito para su tramitación si implicaran «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» (artículos 126.2 RC y 151.1 RS).

Por último, en la regulación reglamentaria habría que subrayar que el artículo 126.3 RC establece que «transcurridos treinta días sin que el Gobierno 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», mientras que el artículo 151.3 RS se recoge un plazo máximo de diez días para que el Gobierno se pronuncie, transcurrido el cual «se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad con que prosiga la tramitación», disponiendo, asimismo, que «la no conformidad deberá ser motivada».

Una regulación en la que se ha destacado el hecho de que mientras que el Reglamento del Congreso exige en relación con las enmiendas que la respuesta del Gobierno sea razonada, «nada se dice respecto de las proposiciones de ley», debiendo entenderse que, en ambos casos, el Gobierno deberá razonar su criterio¹⁰¹.

c) *El requisito de la conformidad del Gobierno*

De cualquier modo, tanto las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos que supongan «minoración de ingresos» como, en su caso, las enmiendas a cualquier otro proyecto de ley que propongan un «aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios» se encuentran sometidas, como anteriormente se mencionaba, al requisito de la conformidad del Gobierno para su tramitación, también denominado «veto presupuestario».

¹⁰⁰ GARCÍA MARTÍNEZ, M^a A.: «Las enmiendas en el procedimiento presupuestario». Op. cit., pág. 160.

¹⁰¹ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*. Op. cit., págs. 166-167.

Una conformidad del Gobierno que también se exige, como se ha podido comprobar en páginas anteriores, respecto de las proposiciones de ley que, en todo caso, y al margen de su contenido, de acuerdo con lo establecido en el artículo 126.2 RC, se remiten al Gobierno para que «manifieste su criterio respecto a la toma en consideración»¹⁰².

A través de este mecanismo, afirman J. GARCÍA MORILLO y P. PÉREZ TREMPs que se persigue «un objetivo manifiesto», el de «asegurarse» de que el Ejecutivo «podrá realizar su función de ejecutar el Presupuesto y de que no se verá perturbado en tal función por decisiones de las Cámaras que, al margen de lo dispuesto en el Presupuesto, pueden resultar nocivas para el recto cumplimiento de la política prevista»¹⁰³.

Porque, en definitiva, si el Ejecutivo es «responsable ante la Cámara y ante el electorado, de la política», resulta congruente que se le asignen «los instrumentos necesarios para hacer frente a tal responsabilidad y, entre ellos, los mecanismos de defensa previstos para evitar cualesquiera desviaciones» que se quisieran introducir en la misma por parte de las Cámaras¹⁰⁴.

Esta actuación del Gobierno no se configura, constitucional y legalmente, como una «mera manifestación de opinión, a ser tomada en cuenta, o no, por quien proceda». Se trata, a juicio de los autores, de una «auténtica facultad de veto» frente a este género de iniciativas parlamentarias¹⁰⁵.

No obstante, en relación con la conformidad del Gobierno a las enmiendas a las que se ha hecho referencia, se han planteado ciertas dudas acerca de la naturaleza jurídica que reviste el acto del Gobierno a través

¹⁰² Mientras en el artículo 126.2 RC se afirma que se remiten al Gobierno para que «manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no a la tramitación», en el artículo 151.1 RS se afirma únicamente que el Gobierno ha de poder «manifestar su conformidad o disconformidad con su tramitación».

¹⁰³ GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMPs, P.: «Legislativo vs. Ejecutivo autónomos: El problema del control del "veto presupuestario"». Op. cit., pág. 17.

¹⁰⁴ GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMPs, P.: «Legislativo vs. Ejecutivo autónomos: El problema del control del "veto presupuestario"». Op. cit., págs. 17-18.

¹⁰⁵ GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMPs, P.: «Legislativo vs. Ejecutivo autónomos: El problema del control del "veto presupuestario"». Op. cit., pág. 19.

del cual manifiesta su conformidad o disconformidad con la tramitación de la enmienda o proposición de ley que le haya sido consultada.

Con intención de resolver tales dudas, el «Dictamen sobre la interpretación de los artículos 111 y 126 del Reglamento del Congreso referentes a la tramitación de enmiendas y proposiciones de ley que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos», ha considerado «que esta facultad del Gobierno no está limitada por la calificación previa que pueden hacer las Cámaras». Sin embargo, ello no quiere decir que las Cámaras «no estén obligadas a poner en conocimiento del Gobierno y solicitar la conformidad o disconformidad de éste», sino que, por el contrario, las Cámaras «deben poner en conocimiento del Gobierno la iniciativa financiera que, a su juicio, implica aumento de gastos o disminución de ingresos y deben esperar a que tal conformidad se manifieste (incluso de forma tácita), sin perjuicio de que el Gobierno autónomamente pueda apreciar que una determinada iniciativa no comunicada se encuentra dentro de los límites del artículo 134.6».

Como se afirma en el Dictamen mencionado, «en este caso, ni las Cámaras ni el Gobierno pueden actuar discrecionalmente». Las primeras «deben remitir las iniciativas al Gobierno y éste debe decidir sobre ellas». Esta decisión «que puede ser tácita, dado el silencio positivo que establece el Reglamento del Congreso, debe, como ha señalado la doctrina (CAZORLA PRIETO), ser expresa y motivada en el supuesto de disconformidad para la tramitación». Por tanto, «no puede decirse (...) que la carga de calificar las iniciativas parlamentarias corresponde sólo al Gobierno. Sólo al Gobierno corresponde dar la conformidad, pero la calificación inicial corresponde a las Cámaras o al Gobierno»¹⁰⁶.

Sin embargo, la referencia contenida en el Dictamen respecto a que «no puede decirse (...) que la carga de calificar las iniciativas parlamentarias corresponde sólo al Gobierno», resulta claramente contradictoria con la opinión expresada por M^a A. GARCÍA MARTÍNEZ, para quien «no cabe

¹⁰⁶ «DICTAMEN sobre la interpretación de los artículos 111 y 126 del Reglamento del Congreso referentes a tramitación de enmiendas y proposiciones de ley que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 1. Primer cuatrimestre, 1984, pág. 181. Op. cit., págs. 184-185.

hablar en ningún caso de calificación de las enmiendas por parte del Gobierno».

En efecto, según precisa la autora citada, «la calificación de las enmiendas la realizan los órganos parlamentarios correspondientes (Mesa de la Comisión, Ponencia), determinando qué enmiendas tienen que ser remitidas al Gobierno para que éste manifieste su criterio». El Gobierno deberá pronunciarse en los plazos previstos por los artículos 111.3 RC (quince días) y 151.3 RS (diez días), debiendo ser motivada su respuesta en caso de no conformidad e interpretándose el silencio en sentido positivo a la tramitación de la enmienda. Desde luego, la actividad del Gobierno consistente en la prestación o no de su conformidad a la tramitación, no implica nunca una calificación de la enmienda sino, en todo caso, una «condición suspensiva» para la tramitación de estas enmiendas, pero que «se diferencia netamente de la calificación»¹⁰⁷.

En este sentido, desde el punto de vista estrictamente constitucional no se puede compartir la opinión de P. J. PÉREZ JIMÉNEZ quien consideraba que «esta facultad establecida en beneficio del Gobierno tiene como contrapartida la carga de calificar las iniciativas que implican aumento de gasto o minoración de ingresos», de tal modo que, en su opinión, «quien debe decidir si una enmienda o proposición reúne los requisitos para el ejercicio de la facultad es el órgano a favor del cual está establecida». Esta interpretación, como reconocía el propio autor, «excluye cualquier obligación por parte de las Cámaras de calificar enmiendas o proposiciones de Ley y de examinar si tienen o no incidencia financiera», considerando que un «problema distinto (...) es que los órganos de las Cámaras faciliten la tarea haciendo una labor de calificación a la cual el Gobierno no tiene por qué ajustarse». En definitiva, estimaba que «el Gobierno es el único que puede invocar el artículo 134.6 y es el órgano que puede prestar la conformidad; por tanto, al ser el único interesado en el ejercicio de la facultad, debe ser también quien asuma la carga de calificar e invocar la aplicación del precepto»¹⁰⁸.

¹⁰⁷ GARCÍA MARTÍNEZ, M^a A.: «Las enmiendas en el procedimiento presupuestario». Op. cit., pág. 163.

¹⁰⁸ PÉREZ JIMÉNEZ, P. J.: «Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española». *Revista de Derecho Político*, núm. 9, Primavera 1981, pág. 152.

Desde luego, parece «lógico» que la enmienda o proposición de ley «reflejara adecuadamente sus efectos presupuestarios», debiendo recibir al efecto la conformidad del Gobierno, pero si a pesar de su repercusión presupuestaria «la medida legislativa no contuviera alusión directa a ellos», cabría interpretar que el Gobierno habría de prestar su conformidad, aunque fuera anticipadamente, con el fin de evitar la constatación posterior de la necesidad de realizar una modificación presupuestaria¹⁰⁹.

Una posibilidad, esta última, que parece poco probable que se produzca en la práctica, habida cuenta de que el apartado 4 del artículo 111 RC prevé la posibilidad de oposición del Gobierno a una enmienda que ya ha iniciado su tramitación, por no haber sido consultado en su momento¹¹⁰. En tal supuesto, el Gobierno tampoco realiza una calificación de tales enmiendas, sino que se trata de la realización de un trámite —el de «consulta»—, no realizado «en el momento procesal correcto», razón por la que el Gobierno reclama «su derecho a oponerse», lo que no significa en modo alguno calificar la enmienda, «que ya fue calificada, bien o mal, en su momento por el órgano parlamentario competente».

Porque, en definitiva, resulta «absolutamente improcedente plantear que un documento parlamentario pueda ser calificado por un órgano ajeno a la Cámara y, necesitada o no de la conformidad del Gobierno para tramitarse, una enmienda es siempre un documento parlamentario»¹¹¹.

En la lógica de las más estrictas técnicas del Derecho Constitucional y Parlamentario, esta opinión se encuentra avalada, además, por la «Resolución de la Presidencia sobre normas que regulan la calificación de los escritos de enmiendas presentadas a textos legislativos», aprobada en 1983. La Resolución, dictada «considerando la insuficiencia de las normas que regulan la calificación de los escritos de enmienda presentados a tex-

¹⁰⁹ MENÉNDEZ MORENO, A.: *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*. Valladolid: Lex Nova, 1988, pág. 133.

¹¹⁰ En opinión de A. MENÉNDEZ MORENO, esta posibilidad implica que «el Gobierno no está vinculado a la decisión que adopte la Ponencia del Congreso respecto a la selección de enmiendas que decida remitirle» («La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado». Op. cit., pág. 138).

¹¹¹ GARCÍA MARTÍNEZ, M^a A.: «Las enmiendas en el procedimiento presupuestario». Op. cit., pág. 163.

tos legislativos y en uso de las facultades que le confiere el artículo 32 del Reglamento de la Cámara, previo acuerdo favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces», acordó 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». Contra dicho acuerdo de calificación de la Mesa de la Comisión «el Diputado o Grupo Parlamentario enmendante podrán interponer reclamación ante la Mesa de la Cámara»¹¹².

Una decisión que, sin embargo, no ha recibido una opinión positiva unánime de la doctrina, como ocurre cuando M. A. MARTÍNEZ LAGO estima «acertada» la decisión de «atribuir a la Mesa de la Comisión esa tarea calificadora» desde el punto de vista de «los múltiples problemas que plantea su atribución a la Ponencia», pero considera «inapropiada la vía elegida para conferir a la Mesa de la Comisión esa obligación, puesto que con ello se produce, sin señalarlo expresamente, una modificación de lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de los Diputados, a todas luces superior a la Resolución que pueda dictar el Presidente de dicha Cámara», estimando, en última instancia, que ningún órgano parlamentario debe calificar las enmiendas con el fin de averiguar si poseen repercusiones financieras, debiendo limitarse a trasladar todas al Gobierno para que sea éste, razonadamente, el que muestre su parecer sobre el asunto.

En todo caso, dado que «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, se atribuye al Gobierno la capacidad “de rechazar la enmienda”, 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»¹¹³.

Sin embargo, en opinión de M^a A. GARCÍA MARTÍNEZ, se puede entender que tanto el Presidente como la Mesa del Congreso podrían tener faculta-

¹¹² Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, núm. 10-I. Serie H, de 25 de enero de 1983.

¹¹³ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Los límites a la iniciativa legislativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1990, pág. 168.

des para intentar solucionar una posible controversia a este respecto, en el sentido en que se prevé en el artículo 151. 5 del Reglamento del Senado¹¹⁴, aunque autores como P. J. PÉREZ JIMÉNEZ van más allá y estiman que, en el caso de que las Cámaras debatieran y aprobaran una enmienda o proposición respecto de la que el Gobierno haya negado su conformidad, éste estaría legitimado, «de acuerdo con el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra la ley aprobada, con inobservancia del artículo 134.6 de la Constitución»¹¹⁵.

Más específicamente, analizando el contenido de esta «facultad de veto» del Gobierno, J. GARCÍA MORILLO y P. PÉREZ TREMPs diferencian en su seno dos elementos. De un lado, la concurrencia de una circunstancia de carácter objetivo: el «aumento de créditos» o la «disminución de ingresos». De otro, la decisión «discrecional» del Gobierno de prestar o no su conformidad ante la concurrencia de la circunstancia objetiva antes mencionada, ejerciendo, en caso de negar su conformidad, el «veto presupuestario»¹¹⁶.

Esta configuración del «veto presupuestario» explica que los Reglamentos Parlamentarios «impongan la obligación de motivar la interposición del veto» (art. 111.3 RC). Una motivación en la que el Gobierno debe justificar «mínimamente» el efecto presupuestario previsto por la enmienda o proposición vetada, estando condicionada la mayor o menor profusión de la motivación en función de la «mayor o menor obviedad del efecto presupuestario».

De cualquier modo, la exigencia de motivación «no implica margen de apreciación para el destinatario de la oposición a tramitar la correspon-

¹¹⁴ GARCÍA MARTÍNEZ, M^a A.: *El procedimiento legislativo*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1987, pág. 253.

El mencionado precepto reglamentario establece: «Corresponderá al Presidente del Senado la resolución de 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».

¹¹⁵ PÉREZ JIMÉNEZ, P. J.: «Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española». Op. cit., pág. 158.

¹¹⁶ GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMPs, P.: «Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del "veto presupuestario"». Op. cit., pág. 20.

diente enmienda o proposición, sino solamente un elemento general de todos los actos de los poderes públicos», que debe predicarse, «fundamentalmente», respecto del «dato objetivo y técnico» y que permitirá, en su caso, el control jurisdiccional.

Ello no impide, sin embargo, a juicio de los autores, que también puedan expresarse los «motivos políticos de la decisión de vetar», aunque en este caso, sólo desplegará efectos «en el terreno político, no en el jurídico»¹¹⁷.

Diferenciados en tales términos los elementos del «veto presupuestario», los autores citados sitúan la resolución de las posibles controversias entre el Gobierno y las Cortes Generales respecto del mismo, en el marco del «conflicto de atribuciones» regulado en los artículos 73 y siguientes de la LOTC¹¹⁸.

Desde luego, este sería un supuesto de conflicto entre el Gobierno y una de las Cámaras que podría ser «planteable ante el Tribunal Constitucional», como afirman J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO PÉREZ, pero, en su opinión, «difícilmente se puede dar en la práctica, porque para ello se requeriría que la mayoría de la Cámara se pronunciase explícitamente contra la pretensión del Gobierno», y esto es «literalmente imposible» si el Gobierno cuenta con mayoría absoluta en la misma. Y aun en el caso de que no tuviera dicha mayoría, «la cuestión difícilmente se planteará porque el conflicto se produce no entre el Gobierno y la Cámara, sino entre el Gobierno y el grupo parlamentario (o los diputados o senadores) que pre-

¹¹⁷ GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMPs, P.: «Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del "veto presupuestario"». Op. cit., pág. 23.

¹¹⁸ GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMPs, P.: «Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del "veto presupuestario"». Op. cit., pág. 24.

No obstante, en opinión de J. M. SERRANO ALBERCA, en el supuesto de que las Cámaras «decidieran no aceptar la disconformidad del Gobierno, no hay que olvidar que éste puede plantear a las Cámaras un conflicto de competencias o la cuestión de inconstitucionalidad de la ley que se apruebe incorporando la iniciativa rechazada. El conflicto de competencias, basado en los artículos 59.3 y 73 de la Ley del Tribunal Constitucional, se podría plantear por el Gobierno que tiene atribución constitucional de negar la conformidad y la cuestión de inconstitucionalidad, basada en el artículo 27 de la Ley del Tribunal, sólo podría plantearse una vez aprobada la Ley que incorpora la iniciativa» («La iniciativa legislativa en materia financiera: conflictos entre el Gobierno y el Parlamento». Presupuesto y Gasto Público, núm. 15, 1983, págs. 119-120).

sentan la proposición de ley o la enmienda», de tal modo que, concluyen, si surge el conflicto, «no existe ningún mecanismo reglamentario que permita arbitrarlo»¹¹⁹.

6. La reserva al Pleno de las Cámaras de la «aprobación» de la Ley de Presupuestos

A diferencia de la regulación contenida en los Reglamentos provisionales, como se ha podido observar en páginas anteriores, el artículo 134.4 RC prevé la celebración de un «debate final» de los Presupuestos Generales del Estado «en el Pleno de la Cámara» que, según el mismo precepto, «se desarrollará diferenciando el conjunto del articulado de la ley y cada una de sus Secciones», una precisión no recogida en los Reglamentos provisionales, donde tras el debate de totalidad y el de las enmiendas que implicasen la impugnación completa de una sección se preveía la discusión del «texto articulado» y, a continuación, el de «las enmiendas y votos particulares presentados a cada sección y capítulo».

Por su parte, el artículo 150.2 RS especifica que «el debate en sesión plenaria se iniciará con un turno sobre la totalidad, en el que podrán intervenir los Portavoces de todos los Grupos», sometiéndose seguidamente a discusión los votos particulares mantenidos en Comisión. Estamos, por tanto, ante el debate posterior al estudio en Comisión, que, en todo caso, se ha de celebrar con carácter obligado cuando se hayan presentado «enmiendas o propuestas de veto» al «texto legislativo remitido por el Congreso de los Diputados»¹²⁰, por lo que el contenido del artículo 150.2 RS mencionado, en la práctica, supone una reiteración de lo establecido con carácter general para la «deliberación en el Pleno de la Cámara», pero también una alteración del trámite parlamentario de deliberación en el mismo, por cuanto en el artículo 120.1 RS se establece que el debate «comenzará» por la presentación del dictamen de la Comisión por el repre-

¹¹⁹ SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A.: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Op. cit., pág. 204.

¹²⁰ Así se puede entender, «a sensu contrario», del contenido del artículo 107.3 RS, que establece: «En el supuesto de que no se presenten enmiendas o propuestas de veto, el proyecto o proposición de ley pasará directamente al Pleno».

sentante designado por ésta¹²¹, siendo el siguiente párrafo el que afirma que, «en todo caso, procederá un turno a favor y otro en contra sobre la totalidad, más la intervención de los Portavoces de los Grupos parlamentarios que lo deseen»¹²².

Una regulación específica que no deja de llamar la atención respecto a la regulación del «procedimiento legislativo ordinario», por cuanto, al resultar tan taxativa la literalidad del artículo 150.2 RS podría plantearse la duda sobre si era voluntad del legislador reglamentario cercenar la presentación de «propuestas de veto» al proyecto de Ley de Presupuestos, aunque el artículo 149.1 RS especifica que «si una enmienda implicase la impugnación completa de una sección se tramitará como una propuesta de veto», y no parece que las facultades otorgadas a la Presidencia de la Cámara en el apartado siguiente del mismo artículo¹²³ permitan albergar dudas sobre la posibilidad de presentación de «propuestas de veto», por lo que se ha de acudir a la consideración de la regulación del «procedimiento legislativo ordinario» como subsidiaria de la establecida para «el procedimiento presupuestario» en el artículo 148.2 RS.

En tal sentido, no se puede olvidar que en la ordenación sistemática del debate en el Pleno del «procedimiento legislativo ordinario» se regula inicialmente el debate «sobre la totalidad» (artículo 120 RS), a continuación el debate sobre las «propuestas de veto» (artículo 121 RS) y, por último, el de los votos particulares, si los hubiere (artículo 123 RS), y la subsidiariedad de este procedimiento legislativo debe hacer prevalecer el contenido del artículo 107.1 RS, donde se afirma que, una vez presentado el proyecto o proposición de ley, «los Senadores o los Grupos parlamentarios podrán presentar enmiendas o propuestas de veto» en el plazo de diez

¹²¹ Afirma el artículo 120.1 RS: «El debate en el Pleno comenzará por 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, para su debido reconocimiento e ilustración, de las actuaciones y de los motivos inspiradores del dictamen formulado».

¹²² En efecto, el artículo 120.2 RS establece: «En todo caso, procederá un turno a favor y otro en contra sobre la totalidad, más la intervención de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios que lo deseen».

¹²³ El artículo 150.3 RS dispone: «No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, el Presidente podrá adoptar para la discusión la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto».

días, máxime cuando se encuentran expresamente previstas las primeras y no existe ningún tipo de prohibición explícita reglamentaria para las segundas en los preceptos que regulan el trámite parlamentario del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Es más, del reiterado carácter subsidiario del «procedimiento legislativo ordinario» cabe deducir que si en el mismo, la dicción del artículo 120.1 RS resulta taxativa cuando afirma que el debate en el Pleno «comenzará por la presentación del dictamen» y en el siguiente artículo se regula específicamente el debate plenario en el supuesto de presentación de «propuestas de veto»¹²⁴, por el mismo razonamiento lógico, lo taxativo de la redacción del artículo 150.2 RS, al afirmar que el debate en sesión plenaria «se iniciará» con un turno «sobre la totalidad», tampoco ha de ser obstáculo para que puedan ser presentadas «propuestas de veto» con ocasión del debate del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Una interpretación en sentido contrario a esta posibilidad supondría una restricción que no tiene soporte específico en precepto alguno del Reglamento del Senado y que, en consecuencia, haría superflua la remisión contenida en el artículo 148.2 RS a la subsidiariedad del «procedimiento legislativo ordinario».

En cualquier caso, tales disposiciones deben considerarse exactamente congruentes con la expresa prohibición contenida en el artículo 75.3 del Texto Constitucional, en virtud de la cual ha de entenderse que la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado corresponde exclusivamente a los Plenos de ambas Cámaras, de ahí que, en opinión de A. GARRORRENA MORALES, el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado aparezca configurado por la Constitución como uno de los ámbitos sujetos a «reserva a leyes de Pleno»¹²⁵.

¹²⁴ El artículo 121.3 RS afirma, precisamente, que el debate de las «propuestas de veto excluirá el previsto en el apartado segundo del artículo anterior», que, como se ha mencionado establece la existencia de «un turno a favor y otro en contra sobre la totalidad, más las intervenciones de los Grupos parlamentarios que lo deseen», al haber regulado el debate de tales «propuestas de veto» en los dos párrafos anteriores del artículo 121.

¹²⁵ GARRORRENA MORALES, A.: *El lugar de la ley en la Constitución española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pág. 65, nota 17.

Concretamente, el apartado 2 del artículo 75 de la Constitución establece: «Las Cámaras podrán delegar en las Comisiones Legislativas Permanentes la aprobación de proyectos o proposiciones de ley. El Pleno podrá, no obstante, recabar en cualquier momento el debate y votación de cualquier proyecto o proposición de ley

Un concepto que, en opinión del autor precitado, se refiere a una «acepción parcial» del concepto de «reserva de ley», en tanto que hace referencia a una «reserva» de las «condiciones formales» referidas a un ámbito específico en un supuesto concreto, pudiendo calificarse como concepto impropio de «reserva», en tanto que, a su juicio, sólo podemos hablar en este caso de «reserva» a condición de que «no olvidemos que, al hacerlo, estamos hablando del «ámbito reservado a unas concretas determinaciones formales» y nada más»¹²⁶.

Precisamente explicando el sentido y la trascendencia de las «reservas de ley» en un «Estado estructurado sobre el principio democrático», I. DE OTTO establecía como significado propio de las «reservas de ley», su condición de «mandatos constitucionales al legislador» para establecer por sí mismo la regulación, ya que la consecuencia de la reserva es que la potestad legislativa deviene «irrenunciable» en la materia sobre la que ésta recae, lo que significa, desde la perspectiva institucional, que las «reservas de ley» son vistas como «reservas de Parlamento», es decir, como «atribuciones de la materia al órgano parlamentario»¹²⁷, a través de las cuales se pretende garantizar que la regulación de ciertas materias se realice a través del procedimiento legislativo»¹²⁸.

que haya sido objeto de esta delegación». Por su parte, el apartado 3 del mismo precepto constitucional afirma: «Quedan exceptuados de lo dispuesto en el apartado anterior la reforma constitucional, las cuestiones internacionales, las leyes orgánicas y de bases y los Presupuestos Generales del Estado».

¹²⁶ GARRORRENA MORALES, A.: *El lugar de la ley en la Constitución española*. Op. cit., págs. 64-65 y nota 17.

Tales matizaciones acerca de la utilización de la expresión «reserva» también se hacen extensibles, con carácter general, a todos los supuestos de «especificación constitucional de la "forma" o modo de producción de la ley que corresponde a determinados supuestos», dirigida a «eliminar la intercambiabilidad universal de las diversas "formas" de producción legislativa», como es el caso de la constitucionalización de la «exclusión de la forma "decreto-ley"» (art. 86.1 CE) o de «decreto-legislativo» (art. 82.1 CE) para ciertos contenidos.

En relación con dichos contenidos podría hablarse de una «reserva a ley de Cortes», es decir, «a forma de ley parlamentaria», entre los que cabría incluir «la Ley de Presupuestos del art. 134, así como las leyes previstas en los apartados 1 y 3 del art. 150, en cuanto también ellas aparecen reservadas a las Cortes» (Op. cit., págs. 63-64).

¹²⁷ DE OTTO, I.: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel, 1987, págs. 151-152.

¹²⁸ DE OTTO, I.: *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. Op. cit., pág. 153.

De este modo, superada la contraposición de legitimidades entre Ejecutivo y Legislativo propia de los sistemas dualistas, donde se forjó el concepto de «reserva de ley», en el marco del régimen parlamentario el fundamento de este concepto no puede ser otro, como afirma F. BALAGUER CALLEJÓN, que el de «expresar en mayor medida la concepción de la democracia sobre la que descansan las Constituciones normativas». Una concepción de la democracia que, a su juicio, «gira más sobre el Parlamento que sobre el Gobierno», ya que aunque ambos son «órganos absolutamente democráticos por su origen» y «ambos representan a la mayoría popular», el Parlamento, a diferencia del Gobierno, también incorpora a las «minorías», posibilitando «la intervención de éstas en el proceso de producción jurídica, y abriendo el camino al consenso y a la integración»¹²⁹. De ahí que, en última instancia, a través de la «reserva de ley» la Constitución asegura «la efectividad del principio de separación de poderes impidiendo que la conexión entre ejecutivo y mayoría parlamentaria desnaturalice ese principio privando al Parlamento de sus competencias constitucionales»¹³⁰.

En su traslación tanto a la materia tributaria como presupuestaria, se ha afirmado que la intervención del Parlamento se deduce nítidamente para ambas materias, lo que, además, puede evitar «rápidas conclusiones sobre la eventual admisibilidad de figuras subrogatorias de la ley» para la aprobación de los Presupuestos o, incluso, para proceder a la modificación de los ya aprobados¹³¹.

En efecto, del contenido de los artículos 66.2 y 134.1 CE también parece desprenderse «una especie de *desdoblamiento* de lo que es la *ordinaria o genérica potestad* legislativa del Estado», como, por otro lado, reconoce el Fundamento jurídico Segundo de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de julio de 1981. Un «desdoblamiento» que, no obstante, «no alcanza a resolver el tema de la aprobación de los Presupuestos de manera distinta a lo que es la forma de ley». Más aún, una interpretación sistemática de los contenidos relativos a los artículos 66.2, 134.1 y

¹²⁹ BALAGUER CALLEJÓN, F.: *Fuentes del Derecho*. Vol. II: «Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos». Madrid: Tecnos, 1992, pág. 107.

¹³⁰ BALAGUER CALLEJÓN, F.: *Fuentes del Derecho*. Vol. II. Op. cit., pág. 109.

¹³¹ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 47.

75.3 de la Constitución configura el «principio de legalidad presupuestaria», en virtud del cual se atribuye la «competencia preparatoria» de los Presupuestos Generales del Estado al Gobierno y se «reserva» a las Cortes Generales su «examen, enmienda y aprobación», teniendo que pronunciarse «necesariamente los Plenos de las Cámaras sobre dicha Ley»¹³².

Por ello, para M. A. MARTÍNEZ LAGO, la reserva de Ley «no desempeña una función de garantía a favor y/o en defensa de intereses individuales», sino a favor del carácter democrático del concepto de Ley, lo que explica que la atribución de la elaboración de los Presupuestos, o preparación del proyecto de ley, al Gobierno se efectúa constitucionalmente «en garantía de las demás opciones políticas (minoritarias) representadas en las Cámaras»¹³³.

¹³² MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 37.

En su opinión, tanto los «términos empleados por la Constitución» como «la propia vinculación que la institución presupuestaria tiene con el régimen democrático-parlamentario» conllevan que el principio de legalidad presupuestaria «suele camuflarse bajo los términos *principio de competencia*», de modo que, como expresamente menciona, utiliza «ambas expresiones con el mismo significado» (Op. cit., pág. 37).

Una «competencia» que, afirma, etimológicamente «equivale a disputa, contienda entre dos o más sujetos sobre una cosa». Una «disputa» sobre el Presupuesto que «en términos jurídicos se resuelve con el *compromiso* de los poderes intervinientes en su formación y aprobación», como «idea» a la que «responde todo el régimen jurídico de la institución presupuestaria, la naturaleza y efectos de esta Ley, la conformación del ciclo presupuestario (elaboración, aprobación, ejecución y control de ésta) y, por supuesto —y hasta en primer término—, el propio principio de competencia presupuestaria» (Op. cit., pág. 39).

¹³³ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 45.

El «principio de competencia presupuestaria», en su opinión, «encarna» un «compromiso de poderes» que, sin embargo, «no puede entenderse como equivalente de un verdadero equilibrio entre quien debe preparar y ejecutar el Presupuesto y quien debe aprobarlo y controlar su ejecución», dado que «la distribución de competencias en materia presupuestaria está sujeta a múltiples matizaciones que excluyen un equilibrio de poderes entre el Gobierno y el Parlamento», de manera que «las exigencias del *principio de separación de poderes*» hacen que el «principio de competencia o legalidad presupuestaria» produzca «un *real desequilibrio*» en función de las propias limitaciones del principio de separación de poderes, que «nunca ha servido para fortalecer, en materia financiera, los poderes del Parlamento frente al Gobierno», sino, más bien, para «reservar la iniciativa financiera al Ejecutivo en detrimento de las Cámaras Legislativas» (op. cit., págs. 39-40).

Porque en última instancia, el principio de legalidad financiera presenta «un alcance muy distinto» según nos situemos en el ámbito tributario o en el ámbito presupuestario, dado que, en relación con este último, el progresivo reforzamiento del Gobierno frente a las Cámaras adquiere mayor relevancia, pues la propia evolución del Estado moderno ha venido a situar bajo la órbita del Poder ejecutivo los aspectos esenciales de la institución presupuestaria en detrimento de las competencias parlamentarias, de ahí que sea «más convincente» entender, a juicio del autor precitado, que cuando se aprueban los Presupuestos Generales del Estado, no se está afectando, al menos directamente, «a ningún derecho individual del ciudadano», de tal modo que la reserva de Ley en materia presupuestaria se configura como un «instituto de aseguramiento de la plena intervención parlamentaria, dado ese contenido o fundamento democrático que la misma tiene».

En definitiva, la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado requiere «de la intervención plena del Parlamento», lo que únicamente puede lograrse a través de Ley formal¹³⁴, imposibilitando la «sustitución de la voluntad de las Cámaras», tanto a través de la utilización por el Gobierno de la figura del Decreto-ley, como mediante la delegación en el Gobierno, en éste ámbito, de la aprobación de Decretos legislativos¹³⁵.

La improcedencia de la delegación legislativa no sólo proviene de la incompatibilidad con el requisito constitucional de que ésta se realice por las Cortes Generales «para materia concreta» (art. 82.3 CE), ya que los Presupuestos Generales del Estado «comprenden toda la gestión financiera

¹³⁴ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., págs. 46-47.

Unas consideraciones que, sin embargo, no son compartidas por toda la doctrina financiera, donde ciertos autores son partidarios de reconocer un «contenido material» a la reserva de ley en materia presupuestaria (vid., por todos, RODRÍGUEZ BEREJO, A.: «La Ley de Presupuestos en la constitución española de 1978». En VVAA: *Hacienda y Derecho*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979, págs. 189-194). En este sentido, también un sector de la doctrina constitucional ha tratado de dotar de un contenido material al concepto constitucional de reserva de ley (vid., por todos, RUBIO LLORENTE, F.: «El principio de legalidad». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993).

¹³⁵ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 52.

del sector público estatal» y, por lo tanto, una gran variedad de materias¹³⁶, sino que también suele ser común reconocer que, a pesar de que no existe una 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», como sería el caso, entre otros, de la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

En concreto, en opinión de E. VÍRGALA FORURIA estarían excluidas de la legislación delegada, dada «la naturaleza de la materia y su procedimiento peculiar, incluso con intervención del electorado», el supuesto de la «reforma constitucional», mientras que como consecuencia del «control hacia el Gobierno y la exclusiva intervención de las Cortes» quedarían fuera de la misma 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», y por la propia «naturaleza del acto», también quedarían excluidas la «convalidación de un Decreto-ley» o la aprobación de una «ley-marco», así como, con carácter general, «cualquier acto del Parlamento que se realice en forma diversa de la ley», como el caso de «nombramiento de miembros de órganos, etc.»¹³⁷.

La misma conclusión negativa resulta generalmente admitida en relación con la utilización del Decreto-ley como instrumento normativo para la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, bien por considerar que existen límites implícitos a la utilización de dichos instrumentos normativos provenientes de «las leyes ordinarias que encierran un control

¹³⁶ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 54.

¹³⁷ VÍRGALA 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, 1991, pág. 110.

En el mismo sentido, L. M^o CAZORLA PRIETO, excluye la posibilidad de delegación legislativa respecto de la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado por considerar que, «con todas las salvedades que se desee», en dicho supuesto la fijación de las directrices generales correspondería a las Cortes Generales —art. 82-1—, mientras que la aprobación con base en tales directrices correspondería al Gobierno, «lo cual ataca a la esencia tanto jurídica como política de la institución presupuestaria» («Artículo 134». En GARRIDO FALLA, F. y otros: *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 1985, pág. 1985).

posterior de la actividad gubernamental» y, por lo tanto, resultan «insustituibles por la actividad gubernamental», como es el caso de la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado elaborados por el Gobierno (art. 134)¹³⁸, o bien porque la utilización del Decreto-ley para tales fines resulta simplemente «inadmisible» desde el punto de vista constitucional¹³⁹.

En este último sentido, resulta obvio para M. A. MARTÍNEZ LAGO, la inadmisibilidad de aprobar los Presupuestos Generales del Estado mediante un Decreto-ley¹⁴⁰, por todo un extenso conjunto de razones entre las que subraya, en primer lugar, como razonamiento lógico de partida, que si corresponde a las Cortes Generales –en virtud de lo establecido en el artículo 66.2 CE– la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, dado el carácter bicameral con que están configuradas en nuestro Texto Constitucional, sería improcedente la utilización del Decreto-ley para tal fin, ya que en la convalidación de dichas normas provisionales únicamente interviene el Congreso de los Diputados.

Esta conclusión «aparece fortalecida» por el reconocimiento en el artículo 134.1 CE del «clásico principio de competencia», en virtud del cual corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. Pero, además, la competencia de aprobación de los Presupuestos «conlleva *ex necesse* las facultades de examen y enmienda (al menos como posibilidad)» del proyecto elaborado por el Gobierno, y estas competencias de las Cortes Generales no están presentes en el acto de «convalidación» de un Decreto-ley por el Congreso de los Diputados que, como es sabido, se limita a aceptar o rechazar, en bloque, el texto aprobado por el Gobierno, sin que quepan modificaciones parciales del mismo en este trámite parlamentario¹⁴¹.

¹³⁸ SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*. Madrid: Tecnos, 1988, págs. 154-155.

¹³⁹ SALAS HERNÁNDEZ, J.: *Los Decretos-leyes en la Constitución de 1978*. Vol. III. Madrid: Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pág. 1832.

¹⁴⁰ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 249.

¹⁴¹ Efectivamente, como se desprende del tenor literal del artículo 86.2 de la Constitución, y del artículo 151.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en el acto de convalidación o derogación de un Decreto-ley, los Diputados no tienen reconocido el derecho de «enmienda».

Así, la Constitución se refiere al «debate y votación de totalidad» de los Decretos-leyes en el Congreso de los Diputados y, en idénticos términos, el Reglamento

Por último, ni siquiera en los supuestos en que «cabría admitir» la concurrencia de una circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad a la que se refiere el artículo 86.1 CE, podría acudir a la «aprobación "provisional"» de los Presupuestos mediante Decreto-ley, ya que nuestra Constitución resuelve esta hipotética situación consagrando el mecanismo de la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos (art. 134.4 CE)¹⁴².

Toda una serie de consideraciones a las que cabría añadir que el contenido y la función esencial de la Ley de Presupuestos, del Presupuesto como institución básica de Derecho público consiste en procurar una «distribución competencial entre Gobierno y Parlamento», en cuyo ámbito, éste último desarrolla una función de autorización respecto de aquel que le permita disponer y aplicar «en un período dado de tiempo, en las finalidades que se detallen y por un importe máximo», recursos públicos cuyo destino ha sido aprobado por el Parlamento. Desde esta perspectiva, difícilmente podría admitirse la aprobación de tales autorizaciones de gasto, «ni siquiera provisionalmente» a través de la vía del Decreto-ley, lo que significaría eludir la plena intervención del órgano que debe dar su autorización, las Cortes Generales¹⁴³.

En última instancia, tampoco el contenido de los Presupuestos Generales del Estado previsto en el artículo 134.2 CE «favorece una conclusión distinta», puesto que la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado, parecen constituir un contenido lo suficientemente amplio como para admitir su regulación por una norma adoptada en situaciones de ex-

del Congreso de los Diputados establece: «El debate y votación sobre la convalidación o derogación de un Real Decreto-ley se realizará en el Pleno de la Cámara o de la Diputación Permanente, antes de transcurrir los treinta días siguientes a su promulgación, de conformidad con lo establecido en el artículo 86.2 de la Constitución. En todo caso, la inserción en el orden del día de un Decreto-ley, para su debate y votación, podrá hacerse tan pronto como hubiere sido objeto de publicación en el "Boletín Oficial del Estado"».

En este sentido, vid. por todos, BALAGUER CALLEJÓN, F.: *Fuentes del Derecho*. Vol. II. Op. cit., pág. 82).

¹⁴² MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., págs. 249-250.

¹⁴³ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., págs. 250-251.

traordinaria y urgente necesidad, aunque, podría admitirse la «virtualidad de un Decreto-ley» que se ocupara tan sólo de una parte del «plan financiero estatal», es decir, que regulara «algún aspecto de ese contenido mínimo»¹⁴⁴ de los Presupuestos Generales del Estado¹⁴⁵.

De hecho, como se tendrá ocasión de comprobar más adelante, la posibilidad de que a través del Decreto-ley se pudiera regular parcialmente el «plan financiero estatal» fue precisamente la opción acogida en la primera de las prórrogas de los Presupuestos Generales del Estado llevada a cabo tras la aprobación de la Constitución de 1978, cuando el Real Decreto-ley 70/1978, de 29 de diciembre, «anticipaba» la aplicación de los artículos relativos a los créditos de personal comprendidos en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1979, reconociendo en su Ex-

¹⁴⁴ Ciertamente, el Tribunal Constitucional ha identificado la existencia de un «contenido mínimo o núcleo indisponible de la Ley de Presupuestos», habiendo sido la delimitación del mismo uno de los temas más discutidos por la doctrina y el objeto de la mayor parte de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Presupuestos desde la Sentencia 27/1981, de 20 de julio, que constituye su primer pronunciamiento a este respecto. Una línea interpretativa sobre el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado que tiene su punto de inflexión en la Sentencia 76/1992, de 14 de mayo, que inaugura una nueva etapa basada en una delimitación excluyente del contenido de la Ley de Presupuestos.

Sobre la problemática del contenido mínimo de la Ley de Presupuestos cabe mencionar, entre otros, los estudios de ESCRIBANO, F.: «Los Presupuestos Generales del Estado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». *Revista Española de Derecho Financiero*. Núm. 109/110, 2001, págs. 307-357; JIMÉNEZ DÍAZ, A.: «¿Crisis en la jurisprudencia constitucional sobre la Ley de Presupuestos?». *Quincena Fiscal*, núm. 10, mayo 2000, págs. 11-15; RODRÍGUEZ BEREJO, A.: «Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 15, núm. 44, mayo-agosto, 1995, págs. 9-64; TORRES MURO, I.: «Las peculiaridades de la Ley de Presupuestos en la reciente jurisprudencia constitucional». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 17, núm. 49, enero-abril, 1997, págs. 311-328; TOSCANO ORTEGA, J. A.: «La función y el contenido de las Leyes de Presupuestos del Estado en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47, 1997, págs. 173-233, y «Balance de la jurisprudencia constitucional sobre el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado: A propósito de la STC 61/1997 (Ley del Suelo)». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 18, núm. 54, septiembre-diciembre, 1998, págs. 287-309; VIVER PI-SUNYER, C.: «La función presupuestaria en la jurisprudencia constitucional», en VVAA: *Parlamento y Justicia constitucional (IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos)*. Pamplona, 1997, págs. 557-572.

¹⁴⁵ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., págs. 251-252.

posición de Motivos que los aumentos retributivos que se autorizaban a través de esta norma jurídica «coinciden exactamente con los incluidos en el proyecto de Ley de Presupuestos, sobre los que no han sido presentadas enmiendas tendentes a su reducción»¹⁴⁶.

7. La doctrina del Tribunal Constitucional sobre las «especificidades» de la Ley de Presupuestos

En efecto, el conjunto de «especificidades» de la competencia parlamentaria en la aprobación de los Presupuestos examinadas hasta ahora, como las ha denominado el Tribunal Constitucional, serán tomadas en consideración en la primera de las Sentencias en las que se pronunció sobre el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado —la conocida Sentencia 27/1981, de 20 de julio¹⁴⁷—, al afirmar que la intervención de las Cortes Generales en la «aprobación» de la misma se contempla por el artículo 66.2 de la Constitución «como una competencia específica desdoblada de la genérica “potestad legislativa del Estado”», pero con el paso del tiempo cederán su lugar en la caracterización de la Ley de Presupuestos a la «función específica» y «constitucionalmente definida en el artículo 134.2 de la Constitución», que define su «peculiaridad» —como afirma en la Sentencia 76/1992, de 14 de mayo¹⁴⁸—, en un proceso suma-

¹⁴⁶ BOE, núm. 6, de 6 de enero de 1979, pág. 299.

¹⁴⁷ BOE, núm. 193, de 13 de agosto de 1981. Recurso de inconstitucionalidad presentado contra diferentes artículos de la Ley 74/80, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1981. Ponente: Sr. Fernández-Viagas.

En relación con dicho pronunciamiento, pueden consultarse, entre otros, los estudios de DÍEZ MORENO, F.: «Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre preceptos tributarios de la Ley de Presupuestos». *Hacienda Pública Española*. Núm. 72, 1981-II; FALCÓN Y TELLA, R.: «La habilitación de las Leyes de Presupuestos para modificar tributos». *Revista Española de Derecho Financiero*. Núm. 33, 1982; y GONZÁLEZ GARCÍA, E.: «Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Presupuestos del Estado para 1981». *Hacienda Pública Española*. Núm. 72, 1981-II.

¹⁴⁸ BOE, núm. 144, de 16 de junio. Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas. Ponente: Sr. García-Mon y González-Regueral.

Entre otros múltiples comentarios de la Sentencia 76/1992, de 14 de mayo, se encuentran los de CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: «Sobre la Ley de Presupuestos y sus límites constitucionales. Un comentario a la STC 76/1992, de 14 de mayo». *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*. XLIII/224, 1993, págs. 335-350; CAYÓN GALIARDO, A.: «Declaración de inconstitucionalidad del art. 130 de la Ley general Tributaria». *Revista Técnica Tributaria*, núm. 17, 1992, págs. 101-113; GIL CREMADES, R.: «Ley de Presupuestos y seguridad jurídica (Sobre la Sentencia 76/

mente expresivo del papel atribuido a las Leyes de Presupuestos y, desde luego, con indudable trascendencia jurídica, máxime si se toman en consideración algunos pronunciamientos de otros órganos judiciales en la materia.

En efecto, en la mencionada Sentencia 27/1981, de 20 de julio, afirmaba el Tribunal Constitucional que las «notas singulares» de la Ley de Presupuestos derivan «del carácter instrumental del presupuesto en relación con la política económica», pero también del «hecho de que su debate está, de alguna manera, restringido por las disposiciones reglamentarias de las Cámaras que regulan su procedimiento». El Tribunal comprendía que pudiera afirmarse que tales limitaciones no derivan «directamente de la Constitución» sino de las regulaciones contenidas en los Reglamentos parlamentarios, pero también es cierto, concluía, que «el requisito de conformidad del Gobierno para toda proposición o enmienda que suponga aumento de gastos o disminución de ingresos que afecta a cualquier ley, envuelve, en este caso, una restricción constitucional del debate».

Esta «especificidad» de la competencia parlamentaria en la aprobación del Presupuesto «conecta», según el Tribunal, «con la peculiaridad de la Ley de Presupuestos, en referencia a cualquier otra Ley». Una «singularidad» que excede, a su juicio, «la cuestión, en estos momentos superada, del carácter formal o material de esta Ley» (Fundamento Jurídico 2). En base a tales consideraciones, el Tribunal analizaba el significado constitu-

1992, del Tribunal constitucional)». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 27, tercer cuatrimestre, 1992, págs. 67-100; HERRERA MOLINA, P. M. y DE PRADA GARCÍA, A.: «Los preceptos de la LGT 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 LGT)». *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, XLIII/227, 1993, págs. 823-840; JUAN LOZANO, A. M^º: «Inviolabilidad del domicilio y límites materiales de la Ley de Presupuestos. Un pronunciamiento capital del Tribunal Constitucional (Un Comentario a la Sentencia de 14 de mayo de 1992)». *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 76, octubre-diciembre, 1992, págs. 675-698; MENÉNDEZ MORENO, A.: «Regulación de la materia tributaria por las Leyes de Presupuesto». *Jurisprudencia Tributaria*, núm. 9, 1993, págs. 15-20; RAMALLO MASSANET, J.: «Modificación de la Ley general Tributaria por la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado (STC 76/1992, de 14 de mayo)». *Crónica Tributaria*, núm. 64, 1992, págs. 133-139; ZORNOZA PÉREZ, J. J.: «La Ley de Presupuestos y el sistema de fuentes del Derecho: En torno a la STC 76/1992, de 14 de mayo», en VVAA: *Informe CCAA 1992*. Madrid: Centro de Estudios Políticos, 1993, págs. 363-376.

cional de la prohibición contenida en el artículo 134.7 de la Constitución, considerando, a tales efectos, que «cuando el art. 134.7 habla de “Ley tributaria sustantiva” se remite a cualquier Ley (“propia del impuesto o modificadora de ésta”) que, exceptuando la de Presupuestos, regule elementos concretos de la relación tributaria» (Fundamento Jurídico 3).

En efecto, como «Ley a secas» califica el Tribunal Supremo a la Ley de Presupuestos en su Sentencia de 13 de mayo de 1987, cuando afirma que, al margen de las opiniones doctrinales sobre la existencia en la misma de «normas de alcance jurídico diverso», lo cierto es que «se trata de una sola Ley, una Ley a secas, y por lo tanto, salvo que en esa Ley se disponga otra cosa, todos los preceptos contenidos en ella entrarán en vigor el mismo día en que la Ley de Presupuestos entró en vigor» (Fundamento de Derecho Segundo)¹⁴⁹.

Sin embargo, en la Sentencia de 7 de noviembre de 2000¹⁵⁰, la Audiencia Nacional ha venido a cuestionar la doctrina elaborada por el Tribunal Constitucional acerca de la naturaleza de la intervención parlamentaria en el «examen, enmienda y aprobación» de los Presupuestos Generales del Estado y, en consecuencia, contradice el carácter formal y material de ley, predicable de la Ley de Presupuestos según la consideración del Tribunal Constitucional desde aquél primer pronunciamiento.

Ciertamente, la Sentencia de la Audiencia Nacional mencionada afirma que según lo establecido en el artículo 134.1 de la Constitución, «el Gobierno —como poder ejecutivo, artículo 97 de la Constitución—, ha de elaborar los Presupuestos Generales del Estado, y las Cortes Generales, tras su examen y enmienda, aprobarlos». Pero dicha aprobación «no se realiza en el ejercicio de la potestad legislativa», como resulta, a su juicio, del hecho de que el artículo 66.2 de la Constitución diferencie «de modo claro» entre tal potestad, la aprobación de los Presupuestos, y el control del Gobierno, siendo todas ellas «potestades claramente diferenciadas en su contenido y naturaleza» (Fundamento de Derecho 4).

¹⁴⁹ Sentencia de 13 de mayo de 1987, Sala de lo Contencioso-Administrativo. Ponente: Sr. Martín Herrero.

¹⁵⁰ Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 6ª. Recurso contencioso-administrativo núm. 1033/1997. Ponente: Magistrada Montero Elena.

Una interpretación que, en opinión de J. R. RUIZ GARCÍA tiene su fundamento en una «versión excesivamente radical de la tesis que niega a la ley de presupuestos la naturaleza de ley material», y cuyos argumentos justificativos «adolecen de la endeblez y falta de consistencia de los razonamientos jurídicos que sólo toman en consideración el tenor literal de determinados preceptos, aisladamente considerados, a la par que desconocen el sentido y finalidad de las instituciones y su función dentro del sistema jurídico»¹⁵¹.

En este último sentido, como ha tenido ocasión de precisar el Tribunal Constitucional en la Sentencia 3/2003, de 16 de enero, a través del «examen, enmienda y aprobación» de los Presupuestos, las Cortes Generales ejercen una «función específica y constitucionalmente definida» —remitiéndose en este sentido a la STC 76/1992, de 14 de mayo [Fundamento Jurídico 4.a)]—, a través de la cual «cumplen tres objetivos» especialmente relevantes: a) En primer lugar, aseguran «el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública» (artículos 9.1 y 66.2 CE); b) En segundo lugar, participan «de la actividad de dirección política», al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los Presupuestos representan, y c) En tercer y último lugar, controlan «que la asignación de los recursos públicos» se efectúe de una forma equitativa (como exige el artículo 31.2 CE), pues el Presupuesto es, a la vez, «requisito esencial y límite para el funcionamiento de la Administración».

En todo caso, concluía el Tribunal, una vez superada la «vieja controversia» sobre el carácter formal o material de la Ley de Presupuestos, puede afirmarse que estamos ante «una ley singular», de «contenido constitucionalmente determinado» y «exponente de la democracia parlamentaria», en cuyo seno concurren «las tres funciones» que expresamente el artículo 66.2 de la Constitución atribuye a las Cortes Generales: «es una ley dictada en el ejercicio de la potestad legislativa, por la que se aprueban

¹⁵¹ RUIZ GARCÍA, J. R.: «De nuevo sobre la naturaleza de la Ley de Presupuestos. Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2000». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 63, septiembre-diciembre, 2001, págs. 238-239.

los presupuestos y, además, a través de ella se controla la acción del Gobierno» (Fundamento Jurídico 4).

Más aún, perfilando los argumentos utilizados en la Sentencia 27/1981, el Tribunal Constitucional identificaba esta «competencia específica desdoblada de la genérica “potestad legislativa del Estado”» con una «función presupuestaria» de las Cortes Generales en la Sentencia 65/1987, de 21 de mayo¹⁵². La «especificidad» de esta «función presupuestaria», enunciada por el artículo 66.2 de la Constitución, se traduciría, en su opinión, no ya únicamente en las disposiciones reglamentarias de las Cámaras analizadas hasta ahora, sino también «en las peculiaridades constitucionalmente previstas respecto de su ejercicio y que la diferencian de la competencia legislativa», como son «la reserva al Gobierno de la elaboración del presupuesto (artículo 134.1) y las limitaciones procedimentales contempladas en los apartados 6º y 7º del mismo artículo» (Fundamento Jurídico 3).

En el contexto de esta línea interpretativa, el Tribunal había venido reconociendo como única limitación al contenido de la Ley de Presupuestos la expresada en el artículo 134.7 de la Constitución, si bien admitiendo también la existencia de otros límites materiales cuando la inclusión de determinadas disposiciones sea injustificada (STC 65/1987, de 21 de mayo. Fundamento Jurídico 5), o no guarden relación directa con las previsiones presupuestarias (STC 65/1990, de 5 de abril. Fundamento Jurídico 3), supongan una restricción ilegítima de las prerrogativas constitucionales (STC 65/1987, de 21 de mayo. Fundamento Jurídico 5), o su inclusión en la Ley de Presupuestos produzca incertidumbre o inseguridad jurídica (STC 65/1987, de 21 de mayo. Fundamento Jurídico 5 y STC 65/1990, de 5 de abril. Fundamento Jurídico 3).

Ante la vaguedad e imprecisión de algunos de los términos empleados por el Tribunal Constitucional para delimitar el contenido material de la Ley de Presupuestos, se desarrolló una interpretación legislativa favorable a la incorporación en la Ley de Presupuestos, con vocación de permanencia, de todas aquellas materias que, sin ser estrictamente presupuestarias,

¹⁵² BOE, núm. 137, de 9 de junio de 1987. Recurso de inconstitucionalidad planteado contra el art. 52 y la Disposición adicional quinta de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984. Ponente: Sr. López Guerra.

mantuvieran un grado de conexión o guardaran una relación directa con ellas o con los criterios de política económica del Gobierno.

De este modo, tal y como reconocía el Preámbulo de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988¹⁵³, dichos Presupuestos, «de acuerdo con el mandato contenido en el artículo 134 del Texto Constitucional, incluyen la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal a través de la ampliación y de una mejor definición del ámbito de la propia Ley de Presupuestos», al tiempo que resaltaba 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, con la consecuencia inmediata de la inflación de las Disposiciones adicionales conforme se ampliaba el ámbito de la Ley al amparo de la doctrina que iba dictando el Tribunal Constitucional».

Esa doctrina se «concretaba», para el legislador, «en la Sentencia de 21 de mayo de 1987, según la cual la Ley de Presupuestos puede contener todas aquellas materias que se encuentran directamente relacionadas “bien con las previsiones de ingresos y habilitaciones de gasto, bien con los criterios de política general en que las previsiones presupuestarias se sustentan”». Una doctrina que «se encuentra en el origen de la idea de que aquellos artículos de la Ley en los que se regulen dichas materias tienen vocación de permanencia». Por ello, «partiendo de la consideración de la Ley de Presupuestos como una disposición legal ordinaria», concluía el legislador, «se viene a entender que todos los artículos de la Ley en los que no se incluya, por razón de su naturaleza, una mención expresa acerca del carácter anual de su vigencia están dotados de vigencia indefinida».

Sin embargo, aun cuando el Tribunal Constitucional había considerado que las restricciones impuestas por los Reglamentos de las Cámaras justificaban «que la propia Constitución reduzca el papel de la Ley de Presupuestos, como vehículo de reformas tributarias», en relación con lo establecido en el artículo 134.7 de la Constitución –STC 27/1981, de 20 de

¹⁵³ BOE, núm. 307, de 24 de diciembre.

julio. Fundamento Jurídico 2–, y que la «función presupuestaria» se encuentra vinculada a la «aprobación» del «núcleo indisponible» de la Ley de Presupuestos definido en el artículo 134.2 de la Constitución –STC 65/1987, de 21 de mayo–, en lo sucesivo el Tribunal no se refiere a la existencia de una «función presupuestaria», sino que, sobre todo, afirma la existencia de límites materiales al contenido de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y precisa los criterios aplicables para delimitar el ámbito propio de este tipo de leyes desde otras premisas.

En efecto, aun haciendo referencia a la doctrina establecida en las SSTC 27/1981 y 65/1987, en virtud de la cual el Parlamento aprueba los Presupuestos en el ejercicio de una «función específica desdoblada de la genérica potestad legislativa (art. 66.2 CE)», en la Sentencia 76/1992, de 14 de mayo, el Tribunal Constitucional menciona dos tipos de «singularidades» o «peculiaridades» de las Leyes de Presupuestos. De un lado, el ejercicio del poder legislativo por las Cortes, «condicionado en estos casos por las disposiciones contenidas en los apartados 1, 6 y 7 del artículo 134 de la Constitución» –es decir, lo que la Sentencia 65/1987 había identificado como caracteres de la «función presupuestaria» de las Cortes Generales–, y, de otro, las «restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cortes» –mencionadas en la Sentencia 27/1981 para fundamentar la «competencia específica» de las Cámaras, desdoblada de la genérica potestad legislativa del Estado, al aprobar las Leyes de Presupuestos–.

Tales «singularidades» o «peculiaridades» derivan, según el Tribunal Constitucional, de la «función específica» y «constitucionalmente definida en el artículo 134.2 de la Constitución» que cumplen las Leyes de Presupuestos y de donde proviene su «peculiaridad» [Fundamento Jurídico 4.a)]¹⁵⁴, inaugurando una línea interpretativa restrictiva del contenido ma-

¹⁵⁴ Asimismo, estas «peculiaridades» o «singularidades» de la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos Generales del Estado han sido tomadas en consideración por el Tribunal Constitucional, entre otros aspectos, para reconocer la existencia de límites materiales al contenido de las Leyes de Presupuestos de las Comunidades Autónomas. En este sentido, a modo de ejemplo, puede mencionarse la Sentencia 116/1994, de 18 de abril (Fundamento Jurídico 8), en relación con la ley Foral 21/1984, del Parlamento de Navarra, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para 1985 (BOE, núm. 117, de 17 de mayo. Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas. Ponente: Sr. Viver Pi-Sunyer).

terial de la Ley de Presupuestos que aparece sistematizada en el mencionado Fundamento Jurídico.

En opinión del Tribunal, al tratarse de una ley «que no es sólo un conjunto de previsiones contables (STC 65/1987, fundamento jurídico 4), sino un vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno, no sólo puede –y debe– contener la previsión de ingresos y las autorizaciones del gasto, sino que también puede establecer “disposiciones de carácter general en materias propias de la ley ordinaria estatal (con excepción de lo dispuesto en el apartado 7 del art. 134 CE) 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” (STC 63/1986, fundamento jurídico 12)». Por ello, afirmaba, las leyes anuales de Presupuestos «tienen un contenido mínimo, necesario e indisponible (STC 65/1987, fundamento jurídico 4), constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos, y un contenido posible, no necesario y eventual que puede afectar a materias distintas a ese núcleo esencial constituido por la previsión de ingresos y la habilitación de gastos».

Aceptada en tales términos la posibilidad de que las leyes anuales de Presupuestos «puedan contener disposiciones de esa naturaleza», el Tribunal continuaba afirmando que ha «declarado igualmente que este contenido eventual sólo tiene cabida dentro de límites estrictos y que tal inclusión no puede desvirtuar el contenido primordial que caracteriza a dicha ley, ni de ella se sigue que dichas materias hayan de formar necesariamente parte de su contenido y no puedan ser reguladas por una ley ordinaria (STC 126/1987, fundamento jurídico 5)». En este sentido, para «delimitar el ámbito dentro del cual debe moverse necesariamente la inclusión, en las Leyes de Presupuestos, de las materias que no constituyen el núcleo esencial, mínimo e indisponible de la misma, el Tribunal ha establecido dos condiciones: la conexión de la materia con el contenido propio de este tipo de leyes y la justificación de la inclusión de esa materia conexa en la ley que aprueba anualmente los Presupuestos Generales».

En cuanto a la primera condición, afirmaba el Tribunal que «hemos declarado con reiteración que ha de ser una relación directa con los gastos e ingresos que constituyen estrictamente el Presupuesto o con los criterios

de política económica general del que dicho Presupuesto es el instrumento (SSTC 63/1986, fundamento jurídico 12; 65/1987, fundamento jurídico 4 y 65/1990, fundamento jurídico 3)». Por lo que se refiere a la segunda, continuaba el Tribunal, «hemos sostenido que la inclusión injustificada de estas materias en la ley anual de Presupuestos puede ser contraria a la Constitución por suponer una restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo, al disminuir sus facultades de examen y enmienda sin base constitucional (STC 65/1987, fundamento jurídico 5) y por afectar al principio de seguridad jurídica debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo origina (STC 65/1990, fundamento jurídico 3)».

En definitiva, el Tribunal concluía afirmando que «con base en la doctrina expuesta (...) para que la regulación, por una Ley de Presupuestos, de una materia distinta a su núcleo mínimo, necesario e indisponible (previsión de ingresos y habilitación de gastos) sea constitucionalmente legítima es necesario que esa 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, además, 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».

En la argumentación del Tribunal, el cumplimiento de estas dos condiciones resulta, por tanto, «necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las Leyes de Presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el art. 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige 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)».

Esta interpretación restrictiva del contenido material de las leyes anuales de Presupuestos sin duda estuvo en el origen de la práctica seguida por las denominadas «leyes de acompañamiento» presupuestario.

En este sentido, aunque la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994¹⁵⁵, no manifestaba expresamente

¹⁵⁵ BOE, núm. 312, de 30 de diciembre.

su intención de contribuir a la depuración del contenido de la Ley de Presupuestos, se acompañaba de la Ley 22/1993, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, de reforma del régimen jurídico de la función pública y de la protección por desempleo¹⁵⁶, en cuya Exposición de Motivos se afirmaba 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».

Sin embargo, la Exposición de Motivos de la Ley 41/1994, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1995¹⁵⁷, expresaba la clara voluntad del legislador de limitar «el contenido» de la Ley de Presupuestos de ese ejercicio económico «en consonancia con el mandato constitucional», incorporando «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». De este modo, esta Ley de Presupuestos se «acompaña» de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social¹⁵⁸.

Esta «técnica» de aprobar «leyes de acompañamiento» para depurar el contenido material de la Ley de Presupuestos ha supuesto, entre otros problemas, a juicio de J. J. FERREIRO LAPATZA, la transformación del «ómnibus al que antes todo el mundo se refería» —en alusión a la Ley de Presupuestos—, en un «tren articulado», de modo que, «ahora, formalmente, la Ley de Acompañamiento no tiene ninguno de los límites que la Constitución señala a la Ley de Presupuestos», de ahí que considerara el autor precitado que los «vicios y defectos técnicos señalados a las Leyes de Presupuestos anteriores a 1993 han roto ya todos los diques», sin que la inclusión de las más variadas materias en las «leyes de acompañamiento» tenga ahora «muro de contención de ninguna clase»¹⁵⁹.

¹⁵⁶ BOE, núm. 313, de 31 de diciembre.

¹⁵⁷ BOE, núm. 313, de 31 de diciembre.

¹⁵⁸ BOE, núm. 313, de 31 de diciembre.

¹⁵⁹ FERREIRO LAPATZA, J. J.: «Derecho presupuestario y técnica legislativa». *Revista Española de Derecho Financiero*. Núm. 87, julio-septiembre, 1995, pág. 499.

En relación con la problemática que plantean las «leyes de acompañamiento» presupuestario en nuestro ordenamiento jurídico, pueden consultarse, entre otros, los estudios de CAZORLA PRIETO, L. M^a: *Las llamadas leyes de acompañamiento*

De cualquier modo, los argumentos centrales recogidos en la Sentencia 76/1992, de 14 de mayo, han sido reiterados por el Tribunal Constitucional con posterioridad, como ocurre en las SSTC 237/1992, de 15 de diciembre. Fundamento Jurídico 3)¹⁶⁰; 178/1994, de 16 de junio (Fundamento Jurídico 5)¹⁶¹ y 195/1994, de 28 de junio (Fundamento Jurídico 2)¹⁶², aunque en el seno del propio Tribunal se han puesto de manifiesto opiniones discordantes respecto de esta línea interpretativa restrictiva del contenido material de la Ley de Presupuestos.

En efecto, en el Voto particular formulado por el Magistrado López Guerra a la STC 76/1992, de 14 de mayo, manifestaba su discrepancia respecto de la opinión de la mayoría del Tribunal por estimar que la doctrina expresada en dicha Sentencia «representa una restricción injustificada y sin base constitucional suficiente de la potestad legislativa que a las Cortes Generales reconoce el artículo 66.2 de la Constitución española».

En su opinión, toda «restricción» al ejercicio de esa potestad o toda «cualificación» a la forma de ejercerla «deberá derivar de una definida previsión constitucional (bien explícita, bien directa e inequívocamente derivada del texto constitucional), en cuanto excepción a una atribución en principio universal e ilimitada». En consecuencia, el hecho de que la Ley de Presupuestos haya de tener un «contenido mínimo necesario e indisponible» no impone al legislador «restricciones adicionales a las que la Constitución establezca expresamente».

El contenido de la Ley —los Presupuestos Generales del Estado—, no supone un contenido «exclusivo y excluyente», dado que la Constitución incluye una única «exclusión expresa» respecto de esta Ley, la prevista en el artículo 134.7. Por tanto, el legislador, al margen de lo establecido en el artículo 134.2 y 7 de la Constitución, podrá introducir en la Ley de

presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons, 1998; y MORENO GONZÁLEZ, S.: *Constitución y leyes de «Acompañamiento» Presupuestario*. Navarra: Thomson-Aranzadi, 2004.

¹⁶⁰ BOE, núm. 17, de 20 de enero. Recursos de inconstitucionalidad acumulados. Ponente: Sr. De Mendizábal Allende.

¹⁶¹ BOE, núm. 163, de 9 de julio. Recursos de inconstitucionalidad acumulados. Ponente: Sr. Cruz Villalón.

¹⁶² BOE, núm. 177, de 26 de julio. Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas. Ponente: Sr. Viver Pi-Sunyer.

Presupuestos «aquellas disposiciones que estime de conveniente inclusión por su relación con la materia presupuestaria, o con la orientación de la política económica».

Para el Magistrado autor del Voto Particular, «no cabe negar que el procedimiento de elaboración de la Ley de Presupuestos presenta particularidades que derivan tanto de los mandatos constitucionales como de los Reglamentos de las Cámaras». Pero estimaba que «tales particularidades» no pueden suponer «restricciones a las competencias del poder legislativo». En el caso de las «peculiaridades del debate presupuestario» que pudieran suponer «un recorte de las competencias comunes del poder legislativo», éstas se concretan «en los requisitos que la Constitución (artículo 134.6) y los Reglamentos del Congreso y el Senado establecen para la formulación de enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos». Pero tales requisitos, en su opinión, «no resultan de aplicación al artículo que se cuestiona —se refiere al artículo 66.2 de la Constitución—, y no hay datos que permitan suponer en modo alguno que el legislador haya podido ver reducida su capacidad de examen de la norma de que se trata, de formulación de enmiendas, y de discusión y votación en Pleno y Comisiones»¹⁶³.

¹⁶³ Actuando el Magistrado López Guerra como Ponente de la Sentencia 83/1993, de 8 de marzo, el Tribunal Constitucional consideraba que la sistemática reiteración por las Leyes de Presupuestos Generales del Estado de la norma introducida en el artículo 51 de la Ley 44/1983, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1984, por la que se establecía un tope máximo mensual a la cuantía de las pensiones públicas, en las Leyes 59/1984 (art. 44); 46/1985 (art. 29); 21/1986 (art. 31); 33/1987 (art. 56); 31/1990 (art. 41); 31/1991 (art. 43) y 39/1992 (art. 41), pone de manifiesto que el legislador ha utilizado cada año el vehículo de este tipo de Leyes para establecer la cuantía máxima de las pensiones públicas (Fundamento Jurídico 3).

Para evaluar la conformidad constitucional de este tipo de disposiciones, el Tribunal se refería a la doctrina reiterada «a partir de su STC 27/1981 (así en las STC 65/1987, 134/1987 y 76/1992, entre otras)», en las que «la Ley de Presupuestos se configura no sólo como un conjunto de previsiones contables, sino como vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno. Ello supone la inclusión en el articulado de la Ley de Presupuestos de disposiciones relativas a materias no asimilables directamente al estado de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, pero de conveniente regulación conjunta con este núcleo, por su relación técnica e instrumental con las autorizaciones de gastos y previsiones de ingresos, y la orientación de la política económica». Más concretamente, afirmaba el Tribunal que «en relación con el establecimiento temporal de un tope o límite a la cuantía de las pensiones públicas, en nuestra STC 134/1987, hemos manifestado que la inclusión de tal cláusula en la Ley de Presupuestos (con referencia específica al art. 51 de la Ley 44/1983) no puede considerarse improcedente desde el punto de vista constitucional, habida cuenta que el

Unas consideraciones que fueron reiteradas por dicho Magistrado en el Voto particular formulado a la STC 178/1994, de 16 de junio, y al que se adhirió el Magistrado Cruz Villalón, siendo reproducidas en idénticos términos por ambos Magistrados en el Voto particular formulado a la Sentencia 195/1994, de 28 de junio.

En todo caso, el argumento de las restricciones en las regulaciones parlamentarias referidas a la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado ha perdido sustantividad en la delimitación por el Tribunal Constitucional del contenido material de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado desde la Sentencia 76/1992, de 14 de mayo, lo que se manifiesta en unas referencias cada vez más genéricas a las «peculiaridades» de la tramitación parlamentaria de dichos proyectos de Ley y una «variable» interpretación de los límites materiales al contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Así, en la Sentencia 61/1997, de 20 de marzo¹⁶⁴ —por la que resolvía diferentes recursos de inconstitucionalidad planteados simultáneamente frente a la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo y al Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana—, el Tribunal, partiendo de la consideración de que «lo que constituye ahora el objeto de nuestro examen (...) no es una disposición que por sí misma contenga una regulación material sino una Disposición final de la Ley de Presupuestos Generales del Estado en la que se contiene, con una técnica ciertamente peculiar, la fijación de un nuevo plazo de la delegación legislativa al Gobierno para elaborar un texto

límite temporal que para la percepción de las pensiones impone el precepto legal en cuestión supone una reducción directa de los gastos presupuestarios» (Fundamento Jurídico 4) (BOE, núm. 90, de 15 de abril. Cuestiones de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. López Guerra).

¹⁶⁴ BOE, núm. 99, de 25 de abril. Recursos de inconstitucionalidad. Ponentes: Sres. Ruiz Vadillo y García Manzano.

En relación con dicho pronunciamiento puede consultarse, entre otros, los estudios de VIRGALA FORURIA, E.: «La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 y el ejercicio de la delegación legislativa». *Revista Jurídica La Ley*. Vol. V. D-282, 1997, y TOSCANO ORTEGA, J. A.: «Balance de la jurisprudencia constitucional sobre el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado: A propósito de la STC 61/1997 (Ley del Suelo)». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 54, septiembre-diciembre, 1998.

refundido», consideraba que la disposición examinada «no tiene virtualidad para incidir en los límites materiales ex art. 134 CE que para las Leyes de Presupuestos ha declarado nuestra jurisprudencia constitucional», al no incorporar «“disposiciones de carácter general en materias propias de la Ley ordinaria” (STC 65/1990, fundamento jurídico 3) o “normas típicas del Derecho codificado” [STC 76/1992, fundamento jurídico 4 b)], ni tampoco “una norma reguladora, aunque sea en clave negativa, de la naturaleza y el régimen jurídico” de un instituto (STC 178/1994, fundamento jurídico 5)».

Por otro lado, a juicio del Tribunal, tal disposición «no supone en modo alguno una “restricción ilegítima de las competencias del poder legislativo” [SSTC 65/1987, fundamento jurídico 5; 76/1992, fundamento jurídico 4 a)], ya que las facultades de examen, enmienda y aprobación de las Cámaras Legislativas fueron ejercidas plenamente al aprobar la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, que modificó el texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 entonces en vigor». De este modo, en opinión del Tribunal, «nada ha sido hurtado al debate parlamentario ni se han menoscabado las potestades legislativas de las Cortes Generales y el respeto a las minorías parlamentarias en el sentido proscrito por la Constitución como consecuencia de la utilización de un procedimiento legislativo especial, como es el presupuestario (SSTC 27/1981, fundamento jurídico 2; 65/1987, fundamento jurídico 5; 134/1987, fundamento jurídico 6 y 76/1992, fundamento jurídico 4), ni tampoco el debate presupuestario y “el contenido primordial que caracteriza a la Ley de Presupuestos” han resultado desvirtuados por la introducción en ella de una peculiar delegación legislativa como la aquí contemplada» (fundamento jurídico 2)¹⁶⁵.

Del mismo modo, en la Sentencia 131/1999, de 1 de julio¹⁶⁶, el Tribunal Constitucional admitió la constitucionalidad de la Disposición adicio-

¹⁶⁵ En el Voto particular formulado por el Magistrado Sr. Jiménez de Parga y Cabrera a dicha Sentencia, afirmaba que «la solución adoptada supone un cambio en la doctrina de este Tribunal Constitucional, tan claramente expuesta en la STC 76/1992», subrayando que «a pesar del loable esfuerzo de la Sentencia para convencernos de que la Disposición final quinta «no es una Disposición que por sí misma contenga una regulación material», mi posición personal sigue estando con la severa doctrina de este Tribunal, contenida en la mencionada STC 76/1992».

¹⁶⁶ BOE, núm. 181, de 30 de julio. Cuestión de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. González Campos.

nal quinta de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992 –en la que se instaba al Ministerio de Justicia a realizar las actuaciones necesarias a fin de recuperar espacios en edificios judiciales–, por su «relación directa con los criterios de política económica general del Gobierno» (Fundamento Jurídico 3), mientras en la Sentencia 234/1999, de 16 de diciembre¹⁶⁷, llegó a la conclusión de que la Disposición adicional vigésima de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1989 –que fijaba la edad de pase a la situación de segunda actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía–, «no se integra en el contenido mínimo, necesario e indisponible de las Leyes de Presupuestos», si bien tampoco podía considerarse que se tratara de una materia «enclavable en el contenido posible, no necesario o eventual de este tipo de Leyes», en tanto que «no se aprecia una conexión directa de la disposición adicional objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad con las previsiones de ingresos y las habilitaciones de gastos que integran el Presupuesto, o con los criterios de política económica general en que aquéllas se sustentan» (fundamento jurídico 5).

En este proceso resulta especialmente significativa la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/2000, de 3 de febrero¹⁶⁸, donde se afirma que la limitación del contenido «constitucionalmente posible» de las Leyes de Presupuestos, derivada del artículo 134 de la Constitución, «se encuentra justificada», entre otros aspectos, «porque se trata de una Ley que, por las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria, conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de Ley (SSTC 27/1981, 65/1987, 76/1992, 116 y 195/1994)» (fundamento jurídico 5), estimando que el art. 33.2 de la Ley 31/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1991 –por el que se establecía un incremento retributivo para determinados funcionarios de carrera que se reincorporaran al servicio activo–, «entra dentro del contenido constitucionalmente posible de este tipo de Leyes» por su «relación directa e inmediata con los gastos que integran el Presupuesto» (fundamento jurídico 6).

¹⁶⁷ BOE, núm. 17, de 20 de enero de 2000. Cuestión de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. García Manzano.

¹⁶⁸ BOE, núm. 54, de 3 de marzo de 2000. Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas. Ponente: Sr. Viver Pi-Sunyer.

A partir de este pronunciamiento afirma A. JIMÉNEZ DÍAZ que la doctrina mantenida por el Tribunal desde la Sentencia 76/1992, de 14 de mayo, se ha «escindido en dos bloques casi homogéneos cuantitativamente», habida cuenta de la formulación de cinco Votos particulares a la misma¹⁶⁹, entre los que se encontraba el del Presidente del Tribunal, Magistrado Cruz Villalón, reiterando las consideraciones expresadas por el Magistrado López Guerra y él mismo en los Votos particulares mencionados anteriormente. Pese a todo, la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de los límites al contenido material de las leyes de presupuestos estudiadas –y, por tanto, a la extensión de la potestad legislativa de las Cámaras al examinar y aprobar la Ley de Presupuestos–, ha sido reiterada, entre otras, en las SSTC 109/2001, de 26 de abril¹⁷⁰ (fundamento jurídico 5) y 67/2002, de 21 de marzo¹⁷¹ (fundamento jurídico 3).

Sin embargo, las argumentaciones expuestas en la doctrina del Tribunal Constitucional acerca de la «singularidad procedimental» de la Ley de Presupuestos Generales del Estado han sido criticadas por algunos autores

¹⁶⁹ JIMÉNEZ DÍAZ, A.: «¿Crisis en la jurisprudencia constitucional sobre la Ley de Presupuestos?». *Quincena Fiscal*, núm. 10, mayo de 2000, pág. 11.

¹⁷⁰ BOE, núm. 128, de 29 de mayo. Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas. Ponente: Sr. Conde Martín de Hijas.

En dicho pronunciamiento, el Tribunal Constitucional examinaba la conformidad con los artículos 66.2 y 134.2 de la Constitución, del artículo 15 de la Ley 40/1980, de 5 de julio, de inspección y recaudación de la Seguridad Social, en la redacción que le dieron tanto el art. 26 de la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, como la Disposición adicional novena de la Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990, considerando que «nos encontramos con una disposición que, no sólo guarda una relación directa con los ingresos del Estado, sino que, además, representa un elemento de la política económico-fiscal del Gobierno», lo que «justificaba por sí sola su inclusión en la Ley de Presupuestos» (Fundamento Jurídico 6).

¹⁷¹ BOE, núm. 91, de 16 de abril. Cuestión de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. Jiménez Sánchez.

En este supuesto, el Tribunal Constitucional consideraba que el hecho de que el artículo 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en la redacción dada por el artículo 34 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, afectara, previsiblemente, «a un número limitado de funcionarios puede poner de manifiesto que su regulación no incide en los criterios de política económica general, pero no es suficiente para negar la repercusión directa de los complementos retributivos regulados en los gastos presupuestados (...)» (Fundamento Jurídico 4).

que, como J. A. TOSCANO ORTEGA, consideran que las limitaciones del derecho de enmienda que sufren las Cortes Generales en el debate presupuestario, a las que alude el Tribunal, no pueden servir de fundamento para la fijación de límites constitucionales al contenido material de la Ley de Presupuestos, ya que «el artículo 134.6 sólo opera una vez aprobados los Presupuestos y no durante el debate propiamente dicho», e, incluso, porque, desde su punto de vista, «de los Reglamentos de las Cámaras se puede deducir que en todas las leyes (también las que no son de presupuestos) las enmiendas que impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos quedan sujetas a la restricción de exigencia de conformidad del Gobierno»¹⁷².

Como resulta evidente, se trata de una polémica que, como se ha podido comprobar, ya fue objeto de atención desde los Debates Constituyentes y que se mantiene hasta la actualidad, siendo muy expresivos, en ocasiones, los calificativos que merece la doctrina del Tribunal respecto de los límites materiales de la Ley de Presupuestos, como ocurre cuando J. A. VÍBORAS JIMÉNEZ la califica de «terminante», porque, en su opinión, «llevada a sus extremos limitaría, por ejemplo, ilegítimamente el derecho de enmienda al título o materia del título de los proyectos de ley»¹⁷³.

En todo caso, la doctrina del Tribunal Constitucional que subraya la «especificidad» de las competencias parlamentarias en relación con el Presupuesto y su afirmación expresa de que la Ley de Presupuestos presenta notas «singulares» que, en última instancia, la califican como una «ley

¹⁷² TOSCANO ORTEGA, J. A.: «La función y el contenido de las Leyes de Presupuestos del Estado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (I), enero-abril, 1997, pág. 183.

Una opinión que ha sido reiterada por autores como P. M. HERRERA MOLINA y A. DE PRADA GARCÍA, quienes consideran que las restricciones a la iniciativa parlamentaria derivadas del artículo 134.6 de la Constitución a las que alude el Tribunal Constitucional, «no vinculan sólo al Proyecto de Ley de Presupuestos» sino «a todos los proyectos y proposiciones de ley» [HERRERA MOLINA, P. M. y DE PRADA GARCÍA, A.: «Los preceptos de la LGT 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 LGT)». *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, XLIII/227, 1993, pág. 830].

¹⁷³ VÍBORAS JIMÉNEZ, J. A.: «La función legislativa en la jurisprudencia constitucional». En VVAA: *Parlamento y Justicia constitucional*. Pamplona: Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1997, págs. 499-500.

singular» (STC 3/2003, de 16 de enero. Fundamento jurídico 4), plantea la necesidad de tratar de perfilar, aunque sea sumariamente, los caracteres específicos de este tipo de leyes en nuestro ordenamiento jurídico según los pronunciamientos del propio Tribunal.

A este respecto, como resulta conocido, el Tribunal empleó el término «leyes singulares» en la Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre¹⁷⁴, precisando que, en este caso, las equiparaba a las denominadas «Leyes de caso único», a las que definía como «aquéllas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la Ley singular y no comunicable con ningún otro» (fundamento jurídico 10).

Dicho pronunciamiento traía causa de una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con 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, Sociedad Anónima"», y en él se reconocía que en la Constitución española «no existe precepto, expreso o implícito, que imponga una determinada estructura formal a las Leyes, impeditiva de que éstas tengan un carácter singular», aunque también se admitía que el Texto Constitucional «consagra principios» que imponen una consideración «excepcional» de este tipo de Leyes, en tanto que de ellos se derivan «límites» a las mismas (fundamento jurídico 11).

En efecto, en opinión del Tribunal, la «vocación a la generalidad que, su propia estructura interna, impone a las Leyes», aparece protegida por el «principio de igualdad en la Ley», establecido en el artículo 14 de la Constitución, pero dicho principio, afirmaba, «no prohíbe al legislador contemplar la necesidad o la conveniencia de diferenciar situaciones distintas y darles un tratamiento diverso», ya que la «esencia de la igualdad» no consiste en «proscribir diferenciaciones o singularizaciones», sino en «evitar que éstas carezcan de justificación objetivamente razonable, enjuiciada en el marco de la proporcionalidad de medios al fin discernible en

¹⁷⁴ BOE, núm. 3, de 3 de enero de 1987. Cuestión de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. Díaz Eimil.

la norma diferenciadora», de ahí que, según opinión del Tribunal, «la Ley singular sólo será compatible con el principio de igualdad cuando la singularidad de la situación resulte inmediatamente de los hechos, de manera que el supuesto de la norma venga dado por ellos y sólo quepa al legislador establecer las consecuencias jurídicas necesarias para alcanzar el fin que se propone» [fundamento jurídico 11.A)]¹⁷⁵.

De otro lado, continuaba el Tribunal Constitucional afirmando que la «función legislativa tiene por objeto ordinario la producción de normas dirigidas a la ordenación justa y racional de la comunidad» y la «función ejecutiva el de actuar en atención a un fin concreto de interés general», de donde se deduce, en su opinión, que «el contenido material de las Leyes singulares es al menos en parte, actividad ejecutiva o de administración y, en su consecuencia, que dichas Leyes constituyen intervención del legislador en el ámbito de poder del gobernante y administrador».

Porque la evolución histórica del principio de separación de poderes en el Estado constitucional, afirmaba el Tribunal, «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 separación ya no se sustenta en la generalidad de una y singularidad de la otra», por lo que se consideraba «lícito» que el legislador adopte «decisiones singulares cuando así lo requieran situaciones singulares» y que la Administración complete «la función normativa de aquél mediante el ejercicio de su poder reglamentario».

Pero, en todo caso, el Tribunal precisaba inmediatamente a continuación que no puede desconocerse la asignación de potestades que los artículos 66.2 y 97 de la Constitución realizan, respectivamente, a favor de las

¹⁷⁵ En opinión de A. J. PORRAS NADALES, el reconocimiento por el Tribunal Constitucional de la necesidad de justificación de «soporte causal» para las leyes singulares da lugar a que el «derecho intervencionista del Estado» adopte «una configuración más realista de adecuación formal al marco causal, coyuntural y fragmentario, de las políticas de «*crisis management*», sin pretender fundamentarse en el único soporte legitimado de la *iustitia distributiva*, o en otras justificaciones generales de ordenación y conformación de la sociedad» [«La ley singular y el problema del control de su soporte causal (A propósito de la STC 163/1986 de 17 de diciembre)». *Revista de Derecho Político*, núm. 30, 1989, págs. 16-17].

Cortes Generales y del Gobierno, una «separación» que, afirmaba, «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»¹⁷⁶. De este modo, el Tribunal deducía como un segundo límite a las Leyes singulares la circunstancia de que «esa excepcionalidad exorbitante a la potestad ejecutiva resulte válida para ser utilizada como criterio justificador de la singularidad de la medida legislativa» [fundamento jurídico 11.B)].

En última instancia, el Tribunal Constitucional reconocía que «los derechos fundamentales no consienten, por su propia naturaleza, Leyes singulares que tengan el específico objeto de condicionar o impedir su ejercicio», ya que dichos derechos «son materia reservada a Leyes generales y reducto inmune a medidas legislativas singulares» [fundamento jurídico 11.C)].

Un pronunciamiento del Tribunal Constitucional al que sería trasladable la consideración de que carece de «definiciones jurídicas precisas», formulada en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, de 23 de junio de 1993, por la que se resuelve la demanda de ciudadanos españoles contra el Reino de España, presentada ante la Comisión el 5 de mayo de 1987 —«por dilaciones indebidas y violación del principio de igualdad de armas en proceso seguido tras la expropiación de Rumasa»—, expresada como uno de los argumentos de la opinión parcialmente disidente respecto al fallo por el Sr. Pettiti —y aprobada por los Sres. Lopes Rocha y Ruiz-Jarabo Colomer—. En efecto, aun reconociendo que la tipología de las leyes que afectan a «un círculo restringido de personas» —tal y como califica el Tribunal Europeo de Derechos Humanos a 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, Sociedad Anónima”» (apartado 63)—, resulta común, ya que «to-

¹⁷⁶ A este respecto, F. BALAGUER CALLEJÓN afirma que la atribución competencial como expresión de la división de poderes en una Constitución normativa remite a la idea de control, en el que se puede diferenciar entre un control de carácter interno, desarrollado entre los diversos poderes del Estado, y un control externo, consistente en el control de constitucionalidad del ejercicio de los mismos («Notas sobre la estructura constitucional del Estado español». *Revista de Derecho Político*, núm. 32, 1991, págs. 198-199).

dos los Estados miembros del Consejo de Europa conocen este tipo de Leyes, sobre todo en materia fiscal»¹⁷⁷ —y en opinión de los Jueces disidentes «no es contrario al Convenio»—, pero, a su juicio, si «el Tribunal Europeo quería incidentalmente pronunciarse sobre la naturaleza y el alcance de dichas Leyes, debería haber entrado entonces, al menos, en definiciones jurídicas precisas»¹⁷⁸.

Desde luego, a través del pronunciamiento comentado, el Tribunal Constitucional delimitaba, en líneas generales, los caracteres de las leyes singulares en nuestro ordenamiento constitucional, en una argumentación reiterada posteriormente en la Sentencia 6/1991, de 15 de enero, en relación con la cual los Magistrados Rubio Llorente y Gabaldón López formulaban un Voto Particular donde, precisamente, ponían de manifiesto la problemática «compatibilidad» de las leyes singulares «limitativas o restrictivas y más aún la de las llamadas leyes de “caso único”» —como es calificada por el Tribunal la Ley 7/1983 enjuiciada— con el principio de igualdad.

En opinión de los citados Magistrados, dicha relación se caracteriza por una «absoluta incompatibilidad» de la «estructura misma» de esta última tipología de leyes con las exigencias jurídicas en que descansa el principio de igualdad, siendo imposible afirmar, a su juicio, «salvo como acto de fe, que la diferencia establecida por el legislador esté objetivamente justificada, esto es, se corresponda con una diferencia fáctica real»¹⁷⁹.

Una argumentación que, en principio, no suponía la negación en nuestro ordenamiento de este tipo de leyes, sino, más específicamente, su falta

¹⁷⁷ En la Sentencia 156/2004, de 23 de septiembre, el Tribunal Constitucional se refiere a diferentes «leyes singulares de cesión de tributos del Estado a la Comunidad Autónoma de Canarias (Leyes 40/1983, de 28 de diciembre; 28/1997, de 4 de agosto; y 27/2002, de 1 de julio)» (Fundamento Jurídico 4º) (BOE, núm. 255, de 22 de octubre. Cuestión de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. Rodríguez-Zapata).

¹⁷⁸ A este respecto, vid. el comentario de MONTILLA MARTOS, J. A.: «Defensa judicial “versus” ley singular de intervención (Comentario a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 sobre el caso Rumasa)». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 14, núm. 40, enero-abril, 1994, págs. 291-321.

¹⁷⁹ BOE, núm. 38, de 13 de febrero. Cuestión de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. De la Vega Benayas.

de congruencia respecto al caso concreto enjuiciado, máxime cuando históricamente, como resulta conocido, la definición de la ley como «norma general y abstracta» ha estado asociada a la definición del principio de igualdad en el Estado liberal y a su desarrollo en el Estado de Derecho, siendo en este sentido habitual recordar la clásica afirmación de C. SCHMITT: «la igualdad ante la ley es inmanente al concepto de ley propia del Estado de Derecho, es decir, ley es sólo la que contiene en sí misma la posibilidad de una igualdad, siendo así una norma general. Ante un mandato particular, no hay igualdad ninguna, porque está determinado en su contenido por la situación individual del caso concreto»¹⁸⁰.

Sin embargo, las transformaciones que se han operado en el tránsito del Estado liberal al Estado social de Derecho¹⁸¹ han dado lugar, entre otros aspectos, a que la igualdad no se entienda como simple igualdad «ante la ley» –o, lo que es lo mismo, «la generalidad de la ley liberal»–, sino también como igualdad «en la ley», admitiéndose la categoría de las llamadas «leyes singulares» o «leyes medida», en tanto que, aun careciendo de generalidad, están encaminadas a «producir igualdad en base al trato desigual». De hecho, para F. de CARRERAS, en el marco de la Constitución española de 1978 no sólo no es necesario que la ley sea general, admitiéndose la posibilidad de la existencia de leyes singulares, sino que, incluso, en algunos casos, hay en la Constitución auténticas reservas de ley a leyes singulares», como resulta, en su opinión, de las reservas de ley orgánica en los artículos 57.5, 93, 141.1 y 144 de la Constitución, que son, afirma, «reservas a leyes singulares»¹⁸².

Pero, en todo caso, como subraya C. de CABO, «más que de una recepción en nuestro ordenamiento jurídico de la singularidad de la ley», cabe afirmar la «absoluta excepcionalidad de la ley singular frente a la regla de la generalidad», al tiempo que al describirse un ámbito tan restringido para

¹⁸⁰ SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 1982, pág. 162.

¹⁸¹ Vid., por todos, GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza, 1977.

¹⁸² CARRERAS, F. de: «La ley en el constitucionalismo y en la Constitución española». En, VVAA: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Monográfico: Diez años de desarrollo constitucional (Estudios en homenaje al Prof. Don Luis Sánchez Agesta)*. Madrid: Universidad Complutense. Facultad de Derecho, 1989, págs. 303-304).

la singularidad, se plantean dudas acerca de si se trata «de tal o más bien de caso único o no generalizable»¹⁸³.

No obstante, el Tribunal Constitucional ha venido reiterando la doctrina sobre las «leyes singulares» establecida en la Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre¹⁸⁴, aunque, a pesar de las precisiones contenidas en dicho pronunciamiento sobre las «leyes singulares» y las «leyes de caso único», en la Sentencia 48/2003, de 12 de marzo¹⁸⁵ –cuyo objeto no guarda relación con temas de carácter económico, sino, significativamente, sobre la posible inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos–, el Tribunal Constitucional parece utilizar ambos términos como sinónimos, asimilando, de este modo, con carácter general, la categoría de las «leyes singulares» a la de las «leyes de caso único»¹⁸⁶.

¹⁸³ CABO MARTÍN, C. de: *Sobre el concepto de ley*. Madrid: Trotta, 2000, pág. 110.

¹⁸⁴ Así, en el Auto del Tribunal Constitucional 291/1997, de 22 de julio (Recurso de amparo. Sala Segunda [Sección Cuarta]. Magistrados: Mendizábal, Viver y Vives), por el que se inadmitía a trámite una demanda de amparo interpuesta contra el art. 1.2, en relación con la Disposición adicional única, y el art. 3, del Real Decreto-ley 1/1997, de 31 de enero, que incorporaba al Derecho español la Directiva 95/47/CE, de 24 de octubre, de la Comisión Europea, sobre el uso de normas para la transmisión de señales de televisión, y se aprobaban medidas adicionales para la liberalización del sector.

Del mismo modo, en la Sentencia 48/2005, de 3 de marzo, siguiendo la doctrina establecida en la Sentencia 166/1986, de 19 de diciembre acerca de las «leyes singulares de expropiación», el Tribunal Constitucional reconocía expresamente que las «leyes expropiatorias singulares están constreñidas a supuestos estrictamente excepcionales, frente a los que no resulta posible responder mediante el sistema expropiatorio general contenido en las leyes generales» (Fundamento Jurídico 5), declarando inconstitucional el artículo primero de la Ley canaria 2/1992, de 26 de junio, sobre declaración de utilidad pública de la expropiación forzosa de varios edificios en Santa Cruz de Tenerife para proceder a la ampliación de la sede del Parlamento (BOE, núm. 81, de 5 de abril. Cuestión de inconstitucionalidad. Ponente: Sra. Casas Baamonde). En relación con este pronunciamiento, Vid. el comentario de MALLO GARCÍA, E.: «La expropiación forzosa realizada por el legislador mediante ley singular». *Revista del Consell de Collegis d'Administradors de Finques de Catalunya*. Núm. 64. Quart trimestre, 2005.

¹⁸⁵ BOE, núm. 63, de 14 de marzo. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. Jiménez de Parga y Cabrera.

¹⁸⁶ Por el contrario, en el «Informe sobre la legalidad del Real Decreto 1311/99, de 23 de julio, por el que se nombra Presidente de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional, en aplicación de la disposición adicional única de la LO 13/1999, de 14 de mayo», la Asociación Profesional de la Magistratura consideraba la necesidad de diferenciar, a tales efectos, «lo que son leyes de caso único y

En efecto, ante la alegación del Gobierno Vasco de que la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de partidos políticos, vulneraba, desde el punto de vista material, el principio de generalidad de la ley —además de contemplar determinadas «especialidades procesales», referidas, entre otros aspectos, al Tribunal competente así como a la legitimación para instar el proceso de disolución—, el Tribunal Constitucional recordaba que «hemos definido las denominadas «leyes singulares» o «leyes de caso único» como «aquellas dictadas en atención a un supuesto de hecho concreto y singular, que agotan su contenido y eficacia en la adopción y ejecución de la medida tomada por el legislador ante ese supuesto de hecho, aislado en la ley singular y no comunicable con ningún otro» (STC 166/1986, de 19 de diciembre, FJ 10; en el mismo sentido ATC 291/1997, de 22 de julio)».

A juicio del Tribunal, de esta definición no resulta posible extraer la calificación de la Ley recurrida «como una ley de caso único» en sentido material (Fundamento Jurídico 14), del mismo modo que, en su opinión, «por lo que hace a las especialidades procesales de la Ley recurrida, no es de apreciar en ellas nada de lo que resulte algún fundamento para el pretendido carácter singular de su normativa» (fundamento jurídico 17)¹⁸⁷.

A este respecto, se ha de subrayar que bajo la denominación de «leyes singulares», como afirma G. ARIÑO ORTIZ, es posible identificar un conjunto de «fenómenos que tienen diferente naturaleza y alcance desde el

dentro de las mismas, leyes singulares y leyes medida. El punto común en estas categorías está en que por medio de una norma con rango formal de ley el legislador asume el contenido propio de una actuación administrativa singular. A su vez, dentro de estas categorizaciones, por ley «ad hoc» se entendería aquella norma que nace desde la intencionalidad política de solucionar o regular una situación de hecho concreta. Se trata de actuaciones en las que se cuestionan algunos atributos propios de las leyes, en particular la generalidad y abstracción» (www.apmagistra.tura.com).

¹⁸⁷ De este modo, el Tribunal consideraba que la previsión de que el Congreso y el Senado podrán instar al Gobierno a formalizar la solicitud de ilegalización, no supone la configuración de «un nuevo tipo de relación institucional entre poderes», como afirmaban los recurrentes, sino que, por el contrario, dicha previsión resulta escasamente novedosa desde la perspectiva de un «sistema parlamentario, donde las Cámaras tienen, por definición, una posición preeminente sobre el poder ejecutivo, del que suelen requerir actuaciones e iniciativas en el ámbito de sus competencias, mediante el ejercicio de las facultades parlamentarias de iniciativa y de control» (Fundamento Jurídico 17).

punto de vista jurídico» y, en última instancia, un diferente «impacto sobre el Estado de Derecho», aunque podría considerarse que «todas ellas coinciden en una cosa: les falta la nota de generalidad, abstracción y formación para el futuro con vocación de permanencia»¹⁸⁸.

En su opinión, existen normas singulares que suponen «intervención, limitación, invasión de los derechos de los particulares (derechos profesionales, derechos patrimoniales, derechos económicos o sociales)», en definitiva, «medidas de intervención económica que, adoptando la forma y la fuerza de ley, irrumpen en situaciones jurídicas previamente existentes, imponiendo a una determinada persona, o a un grupo de ellas, cargas o sacrificios especiales», en relación con las cuales el problema de su compatibilidad con el Estado de Derecho se plantea «en toda su gravedad»¹⁸⁹.

Pero, al mismo tiempo, estima que no presentan problema alguno para el Estado de Derecho, entre otras, las «leyes singulares» que constituyen «actos institucionales que se encomiendan al Parlamento como representación de la comunidad política», ni los acuerdos «recepticio(s) de un conjunto normativo o la autorización previa para llegar a él (ratificación o autorización de Tratados y convenios internacionales)»¹⁹⁰, ni las «leyes singulares que, por su carácter de leyes de favorecimiento o de «ley más benigna», se apartan de la regla general (si la hubiere), en favor de los destinatarios»¹⁹¹ ni, en última instancia, las «leyes de autorización o leyes

¹⁸⁸ ARIÑO ORTIZ, G.: «Leyes singulares, leyes de caso único». *Revista de Administración Pública*, núm. 118, enero-abril, 1989, pág. 74.

¹⁸⁹ ARIÑO ORTIZ, G.: «Leyes singulares, leyes de caso único». Op. cit., pág. 77.

¹⁹⁰ A la primera de estas categorías pertenecerían, en su opinión, «la Ley de 23 de julio de 1969, por la que se nombra a don Juan Carlos de Borbón heredero a título de Rey; la autorización de abdicaciones y renunciaciones reales; la resolución de conflictos sobre sucesión a la Corona de España: art. 57 CE». Por el contrario, las normas comprendidas en la segunda de las tipologías mencionadas, afirma, «no pueden ser calificadas, en rigor, de ley singular en cuando a su contenido normativo (arts. 93, 94 y 96 CE)» (ARIÑO ORTIZ, G.: «Leyes singulares, leyes de caso único». Op. cit., págs. 74-75).

¹⁹¹ A esta categoría de «leyes singulares» pertenecerían, a juicio del autor, las «leyes que otorgan pensiones extraordinarias, las leyes de amnistía o indulto, las leyes de ascensos por méritos de guerra, las moratorias o exenciones por razón de grandes catástrofes, etc.» (ARIÑO ORTIZ, G.: «Leyes singulares, leyes de caso único». Op. cit., pág. 77).

de aprobación», que son «consecuencia de la organización y distribución de los poderes y funciones estatales, que reservan al legislativo determinadas decisiones».

Precisamente a esta última categoría de leyes pertenece el conjunto de autorizaciones de contenido económico-financiero que van desde la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado hasta la «autorización de un gasto no previsto», así como la «emisión de deuda pública», la «enajenación de ciertos bienes», la «concesión de avales», la «aprobación de algunas operaciones financieras», el «otorgamiento de moratorias o exenciones fiscales», o la ley por medio de la cual se aprueba «la Cuenta General del Estado».

Este último conjunto de leyes, a las que, a juicio del autor mencionado, cabría denominar como «singulares», se refieren a «operaciones concretas o a conjuntos de operaciones» y no suponen ningún riesgo para el Estado de Derecho, en tanto que, «en el fondo», no son sino «instrucciones o directrices que un órgano del Estado, al que se atribuye la supremacía, dirige a las autoridades y funcionarios, determinando la forma en que han de regir el aparato del Gobierno y administrar los medios que se ponen a su disposición»¹⁹².

De este modo, en el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha núm. 69/1997, de 4 de noviembre –fundamentado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1986, de 19 de diciembre, y en la opinión del autor precitado–, se afirmaba que la «naturaleza jurídica» del anteproyecto de Ley de creación de la empresa pública «Gestión de infraestructuras de Castilla-La Mancha», había de ser considerada «como una ley singular o de caso único, categoría en la que se engloba una diversidad de normas con rango legal coincidentes en la falta de generalidad, abstracción y vocación de permanencia que caracteriza a las Leyes», aunque, atendiendo al objeto de la disposición examinada –permitir al ejecutivo regional la realización de una determinada actividad (la constitución de una empresa), marcándole las directrices esenciales que habrá de observar para tal realización–, estimaba que «debe ser encuadrada dentro de la distinta

¹⁹² ARIÑO ORTIZ, G.: «Leyes singulares, leyes de caso único». Op. cit., pág. 75.

tipología de Leyes singulares en la categoría de Leyes de autorización o aprobación», a las que el mismo Consejo Consultivo definía en el Dictamen Núm. 63/1997, de 14 de octubre, como aquellas a través de las que «el legislativo se reserva la autorización o aprobación de buen número de decisiones, actos de poder sin valor normativo que revisten forma de Ley (...)».

En definitiva, como afirma J. A. MONTILLA MARTOS, frente a las «leyes singulares de intervención», en ocasiones identificadas con las denominadas «leyes medida (Massnahmegesetz)»¹⁹³ –como modalidad de «leyes singulares» que se encuentra «vinculada a la ley como instrumento de intervención en las relaciones Estado-sociedad de un Estado social y democrático de Derecho», y que, con la forma de «actos legislativos» afectan a una «situación jurídica determinada o determinable» con un «objeto específico», y agotan en éste sus efectos–, las «leyes de autorización o aprobación» son «leyes en sentido formal, en virtud de su contenido meramente aprobatorio», que no regulan «relaciones jurídicas subjetivo-objetivas» sino que originan «una relación única entre el legislador y otro órgano», a través de un acto «formalmente legislativo» que admite la realización de una determinada actividad o, en definitiva, «confiere eficacia» a la actividad de otro órgano, configurando «una relación específica y peculiar entre el acto legislativo de aprobación y el contenido sustantivo de dicho acto»¹⁹⁴.

En efecto, para el autor precitado, trasladados los elementos básicos del principio democrático al ámbito técnico-jurídico «cualquier acto legis-

¹⁹³ En su opinión, es en la elaboración teórica de E. FORSTHOFF, donde la «ley medida» significa «la negación de la noción clásica de ley como una repercusión jurídica de la transformación social y política del modelo de Estado, plasmada en la intervención del poder legislativo en ámbitos de actuación propios del ejecutivo», de tal modo que, en su opinión, «las Massnahmegesetz inciden en la noción de ley», ya que la distinción de la ley «como norma y como medida afecta a su naturaleza jurídica» y, en última instancia, supone «una definición de la ley basada en determinados elementos que la distinguen de la medida» (*Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*. Madrid: Civitas, 1994, págs. 119-120).

¹⁹⁴ La diferenciación entre el acto de aprobación (forma jurídica) y el acto aprobado (contenido jurídico), constituye una característica propia de las leyes de aprobación, aunque su utilización para «conferir contenido normativo al segundo y negárselo al primero», ha sido rebatida en tanto que «corresponde a planteamientos ideológicos, históricos y jurídicos superados» (MONTILLA MARTOS, J. A.: *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*. Op. cit., págs. 128-129).

lativo tiene capacidad potencial para innovar en el ordenamiento preexistente», lo que impide, a su juicio, que se pueda limitar el alcance de la «ley de aprobación» a una «función meramente *fedataria*, aunque habitualmente se autolimita a ese ámbito». Por el contrario, las «leyes de aprobación», al igual que cualquier otra fuente legal, «pueden contener disposiciones específicas, más allá de la mera aprobación o autorización, que regulen relaciones jurídicas objetivas», ya que si el contenido de dichas leyes no está predeterminado, el legislador tiene libertad para «prever normaciones autónomas al margen o en complemento del acto aprobatorio siempre que se atengan a los límites que la Constitución establece».

De este modo, puede estimarse que en las «leyes de aprobación» confluyen, de un lado, «los efectos normativos reflejos del acto de aprobación» y, de otro, «los efectos directos de otras disposiciones contenidas en dicha ley», de ahí que, la misma «será singular si sólo contiene la norma aprobatoria, si limita su actuación a la mera aprobación», pero nada impide «que contenga una parte dispositiva, al margen de la autorización o aprobación».

En este último caso, la «ley de aprobación» será «singular» si «las normas que contiene son singulares en virtud de su sujeto, objeto o vigencia temporal limitada, pero, lógicamente, también puede contener otras normas de estructura general en cuyo caso no es una ley singular», de ahí que, en última instancia, la inclusión de actos legislativos considerados de aprobación en la modalidad de las «leyes singulares» debe tomar como referencia la «estructura singular» de las normas que contiene¹⁹⁵.

¹⁹⁵ MONTILLA MARTOS, J. A.: *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*. Op. cit., pág. 130.

En su opinión, además, resulta posible diferenciar conceptualmente entre «leyes de autorización» y «leyes de aprobación» desde el punto de vista de su «estructura singular», ya que si las primeras son las que «confieren eficacia a un acto sometido a control», de tal modo que, aunque «el acto es perfecto» requiere de «la aprobación para ser ejecutivo y eficaz», las «leyes de autorización», afirma, «remueven un límite puesto al ejercicio del poder por parte de un órgano». Incluso, en su opinión, cabría diferenciar específicamente las «leyes de organización que instituyen órganos o crean entes, en fin, determinan la estructuración orgánica de la sociedad» (MONTILLA MARTOS, J. A.: *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*. Op. cit., págs. 125-126, nota 2).

La traslación de tales consideraciones a la Ley de Presupuestos, tradicionalmente considerada como «ley de aprobación», conduce al autor a considerar que junto al contenido «mínimo, necesario e indisponible» de la Ley de Presupuestos, integrado por el Presupuesto del Estado –aprobado por una «norma de aprobación de estructura singular»–, esta ley puede contener otras disposiciones de naturaleza no meramente aprobatoria cuyas limitaciones –la prohibición de crear tributos contenida en el artículo 134.7 de la Constitución y a la necesidad de guardar relación directa con la política económica–, «no afectan a su estructura formal», de ahí que, en última instancia, «no puede afirmarse su estructura singular en cuanto nada impide, con las limitaciones apuntadas, que contenga, junto a la autorización de las distintas partidas, disposiciones generales». En definitiva, a su juicio, «no podemos decir que la Ley de Presupuestos sea singular en virtud de su objeto (aprobación del Presupuesto) y de su vigencia temporal limitada»¹⁹⁶.

De cualquier modo, se ha de destacar que la configuración jurídica de las «leyes de aprobación o autorización» tiene su origen teórico en la distinción entre «ley en sentido formal» y «ley en sentido material» e, históricamente, dicha diferenciación se remonta, como resulta conocido, al conflicto constitucional prusiano planteado en relación con la aprobación del Presupuesto entre 1863 y 1866, que fue resuelto por P. LABAND a través de la consideración última de la Ley de Presupuestos como ley «en sentido formal» y del Presupuesto del Estado como «acto administrativo», partiendo de la consideración de que entre la ley «en sentido material» y la ley «en sentido formal» no cabe establecer ningún tipo de relación, ni «de género y especie», ni de «sentido restringido y subordinado a un sentido amplio del concepto», porque se trata de dos conceptos «esencialmente diferentes, que tienen su propio carácter; uno es el *fondo*, y el otro la *forma* de una declaración de voluntad»¹⁹⁷.

En definitiva siendo el Presupuesto para P. LABAND «una cuenta» donde «se registran con indicaciones cuantitativas los ingresos y los gas-

¹⁹⁶ MONTILLA MARTOS, J. A.: *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*. Op. cit., págs. 130-131, nota 15.

¹⁹⁷ LABAND, P.: *Le Droit public de l'Empire allemand*. Tome II. París: V. Girard & E. Brière, 1904, págs. 345-346.

tos», la intervención de la representación nacional en la aprobación del Presupuesto no constituye una participación en el «poder legislativo» sino en el «poder ejecutivo», pues a través de la Ley de Presupuestos el Parlamento y el Gobierno «se ponen de acuerdo» en la cuantía de los gastos a realizar pero no crea una «base jurídica». En definitiva, afirmaba que «todo depende del contenido», pues la fijación de las previsiones sobre ingresos y gastos no constituyen una ley «en sentido material» sino un «acto administrativo», pero al mismo tiempo, en tanto que el Presupuesto se establece por vía legislativa, «no existe ningún impedimento desde el punto de vista del Derecho Público para admitir también en la ley presupuestaria disposiciones legales de carácter material». Incluso estimaba que puede resultar «insoslayablemente necesario» aprovechar la «forma» legal del Presupuesto para incluir en él auténticas reglas de Derecho¹⁹⁸.

La distinción entre «ley formal» y «ley material» formulada por P. LABAND respondía a un modelo de relaciones jurídico-políticas entre Ejecutivo y Legislativo típicamente dualista que caracteriza a las Monarquías constitucionales germánicas, de ahí que sea común considerar que dicha distinción no tiene cabida en nuestro actual sistema constitucional, aunque algún sector doctrinal —desde presupuestos jurídicos y dogmáticos distintos de los que sustentaron, en su origen, la tradicional diferenciación—, propone la búsqueda de un concepto material de ley en nuestro ordenamiento constitucional¹⁹⁹.

Precisamente, de la consideración del Presupuesto como meras previsiones de ingresos y gastos y, por tanto, como mero «acto administrativo», parece quedar reflejo en la diferenciación entre «Presupuesto» y «Ley de Presupuestos» en la Constitución de 1931, especialmente en el debate doctrinal posterior a su promulgación, en el que se ha tratado de dilucidar el significado de esta distinción, particularmente en relación con el papel del Presidente de la República en la promulgación de los Presupuestos, por lo que parece necesario estudiar tanto los motivos de los constituyentes

¹⁹⁸ LABAND, P.: *El Derecho presupuestario*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979, págs. 28-29.

¹⁹⁹ Vid., por todos, RUBIO LLORENTE, F.: «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley». *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102. Vol. I., 1983, págs. 417-432.

de la época para introducir la mencionada diferenciación en un marco jurídico y político democrático, como el objeto y el sentido de la prórroga presupuestaria contenida en el artículo 134.4 CE, dado que mientras los párrafos 4 y 5 se refieren a los «Presupuestos Generales del Estado», en los 4 y 7 se contiene una referencia específica a la «Ley de Presupuestos», concretándose en el 4 que lo que resulta susceptible de prórroga no es la «Ley de Presupuestos» sino los «Presupuestos».

Sin embargo, como se tendrá ocasión de comprobar a continuación, no es del Texto Constitucional de 1931 de donde trae causa esta diferenciación sino de la Ley Orgánica del Estado de 1967, razón por la cual, probablemente, no es posible encontrar en los Debates Constituyentes de 1978 fundamentos sólidos que permitan clarificar el significado de la diferenciación contenida en el artículo 134.4 CE.

LA PRÓRROGA DE LOS PRESUPUESTOS

1. La diferenciación entre «Presupuesto» y «Ley de Presupuestos» y la vigencia del principio democrático

En efecto, la diferenciación entre el «Presupuesto General del Estado» y la «Ley de Presupuestos» fue admitida expresamente por los constituyentes republicados de 1931, pudiendo encontrarse en los debates de aquel Proyecto de Constitución una referencia sumamente expresiva cuando, en la sesión en que tuvo lugar la aprobación definitiva del texto queda meridianamente clara la voluntad de la Comisión Parlamentaria de distinguir entre ambos conceptos, clarificando así la «errata» que el Diputado Royo Vilanova había detectado en la redacción de que, finalmente, sería el art. 116 del citado Texto Constitucional.

La «errata» a la que hacía referencia el Diputado mencionado consistía en que cuando el mencionado precepto establecía que «la ley de Presupuestos, cuando se considere necesaria, contendrá (...)», parecía evidente querer decir «cuando se considere necesario», porque, afirmaba, «la ley de Presupuestos siempre será necesaria; de modo que conviene aclararlo. Por lo menos, en el ejemplar que a mí me ha repartido, aparece así». Antes de que concluyera la intervención del Diputado Royo Vilanova, el Presidente de la Comisión, Diputado Jiménez de Asúa, afirmaba que «no es errata» y, en un posterior turno de palabra, declaró con rotundidad que «la frase que figura en el artículo 116 calificando la ley, si ha de ser o no necesaria, por lo mismo que se refiere a la ley, según los técnicos —porque yo en esta materia soy absolutamente imperito— ha de ser así dicho para

que no haya duda de que se refiere a la ley que puede ser necesaria o no serlo»¹.

En un Texto Constitucional que trató de buscar un «equilibrio» entre el «principio democrático» y el «reforzamiento del Ejecutivo» –si bien su consecución real puede ser discutida–, sumándose a la tendencia general a la «racionalización del poder»², su Título VIII, dedicado a la «Hacienda Pública», destacaba, a juicio de N. PÉREZ SERRANO, tanto por su extensión como por el hecho de que, siguiendo «una tendencia muy difundida por el mundo», pero, en su opinión, «llevada ahora a cierta exageración», reflejaba la voluntad de los constituyentes de cercenar «considerablemente las facultades del Parlamento» en relación con los gastos públicos³.

En el primer sentido, como se puso de manifiesto en aquellos Debates Constituyentes, el que finalmente sería Título VIII era uno de los más extensos del constitucionalismo nacional y comparado⁴, hasta el punto de ser considerada «la parte relativa a la Hacienda Pública» por la propia Comisión Jurídica Asesora como «demasiado minuciosa», siendo consciente de que podría ser criticada por «abarcar temas propios de una ley de Contabilidad»⁵. Sin embargo, para los redactores del Anteproyecto esa

¹ CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 9 de diciembre de 1931, núm. 88, págs. 11-12.

² Así, el Diputado Sánchez Albornoz subrayaba en los debates del Proyecto de Constitución que «estamos en presencia» de un texto «que viene a armonizar con los principios de técnica jurídica que alguien ha definido con una sola frase: racionalización del Derecho» (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 21 de agosto de 1931, núm. 28, pág. 22).

³ En su opinión, «el Ministro de Hacienda viene a ser, de hecho, el único órgano autorizado para fijar los desembolsos a cargo del Tesoro» (PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución española [9 de diciembre de 1931]. Antecedentes. Textos. Comentarios.* Op. Cit., pág. 307).

⁴ En este sentido, el Diputado Villanueva afirmaba que «la única Constitución que tiene 14 ó 15 artículos dedicados a la Hacienda, es la que estamos elaborando. No hay ninguna Constitución (...) que contenga más de tres o cuatro artículos referentes a las materias de Hacienda, porque en todas las Constituciones se sientan única y exclusivamente los jalones sobre los cuales después cada partido puede desarrollar la materia económica y financiera con arreglo a su programa respectivo» (CORTES CONSTITUYENTES. Extracto Oficial de la Sesión celebrada el día 24 de noviembre de 1931, núm. 79, pág. 13).

⁵ De hecho, en el «Voto Particular a todo el Título», presentado por el Diputado Adolfo González Posada, se afirmaba: «Se estima que la mayor parte de los artículos de este título no es materia estrictamente constitucional.

Quedan exceptuados claramente de este reparo los artículos 84, 85, 86, el pá-

extensión resultaba «indispensable», por cuanto siendo una de las partes «trabajadas con mayor tecnicismo», tenía como finalidad «dar a las previsiones y a las garantías tipo constitucional, a fin de que el contribuyente se encuentre más asistido y el gobernante más cohibido y amenazado», ante la «desenfadada confianza» con que habían tratado hasta entonces «el orden financiero» tanto Parlamentos como Gobiernos y Dictaduras y los «extremos en el despilfarro y el favoritismo» a que habían dado lugar⁶.

Una idea sobre la que vuelve a insistir el Diputado Jiménez de Asúa en el discurso de presentación del texto elaborado por la Comisión cuando afirmaba que muchos de los preceptos del entonces Título IX «y que algunos consideran como no constitucionales, buscan precisamente la garantía de que no se haga lo que se hizo durante la Dictadura: dilapidar los caudales de la Nación»⁷.

Por lo demás, para N. PÉREZ SERRANO la regulación contenida en el definitivo Título VIII reflejaba el propósito –sugerido ya en el artículo 107, y posteriormente «corroborado» en el artículo 110 del Texto Constitucional–, de «eliminar al Jefe del Estado de toda intervención en punto al Presupuesto», al atribuir la iniciativa al Gobierno, que es quien presenta el Proyecto, correspondiendo a las Cortes su aprobación⁸.

Más aún, según los términos contenidos en el artículo 110 de la Constitución⁹, el Proyecto presentado por el Gobierno y votado por las Cortes convertía al Presupuesto en «ejecutivo», lo que, en su opinión, significaba que el Presupuesto «queda perfecto y, puede, desde luego, ejecutarse, sin

rrafo 1º del 94, el 96, la primera declaración del 97 y el 98». (SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España.* Volumen II. Madrid: Editora Nacional, 1969, pág. 194).

⁶ «Anteproyecto de Constitución de la República española que eleva al Gobierno la Comisión Jurídica Asesora». Madrid, julio 1931. En SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España.* Volumen II. Op. Cit., pág. 145.

⁷ En SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España.* Volumen II. Op. cit., pág. 212.

⁸ PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución española (9 de diciembre de 1931).* Antecedentes. Textos. Comentarios. Op. cit., pág. 309.

⁹ Según el artículo 110 de la Constitución: «El Presupuesto general será ejecutivo por el solo voto de las Cortes, y no requerirá, para su vigencia, la promulgación del Jefe del Estado» (SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España.* Volumen II. Op. cit., pág. 246).

que sea necesaria la intervención del Jefe del Estado», excluyéndose también, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 66, la intervención popular «mediante referéndum»¹⁰.

Pero el hecho de que no fuera necesaria la promulgación del Presupuesto por el Jefe del Estado para su vigencia, planteaba al autor mencionado la duda acerca de «¿quién realizará la aplicación indispensable para el cumplimiento del propio Presupuesto?». Además, la redacción del citado precepto —por otro lado, sin «antecedente conocido»—, le parecía que cuestionaba el carácter legislativo de la intervención parlamentaria, en tanto que «si la Ley consiste en una norma justa, general y duradera que dicta mandatos para el futuro», afirmaba, a la vista del artículo 110 de la Constitución que «el Presupuesto no es una Ley, sino mero acto de administración financiera que por su importancia requiere la intervención de la Representación nacional»¹¹.

Una consideración que parece ser confirmada por el propio Texto Constitucional al referirse en su artículo 116 a «la ley de Presupuestos, cuando se considere necesaria», que contendría «solamente las normas aplicables a la ejecución del Presupuesto a que se refiere», prescribiendo, además, que «sus preceptos sólo regirán durante la vigencia del Presupuesto mismo». Un precepto que, en opinión del autor precitado debía entenderse en el sentido de que la Ley de Presupuestos «quiere decir “el articulado”», ya que, afirmaba, el Presupuesto «se compone de un estado

¹⁰ El artículo 66 del Texto de 1931 establecía: «El pueblo podrá atraer a su decisión mediante “referéndum” las leyes votadas por las Cortes. Bastará, para ello, que lo solicite el 15 por 1000 del Cuerpo electoral.

No serán objeto de este recurso la Constitución, las leyes complementarias de la misma, las de ratificación de Convenios internacionales inscritos en la Sociedad de Naciones, los Estatutos regionales, ni las leyes tributarias.

El pueblo podrá, asimismo, ejerciendo el derecho de iniciativa, presentar a las Cortes una proposición de ley, siempre que lo pida, por lo menos, el 15 por 1000 de los electores.

Una ley especial regulará el procedimiento y las garantías del “referéndum” y de la iniciativa popular» (SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*. Volumen II. Op. cit., págs. 234-235).

¹¹ PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución española (9 de diciembre de 1931)*. Antecedentes. Textos. Comentarios. Op. cit., pág. 312.

de gastos y otro de ingresos», y ambos «van precedidos de un articulado, que se discutía al final»¹².

En cualquier caso, el contenido del precepto respondía a la voluntad de los constituyentes de evitar la práctica habitualmente seguida de incluir en el articulado de los Presupuestos «disposiciones de tono vario y de duración indefinida», dando lugar a «incalificables abusos, también advertidos en otros Países», si bien, en nuestro caso, el artículo 116 de la Constitución incorporaba, como «innovación principal», la autorización implícita de la «supresión del articulado», aunque, afirmaba, «no adivinemos cómo podrá tener valor normativo por sí una serie de estados con epígrafes, conceptos y cifras»¹³.

Por otro lado, el artículo 110 de la Constitución suponía, en opinión de N. ALCALÁ-ZAMORA, «una excepción, tan insólita como arbitraria», a la posibilidad de veto por parte del Presidente de la República. No obstante, a través de una interpretación basada en la distinción entre los estados de ingresos y gastos y el articulado de las leyes de Presupuestos resultaba posible, a su juicio, limitar esta exclusión únicamente respecto de las cifras presupuestarias, pues, afirmaba, «a más de que no cabe interrumpir la vida financiera del Estado, suspendiendo cobros y pagos, durante el plazo del veto, éste no tendría razón de ser».

Además, la discusión acerca del cálculo de ingresos sería, en su opinión, un «bizantinismo» y el aumento de los gastos una «usurpación» de la potestad de la Cámara, mientras que la decisión sobre su reducción era «trasladada constitucionalmente a la consideración del Gobierno», si bien, desde su punto de vista, la afirmación del artículo 114 del Texto Constitucional en el sentido de que los créditos del estado de gastos constituyen cantidades máximas asignadas a cada servicio, debía entenderse, al mismo tiempo, como consignaciones «de inversión obligatoria e irreductible»¹⁴.

¹² PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución española (9 de diciembre de 1931)*. Antecedentes. Textos. Comentarios. Op. cit., pág. 318.

¹³ PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución española (9 de diciembre de 1931)*. Antecedentes. Textos. Comentarios. Op. cit., págs. 318-319.

¹⁴ ALCALÁ-ZAMORA, N.: *Los defectos de la Constitución de 1931*. Op. Cit., pág. 181.

El artículo 114 de la Constitución de 1931 afirmaba: «Los créditos consignados en el estado de gastos representan las cantidades máximas asignadas a cada servicio, que no podrán ser alteradas ni rebasadas por el Gobierno. Por excepción, cuando las Cortes no estuvieren reunidas, podrá el Gobierno conceder, bajo su

No obstante, teniendo en cuenta su valoración sobre el articulado de las leyes de Presupuestos —cuyo contenido presentaba «no ya defectos, peligros y motivos, iguales a los de cualquier otra ley, sino superiores a los de todas ellas, para merecer y ocasionar el veto»—, las «disposiciones restrictivas» contenidas en el artículo 116 de la Constitución podían evitar tales consecuencias, hasta el punto de que, a su juicio, no sólo sería necesario el veto respecto del articulado de las leyes de Presupuestos, sino también el «examen de oficio por el Tribunal de Garantías» con el fin de «suspender, desde el primer momento, y anular rápidamente» las disposiciones que vulneren el artículo 116¹⁵.

En cualquier caso, como afirma A. GALLEGU ANABITARTE, el significado de la intervención parlamentaria respecto del Presupuesto, según la regulación contenida en el artículo 110 de la Constitución, ha de ser comprendida a partir de otras intervenciones de las Cortes previstas en el Texto Constitucional. Así, afirma, se atribuye a las Cortes «la resolución de unos tradicionales asuntos que aparentemente no exigen ley», como es el caso, en el artículo 37 de la Constitución, de la fijación anual del contingente militar, o las amnistías que, según establece el artículo 102, «sólo podrán ser acordadas por el Parlamento». En otros supuestos, la Constitución alude a una «autorización de las Cortes por ley especial», como es el caso del artículo 78 para la retirada de España de la Sociedad de Naciones.

En este contexto, la intervención de las Cortes prevista en el artículo 110 de la Constitución posee una clara significación de «autorización», como así lo demuestra, en su opinión, el propio Texto Constitucional

responsabilidad, créditos o suplementos de crédito para cualquiera de los siguientes casos:

a) Guerra o evitación de la misma; b) Perturbaciones graves de orden público o inminente peligro de ellas; c) Calamidades públicas; d) Compromisos internacionales.

Las leyes especiales determinarán la tramitación de estos créditos» (SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*. Volumen II. Op. cit., pág. 246).

¹⁵ En opinión de N. ALCALÁ-ZAMORA el articulado de las leyes de Presupuestos respondía, en la mayoría de los casos, «a un desate de codicias, prodigalidades y favoritismos que llevan, por medio oblicuo, al éxito de iniciativas que, directas en otra ocasión, no prosperarían» («Los defectos de la Constitución de 1931». Op. cit., págs. 181-182).

cuando reconoce tanto en el artículo 113¹⁶ como en el 115¹⁷ que el Presupuesto contiene «autorizaciones», tanto respecto de los «ingresos» como de los «gastos»¹⁸, aunque, a su juicio, ello no supone, estrictamente, una vuelta a la «antigua tradición»¹⁹, sino que «tan curiosos preceptos» encuentran su razón de ser, afirma, en «la influencia de la dogmática alemana».

De ahí que, en última instancia, de la regulación contenida en el artículo 116, en relación con lo establecido en el artículo 110, se desprende, en opinión de A. RODRÍGUEZ BEREJO, que para los constituyentes de la época una cosa era «el Presupuesto, acto administrativo del Gobierno» —que para su eficacia y vigor no requería su transformación en ley, sino «simplemente de una especial aprobación por las Cortes»—, y otra distinta la «Ley de Presupuestos», es decir, el articulado, «que podía —aunque no

¹⁶ El artículo 113 del Texto Constitucional disponía: «El Presupuesto no podrá contener ninguna autorización que permita al Gobierno sobrepasar en el gasto la cifra absoluta en él consignada, salvo caso de guerra. En consecuencia, no podrán existir los créditos llamados ampliables» (SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*. Volumen II. Op. cit., pág. 246).

¹⁷ El artículo 115 del Texto Constitucional afirmaba: «Nadie estará obligado a pagar contribución que no esté votada por las Cortes o por las Corporaciones legalmente autorizadas para imponerla.

La exacción de contribuciones, impuestos y tasas y la realización de ventas y operaciones de crédito, se entenderán autorizadas con arreglo a las leyes en vigor, pero no podrán exigirse ni realizarse sin su previa autorización en el estado de ingresos del Presupuesto.

No obstante, se entenderán autorizadas las operaciones administrativas previas, ordenadas por las leyes» (SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*. Volumen II. Op. cit., págs. 246-247).

¹⁸ GALLEGU ANABITARTE, A.: *Ley y reglamento en el Derecho público occidental*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1971, pág. 211.

¹⁹ En referencia a la práctica reconocida en la Constitución española de 1812 de aprobar por Decreto de las Cortes el «Presupuesto general de gastos» y el «Plan de las contribuciones», previstos en los artículos 341 y 342 de dicho Texto Constitucional. Un procedimiento que permitía eludir la sanción real pero que, por el mismo motivo, impedía que el acto recibiera el nombre de «Ley». Será, afirma, en 1834, bajo el Estatuto Real, cuando la histórica discusión entre el Marqués de Montevirgen y el Secretario de Despacho de Estado (Sr. Martínez de la Rosa), cuyos términos se basan, fundamentalmente, en el requisito o no de la sanción real respecto del Presupuesto, se salde con la adopción del concepto «Ley de Presupuestos», que ya nunca ha salido del Derecho público español», a excepción de la Constitución de 1931 (GALLEGU ANABITARTE, A.: *Ley y reglamento en el Derecho público occidental*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos, 1971, págs. 191-192).

necesariamente— acompañar al Presupuesto mismo». Mediante esta diferenciación, en definitiva, el voto de las Cortes al Proyecto de Presupuesto presentado por el Gobierno «no era propiamente una “ley” en sentido formal, sino un acto de cooperación y control del legislativo en la elaboración de la política financiera del Estado»²⁰.

Esta interpretación explica, a juicio de R. PALMER VALERO, que para su publicación no fuera requerida la intervención del Jefe del Estado, pues aunque «ninguno de los comentaristas de la época resalta el carácter de control parlamentario ni interpreta en este sentido el artículo 110», el control del Gobierno «lo ejercen sólo las Cortes, no el Presidente de la República»²¹.

En todo caso, las consecuencias jurídicas asociadas a la diferenciación constitucional entre «Presupuesto General del Estado» y «Ley de Presupuestos» no tuvieron trascendencia, probablemente porque, efectivamente, no se trataba de una vuelta a la «antigua tradición», que no resultaba posible en el marco de la vigencia del principio democrático que inspira la Constitución de 1931, de ahí que los preceptos, sin duda influenciados por la «dogmática alemana» puedan ser calificados como «curiosos».

En efecto, el Presupuesto para el ejercicio económico de 1933 se adoptó por el Gobierno con la forma de un proyecto de Ley que el Presidente de la República autorizó al Ministro de Hacienda a presentar ante las Cortes²². Este proyecto de Ley incluye una parte dispositiva donde se contienen las normas para la aplicación de las magnitudes presupuestarias recogidas en los Presupuestos de ingresos y gastos que figuran a continuación. Tras recibir la aprobación parlamentaria, se publicó con la afirmación en su Preámbulo de que «las Cortes Constituyentes, en uso de la facultad que les concede el artículo 110 de la Constitución, han decretado y sancionado la siguiente Ley»²³, lo que suponía el ejercicio de una facultad que, sin embargo, atendiendo a la mencionada regulación constitucional se re-

²⁰ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: *El Presupuesto del Estado. Introducción al Derecho Presupuestario*. Madrid: Tecnos, 1970, pág. 147.

²¹ PALMER VALERO, R.: *Los problemas socioeconómicos en la Constitución de 1931*. Op. cit., pág. 278 y nota 32.

²² GACETA DE MADRID núm. 290, de 16 de octubre de 1932, pág. 323.

²³ GACETA DE MADRID núm. 364, de 29 de diciembre de 1932, pág. 2194.

fería a la aprobación del «Presupuesto General del Estado» y no de la «Ley de Presupuestos». Una práctica que, en definitiva, suponía el abandono, al menos formalmente, de la diferenciación establecida constitucionalmente por las propias Cortes Constituyentes²⁴.

Algo similar ha ocurrido con la Constitución de 1978, pese a que, como se ha observado, también incluye la diferenciación entre «Presupuestos Generales del Estado» y «Ley de Presupuestos», no en vano subrayara F. TOMÁS Y VALIENTE que «lo que más importa destacar» de la Constitución de 1978 al colocarla dentro de la serie formada por las Constituciones de 1812, 1869 y 1931, «es su origen y talante democráticos, que la hacen heredera y continuadora de la tradición, iniciada en Cádiz y prolongada en 1869, de un liberalismo radical, así como también del carácter democrático y potencialmente socializante de la Constitución republicana»²⁵.

Efectivamente, el texto del Anteproyecto de 1978 recogía una propuesta de prórroga presupuestaria que, como se analizaba en páginas anteriores, se refería exclusivamente a «los Presupuestos» —manteniéndose de este modo hasta el texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados—. Un modelo que en opinión de autores como E. RECODER DE CASSO

²⁴ De hecho, en el «Proyecto de reforma constitucional, leído por el señor Presidente del Consejo de Ministros» ante las Cortes el día 5 de julio de 1935, entre las modificaciones relativas al tratamiento constitucional de los Presupuestos que se plantean introducir en una futura reforma, junto a la opción por un Presupuesto «bienal» se afirma en su parte expositiva que «... si el Presupuesto se compusiera sólo de gastos e ingresos, sería admisible el precepto; pero los peligros que entraña el artículo hacen inadmisibles la eliminación consignada en el artículo de la garantía que implica la promulgación del Jefe del Estado». Por ello, se propone la «reforma del artículo 107 en cuanto a la duración del Presupuesto, sus prórrogas y su vigencia» sino también la «reforma del artículo 110 en cuanto a la omisión de la promulgación del Presupuesto por el Jefe del Estado» (SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos Políticos de España*. Volumen II. Op. cit., págs. 324 y 326, respectivamente).

²⁵ Como resulta conocido, en su clásico estudio, F. TOMÁS Y VALIENTE sitúa la Constitución española de 1978 «dentro de la serie formada por las de 1912, 1869 y 1931». En su opinión, «ello no significa que existan grandes semejanzas literales entre la de 1978 y aquellas tres, ni que éstas o alguna de ellas haya cumplido la función de modelo a imitar en nuestros días, misión que más bien hay que atribuir, al menos en muchos campos, a la constitución Italia de 1947 y a la Ley Fundamental de Bonn de 1949» [«La tradición jurídico-política de la Constitución española de 1978», en *Códigos y Constituciones (1808-1978)*. Madrid: Alianza editorial, 1989, págs. 147-148].

constituía una fórmula «habitual» en los textos constitucionales, como «régimen provisional que aplican principalmente a los Gastos», habida cuenta de que, a su juicio, a raíz de la denominada «bifurcación del principio de legalidad financiera», el sistema tributario ha quedado desconectado de la aprobación anual de los Presupuestos del Estado, con lo que la recaudación de tributos no se rige por una autorización anual contenida en la Ley de Presupuestos sino por las leyes propias de cada tributo²⁶.

Todos estos procedimientos, tienen en común el objetivo de asegurar la «continuidad de funcionamiento del Estado» y muchos de ellos comparten, además, «la amplitud tomada por fórmulas como la técnica de los “servicios” votados, la aplicación automática del presupuesto o su ejecución por decreto u ordenanza», expedientes que «brindan al Ejecutivo gran libertad de maniobra y restringen, por el contrario, el debate en el Parlamento»²⁷.

Sin embargo, como se señalaba en páginas anteriores, en el debate celebrado en la Comisión de Constitución del Senado el texto remitido por el Congreso introduciría modificaciones sustantivas a este respecto, aunque no diera lugar a ningún debate que pudiera indicarnos ni la intencionalidad de los constituyentes ni la dogmática de referencia tomada en consideración para efectuar los cambios.

En efecto, a través de la aceptación de una Enmienda «in voce» propuesta por el Sr. Villodres García (Unión de Centro Democrático), se producirá la redacción definitiva del artículo 134.4 de la Constitución, con el cambio sustancial de introducir la referencia a la «Ley de Presupuestos»,

²⁶ RECORDER DE CASSO, E.: «Los Presupuestos del Estado en el Anteproyecto de Constitución española». Op. cit., pág. 379.

Una «bifurcación del principio de legalidad financiera» que también adquirió caracteres propios en la Constitución de 1931. Así, la regulación contenida en su artículo 115 ha sido considerada por R. PALMER VALERO una auténtica «novedad», en tanto que, de un lado, su apartado primero —donde se reconoce «el principio de legalidad tributaria»— se traslada desde su ubicación tradicional en la «parte dogmática» de las Constituciones a la «parte orgánica» de este Texto Constitucional. Pero, además, el apartado segundo del mencionado precepto aporta una nueva innovación, consistente en convertir al Presupuesto en una «segunda autorización» para la recaudación de impuestos, al margen de su establecimiento mediante leyes tributarias (*Los problemas socioeconómicos en la Constitución de 1931*. Op. cit., págs. 247-248).

²⁷ RECORDER DE CASSO, E.: «Los Presupuestos del Estado en el Anteproyecto de Constitución española». Op. cit., pág. 382.

que ya permanecerá en el texto definitivo, cuando no se había presentado ninguna Enmienda al respecto con este contenido²⁸.

Lo cierto es que en la lectura que de la misma efectúa el Sr. Villodres García se mantiene la redacción procedente del Congreso de los Diputados con alguna mínima variación, por lo que propone una Enmienda que, en su opinión, es «de mera corrección»²⁹. Sin embargo, cuando da lectura el Sr. Vicepresidente al texto que será sometido a votación en la Comisión, se traslada la redacción íntegra del artículo 101.2 del Reglamento Provisional del Senado³⁰, que, a su vez, recogía también íntegramente el inciso final del artículo 54.I de la Ley Orgánica franquista³¹.

La única modificación en la redacción se produce a instancias del propio Sr. Vicepresidente, que solicita modificar «siguiente» por «corres-

²⁸ Las 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), 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, entre otros, era el desdoblamiento del contenido del párrafo 5 del texto remitido por el Congreso, estudiado en páginas anteriores (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. III. Op. cit., págs. 2894 y 2931, respectivamente).

²⁹ Afirma en su intervención el mencionado Senador que «... hay un error en cuanto al apartado 4, que creo que es claro. Dicho apartado 4 dice: “Si los Presupuestos no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, quedará automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores”. Pero la vigencia, como dice el propio Reglamento interno del Senado, es hasta la aprobación de los nuevos. Como es una cosa que creo que es clara, a este apartado 4 deseo presentar una enmienda “in voce” de mera corrección» (CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. IV. Op. cit., pág. 3900).

³⁰ El artículo 101.2 del Reglamento provisional del Senado tenía, a su vez, una redacción prácticamente idéntica al artículo 108. 5 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados, con la única excepción de sustituir «ejercicio anterior» por «año anterior», con la siguiente redacción: «Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico siguiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos» (RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M.: *Leyes Políticas*. Op. cit., págs. 314 y 285, respectivamente).

³¹ La redacción correspondiente al inciso final del artículo 54. I de la Ley Orgánica de 1967, mencionado anteriormente, afirmaba: «... Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico siguiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos» (SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos políticos de España*. Vol. II. Op. cit., pág. 481).

pondiente». El Sr. Villodres García contestaría que «me he limitado a presentar la enmienda, pero esto es lo que dice el Reglamento interno del Senado cuando se refiere a los Presupuestos, con el matiz de que la vigencia es hasta los nuevos. Me he limitado a copiar literalmente el número 2 del artículo 101, creo que es, de nuestro Reglamento interno»³². Tras la intervención del Sr. Presidente afirmando que el Reglamento interno del Senado «está mal redactado», se procede a dar lectura del texto por el Sr. Vicepresidente y se vota por la Comisión³³ el contenido del apartado 4 del entonces artículo 128, incorporándose de este modo en el Dictamen de la Comisión³⁴ y convirtiéndose en el texto definitivo, tras su aprobación por el Pleno del Senado³⁵, al ser aceptada la modificación en el Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado³⁶, por lo que la redacción final correspondiente al artículo 134. 4 de la Constitución procede de La Ley Orgánica del Estado de 1967, con la única modificación mencionada.

No obstante, el resultado final del modelo de prórroga contemplado por el artículo 134.4 de la Constitución no recibió desde su publicación calificaciones siempre positivas, como atestigua la opinión de A. RODRÍGUEZ BEREIJO, quien subrayaba que la solución que contenía el Anteproyecto de Constitución era «mucho más respetuosa con las competencias de las Cortes Generales que la acogida finalmente por el texto definitivo», ya que, en su opinión, la redacción del Anteproyecto «restringía la supremacía del Ejecutivo en esta materia»³⁷, lejos de la solución definitivamente recogida en el artículo 134.4 de la Constitución, hasta llegar a afirmar autores como L. M^a CAZORLA PRIETO que existe la posibilidad de que el

³² CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., pág. 3901.

³³ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., pág. 3901.

³⁴ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., pág. 4218.

³⁵ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., pág. 4857.

³⁶ CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. Vol. II. Op. cit., pág. 4893.

³⁷ RODRÍGUEZ BEREIJO, A.: «La Ley de Presupuestos en la constitución española de 1978», en VVAA: *Hacienda y Derecho*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pág. 231.

sistema adoptado pudiera dar lugar a que un Gobierno se «burlara» de unas Cámaras opuestas a un «programa gubernamental»³⁸.

En todo caso, lo cierto es que dado el «carácter anual» de los Presupuestos Generales del Estado, al término del ejercicio presupuestario —que, de conformidad con lo establecido en el primer inciso del art. 34.1 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, es el 31 de diciembre en nuestro país³⁹—, «el Estado se encuentra sin posibilidad de realizar sus actividades económicas si para tal fecha no está aprobada la nueva Ley de Presupuestos»⁴⁰. Es decir, ateniéndonos a los «efectos jurídicos que dimanar de la autorización presupuestaria», si el Presupuesto correspondiente no es aprobado por las Cámaras, la Administración «no tiene autorización para gastar»⁴¹.

2. El carácter automático de la prórroga presupuestaria y el recurso al Decreto-ley

Ante tal eventualidad, como expediente técnico para evitar la paralización de la actividad estatal, establece el artículo 134.4 de la Constitución

³⁸ En su opinión el modelo de prórroga presupuestaria finalmente adoptado en el artículo 134.4 de la Constitución consagra una «notable limitación de las competencias parlamentarias de aprobación de los Presupuestos, toda vez que merced al sistema de prórrogas automáticas de aquéllos, ilimitadamente instrumentables en principio, puede en teoría un Gobierno burlarse de unas Cámaras opuestas a la aprobación de los Presupuestos, e implícitamente al programa gubernamental» («Artículo 134», en GARRIDO FALLA, F. [coord.]: *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 1985, pág. 2008).

³⁹ BOE, núm. 284, de 27 de noviembre de 2003. El artículo 34.1 de la Ley General Presupuestaria afirma: «El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural, y a él se imputarán:

a) Los derechos económicos liquidados durante el ejercicio, cualquiera que sea el período del que deriven.

b) Las obligaciones económicas reconocidas hasta el fin del mes de diciembre, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o, en general, gastos realizados dentro del ejercicio y con cargo a los respectivos créditos».

⁴⁰ VIRGALA FORURIA, E.: «La Constitución y los Presupuestos Generales del Estado», en VVAA: *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, 1994, pág. 1916.

⁴¹ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Manual de Derecho presupuestario*. Madrid: Editorial Colex, 1992, pág. 139.

un modelo de prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior que, en opinión generalizada entre la doctrina, tiene carácter «automático»⁴², como así se afirmaba en la Sentencia núm. 126/1987, de 16 de julio, del Tribunal Constitucional, al describir el carácter de «actuación automática del mecanismo de la prórroga presupuestaria prevista en el art. 134.4 de la Constitución»⁴³.

En la actualidad, el artículo 38.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria establece tanto su carácter automático como el ámbito material de la prórroga y sus efectos, precisando, en el primer sentido, que «se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos iniciales del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el “Boletín Oficial del Estado”»⁴⁴.

⁴² Entre otros, Vid., CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Artículo 134». En GARRIDO FALLA, F.: *Comentarios a la Constitución* Madrid: Civitas, 1985, pág. 2008; ESCRIBANO, F.: «La disciplina constitucional de la prórroga del Presupuesto». Op. cit., pág. 104; FALCÓN y TELLA, R.: «Editorial. El carácter automático de la prórroga de los Presupuestos y la práctica de regular dicha prórroga mediante Decreto-ley: la injustificada obsesión por las normas tributarias temporales». *Quincena Fiscal*, núm. 1, 1996, pág. 5; GARCÍA GARCÍA, J. L.: «Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado». En VVAA: *Funciones financieras de las Cortes Generales*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1985, pág. 340; MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 200, y «El Decreto-Ley en materia presupuestaria». *Quincena Fiscal*, núm. 15, 1997, pág. 18; RODRÍGUEZ BEREJO, A.: «La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978». Op. cit., pág. 231; VIRGALA FORURIA, E.: «La Constitución y los Presupuestos Generales del Estado». Op. cit., pág. 1917.

⁴³ BOE, núm. 191, de 11 de agosto de 1987. Cuestión de inconstitucionalidad. Ponente: Sra. Begué Cantón.

Afirmaba el Tribunal Constitucional, que «no cabe desconocer que la Ley 5/1983, lo mismo que el Real Decreto-ley 24/1982, aparecen relacionados con la actividad presupuestaria del Estado en cuanto que a través de ellos se adopta una serie de medidas encaminadas a hacer frente a la situación creada por la imposibilidad de aprobar los Presupuestos Generales del Estado con anterioridad al 1 de enero de 1983. En efecto, por este motivo y con independencia de la actuación automática del mecanismo de la prórroga presupuestaria prevista en el art. 134.4 de la Constitución, se dictó el mencionado Decreto-ley, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, que posteriormente fue convalidado, acordándose su tramitación como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia» (Fundamento Jurídico 5).

⁴⁴ El artículo 38 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria establece: *Prórroga de los Presupuestos Generales del Estado*.—1. Si la Ley de Presupuestos Generales del Estado no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los pre-

Pero lo cierto es que, en la práctica, en las diferentes situaciones en que ha tenido lugar la puesta en práctica de la prórroga presupuestaria se han aprobado Decretos-leyes.

En efecto, la primera de las situaciones en las que, llegado el inicio del ejercicio presupuestario, no se encontraba aprobada la Ley de Presupuestos correspondiente, se planteó en los momentos inmediatamente posteriores a la aprobación de la Constitución de 1978. En dicha ocasión, las Cortes Generales no contaron con tiempo suficiente para proceder a la aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1979, circunstancia que dio lugar a la aprobación del Real Decreto-ley 70/1978, de 29 de diciembre, por el que se anticipaba la aplicación de los artículos relativos a los créditos de personal comprendidos en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1978⁴⁵, en aplicación de lo establecido en artículo 56. 1 de la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria⁴⁶.

Este precepto fue nuevamente aplicado en el segundo supuesto en el que tampoco se encontraba aprobada la Ley de Presupuestos llegado el inicio del ejercicio presupuestario, cuando en 1982, ante la disolución anticipada de las Cortes Generales, las nuevas Cámaras constituidas tras las elecciones legislativas no pudieron aprobar antes del 1 de enero de 1983 los Presupuestos Generales del Estado, siendo aprobado el Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria⁴⁷.

supuestos iniciales del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el «Boletín Oficial del Estado».

2. La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo.

3. La estructura orgánica del presupuesto prorrogado se adaptará, sin alteraciones de la cuantía total, a la organización administrativa en vigor en el ejercicio en que el presupuesto deba ejecutarse».

⁴⁵ BOE, núm. 6, de 6 de enero de 1979.

⁴⁶ BOE núm. 7, de 8 de enero de 1977.

El mencionado precepto establecía: «1. Si la Ley de Presupuestos Generales del Estado no fuera aprobada por las Cortes antes del primer día del ejercicio económico en que haya de regir, se considerarán automáticamente prorrogados, incluidos los presupuestos-resumen, los del ejercicio inmediato anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el “Boletín Oficial del Estado”».

⁴⁷ BOE, núm. 314, de 31 de diciembre de 1982.

Asimismo, ante la imposibilidad de presentar en plazo a las Cortes Generales el Proyecto de ley por el que se aprobaban los Presupuestos Generales del Estado para 1990, con motivo de la disolución de aquéllas debido a la convocatoria de elecciones legislativas, entró en vigor la prórroga de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1989, con motivo de la cual fue dictado el Real Decreto-ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria⁴⁸, en aplicación de lo establecido en el artículo 56. 1 del Real Decreto Legislativo 109/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria⁴⁹.

El último acontecimiento, hasta la fecha, determinante de la entrada en vigor de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado fue consecuencia de la devolución al Gobierno del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996, circunstancia que originó la promulgación del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera⁵⁰.

Por tanto, la práctica permite constatar que, efectivamente, en las situaciones de prórroga presupuestaria se han promulgado Decretos-leyes considerados por A. RODRÍGUEZ BEREJO como Decretos-leyes que «acuerdan» dicha prórroga⁵¹, también calificados por la doctrina con la expresión de «decreto de prórroga»⁵².

Sin embargo, lo cierto es que en los Preámbulos de los diferentes Decretos Leyes se pueden encontrar alusiones explícitas al carácter auto-

⁴⁸ BOE, núm. 313, de 30 de diciembre de 1989.

⁴⁹ BOE núm. 234, de 29 de septiembre de 1988.

En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 56. 1 del Real Decreto Legislativo 109/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria: «1. 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 y publicación de los nuevos en el "Boletín Oficial del Estado"».

⁵⁰ BOE, núm. 312, de 30 de diciembre de 1995.

⁵¹ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: «La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978». Op. cit., pág. 231.

⁵² LOZANO ROMERAL, D. L.: «Algunas consideraciones jurídicas sobre la prórroga del Presupuesto de 1989». *Presupuesto y Gasto Público*. Núm. 2, 1990, pág. 200.

mático de la prórroga, cuando el Gobierno respectivo manifiesta los objetivos que se pretenden alcanzar con la promulgación de cada una de estas disposiciones normativas con fuerza y rango de ley.

En efecto, según dispone el Preámbulo del Decreto-ley 70/1978, de 29 de diciembre, por el que se anticipa la aplicación de los artículos relativos a los créditos de personal comprendidos en el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1979, dicha norma tiene como objetivo la autorización de un aumento retributivo en los términos que se encontraban previstos en el Proyecto de ley de Presupuestos, y sobre los que no habían «sido presentadas enmiendas tendentes a su reducción»⁵³.

Por su parte, el Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, declaraba expresamente en su Preámbulo que «con independencia de la actuación automática del mecanismo de prórroga presupuestaria prevista en el artículo 134.4 de nuestra Constitución», es preciso «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»⁵⁴.

Reconociendo «la imposibilidad de tramitar un Proyecto de Ley», como consecuencia del «breve período de tiempo existente entre la constitución de las Cortes y el final del ejercicio», el Preámbulo del Real Decreto-ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, afirmaba «la necesidad de que determinadas normas, al carecer de vigencia indefinida y no quedar automáticamente prorrogadas por aplicación de la previsión constitucional, mantengan su eficacia a partir del 1 de enero de 1990»⁵⁵.

Por último, el Preámbulo del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, reconocía la existencia de «la urgente necesidad de proceder a la adopción de determinadas medidas a fin de solventar algunos problemas

⁵³ BOE, núm. 6, de 6 de enero de 1979, pág. 299.

⁵⁴ BOE, núm. 314, de 31 de diciembre de 1982, pág. 35759.

⁵⁵ BOE, núm. 313, de 30 de diciembre de 1989, pág. 40394.

ocasionados por la prórroga cuya solución se considera inaplazable». Unos objetivos que, afirmaba, «no pueden conseguirse mediante la tramitación de una ley por el procedimiento de urgencia, dado que las Cortes no se encuentran reunidas durante el mes de enero»⁵⁶.

Resulta evidente, por tanto, que el propósito de los diferentes Decretos-leyes analizados no consiste en servir de fundamento normativo a la prórroga presupuestaria, a la que, por el contrario, consideran un «mecanismo» de «actuación automática», sino, más concretamente, resolver «algunos problemas ocasionados» por la misma.

De este modo, las referencias a la «anómala» práctica habitual «de regular dicha prórroga mediante Decreto-ley», a la que hace referencia R. FALCÓN Y TELLA, o a la «innecesari(a) e improcedente» reunión del Consejo de Ministros «para acordar por Decreto» la prórroga de los Presupuestos, mencionada por A. RODRÍGUEZ BEREJO⁵⁷, no se compadecen con el tenor literal de los Preámbulos de los distintos Decretos-leyes aprobados con ocasión de las prórrogas presupuestarias acaecidas hasta el momento en nuestro país, cuya finalidad, al menos explícita, no es, en ningún caso, la de servir de fundamento normativo a la prórroga presupuestaria.

Porque, como subraya D. L. LOZANO ROMERAL, aunque la utilización de la expresión «decreto de prórroga» pudiera inducir a pensar que la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado «necesita de un instrumento normativo que la establezca», ello «no es en absoluto correcto», pues la prórroga de los Presupuestos se produce de forma automática, una vez ocurrido el supuesto de hecho previsto en el artículo 134.4 de la Constitución, sin que requiera de «ningún instrumento normativo en que así se acuerde»⁵⁸.

⁵⁶ BOE, núm. 312, de 30 de diciembre de 1995, pág. 37519.

⁵⁷ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: «La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978». Op. cit., pág. 231.

⁵⁸ LOZANO ROMERAL, D. L.: «Algunas consideraciones jurídicas sobre la prórroga del Presupuesto de 1989». Op. cit., pág. 200.

En el mismo sentido, I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, estima que existen una serie de cuestiones cuya regulación «por decisión de la Constitución», exige la intervención de las Cortes Generales, quedando, por lo tanto, «fuera de la interpretación gubernativa» y, entre ellas, cabe incluir los Presupuestos Generales del Estado, por lo que difícilmente podría considerarse que la prórroga de los mismos pudiera articularse a través de un Decreto-ley («Artículo 86». En ALZAGA VILLAMIL, O. [coord.]: *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española*. Tomo VII: «Artículos 81 a 86». Madrid: EDERSA, 1985, pág. 176).

De ahí que, con independencia de la promulgación de los diferentes Decretos-leyes que han sido mencionados anteriormente, la prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior hubiera tenido lugar, pues así lo dispone el artículo 134.4 de la Constitución, por lo que la expresión «decreto de prórroga» podría ser considerada inadecuada desde un punto de vista técnico-jurídico, a la vista de lo establecido en dicho precepto constitucional.

El carácter automático de la prórroga presupuestaria, cuya actuación opera «ex Constituzione», sin necesidad de una manifestación de voluntad «expresa» en tal sentido, como ha afirmado el Tribunal Constitucional⁵⁹, dificultaría al extremo que en la situación de un posible rechazo continuado del Presupuesto por parte de las Cortes que amenace gravemente la actividad del Estado, el Gobierno pudiera estar legitimado para aprobar los Presupuestos Generales del Estado por Decreto-ley⁶⁰. Una posibilidad que además de entrar en contradicción con la regulación constitucional de la prórroga presupuestaria y la doctrina sobre la misma mantenida por el Tribunal Constitucional, no toma en consideración la referencia del art. 134.1 CE a la aprobación de los Presupuestos por las Cortes Generales, disponiendo el Gobierno de otros instrumentos constitucionales que en un sistema parlamentario permiten afrontar tales situaciones de bloqueo institucional, como la cuestión de confianza y la disolución anticipada de las Cámaras.

Porque, en cualquier caso, como se ha venido a reconocer, el supuesto previsto en la Constitución para que los Presupuestos sean prorrogados, es que la Ley de Presupuestos correspondiente no pueda entrar en vigor el primer día del ejercicio económico al que se refiere, siendo completamente «indiferente», por tanto, cuál sea la causa que ocasione dicha falta de

⁵⁹ El Tribunal Constitucional ha reconocido expresamente en la Sentencia núm. 3/2003, de 16 de enero, que la prórroga opera como un «mecanismo automático, "ex Constituzione", sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa en tal sentido» (Fundamento Jurídico 5º) (BOE, núm. 49, de 19 de febrero de 2003. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. Gay Montalvo).

⁶⁰ RODRÍGUEZ BEREJO, A.: «La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978». Op. cit., pág. 228.

entrada en vigor⁶¹, como ocurriría tanto con un retraso en la discusión de la Ley de Presupuestos en las Cámaras, como porque los mismos no se hayan presentado a tiempo por el Gobierno —o, simplemente, no se hayan presentado al Legislativo—, porque los Presupuestos presentados hayan sido retirados de la tramitación parlamentaria por decisión del (Consejo de) Gobierno, o porque los Presupuestos presentados hayan sido rechazados por las Cámaras, sin perjuicio de otras posibles circunstancias que pudieran plantearse.

De ahí que desde el punto de vista jurídico, la cuestión que podría ser objeto de discusión sería, con carácter general, si la realización del supuesto de hecho de la prórroga contenido en el artículo 134.4 de la Constitución (es decir, «si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente»), otorga al Gobierno el fundamento constitucional exigido por el artículo 86.1 CE para la promulgación de un Decreto-ley, pudiendo concluirse que, en ningún caso, dicho supuesto de hecho puede ser considerado, de partida, como «supuesto de

⁶¹ SÁNCHEZ REVENGA, J.: «La prórroga presupuestaria». *Economistas*, núm. 74 (extraordinario), 1997, pág. 215.

En este sentido, aunque refiriéndose exclusivamente a uno de los supuestos que pueden dar lugar a la entrada en vigor de la prórroga presupuestaria, R. FALCÓN Y TELLA planteaba la duda acerca de si la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para 1995, como consecuencia del «rechazo de los Presupuestos (o más ampliamente la negativa de las Cámaras a aprobar determinada medida cualquiera que sea su índole), podía reconducirse a la «extraordinaria y urgente necesidad» que constituye el supuesto habilitante» para la emanación del instrumento normativo excepcional que es el Decreto-ley.

Una respuesta que, en su opinión, «sólo puede ser negativa», no porque no exista «realmente» una «extraordinaria y urgente necesidad», sino porque «jurídicamente (a efectos de habilitar al Gobierno para emanar normas con rango de Ley) sólo puede considerarse como tal la que no ha podido ser atendida a través de un procedimiento legislativo, ya sea el ordinario, el de urgencia o el específico de aprobación de los Presupuestos».

Porque, según estima, la «extraordinaria y urgente necesidad» a que se refiere el art. 86 de la Constitución «no puede nunca venir motivada por un «hecho parlamentario», sino que ha de estar constituida por un hecho de la vida social ante el que sea imposible la intervención del Parlamento», y en el caso analizado, afirma, el Parlamento «se ha pronunciado y —hay que suponer que consciente de su decisión— ha optado por rechazar la Ley de Presupuestos en su integridad», dando lugar a la entrada en vigor de la prórroga presupuestaria (FALCÓN Y TELLA, R.: «Editorial: El carácter automático de la prórroga de los Presupuestos y la práctica de regular dicha prórroga mediante Decreto-ley: la injustificada obsesión por las normas tributarias temporales». *Quincena Fiscal*. Núm. 1, enero 1996, págs. 5-6).

hecho habilitante» para la promulgación de una norma con fuerza y rango de ley cuyo objeto sea la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

Ahora bien, la aprobación de Decretos-leyes de carácter presupuestario durante la vigencia de la prórroga automática, plantea el problema de la adecuación de tales normas a las condiciones constitucionalmente exigidas para la adopción de estas disposiciones normativas, que deberá ser valorada caso por caso, atendiendo a los criterios generales doctrinal y jurisprudencialmente reconocidos respecto de tales normas jurídicas al margen de que, como se ha subrayado, en ocasiones «no deja (...) de resultar singular la unanimidad con que nuestros constituyentes acogieron la figura del Decreto-ley, cuando en el ancho campo del Derecho comparado, el Decreto-ley es una rara especie normativa»⁶².

Puede parecer evidente que la «extraordinaria y urgente necesidad» derivada de una prórroga de los Presupuestos se estime como «supuesto de hecho habilitante» para la promulgación de un Decreto-ley, pero debe entenderse, asimismo, que dicha circunstancia de «extraordinaria y urgente necesidad», con carácter general, debe llevar aparejada la necesidad de aprobar una norma «con fuerza de ley», y su contenido no debe rebasar la expresa prohibición material contenida en el artículo 86.1 de la Constitución. Por ello se ha podido afirmar que «la única situación de necesidad» que legitimaría al Gobierno para dictar un Decreto-ley «es la que además es calificable de extraordinaria, es decir, que no forma parte de las necesidades legislativas que, de ordinario, el Gobierno debe tener previstas puesto que se presentan más o menos regularmente». En definitiva, «la necesidad extraordinaria es sustancialmente la imprevisible»⁶³ y, en todo caso, tales circunstancias tendrán que ser apreciadas, además de por el Gobierno, por la Mesa del Congreso de los Diputados (o en su caso por

⁶² ALZAGA VILLAAMIL, O., GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. y RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: *Derecho Político español según la Constitución de 1978*. Vol. I: «Constitución y fuentes del Derecho». Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA, 1997, págs. 432-433.

⁶³ ALZAGA VILLAAMIL, O., GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. y RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: *Derecho Político español según la Constitución de 1978*. Vol. I: «Constitución y fuentes del Derecho». Op. cit., pág. 435.

la Diputación Permanente) y, en última instancia, por el Tribunal Constitucional.

En efecto, como resulta conocido, el Tribunal Constitucional ha venido considerando que la «extraordinaria y urgente necesidad», como circunstancia justificadora del Decreto-ley, «no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderla con mayor amplitud 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», de tal modo que la utilización de este instrumento normativo se estima legítima «en todos aquellos casos en que hay que alcanzar los objetivos marcados para la gobernación del país, que, por circunstancias difíciles o imposibles de prever, requieren una acción normativa inmediata o en que las coyunturas económicas exigen una rápida respuesta» (fundamento jurídico 5)⁶⁴.

Desde tales premisas, a juicio del Tribunal Constitucional, «en principio y con el razonable margen de discrecionalidad, es competencia de los órganos políticos determinar cuando la situación, por consideraciones de extraordinaria y urgente necesidad, requiere el establecimiento de una norma por vía de Decreto-ley». Ello no implica, afirma, la imposibilidad de que el propio Tribunal Constitucional extienda también «el examen sobre la competencia habilitante», en cuanto «sea necesario para garantizar un uso del Decreto-ley adecuado a la Constitución», de tal modo que el Tribunal Constitucional «podrá, en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como caso de extraordinaria y urgente necesidad» (fundamento jurídico 3)⁶⁵.

⁶⁴ STC núm. 6/1983, de 4 de febrero. BOE, núm. 58, de 9 de marzo. Cuestiones de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. Díez Picazo.

⁶⁵ STC núm. 29/1982, de 31 de mayo. BOE, núm. 153, de 28 de junio. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. Díez de Velasco Vallejo.

Dichos argumentos sirvieron también de fundamento en la conocida STC núm. 111/1983, de 2 de diciembre, resolviendo el recurso de inconstitucionalidad planteado 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

Por su parte, en la Sentencia núm. 182/1997, de 28 de octubre —en la que el Tribunal Constitucional se pronuncia sobre el Real Decreto-ley 5/1992, de 21 de julio, de Medidas Presupuestarias Urgentes y la Ley 28/1992, de 24 de noviembre, que lo convalida—, tras hacer una remisión a la doctrina establecida en las SSTC 6/1983, de 4 de febrero; 29/1982, de 31 de mayo y 29/1986, de 20 de febrero, reconoce que «el control que compete al Tribunal Constitucional en este punto es un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno y al Congreso de los Diputados en el ejercicio de la función de control parlamentario (art. 86.2 CE)» (fundamento jurídico 3)⁶⁶.

Una doctrina que no ha dejado de recibir críticas en algunas ocasiones, tanto por lo que se refiere a la posición del Tribunal Constitucional ante la verificación del supuesto de hecho habilitante como a las materias excluidas del ámbito del Decreto-ley. En el primer sentido, O. ALZAGA VILLAAMIL, I. GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ y J. RODRÍGUEZ ZAPATA afirman, comentando el anterior Fundamento Jurídico de la Sentencia núm. 29/1982, de 31 de mayo, que «es de suponer que tras esta afirmación late el influjo de la numerosa doctrina italiana», elaborada a partir de lo establecido en el artículo 72.2 de su Constitución, que «construyó la tesis de que su concepto de «casos de extrema necesidad y urgencia» implica una mera valoración política, reservada a juicio del Gobierno y de las Cámaras». Una doctrina que consideran «desafortunada» y que «una vez asumida por su

componen el grupo RUMASA, SA, aunque en este pronunciamiento el Tribunal Constitucional dio un paso más al afirmar que éste «no podría, 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» (vid. Fundamento Jurídico 5º. BOE, núm. 298, de 14 de diciembre. Ponente: Sr. Arozamena Sierra).

Posteriormente, en la STC núm. 29/1986, de 20 de febrero, el Tribunal Constitucional retoma la línea iniciada en la STC núm. 29/1982, de 31 de mayo, insistiendo en la consideración de que, «a los efectos del control jurídico sobre el citado presupuesto de hecho habilitante, el peso que en la apreciación de lo que haya de considerarse como caso de extraordinaria y urgente necesidad es forzoso conceder al juicio puramente político de los órganos a los que incumbe la dirección política del Estado» [Fundamento Jurídico 2.A)]. Recursos de inconstitucionalidad. Ponente: Sr. Gómez-Ferrer Morant.

⁶⁶ STC núm. 182/1997, de 28 de octubre. BOE, núm. 285, de 28 de noviembre. Recursos de inconstitucionalidad acumulados. Ponente: Sr. Rodríguez Bereijo.

Tribunal de Garantías Constitucionales, ha permitido toda suerte de abusos en aquel país»⁶⁷. Desde el análisis de las materias excluidas, en particular en las que definen como «la órbita de los derechos humanos», llegan a calificar la posición del Tribunal Constitucional, «dicho sea con el máximo respeto», de «gubernamentalista, en ocasiones», lo que «conduce, de hecho a no excluir con seguridad ninguna materia prohibida del campo del DL», considerando conveniente que el Tribunal Constitucional «reconstruya “in integrum” su doctrina a este respecto, situada hoy en las antípodas de la voluntad de nuestros constituyentes»⁶⁸.

En todo caso, no se puede olvidar la particular relevancia que tiene respecto de las materias que son objeto de regulación en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, no sólo el contenido del artículo 134.7 de la Constitución, sino la posible consideración de los Decretos-leyes como «ley tributaria sustantiva» a través de la cual se pueda prever la modificación de tributos. Una expresión, la de «ley tributaria sustantiva», que ha suscitado las más variadas opiniones doctrinales y jurisprudenciales, pero en relación con la cual, como afirma S. MORENO GONZÁLEZ, la doctrina «coincide», aunque sólo sea en «rechazar que dicha ley tributaria habilitadora de la presupuestaria pueda ser un Decreto-ley»⁶⁹.

Más discutida, sin embargo, resulta la valoración respecto de la utilización del Decreto-ley como vehículo para la introducción de modificaciones en el Presupuesto ya aprobado y, en concreto, para la aprobación de «créditos extraordinarios» y «suplementos de crédito».

En efecto, mientras que para un sector doctrinal⁷⁰ los «créditos extraordinarios» y «suplementos de crédito» comparten con la Ley de Presupues-

⁶⁷ ALZAGA VILLAAMIL, O., GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. y RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: *Derecho Político español según la Constitución de 1978*. Vol. I: *Constitución y fuentes del Derecho*. Op. cit., pág. 437.

⁶⁸ ALZAGA VILLAAMIL, O., GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. y RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: *Derecho Político español según la Constitución de 1978*. Vol. I: «Constitución y fuentes del Derecho». Op. cit., pág. 445.

⁶⁹ MORENO GONZÁLEZ, S.: *Constitución y Leyes de «Acompañamiento» Presupuestario*. Madrid: Thomson-Aranzadi, 2004, pág. 169.

⁷⁰ Entre otros, ANDREU MESTRE, A.: *Las modificaciones presupuestarias. Un análisis en el ordenamiento financiero del Estado y en el de las Comunidades Autónomas*. Valladolid: Ed. Lex Nova, 2005, pág. 218, y MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., págs. 257-263.

tos el carácter de «autorización» de los respectivos gastos y, por lo tanto coinciden en requerir su aprobación mediante ley, otros autores admiten la posibilidad de aprobar dichas modificaciones presupuestarias mediante normas con rango y fuerza de ley, siempre que «las causas de justificación sean objetivamente relevantes y reflejen la existencia de una verdadera necesidad»⁷¹.

En cualquier caso, resulta comúnmente admitido que durante la vigencia de la prórroga presupuestaria se mantienen las facultades de iniciativa legislativa financiera del Gobierno y de las Cortes Generales, en los mismos términos previstos por la Constitución tras la aprobación de la Ley de Presupuestos.

De este modo, aunque de la interpretación de la expresión «aprobados los Presupuestos Generales del Estado», contenida en el artículo 134.5 de

⁷¹ LÓPEZ-MELENDO LANNES, J.: *El Decreto-ley en materia tributaria y presupuestaria*. Madrid: McGraw-Hill, 1996, pág. 216.

A juicio del autor, es admisible el recurso al Decreto-ley para aprobar «créditos extraordinarios» y «suplementos de crédito», en los casos de «catástrofes naturales y situaciones similares», así como «en el ámbito de la política económica del Gobierno cuando las circunstancias así lo aconsejen», aunque en este ámbito, afirma, su utilización «debe ser prudente». Más dudas plantean los casos en los que la aprobación de tales créditos «obedezca a una falta reiterada de previsión del Gobierno». En última instancia, considera contraria a la Constitución «la utilización del Decreto-ley cuando ha aprobado créditos que estaban destinados a solucionar situaciones de desequilibrio presupuestario, perfectamente definidas y en las que difícilmente puede hablarse de circunstancias imprevisibles, sino, en cualquier caso, de problemas de financiación conocidos por la Administración durante un período amplio de tiempo» (ibid.).

En este sentido, la redacción del vigente artículo 55 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria –que sustituye al antiguo 64 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria–, en su apartado tercero reconoce que «el Consejo de Ministros autorizará los créditos extraordinarios para atender obligaciones del ejercicio corriente, así como los suplementos de crédito cuando se financien con baja en el Fondo de Contingencia».

De cualquier modo, la aprobación de cualesquiera modificaciones de los créditos presupuestarios, incluidos los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, deberá tener en cuenta lo dispuesto en el apartado segundo del artículo 12 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, según el cual tanto los proyectos de Ley, como las disposiciones reglamentarias, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración y «cualquier otra actuación a los sujetos a los que se refiere el artículo 2.1.a) y b) de la presente Ley que tengan incidencias presupuestarias por comportar variaciones en los gastos públicos habrán de respetar el entorno financiero plurianual previsto en el párrafo anterior y, en consecuencia, para su aprobación deberán tener cabida en dichos escenarios presupuestarios plurianuales».

la Constitución, pudiera deducirse lo contrario⁷², lo cierto es que, como sostiene un amplio sector doctrinal, durante el período de prórroga se mantienen invariables las facultades de iniciativa legislativa en los términos constitucionales «para tramitar proyectos o proposiciones de ley que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos»⁷³.

Porque, en efecto, si la prórroga presupuestaria «produce los mismos efectos que la aprobación», parece razonable concluir que no puede quedar limitada la iniciativa legislativa financiera en términos diferentes a como lo está después de la aprobación de un Presupuesto, de ahí que no exista «razón jurídica o política» que impida ejercer la iniciativa legislativa con repercusión presupuestaria al Gobierno o a las Cortes Generales durante la vigencia de la prórroga de un Presupuesto, pues ni de la redacción del artículo 134 ni de los debates constituyentes se deduce que ésta fuera la intención del constituyente⁷⁴.

Una interpretación que ha sido avalada por el Dictamen sobre la interpretación de los artículos 111 y 126 del Reglamento del Congreso referentes a tramitación de enmiendas y proposiciones de ley que impliquen aumento o disminución de ingresos.

En efecto, partiendo de la consideración de que «la prórroga tiene como finalidad que «la cosa», o en el caso que nos ocupa los Presupuestos, *continúen* en toda su integridad durante un período de tiempo mayor produciendo *por tanto los mismos efectos* que venía produciendo lo prorrogado, pues si no fuera así carecería de fundamento la prórroga», el Dictamen mencionado considera que «si la prórroga presupuestaria produce los mismos efectos que la aprobación, no puede decirse que durante el período de prórroga esté limitada la iniciativa legislativa financiera de forma dife-

⁷² CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Artículo 134». Op. cit., pág. 2010.

⁷³ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 201.

⁷⁴ SERRANO ALBERCA, J. M.: «La iniciativa legislativa en materia financiera: conflictos entre el Gobierno y el Parlamento». Op. cit., pág. 115.

La misma conclusión se alcanza, en opinión de S. MONTEJO VELILLA, de la interpretación conjunta de los apartados 4 y 5 del artículo 134 de la Constitución («Las iniciativas parlamentarias con repercusión presupuestaria. Algunas reflexiones sobre los apartados 5 y 6 del artículo 134 de la Constitución española de 1978»). En VVAA: *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El procedimiento legislativo*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1994, pág. 389).

rente a como lo está después de la aprobación de un Presupuesto porque en realidad, aprobado o prorrogado, siempre hay un Presupuesto vigente».

La interpretación contraria, es decir, «la idea de que el legislador haya querido limitar la iniciativa durante el período excepcional de la prórroga», no se deduce, según reconoce el Dictamen, «de los debates constituyentes ni de la propia redacción del artículo 134», de ahí que concluyera al respecto mediante la siguiente Consideración:

«Entendemos, en consecuencia, que la prórroga presupuestaria no modifica los principios generales de limitación de la iniciativa financiera y, en consecuencia, durante la prórroga el Gobierno puede remitir proyectos de ley que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos y los Parlamentos pueden enmendar y hacer proposiciones de ley que necesiten la conformidad del Gobierno para su tramitación»⁷⁵.

3. Ámbito temporal y material de la prórroga

Por otro lado, el artículo 134.4 de la Constitución concreta la vigencia de la prórroga presupuestaria «hasta la aprobación de los nuevos» (Presupuestos). Una redacción que «suscitó, en su momento, algunas dudas», dado que podría entenderse que situaba como fecha de entrada en vigor de los nuevos Presupuestos el momento de su aprobación por las Cámaras y no el de la publicación de la Ley que los aprueba en el Boletín Oficial del Estado⁷⁶.

En cualquier caso, la regulación contenida en la Ley General Presupuestaria disipa cualquier duda al respecto, al establecer que la prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior se extenderá «hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el “Boletín Oficial del Estado”», según una redacción contenida inicialmente en el artículo 56.1 de la Ley 11/1977, de 4 de enero, y reiterada con posterioridad en el mismo precepto del Texto Refundido, que ha sido mantenida en el actual artículo 38.1 de

⁷⁵ DICTAMEN sobre la interpretación de los artículos 111 y 126 del Reglamento del Congreso referentes a tramitación de enmiendas y proposiciones de ley que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos. (Op. cit., págs. 178-179).

⁷⁶ LOZANO ROMERAL, D. L.: «Algunas consideraciones jurídicas sobre la prórroga del Presupuesto para 1989». Op. cit., pág. 209.

la Ley 47/2003, de 26 de noviembre de 2003, General Presupuestaria, lo que significa, a juicio de E. VÍRGALA FORURIA, «que para la Ley de Presupuestos, en todos sus preceptos, no resulta de aplicación la “vacatio legis” del Código Civil aunque no haya fecha expresa de entrada en vigor»⁷⁷.

A la vista de esta fórmula constitucional de concreción de la vigencia de la prórroga presupuestaria se ha podido afirmar que la prórroga «no tiene plazo prefijado», puesto que «se prolongará hasta la aprobación de los nuevos presupuestos»⁷⁸, si bien ésta no resulta una opinión unánimemente compartida, pues también se ha considerado⁷⁹ que la finalización de la prórroga con la aprobación de los nuevos Presupuestos le otorga un «alcance limitado –también en el tiempo– a la misma», aunque desde otra perspectiva se haya entendido que a pesar de que el artículo 134.4 de la Constitución prevea «la solución transitoria de la prórroga automática», dicho precepto no deja abierta indefinidamente dicha prórroga, sino que «contempla (como un término y como una necesidad) el final de dicha situación mediante la significativa frase: “hasta la aprobación de los nuevos”»⁸⁰. En todo caso, habida cuenta de la expresión utilizada por el art. 134.4 CE, lo menos que se puede subrayar es que si la prórroga del Presupuesto tiene fijado un plazo de finalización, éste, desde luego, resulta «indeterminado»⁸¹.

Por lo demás, la redacción contenida en el artículo 134.4 de la Constitución plantea también ciertas «dudas» doctrinales respecto a si la utilización de la expresión «prórroga» se encuentra referida a «la vigencia de la norma o simplemente a su eficacia».

⁷⁷ VÍRGALA FORURIA, E.: «La Constitución y los Presupuestos Generales del Estado». Op. cit., pág. 1919.

⁷⁸ MENÉNDEZ MORENO, A.: *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*. Valladolid: Ed. Lex Nova, 1988, págs. 44-45.

⁷⁹ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Op. cit., pág. 200.

⁸⁰ GARCÍA GARCÍA, J. L.: «Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado», en VVAA: *Funciones financieras de las Cortes Generales*. Op. cit., págs. 369-370.

⁸¹ Afirma F. ESCRIBANO que «la prórroga no tiene señalado un término, o mejor dicho, sí lo tiene señalado aunque de forma bien indeterminada: hasta la aprobación de los nuevos» («La disciplina constitucional de la prórroga del Presupuesto». Op. cit., pág. 104).

Una cuestión que, a juicio de S. PLAZA Y JABAT, «no es baladí», en tanto que si lo que la Constitución hubiera pretendido ordenar es «la pervivencia de los efectos de la norma presupuestaria una vez que ésta ha cesado en su vigencia, la fuerza de obligar del presupuesto antiguo no derivaría de la ley que lo aprobó, que ya no estaría vigente, sino de la propia Constitución», imposibilitando la modificación de la Ley de Presupuestos prorrogada mediante la aprobación de una ley posterior, que, afirma, «podría ser tachada de inconstitucionalidad por contraria al art. 134 de la Constitución».

En su opinión, lo que la Constitución ordena, por el contrario, es la prórroga de la vigencia de la anterior Ley de Presupuestos, de tal modo que dicha Ley seguirá formando parte del ordenamiento jurídico, posibilitando que, con posterioridad a la prórroga, puedan «modificarse aspectos concretos de la misma por una ley posterior», con la limitación, a su juicio, de que «dichas modificaciones no alteren su contenido básico»⁸², lo que no deja de plantear el problema de la determinación de un «contenido esencial», que no mínimo, en la Ley de Presupuestos, de evidentes repercusiones constitucionales»⁸³.

En relación con el contenido de la Ley de Presupuestos la cuestión resulta compleja, ya que la solución contemplada en el artículo 134.4 de la Constitución consiste en considerar automáticamente prorrogados «los Presupuestos» del ejercicio anterior, pudiendo entenderse, por lo tanto, que la prórroga sólo afecta a los Presupuestos, mientras que «el resto de

⁸² PLAZA Y JABAT, S.: «La prórroga de los Presupuestos Generales del Estado». *Revista Jurídica La Ley*. Tomo de Jurisprudencia 2/1997, pág. 1842.

⁸³ En efecto, aunque, como se ha tenido ocasión de comprobar en páginas anteriores, las expresiones más utilizadas por el Tribunal Constitucional a este respecto sean las de «mínimo», «necesario», «propio», etc., no deja de emplear tal expresión de «contenido esencial» en algunos de sus pronunciamientos, como en el Fundamento Jurídico 6º de la Sentencia núm. 109/2001, de 26 de abril (BOE núm. 128, de 29 de mayo. Cuestiones de inconstitucionalidad. Ponente: Conde Martín de Hijas), en el Fundamento Jurídico 7º de la Sentencia núm. 174/1998, de 23 de julio (BOE núm. 197, de 18 de agosto. Cuestiones de inconstitucionalidad. Ponente: Rodríguez Berejito), en los Fundamentos Jurídicos 4 y 6 de la Sentencia núm. 180/2000, de 29 de junio (BOE núm. 180, de 28 de julio. Recurso de inconstitucionalidad. Ponente: Tomás S. Vives Antón), y en el Fundamento Jurídico 3 de la Sentencia núm. 67/2002, de 21 de marzo (BOE núm. 91, de 16 de abril. Cuestión de inconstitucionalidad. Ponente: Jiménez Sánchez), entre algunas otras.

la Ley de Presupuestos no ha caducado y tiene, en principio, una vigencia diferente»⁸⁴. Sin embargo, también se ha interpretado que, a efectos de la prórroga presupuestaria, «la expresión “Presupuestos” es equiparable (...) a “Ley de Presupuestos”»⁸⁵.

En definitiva, aunque queda fuera de toda duda que el ámbito material de la prórroga presupuestaria tiene como contenido inexcusable los estados numéricos de la Ley de Presupuestos (aun cuando no afecte al estado de ingresos del Presupuesto, dado que éste constituye una mera previsión)⁸⁶, D. L. LOZANO ROMERAL subraya que «la indefinición» del artículo 134.4 de la Constitución al hacer referencia a los «Presupuestos del ejercicio anterior» permite al intérprete plantear distintas alternativas «a la hora de definir el ámbito y eficacia de la prórroga presupuestaria», según se adopte una «visión estática» o «dinámica» de los Presupuestos Generales del Estado, por lo que podría optar por alguna de las siguientes opciones interpretativas:

- a) Considerar «que los presupuestos del ejercicio anterior son los aprobados por la correspondiente Ley de Presupuestos, sin modificación alguna».
- b) Entender que la prórroga «se refiere a los presupuestos aprobados pero modificados para recoger todas aquellas obligaciones que, establecidas en normas con rango de Ley, han supuesto alteraciones en las cifras de los créditos inicialmente aprobados».
- c) Estimar que, además de las modificaciones anteriores, «los presupuestos prorrogados contienen también aquellas modificaciones derivadas

⁸⁴ VIRGALA FORURIA, E.: «La Constitución y los Presupuestos Generales del Estado». Op. cit., pág. 1917.

⁸⁵ PLAZA Y JABAT, S.: «La prórroga de los Presupuestos Generales del Estado». Op. cit., pág. 1842.

⁸⁶ No obstante, A. MENÉNDEZ MORENO considera que, en relación con los ingresos, «deben entenderse prorrogadas las modificaciones tributarias introducidas al amparo del apartado 7 del artículo 134 de la Constitución, puesto que tales modificaciones deben de estar lógicamente dirigidas, además de para otros posibles fines, a conseguir el volumen de ingresos tributarios previsto que sea adecuado, a su vez, a la previsión del volumen de los gastos, por lo que la prórroga de éstos debe afectar necesariamente a los primeros, esto es, a los ingresos que se estimaron para cubrir dichos gastos» («La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado». Op. cit., pág. 44).

de reorganizaciones administrativas que se hayan podido producir durante el ejercicio».

d) Por último, considerar que junto a las modificaciones mencionadas, deben considerarse incluidas «aquellas modificaciones operadas en los presupuestos en aplicación de la Ley General Presupuestaria, esto es, por ampliaciones, transferencias, incorporaciones o generaciones»⁸⁷.

Precisamente una «visión estática» de los Presupuestos Generales del Estado, llevaría a considerar que la prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior se refiere a «los créditos iniciales» según fueron aprobados por las Cortes Generales, entendiéndose así que el constituyente pretendió facilitar «la utilización del presupuesto como vehículo de política económica», pudiendo decidir el Gobierno si realiza o no las mismas modificaciones presupuestarias que en el ejercicio anterior, «a la vista de la situación fáctica existente en el período de prórroga»⁸⁸.

Precisamente el criterio de prorrogar los «Presupuestos iniciales» fue adoptado por el Preámbulo del Real Decreto-ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, promulgado con motivo de la prórroga de la Ley de Presupuestos para 1988, donde se reconocía expresamente que «la situación de prórroga afecta a los créditos contenidos en los estados de gastos de los Presupuestos de 1989, con referencia al importe inicial por el que aquéllos fueron aprobados por la Ley 37/1988, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado 1989»⁸⁹.

Una consideración que fue reiterada en el Preámbulo del Real Decreto-ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, con motivo de la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para 1995, al afirmar que «el contenido de

⁸⁷ LOZANO ROMERAL, D. L.: «Algunas consideraciones jurídicas sobre la prórroga del Presupuesto para 1989». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 2, 1990, pág. 200.

⁸⁸ PLAZA Y JABAT, S.: «La prórroga de los Presupuestos Generales del Estado». Op. cit., págs. 1844-1845.

En el mismo sentido, entre otros, ESCRIBANO, F.: «La disciplina constitucional de la prórroga de presupuestos». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 50, 1997, pág. 118.

⁸⁹ BOE, núm. 313, de 30 de diciembre de 1989, pág. 40394.

créditos prorrogados no se ve afectado por las modificaciones presupuestarias efectuadas durante el ejercicio de 1995, porque el objeto de la prórroga no es la ejecución de los presupuestos de dicho ejercicio, lo que sería imposible al estar agotados la mayor parte de los créditos, sino las autorizaciones iniciales de gasto por ejercicio contenidas en la Ley 41/1994, de 30 de diciembre»⁹⁰.

Más restrictivamente, se estima que el alcance de la prórroga «no se extiende a todo el estado de gastos que resultó aprobado» inicialmente, sino «exclusivamente» a aquellos créditos para gastos que «deban continuar, por tratarse, obviamente, de medidas de financiación del funcionamiento regular y ordinario de los servicios públicos»⁹¹.

Sin embargo, se ha considerado que una «visión estática» de los Presupuestos Generales del Estado parte de una «interpretación literal» del artículo 134.4 de la Constitución, en lugar de entender dicho precepto a partir de lo establecido en el entonces vigente artículo 56.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre —contenido reproducido de forma a la vez más precisa y más amplia en el actual artículo 38.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria⁹²—, además de no tomar en consideración la propia «naturaleza» del Presupuesto, por cuanto «la

⁹⁰ BOE, núm. 312, de 30 de diciembre de 1995, pág. 37520.

⁹¹ MARTÍNEZ LAGO, M. A.: *Manual de Derecho Presupuestario*. Op. cit., pág. 139.

En este sentido, el Tribunal Supremo en la Sentencia de 25 de noviembre de 1999 ha considerado que «la prórroga automática sólo comprende los créditos que se refieran al funcionamiento regular u ordinario de los servicios públicos, es decir, al núcleo indisponible o esencial del Presupuesto, pues lo contrario supondría desamparar al Gobierno de la aludida potestad de dirigir la política económica» (Fundamento de Derecho Sexto) (Sentencia de 25 de noviembre de 1999, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Sexta. Ponente: Sr. Peces Morate).

⁹² El artículo 56.2 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, establecía: «2. La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a servicios o programas que deban terminar en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan». Actualmente, dicha previsión ha sido reconocida en el artículo 38.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, con la siguiente redacción: «2. La prórroga no afectará a los créditos para gastos correspondientes a programas o actuaciones que terminen en el ejercicio cuyos presupuestos se prorrogan o para obligaciones que se extingan en el mismo».

autorización de gastos de que el Estado dispone no está limitada al importe por el que le crédito se aprobó en la Ley de Presupuestos, sino al importe por el que el crédito se encuentra en cada momento el ejercicio»⁹³.

En efecto, desde una perspectiva «dinámica» de los Presupuestos Generales del Estado se ha interpretado que la prórroga «ha de tener efectos jurídicos respecto de las cifras efectivamente existentes en los estados presupuestarios al 31 de diciembre del ejercicio concluido», con la finalidad de «cumplir su objetivo de salvar el vacío financiero producido»⁹⁴, si bien con las limitaciones derivadas de lo dispuesto en el artículo 56.2 de la Ley General Presupuestaria, respecto de los servicios o programas que tenían prevista su conclusión en el ejercicio prorrogado.

En todo caso, esta polémica doctrinal ha quedado zanjada por el artículo 38.1 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que ha concretado finalmente que «si la Ley de Presupuestos Generales del Estado no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los presupuestos iniciales del ejercicio anterior hasta la aprobación y publicación de los nuevos en el “Boletín Oficial del Estado”».

De este modo, la discusión acerca del contenido constitucional de la prórroga presupuestaria quedaría centrada en el problema de la identificación en el articulado de la Ley de Presupuestos de «disposiciones presupuestarias y no presupuestarias»⁹⁵. Las primeras, «directamente vinculadas

⁹³ LOZANO ROMERAL, D. L.: «Algunas consideraciones jurídicas sobre la prórroga del Presupuesto para 1989». Op. cit., pág. 202.

⁹⁴ VIRGALA FORURIA, E.: «La Constitución y los Presupuestos Generales del Estado». Op. cit., pág. 1918.

Coinciden con esta opinión, entre otros, ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: «Artículo 134. Los Presupuestos del Estado». En ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Tomo X. Artículos 128 a 142. Madrid: Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, pág. 276; MENÉNDEZ MORENO, A.: *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*. Op. cit., pág. 43; QUEROL BELLIDO, V.: «Los Presupuestos Generales del Estado y la Constitución: su prórroga». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 2, 1979, pág. 137.

⁹⁵ Ambas disposiciones son susceptibles de ser diferenciadas, afirma, «atendiendo a la vigencia propia de dichas disposiciones» (LOZANO ROMERAL, D. L.: «Algunas consideraciones jurídicas sobre la prórroga del Presupuesto para 1989». Op. cit., págs. 205-206).

a la aprobación de gastos e ingresos (entendiendo por tales no sólo las que autorizan gastos y prevén ingresos, sino también las que regulan mecanismos de ejecución de los créditos aprobados)», habrían de ser prorrogadas «necesariamente», mientras que en el caso de las segundas podríamos encontrar «disposiciones no presupuestarias de vigencia indefinida», junto con otras disposiciones «no presupuestarias» que «pierden su eficacia el 31 de diciembre de cada año»⁹⁶.

En opinión de L. M^a CAZORLA PRIETO el conjunto de «medidas no propiamente presupuestarias, en cuanto que básicamente no aprueban gastos ni tampoco calculan ingresos, no han de considerarse prorrogadas»⁹⁷, ya que, a su juicio, la prórroga «afecta a la autorización de gastos», diferenciación que explica la que denomina como dualidad de referencias contenidas en el artículo 134.4 de la Constitución respecto de la determinación del «supuesto desencadenante de la prórroga» –la no aprobación de la Ley de Presupuestos– y de la «consecuencia» asociada a este supuesto de hecho –la prórroga de los Presupuestos del Estado–⁹⁸. Porque según estima, requieren una ampliación de su ámbito temporal mediante la prórroga, puesto que, «como consecuencia de la naturaleza de ley plena de la Ley de Presupuestos», aquellas disposiciones que no contengan «término temporal preciso tienen vigencia general y permanente». Por el contrario, las «disposiciones de carácter no estrictamente presupuestario» contenidas en la Ley de Presupuestos, «con un plazo de vigencia anual», necesitan que se amplíe su ámbito temporal «por instrumento normativo suficiente», en tanto que no les afecta la prórroga automática⁹⁹.

⁹⁶ VIRGALA FORURIA, E.: «La Constitución y los Presupuestos Generales del Estado». Op. cit., págs. 1918-1919.

En el mismo sentido, entre otros, MENÉNDEZ MORENO, A.: *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*. Op. cit., pág. 45.

⁹⁷ Asimismo, A. MENÉNDEZ MORENO estima que «las materias no propiamente presupuestarias», entendidas como aquellas disposiciones contenidas en la parte dispositiva de las Leyes de Presupuestos que no forman parte de la «totalidad de los ingresos y gastos» a los que se refiere el artículo 134.2 de la Constitución, «no deben considerarse afectadas por la prórroga» («La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado». Op. cit., pág. 45).

⁹⁸ CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Artículo 134». Op. cit., págs. 2008-2009.

⁹⁹ CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Artículo 134». Op. cit., pág. 2010.

En el mismo sentido, entre otros, MENÉNDEZ MORENO, A.: *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*. Op. cit., págs. 45-46.

Todo ello plantea el problema del posible contenido de las «disposiciones no presupuestarias» o de las «medidas no propiamente presupuestarias», o, incluso, de las «disposiciones de carácter no estrictamente presupuestario», habida cuenta de que, como resulta conocido, como culminación de una reiterada jurisprudencia que considera en sentido restrictivo el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en la Sentencia 76/1992, de 14 de mayo, el Tribunal Constitucional reconoce que, junto al «contenido necesario, mínimo e indisponible» –integrado por «la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos»–, puede existir un «contenido posible, no necesario y eventual», que puede incluir materias que tengan «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, además, 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» [fundamento jurídico 4.a)]¹⁰⁰.

Incluso, con ocasión del pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la Ley 5/1983, de 29 de junio, de Medidas Urgentes en materia Presupuestaria, Financiera y Tributaria, a través de la cual se convalidó el Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, éste consideró en la Sentencia 126/1987, de 16 de julio, que dicha norma legal constituye «una ley compleja que contiene normas relativas a las operaciones financieras del sector público, normas de contratación y normas tributarias», pero el hecho de que las primeras de estas normas «tengan naturaleza estrictamente presupuestaria no convierte a dicha ley en una Ley de Presupuestos» –a la que se refiere el artículo 134 de la Constitución–, como, por otro lado, afirma, «se explicita en el debate parlamentario del proyecto de ley y se manifiesta en el procedimiento seguido en su tramitación», ya que, a juicio del Tribunal Constitucional dicha norma legal «no tiene su razón de ser en la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, sino en el hecho de que tales Presupuestos no hubieran sido aprobados antes de

¹⁰⁰ BOE, núm. 144, de 16 de junio de 1992.

iniciarse el ejercicio económico correspondiente» (Fundamento Jurídico 5)¹⁰¹.

Una delimitación conceptual de los términos antes expresados que no resulta insustancial ante el reconocimiento por el Tribunal Supremo —en la Sentencia de 30 de junio de 1986—, de que el ámbito material de la prórroga, «se constriñe al contenido propio e intrínseco del presupuesto, como documento contable que constituye tanto una autorización como un límite para el gasto público y su correlativa asignación o distribución, según el artículo 48 de la Ley general más arriba aludida» (se refiere a la Ley General Presupuestaria). De manera que, a su juicio, «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 Cuarto)¹⁰².

Precisamente en relación con esta cuestión tuvo ocasión de pronunciarse el Consejo de Estado, reconociendo en su Memoria del año 1986 que en el apartado 4 del artículo 134 de la Constitución «aparece el engarce entre la formulación presupuestaria objeto de aprobación, y el instrumento legal que la aprueba», en unos términos que, afirmaba, «podrían inducir a cierta confusión». En primer lugar, porque «no se expresa con precisión la dualidad Presupuestos Generales del Estado-Ley de Presupuestos, por más que tal dualidad se infiera sin esfuerzo de la norma constitucional». En segundo término, porque «quiebra la simetría del precepto al referirse en la hipótesis a la aprobación de la Ley de Presupuestos (“si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente”) y en la consecuencia a la aprobación

¹⁰¹ BOE, núm. 191, de 11 de agosto de 1987. Cuestión de inconstitucionalidad. Ponente: Sra. Begué Cantón.

Con carácter previo, en la Sentencia 63/1986, de 21 de mayo, el Tribunal Constitucional se pronunciaba tangencialmente sobre el Real Decreto-ley 24/1992, de 29 de diciembre y la Ley 57/1983, de 29 de junio que lo convalida, reconociendo que dicho Decreto-ley constituye una norma «de naturaleza puramente presupuestaria, relacionada con la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior que el art. 134.4 de la Constitución prevé» (Fundamento Jurídico 13°) (BOE, núm. 141, de 13 de junio de 1985. Recursos de inconstitucionalidad acumulados. Ponente: Sra. Begué Cantón).

¹⁰² Sala de lo Contencioso-Administrativo. Ponente: De Mendizábal Allende.

de los Presupuestos (“se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”)¹⁰³.

No obstante, estimaba que «la imbricación» entre los Presupuestos y la Ley de Presupuestos es tal «que no se aprueban los Presupuestos sino mediante la aprobación de la Ley, ni hay aprobación de la Ley de Presupuestos cuyo contenido y alcance no sea aprobar los Presupuestos mismos», si bien reconocía que, «desde el punto de vista técnico y del propio procedimiento legislativo, resulta evidente la diferenciación conceptual entre la “aprobación” de la Ley de Presupuestos y el contenido de la Ley “aprobada”, que es primariamente la “aprobación” de los Presupuestos».

Una cuestión que, como afirmaba el Consejo de Estado, «no es baladí», teniendo en cuenta que la Ley de Presupuestos (necesariamente y por su naturaleza aprobatoria de los Presupuestos Generales del Estado) puede acoger y de hecho lo hace, otras prescripciones normativas, sean exigidas para la adecuada ejecución de los Presupuestos aprobados, sean introducidas para reorientar o actualizar determinados aspectos de la política económica (o de la política legislativa en general) que tienen, aunque no siempre, una clara dimensión financiera y unas consecuencias para el debido ajuste presupuestario».

A pesar de ello, consideraba que «no parece aventurado percibir en el artículo 134.4 de la Constitución una concepción latente que vincula entre sí a la Ley y a los Presupuestos más estrechamente de lo que pudiera aparentar», de tal modo que las prórrogas de la vigencia de la Ley y de los Presupuestos por la misma aprobados «habrían de ser paralelas». Porque sería posible considerar, en su opinión, que el precepto constitucional mencionado y «hasta el defecto de rigor técnico» comentado, «acreditan la consecuencia de una consciente y sutil percepción del constituyente: el supuesto es que la Ley de Presupuestos no haya sido aprobada y la consecuencia no es la prórroga de la Ley sino la de los Presupuestos mismos (y naturalmente la de las previsiones de la Ley vinculadas a la ejecución presupuestaria)», pues sería «incorrecto», a su juicio, «prorrogar la vigen-

¹⁰³ CONSEJO DE ESTADO. Memoria del año 1986, que eleva al Gobierno en cumplimiento del artículo 20.3 de su Ley Orgánica. Madrid, 1987, págs. 56-57.

cia de la Ley cuando en la misma puede haber –hay efectivamente– disposiciones de eficacia ya consumida junto a otras insertadas en el ordenamiento jurídico con vocación de vigencia más allá del ejercicio anual presupuestario y, por ende, no necesitadas de la prórroga «ope constitutionis»¹⁰⁴.

¹⁰⁴ CONSEJO DE ESTADO. Memoria del año 1986, que eleva al Gobierno en cumplimiento del artículo 20.3 de su Ley Orgánica. Op. cit., págs. 57-58.

CONCLUSIONES

Como afirmaba J. A. PORTERO MOLINA en uno de los primeros trabajos que desde la perspectiva del Derecho constitucional se dedicaron, específicamente, al análisis del Presupuesto en el Anteproyecto de Constitución, existe una coincidencia entre los constitucionalistas «que no registra excepciones» y que proviene de la afirmación de «dos verdades hoy probadas» en relación con el Presupuesto. De un lado, su consideración como «una de las normas capitales» que deben «emanar del poder legislativo», incluso la más importante por su incidencia en el funcionamiento del Estado y, por lo tanto, de la sociedad. Pero, al mismo tiempo, también se admite unánimemente 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 la «inversión de los papeles» que ha supuesto el reforzamiento del Poder ejecutivo resulta «avasalladora», a su juicio, en el ámbito económico, en general, y en el caso del Presupuesto en particular¹.

Desde tales premisas, a la vista del contenido que recogía el artículo 124 del Anteproyecto de Constitución, el autor precitado consideraba que «el fondo o la materia» del mencionado precepto eran propias del Gobierno, mientras «la forma» correspondía al Parlamento, de modo que a través de la elaboración del Presupuesto, y en tanto que dispone de los instrumentos técnicos proporcionados por la Administración, el Gobierno establece «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–, resultaba «notoria», en su opinión, la supremacía del Ejecutivo, hasta el punto de

¹ PORTERO MOLINA, J. A.: «El control parlamentario del Presupuesto: Un ejemplo de control del Legislativo por el Ejecutivo». En RAMÍREZ, M. (ed.): *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*. Op. cit., págs. 342-343.

considerar que la regulación del Presupuesto en el Anteproyecto de Constitución constituía 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»².

Una preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo en materia presupuestaria que, como subrayara P. LALUMIÈRE, constituye la «característica esencial» de las instituciones financieras modernas, en tanto que el Presupuesto se ha convertido en el «plan de acción del gobierno»³, debiéndose subrayar, a este respecto, que desde su primer pronunciamiento relativo a los Presupuestos Generales del Estado en la Sentencia 27/1981, de 20 de julio, el Tribunal Constitucional ha venido calificando invariablemente a la Ley de Presupuestos como «vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno».

En particular, la reserva constitucional de la iniciativa legislativa en materias de carácter «económico-financiero» a favor del Gobierno, se suele explicar en función de su «conexión instrumental» con la «dirección de la política» que atribuye a éste el artículo 97 de la Constitución y, de entre tales materias, la iniciativa legislativa reservada al Gobierno por excelencia es la presupuestaria.

Una iniciativa legislativa presupuestaria que suele ser identificada doctrinalmente con unos caracteres propios —exclusividad, obligatoriedad e imposibilidad de retirar el proyecto de la tramitación parlamentaria—, que contrastan con los rasgos generales habitualmente reconocidos a la iniciativa legislativa, definida con carácter general como un «acto voluntario» en virtud del cual «un órgano» propone a las Cámaras un texto para que lo convierta en ley.

De este modo, el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado ha de ser elaborado necesariamente por el Gobierno, razón por la cual se excluye la presentación de «proposiciones de ley» de Presupuestos con origen en la iniciativa legislativa popular, en las CCAA y en las Cáma-

² PORTERO MOLINA, J. A.: *El control parlamentario del Presupuesto: Un ejemplo de control del Legislativo por el Ejecutivo*. Op. cit., págs. 348-351.

³ LALUMIÈRE, P.: *Les finances publiques*. 8^e édition. París: Librairie Armand Colin, 1986, pág. 35.

ras, así como la presentación de enmiendas a la totalidad de texto alternativo de los Grupos Parlamentarios, por entender —aunque los Reglamentos de las Cámaras no lo prohíben expresamente—, que implicarían una suplantación de la iniciativa legislativa presupuestaria del Gobierno y, con ella, de la «dirección política» expresada en el proyecto de Ley de Presupuestos presentado por éste.

Es más, las especificidades que afectan a la iniciativa legislativa presupuestaria del Gobierno han sido, sin duda, el motivo sustancial tomado en consideración por el legislador ordinario para diferenciarla de la genérica iniciativa legislativa ejercida por éste respecto de otros proyectos de ley. Así, la iniciativa legislativa del Gobierno contemplada en el artículo 5.1 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, distingue entre la competencia del Consejo de Ministros para «aprobar los proyectos de ley» y remitirlos al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado —apartado a)—, y la de «aprobar» el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado —apartado b)—. Una especificidad legal que es reiterada en los apartados a) y b) del artículo 21.5 de la misma norma, al diferenciar entre la prohibición del Gobierno en funciones de «aprobar» el proyecto de Ley de Presupuestos y la de «presentar» proyectos de ley al Congreso de los Diputados o, en su caso, al Senado.

Esa «conexión instrumental» de la iniciativa legislativa presupuestaria con la «dirección política» que el artículo 97 de la Constitución atribuye al Gobierno explicaría también —al margen de la consideración de la «dirección política» como «función» o como simple «actividad», y de su posible asimilación al concepto de «indirizzo político», o al de «función de gobierno»—, que sea únicamente el Gobierno quien tenga asignada la capacidad para presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario, una vez aprobados los Presupuestos (artículo 134.5 CE), y que se reconozca al Gobierno la facultad de manifestar su criterio respecto de las iniciativas de las Cámaras, e incluso oponerse a su tramitación si implican aumento de gastos o disminución de ingresos (artículo 134.6 CE). Una serie de instrumentos técnicos a través de los cuales el Gobierno mantiene el control sobre las posibles modificaciones del plan de acción fijado en la Ley de Presupuestos.

Una iniciativa presupuestaria que, como consecuencia de la constitucionalización del «principio de anualidad presupuestaria» (art. 134.2 CE), aparece configurada en el Texto Constitucional con carácter anual. Un rasgo que, si bien en términos generales suele ser común reconocer que debe ser flexibilizado en el marco de un Estado calificado constitucionalmente como «social», no ve «disminuida» su eficacia en nuestra actual Constitución, donde dicho principio convive con la constitucionalización de las denominadas leyes «de planificación» económica (artículo 131.1CE), que pueden constituir un instrumento jurídico específico para desarrollar los contenidos propios de ese Estado «social», aunque hasta el día de hoy no haya sido llevado a la práctica.

Del mismo modo, la imposición constitucional de un condicionamiento «temporal» para el ejercicio de la iniciativa presupuestaria, tal y como se desprende del mandato contenido en el artículo 134.3 de la Constitución, singulariza a este tipo de iniciativa legislativa, cuya problemática más relevante se ha venido planteando en relación con las consecuencias jurídicas y/o políticas que pudieran derivarse del incumplimiento de este «deber» constitucional por parte del Gobierno, como sucedió en relación con el retraso en la presentación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1985.

Al margen de otras consideraciones, parece adecuado entender que en los casos de retraso del Gobierno en la presentación de los Presupuestos Generales del Estado al Congreso de los Diputados, estamos ante una «actuación irregular» que provocaría una «irregularidad procedimental» en la tramitación parlamentaria de dicho proyecto de Ley, cuya relevancia, en términos políticos, deberá ser apreciada en primer lugar por las Mesas de las respectivas Cámaras a la hora de calificar el proyecto de Ley de Presupuestos y cuya valoración, en términos jurídicos, no debe pasar por alto la previsión constitucional del mecanismo de la prórroga presupuestaria (art. 134.4 CE), en cuyo supuesto de hecho tendría plena cabida la circunstancia de que la Ley de Presupuestos no pudiera ser aprobada antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, como consecuencia de la actuación «irregular» del Gobierno a la que nos venimos refiriendo.

Una solución distinta parecen requerir los supuestos de no presentación por el Gobierno del proyecto de Ley de Presupuestos o de su retirada de la tramitación parlamentaria, circunstancias que mantienen una especial conexión con la competencia asignada a las Cámaras por los arts. 66 y 134.1 CE, en tanto que imposibilitan a las Cortes Generales el cumplimiento de su función constitucional respecto de los Presupuestos Generales del Estado. Aun cuando tales situaciones se han producido, por el momento, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, la similitud de los caracteres de su sistema de gobierno y de la regulación estatutaria del Presupuesto, permiten extraer consecuencias extrapolables a nivel estatal.

En efecto, en relación con el primero de los supuestos mencionados (acaecido en Asturias, 1992, País Vasco, 2001 y Aragón, 2002), la doctrina se ha mostrado muy crítica, cuando no radicalmente contraria a la admisión de una cobertura estatutaria para dicha actuación, mientras que en relación con el segundo (Andalucía, 1994 y Aragón, 1994), el pronunciamiento del órgano judicial correspondiente (Sentencia de 26 de junio de 1997, del TSJA), ha definido como política el tipo de responsabilidad en que incurría el órgano Ejecutivo al tomar una decisión cuya posibilidad, por lo demás, había sido rechazada expresamente por un importante sector doctrinal con anterioridad a los hechos.

En cualquier caso, la valoración de tales actuaciones del Ejecutivo en relación con el proyecto de Ley de Presupuestos debe partir de la consideración de que, ciertamente, no puede encontrarse en el tenor literal del artículo 134 de la Constitución un mandato constitucional explícito que imponga al Gobierno el deber/obligación de presupuestar, pues, como se ha podido observar, el apartado 3 de dicho precepto impone al Gobierno el deber, en el caso de presentar un proyecto de Ley de Presupuestos, de hacerlo en un determinado plazo temporal.

Sin embargo, en una interpretación sistemática del artículo 134 de la Constitución, además de la referencia implícita al carácter anual de la iniciativa legislativa presupuestaria —derivada de la constitucionalización del «principio de anualidad presupuestaria» como se ha indicado en páginas anteriores—, debe tomarse en consideración el significado de la expresión «aprobara» contenida en el apartado 4 de dicho precepto en relación con el supuesto de hecho determinante de la prórroga presupuestaria, ha-

bida cuenta de que éste fue el término por el que optaron nuestros constituyentes al redactar el artículo 124 del Anteproyecto de Constitución en el Informe de la Ponencia de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso de los Diputados, en sustitución de la expresión «votados» que aparecía en el texto del Anteproyecto.

Porque en relación con esta alteración terminológica, habría de subrayarse que la expresión «aprobara» parece presuponer la existencia de una tramitación parlamentaria y, en consecuencia, la existencia de un «deber de presupuestar» por parte del Gobierno, es decir, de iniciar el procedimiento legislativo presupuestario a través de la presentación anual de un proyecto de Ley de Presupuestos, mientras que el término «votados» no tiene por qué implicar la iniciación del procedimiento parlamentario y, por tanto, no llevaría aparejada la obligación de presupuestar para el Gobierno. Sin embargo, los constituyentes españoles de 1931, al constitucionalizar el supuesto de hecho de la prórroga presupuestaria en el artículo 107 párrafo 3 —precedente inmediato del precepto actual—, utilizando el concepto «votado» no tuvieron ninguna duda acerca de la existencia de un deber de presupuestar anualmente por el Gobierno. Un hecho considerado entonces, al parecer, tan evidente que no creyeron necesario reconocerlo expresamente en el Texto Constitucional, como se desprende de la valoración que N. Alcalá Zamora realizaba del citado precepto de la Constitución de 1931 al afirmar que si el Presupuesto no estuviera aprobado en su momento era debido al incumplimiento de la obligación que pesaba sobre la Cámara.

Como una manifestación de la voluntad de «racionalizar» las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, tratando de evitar situaciones de bloqueo institucional en aspectos que se consideran sustanciales para el funcionamiento del Estado, debe ser valorada la posición preponderante que nuestro ordenamiento jurídico asigna al Gobierno en relación con el plan económico-financiero que traducen los Presupuestos Generales del Estado, en la lógica que suele ser común reconocer de la definición de nuestro parlamentarismo como «racionalizado», pero de no existir ese deber/obligación de presupuestar para el Gobierno, estaríamos ante un nuevo instrumento de reforzamiento de la actuación del Ejecutivo, carente también de apoyo constitucional expreso que, unido a otros mecanismos de similar naturaleza —habilitados por vía de interpretaciones reglamentarias

o doctrinales—, daría lugar a una suma exponencial en el reforzamiento de la actuación del Ejecutivo que le conferiría unos rasgos que podrían situarlo no sólo fuera del sistema parlamentario de gobierno, sino, sencillamente, del «principio democrático».

A este respecto, se ha de recordar el criterio seguido por la doctrina en el análisis de los Textos Constitucionales vigentes durante el período de entreguerras, cuando al constatar el reforzamiento de las competencias del Gobierno en materia presupuestaria y la consiguiente limitación de los «derechos presupuestarios del Parlamento»⁴, llevados a cabo por algunas de las reformas constitucionales de este período —artículo 25 de la Constitución polaca y artículo 51 de la Constitución austriaca—, afirmaba que habían dado lugar a una preponderancia «jurídica» del Poder ejecutivo incompatible no sólo con el concepto de parlamentarismo, sino con el de democracia, al establecer un «sistema específico de poder personal y soberano», susceptible de ser comparado con la teoría del «principio monárquico», sobre la que descansa «toda dictadura»⁵.

Desde luego, la preponderancia del Ejecutivo también es perceptible en la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, especialmente a través de la interpretación favorable a la aplicación de las restricciones contenidas en el apartado 6 del artículo 134 de la Constitución a la tramitación del proyecto de Ley de Presupuestos. Una interpretación que, por lo demás, como se ha podido observar en páginas anteriores, no responde a una manifestación expresa de los constituyentes en relación con la facultad de enmienda de las Cortes Generales respecto del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, y que, por otro lado, resulta aún más restrictiva para las facultades de las Cámaras en este ámbito que el contenido en el antiguo artículo 54.2 de la Ley Orgánica del Estado franquista —del que, sin duda, trae causa—, referido a proposiciones de ley o enmiendas a proyectos de ley distintos del proyecto de Ley de Presupuestos.

⁴ BURDEAU, G.: *Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre*. París: Les Éditions Internationales, 1932, pág. 381.

⁵ MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: *Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*. Op. cit., pág. 194. En términos similares se pronuncia, asimismo, E. GIRAUD: *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*. París: Librairie du Reueil Sirey, 1938, págs. 139-140.

En efecto, atendiendo a la regulación constitucional, la consideración de la Ley de Presupuestos como «vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno» explica que la iniciativa legislativa respecto de este proyecto de Ley sea reservada constitucionalmente al mismo, facultando también al órgano gubernamental, una vez aprobados los Presupuestos, para presentar proyectos de ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario, y para manifestar su criterio respecto de las iniciativas de las Cámaras, pudiendo oponerse a su tramitación, si éstas implican aumento de gastos o disminución de los ingresos previstos en los Presupuestos en vigor. Sin embargo, la exigencia de conformidad del Gobierno para la tramitación de las proposiciones o enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos durante la tramitación del correspondiente proyecto de Ley de Presupuestos, puede considerarse una restricción de la facultad de enmienda reconocida a las Cortes Generales por el artículo 134.1 de la Constitución.

En este sentido, sería correcto considerar que desde una interpretación sistemática del Texto Constitucional no parece adecuada la interpretación del artículo 134.6 de la Constitución que, de hecho, han efectuado los Reglamentos parlamentarios y, en particular, el del Congreso de los Diputados, sino que, por el contrario, podrían considerarse autolimitaciones reglamentarias que no participan del espíritu democrático inspirador de la Constitución y, especialmente, del reconocimiento del pluralismo político como valor superior del ordenamiento jurídico (art. 1.1 CE).

Por ello, parece razonable que, en términos similares a los acordados en la Legislatura 1996-2000 respecto del proyecto de Reglamento del Congreso de los Diputados, se procediera a una nueva redacción del artículo 111.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que desvinculara la aplicación del artículo 134.6 de la Constitución del procedimiento de aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Porque incluso desde una perspectiva en la que se pretende «organizar y racionalizar» la totalidad de la vida parlamentaria con un alcance global, como «plus» que define al «parlamentarismo estructurado», se reconoce que en ningún caso puede suponer la simple referencia a la existencia de «normas» («formas» jurídicas), sino que, como no puede ser de otro modo

en el marco de una Constitución normativa, dicha «organización» y «racionalización» de la totalidad de la «vida parlamentaria» debe fundamentarse en todos los contenidos constitucionales, uno de los cuales califica al Estado como «democrático». Desde este punto de vista, las «autolimitaciones» de las propias Cámaras que contemplan los Reglamentos parlamentarios en determinados aspectos de la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos —carentes, como ha reconocido el propio Tribunal Constitucional, de fundamento en nuestra Constitución (STC 27/1981, de 20 de julio. Fundamento Jurídico 3º)—, podrían constituir elementos de «estructuración» del sistema parlamentario en un sentido poco acorde con el «principio democrático»

Del mismo modo, puede constatararse la preponderancia del Gobierno en el procedimiento parlamentario de aprobación del proyecto de Ley de Presupuestos a través de la previsión contenida en el artículo 134.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados, en virtud de la cual en el debate de totalidad del proyecto de Ley de Presupuestos celebrado en el Pleno de la Cámara, «quedarán fijadas las cuantías globales de los estados de los Presupuestos».

Esta previsión reglamentaria plantea problemas técnicos en el debate parlamentario del proyecto de Ley de Presupuestos, hasta el extremo de que dichas «cuantías globales» de los estados de ingresos y gastos del Presupuesto no se someten directamente a la votación de los Diputados, sino que se consideran «fijadas» como consecuencia del rechazo parlamentario a las enmiendas a la totalidad presentadas al proyecto de Ley de Presupuestos. Pero, además, la fijación de las «cuantías globales» en el debate de totalidad restringe, sin apoyatura constitucional, el ejercicio del derecho de enmienda al proyecto de Ley de Presupuestos favoreciendo, como ha señalado el Tribunal Constitucional (STC 118/1995, de 17 de julio), la libertad de decisión de las Mesas de las Cámaras —al no tener que solicitar la conformidad del Gobierno—, sobre la admisibilidad de enmiendas que pudieran suponer una variación de las cuantías globales previamente predeterminadas.

Ciertamente el significado del «debate de totalidad» del Proyecto de Ley de Presupuestos en el Congreso como debate de las grandes magnitudes económicas del Estado y de la situación económica del país, según la

«dirección política» ejercida por el Gobierno, podría verse disminuido como consecuencia de la incorporación del «debate sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria» —en virtud de lo establecido en el artículo 8 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria—, en el que se fijan las cifras globales de gastos de los Presupuestos, en tanto que, teóricamente, la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos debe adecuarse a ese objetivo previamente fijado.

Sin embargo, desde la celebración del primer «debate de fijación del objetivo de estabilidad presupuestaria» en el Congreso de los Diputados, se ha primado la rapidez en la toma de la decisión y, por lo tanto, no se ha desarrollado un debate en profundidad al respecto. Porque aun cuando el Sr. Ministro de Hacienda (Sr. Montoro) consideraba —con motivo de la defensa del objetivo de estabilidad presupuestaria para el período 2003-2005 y el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2003—, que a través de este debate el Parlamento fija al Gobierno cuánto puede gastar como máximo en los Presupuestos —resaltando su significación para el control parlamentario de la actividad presupuestaria del Estado—, lo cierto es que existe una diferencia cualitativa reseñable entre la determinación por las Cortes Generales de las «cuantías globales» de «cuánto» va a gastar como máximo el Estado (objetivo de estabilidad presupuestaria), y determinar «quién puede gastar», «qué puede gastar» y «para qué y cómo gastar» (clasificación orgánica, económica y por programas, respectivamente, de los créditos presupuestarios), lo que, sin duda, repercute en la significación política que adquieren el «debate sobre el objetivo de estabilidad presupuestaria» y el debate de los Presupuestos Generales del Estado.

Por el contrario, la celebración de comparecencias en las Comisiones de ambas Cámaras en relación con el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado presentado por el Gobierno, tiene como finalidad conocer mejor las magnitudes presupuestarias a los efectos de formular las enmiendas o adquirir información, facilitando, de este modo, el desarrollo de la función de control de las Cortes Generales —especialmente del Congreso de los Diputados, donde se desarrollan la mayor parte de las comparecencias—, lo que explica que, progresivamente, su número se haya

ido incrementando y que se haya dedicado cada vez más tiempo a su celebración.

El problema en este caso proviene del hecho de que tales comparecencias no se encuentran previstas específicamente en el procedimiento presupuestario que contemplan los Reglamentos de las Cámaras, y la ausencia de regulación reglamentaria sobre los aspectos procedimentales a través de los cuales se desarrolla la transmisión de la información solicitada al amparo del artículo 44.3 del Reglamento del Congreso, conduce a una falta de homogeneidad en el desarrollo de tales comparecencias en las distintas Comisiones.

En todo caso, tales «peculiaridades» en la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Presupuestos no impiden su consideración —según una de las «verdades» hoy probadas a las que se hacía referencia con anterioridad—, como una de las «normas capitales» que deben «emanar del poder legislativo» y, de hecho, a través de una interpretación sistemática de los artículos 66.2, 134.1 y 75.3 de la Constitución, se puede constatar la voluntad de los constituyentes de exigir el pronunciamiento de los Plenos de ambas Cámaras para la aprobación de dicha ley, excluyendo, de este modo, su intercambiabilidad con otras normas con fuerza y rango de ley como son los Decretos-leyes y los Decretos legislativos.

Se trata, por lo tanto, como ha venido reconociendo sistemáticamente el Tribunal Constitucional, de una ley —la Ley de Presupuestos—, que goza de unas «notas singulares» que derivan del «carácter instrumental» del Presupuesto en relación con la política económica», así como también del hecho de que «su debate está, de alguna manera, restringido por las disposiciones reglamentarias de las Cámaras que regulan su procedimiento».

Unas «especificidades» que, incluso, han servido de fundamento al Tribunal para identificar en algún momento la existencia de una «función presupuestaria» de las Cortes Generales (Sentencia 65/1987, de 21 de mayo). No obstante, mientras que al hablar de «notas singulares» de la Ley de Presupuestos el Tribunal Constitucional se refiere a las restricciones establecidas en los Reglamentos de las Cámaras al debate del proyecto de Ley de Presupuestos, cuando el Tribunal identifica una «función presupuestaria» toma en consideración las «peculiaridades constitucionalmente

previstas respecto de su ejercicio y que la diferencian de la competencia legislativa», como son «la reserva al Gobierno de la elaboración del presupuesto» (artículo 134.1) y las «limitaciones procedimentales» contempladas en los apartados 6 y 7 del mismo precepto.

Tales «especificidades» de las competencias parlamentarias en relación con el Presupuesto, junto al reconocimiento de las «singularidades» de la Ley de Presupuestos, han llevado al Tribunal Constitucional a calificarla como una «ley singular» (STC 3/2003, de 16 de enero). Una adjetivación —la de «ley singular»— que, en todo caso, constituye la consecuencia última de la línea jurisprudencial mantenida por el propio Tribunal al considerar predeterminado constitucionalmente en un sentido restrictivo el contenido de la Ley de Presupuestos. Sin embargo, como se ha analizado en páginas anteriores, ésta no es una doctrina constitucional unánimemente formulada ni invariablemente mantenida en todos sus pronunciamientos por el Tribunal.

En cualquier caso, la vinculación del Presupuesto con la «dirección política» que corresponde al Gobierno permite considerar vigentes durante la prórroga presupuestaria los «principios generales de limitación de la iniciativa financiera» de las Cámaras así como la iniciativa legislativa financiera del Gobierno, en los mismos términos que durante la vigencia de la Ley de Presupuestos. En este contexto, por lo tanto, debe ser analizado el recurso por el Gobierno a la figura de normas con fuerza de ley para solventar ciertos problemas ocasionados por la prórroga presupuestaria, dando lugar a los mal llamados, desde el punto de vista técnico-jurídico, «decretos de prórroga».

En efecto, como ponen de manifiesto habitualmente los Preámbulos de los Reales Decretos-leyes aprobados con motivo de una prórroga presupuestaria, su propósito no consiste en servir de fundamento normativo a la prórroga del Presupuesto, a la que, por el contrario, consideran automática, tal y como se desprende del tenor literal del art. 134.4 de la Constitución y ha reconocido expresamente el Tribunal Constitucional (STC 126/1987, de 16 de julio).

Afirmado el carácter automático de la prórroga presupuestaria, cuya actuación, como ha señalado el Tribunal Constitucional, opera «ex constitutione», es decir, sin necesidad de una manifestación de voluntad expresa

en tal sentido (STC 3/2003, de 16 de enero), resulta evidente que el supuesto de hecho determinante de la prórroga presupuestaria, enunciado en el artículo 134.4 de la Constitución —«si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente (...)»—, no puede constituir, en principio —y al mismo tiempo—, el «supuesto de hecho habilitante» para la promulgación de un Decreto-ley en los términos previstos en el artículo 86.1 de la Constitución, por lo que la adecuación constitucional de los Decretos-leyes de carácter presupuestario aprobados durante la vigencia de la prórroga automática, deberá ser valorada caso por caso, atendiendo a los criterios generales doctrinal y jurisprudencialmente reconocidos respecto de dichas normas jurídicas.

Un modelo de prórroga presupuestaria a cuyo carácter automático se suma el plazo «indeterminado» de su vigencia, a través de la utilización de la expresión «hasta la aprobación de los nuevos» (Presupuestos) (art. 134.4 CE), de tal modo que la previsión conjunta de ambos caracteres en el Texto Constitucional, sin igual, por otro lado, en los países de nuestro entorno, contribuye en gran medida a dotar de estabilidad al Poder ejecutivo, de ahí que la conjunción de ambos caracteres deba ser considerada como un rasgo más a tener en cuenta en la definición de nuestro parlamentarismo como «racionalizado».

Pero, como se ha tratado de desarrollar en las páginas anteriores, las actuaciones encaminadas a la «elaboración» por el Gobierno del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y al «examen, enmienda y aprobación» del mismo por las Cortes Generales, han de ser examinadas en el contexto de las características generales de la relación Ejecutivo y Legislativo en nuestro sistema parlamentario de gobierno, teniendo en cuenta que ya sea éste calificado como «racionalizado», «hiperracionalizado» o incluso, como «parlamentarismo estructurado», sobre tales adjetivaciones ha de prevalecer, en cualquier caso, el «principio democrático» consagrado en el art. 1.1 de la Constitución española.

Porque tales adjetivaciones del parlamentarismo, sin duda resultan expresivas del carácter histórico que, habitualmente, suele ser reconocido como «esencia» del régimen parlamentario y, en este sentido, pueden contribuir a precisar los aspectos esenciales que lo definen en un contexto jurídico-político determinado pero, al mismo tiempo, poseen un valor des-

criptivo limitado, refiriéndose cada una de ellas a aspectos concretos de las relaciones Ejecutivo/Legislativo.

De ahí que el modelo de relaciones formalizado en nuestro ordenamiento jurídico entre el Gobierno y las Cortes Generales en relación con los Presupuestos Generales del Estado no pueda ignorar que, como ha reconocido el Tribunal Constitucional (STC 3/2003, de 16 de enero), la competencia de aprobar los Presupuestos del Estado, «como referencia primera e inmediata de la configuración constitucional de nuestras Cortes Generales», tras la atribución del ejercicio de la potestad legislativa del Estado, pone de manifiesto la «esencialidad» de la institución presupuestaria para el Estado social y democrático de Derecho que sirve de fundamento según el art. 1.3 CE a la «democracia parlamentaria española»

En definitiva, si bien es cierto que en el contexto de las transformaciones sufridas por los Estados europeos desde la segunda postguerra suele ser habitual constatar la tendencia común al «reforzamiento del Ejecutivo» y la pérdida de centralidad de la institución parlamentaria, ello no significa, como afirmara J.-P. LASSALE, que las asambleas «deban necesariamente ser mantenidas al margen de la dirección de los asuntos económicos y financieros», ya que «resignarse al derrumbe definitivo de sus poderes, o a su marginación en esta materia, en un sentido puramente simbólico», representa «graves riesgos para la democracia»⁶.

⁶ LASSALE, J.-P.: «Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques». Op. cit., pág. 611.

ÍNDICE DE OBRAS CITADAS

- AJA FERNÁNDEZ, E.: «Caracteres y principios generales del procedimiento legislativo». *Anuari de Dret Polític*. Universidad de Barcelona. Barcelona, 1983.
- «Estudio Preliminar». En, LASSALLE, F.: *¿Qué es una Constitución?* Barcelona: Ariel, 1984.
- ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: «Artículo 134. Los Presupuestos del Estado». En ALZAGA VILLAAMIL, O.: *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Tomo X. Artículos 128 a 142. Madrid: Cortes Generales, Editoriales de Derecho Reunidas, 1998.
- ALCALÁ-ZAMORA, N.: *Los defectos de la Constitución de 1931*. Madrid: Imprenta de R. Espinosa, 1936.
- ALONSO DE ANTONIO, J. A. y ALONSO DE ANTONIO, A. L.: *Derecho parlamentario*. Barcelona: J. M. Bosch Editor, 2000.
- ALZAGA VILLAAMIL, O., GUTIÉRREZ GUTIÉRREZ, I. y RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: *Derecho Político español según la Constitución de 1978*. Vol. I: «Constitución y fuentes del Derecho». Madrid: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA, 1997.
- ÁLVAREZ MARTÍNEZ, J.: «El ejercicio presupuestario de la Comunidad Autónoma de Aragón para 1995. La prórroga presupuestaria: régimen jurídico, contenido y efectos». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 8, 1996.
- AMATO, G. y BARBERA, A.: *Manuale di Diritto Pubblico*. Bolonia: Il Mulino, 1984.
- ANDREU MESTRE, A.: *Las modificaciones presupuestarias. Un análisis en el ordenamiento financiero del Estado y en el de las Comunidades Autónomas*. Valladolid: Ed. Lex Nova, 2005.

- ARAGÓN REYES, M.: «La forma de gobierno parlamentario en España: Reflexiones críticas». En VVAA: *Estudios de Derecho Público. Homenaje a Juan José Ruiz-Rico*. Vol. I. Madrid: Tecnos, 1997.
- «La iniciativa legislativa». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 6, Núm. 16, enero-abril 1986.
- ARÉVALO GUTIÉRREZ, A., MARAZUELA BERMEJO, A. y DEL PINO CARAZO, A.: *Los reglamentos de los Parlamentos autonómicos*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-BOE, 2001.
- ARIÑO ORTIZ, G.: «Leyes singulares, leyes de caso único». *Revista de Administración Pública*, núm. 118, enero-abril, 1989.
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: «Artículo 86». En ALZAGA VILAAMIL, O. (COORD.): *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española*. Tomo VII: «Artículos 81 a 86». Madrid: EDESA, 1985.
- BALAGUER CALLEJÓN, F.: *Fuentes del Derecho*. Vol. I: «Principios del ordenamiento constitucional». Madrid: Tecnos, 1991.
- *Fuentes del Derecho*. Vol. II: «Ordenamiento general del Estado y ordenamientos autonómicos». Madrid: Tecnos, 1992.
- «Notas sobre la estructura constitucional del Estado español». *Revista de Derecho Político*, núm. 32, 1991.
- BARTHÉLEMY, J.: *L'introduction du Régime Parlementaire en France sous Louis XVIII et Charles X*. París: V. Girard & E. Brière, 1904.
- BIGLINO CAMPOS, P.: *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1991.
- BILBAO UBILLOS, J. M^a: «La dirección de la Administración Civil y Militar por el Gobierno». En ARAGÓN REYES, M. y GÓMEZ MONTORO, A. J. (COORDS.): *El Gobierno. Problemas constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- BONACHELA MESAS, M.: «El régimen parlamentario en la Comunidad Autónoma de Andalucía». En RUIZ, A., RUIZ-RICO, G. y BONACHELA MESAS, M.: *El Estatuto de Andalucía*. Tomo II: «El Parlamento». Barcelona: Ariel, 1990.
- BURDEAU, G.: *Le régime parlementaire dans les Constitutions Européennes d'après guerre*. París: Les Éditions Internationales, 1932.
- «Pouvoir politique et pouvoir financier (Essai de systématisation de leurs relations)». En *Mélanges en l'honneur de Jean Dabin*. Vol. I:

- «Théorie Générale du Droit». Bruxelles: Etablissements Émile Bruylant, 1963.
- CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, F.: «Sobre la Ley de Presupuestos y sus límites constitucionales. Un comentario a la STC 76/1992, de 14 de mayo». *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*. XLIII/224, 1993.
- CABO MARTÍN, C. de: *Sobre el concepto de ley*. Madrid: Trotta, 2000.
- CALLE SAIZ, R. y GONZALO GONZÁLEZ, L.: *Los proyectos de Ley General de Estabilidad Presupuestaria y Orgánica Complementaria*. Madrid: Instituto de Estudios Económicos, 2001.
- 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, 1996.
- CARRERAS, F. de: «La ley en el constitucionalismo y en la Constitución española». En VVAA: *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense. Monográfico: Diez años de desarrollo constitucional (Estudios en homenaje al Prof. Don Luis Sánchez Agesta)*. Madrid: Universidad Complutense. Facultad de Derecho, 1989.
- CASCAJO CASTRO, J. L. y GARCÍA ÁLVAREZ, M.: *Constituciones extranjeras contemporáneas*. Madrid: Tecnos, 1994.
- CAYÓN GALIARDO, A.: «Declaración de inconstitucionalidad del art. 130 de la Ley general Tributaria». *Revista Técnica Tributaria*, núm. 17, 1992.
- CAZORLA PRIETO, L. M^a: «Artículo 134», en GARRIDO FALLA, F. (COORD.): *Comentarios a la Constitución*. Madrid: Civitas, 1985.
- «Las Cortes Generales ante los proyectos de ley de Presupuestos Generales del Estado». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 3. Tercer cuatrimestre, 1984.
- «Nota acerca del incumplimiento del artículo 134.3 de la Constitución». *Hacienda Pública Española*, núm. 90, 1984, págs. 139-144.
- *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?* Madrid: Civitas, 1985.
- *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales-Marcial Pons, 1998.

- CENTRE INTERNATIONAL DE DOCUMENTATION PARLEMENTAIRE DE L'UNION INTER-PARLEMENTAIRE: *Les Parlements dans le monde. Recueil de données comparatives*. Vol. II. Deuxième édition. Bruxelles: Bruylant, 1987.
- CIARLO, P.: *Mitologie dell'indirizzo politico e identità partitica*. Napoli: Liguori Editore, 1988.
- CONSEJO DE ESTADO. *Memoria del año 1986, que eleva al Gobierno en cumplimiento del artículo 20.3 de su Ley Orgánica*. Madrid, 1987.
- CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. TRABAJOS PARLAMENTARIOS. 4 Vols. Madrid: Cortes Generales. Servicio de Estudios y Publicaciones, 1980.
- CRISAFULLI, V.: «Per una teoria giuridica dell'indirizzo politico». *Studi Urbinate*. Anno XIII. Núm. 1-2-3-4, marzo-giugno, settembre-dicembre, 1939-XVII.
- DESLANDRES, M.: *Histoire constitutionnelle de la France. De 1789 a 1870*. Tome Second: «De la chute de l'Empire a l'avenement de la troisième République (1815-1870)». París: Recueil Sirey, 1932.
- DICTAMEN sobre la interpretación de los artículos 111 y 126 del Reglamento del Congreso referentes a tramitación de enmiendas y proposiciones de ley que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos. *Revista de las Cortes Generales*, núm. 1. Primer cuatrimestre, 1984.
- DÍEZ MORENO, F.: «Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre preceptos tributarios de la Ley de Presupuestos». *Hacienda Pública Española*. Núm. 72, 1981-II.
- ESCRIBANO LÓPEZ, F.: *Presupuesto del Estado y Constitución*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1981.
- «La disciplina constitucional de la prórroga de presupuestos». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 50, 1997.
- «Los Presupuestos Generales del Estado en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional». *Revista Española de Derecho Financiero*. Núm. 109/110, 2001.
- ESTEBAN, J. de y GONZÁLEZ TREVIJANO, P. J.: *Curso de Derecho Constitucional Español*. Vol. III. Facultad de Derecho. Servicio de Publicaciones. Universidad Complutense, 1994.
- FALCÓN Y TELLA, R.: «Editorial: El carácter automático de la prórroga de los Presupuestos y la práctica de regular dicha prórroga mediante De-

- creto Ley: la injustificada obsesión por las normas tributarias temporales». *Quincena Fiscal*. Núm. 1, enero 1996.
- «La habilitación de las Leyes de Presupuestos para modificar tributos». *Revista Española de Derecho Financiero*. Núm. 33, 1982.
- «Límites materiales y temporales de la parte dispositiva de la Ley de Presupuestos», en VVAA: *Las Cortes Generales*. Vol. II. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 1987.
- FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, C. J.: «El Derecho presupuestario. La naturaleza jurídica del Presupuesto. Los principios presupuestarios». *Presupuesto y Gasto Público*. Núm. 18, 1984.
- FERREIRO LAPATZA, J. J.: «Derecho presupuestario y técnica legislativa». *Revista Española de Derecho Financiero*. Núm. 87, julio-septiembre, 1995.
- GALLEGO ANABITARTE, A. y MENÉNDEZ REXACH, A.: «Artículo 97. Funciones del Gobierno». En ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Tomo VIII: «Artículos 97 a 112». Madrid: Cortes Generales. Editoriales de Derecho Reunidas, 1998.
- GARCÍA GARCÍA, J. L.: «Examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado», en VVAA: *Funciones financieras de las Cortes Generales*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1985.
- GARCÍA MARTÍNEZ, M^a A.: «Las enmiendas en el procedimiento presupuestario», en VVAA: *I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid: Parlamento y Presupuestos*. Madrid: Asamblea de la Comunidad de Madrid, 2002.
- *El procedimiento legislativo*. Madrid: Monografías del Congreso de los Diputados, 1987.
- GARCÍA MORILLO, J.: «Mitos y realidades del parlamentarismo». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*. Núm. 9, mayo-agosto, 1991.
- GARCÍA MORILLO, J. y PÉREZ TREMPES, P.: «Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: El problema del control del "veto presupuestario"». *Anuario de Derecho Parlamentario de Castilla-La Mancha*, núm. 2 (1998).
- GARCÍA PELAYO, M.: *Derecho Constitucional comparado*. Madrid: Alianza Editorial, 1984.
- *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza, 1977.

- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *La iniciativa legislativa del Gobierno*. Madrid. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000.
- GARRORENA MORALES, A.: *El lugar de la ley en la Constitución española*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- GERPE LANDIN, M.: «Relaciones entre las Cortes Generales y las Asambleas de las Comunidades Autónomas. La iniciativa legislativa de las Comunidades Autónomas en la Constitución española de 1978», en VVAA: *Parlamento y sociedad civil (Simposium)*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1980.
- GIL CREMADES, R.: «Ley de Presupuestos y seguridad jurídica (Sobre la Sentencia 76/1992, del Tribunal constitucional)». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 27, tercer cuatrimestre, 1992.
- GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M.: «El incumplimiento del Gobierno de la obligación de presentar el proyecto de Ley de Presupuestos Generales (La prórroga de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco)». *Revista Española de Derecho Constitucional*, Núm. 63, septiembre-diciembre, 2001.
- «La nueva prórroga de los Presupuestos Generales del País Vasco para 2002». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 65, mayo-agosto, 2002.
- GIRAUD, E.: *La crise de la démocratie et le renforcement du pouvoir exécutif*. Paris: Librairie du Reueil Sirey, 1938.
- GODECHOT, J.: *Les Constitutions de la France depuis 1789*. París: Garnier-Flammarion, 1970.
- GOLDSCHIED, 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, 1975.
- GONZÁLEZ GARCÍA, E.: «Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre la Ley de Presupuestos del Estado para 1981». *Hacienda Pública Española*. Núm. 72, 1981-II.
- «La Ley del Presupuesto en la Constitución Española de 1978». *PGP*, núm. 3, 1979.
- GUASP, J.: «El Derecho político como Derecho del Gobierno». En VVAA: *Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano*. Tomo II. Madrid: Instituto Editorial Reus, 1959.

- GUILLÉN LÓPEZ, E.: *El cese del Gobierno y el Gobierno en funciones en el ordenamiento constitucional español*. Sevilla: Instituto Andaluz de Administración Pública, 2002.
- GUTIÉRREZ DEL CASTILLO, C.: «Análisis empírico del procedimiento presupuestario en el Congreso de los Diputados para los ejercicios 1983-1989». *Revista de las Cortes Generales*, núm. 19. Primer Cuatrimestre, 1990.
- HERRERA MOLINA, P. M. y DE PRADA GARCÍA, A.: «Los preceptos de la LGT 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 LGT)». *Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública*, XLIII/227, 1993.
- HERRERO LERA, M.: «Artículo 87», en ALZAGA VILLAAMIL, O. (coord.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Tomo VIII: «Artículos 81-96». Madrid: Cortes Generales-EDERSA, 1998.
- JIMENA QUESADA, L.: *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa*. Madrid: Tecnos, 2003.
- JIMÉNEZ DÍAZ, A.: «¿Crisis en la jurisprudencia constitucional sobre la Ley de Presupuestos?». *Quincena Fiscal*, núm. 10, mayo 2000.
- *La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos*. Documentos. Instituto de Estudios Fiscales, núm. 7/2002.
- *La Ley General de Estabilidad Presupuestaria y el procedimiento de aprobación de los Presupuestos*. Documentos. Instituto de Estudios Fiscales, núm. 7/2002.
- JUAN LOZANO, A. M^a: «Inviolabilidad del domicilio y límites materiales de la Ley de Presupuestos. Un pronunciamiento capital del Tribunal Constitucional (Un Comentario a la Sentencia de 14 de mayo de 1992)». *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 76, octubre-diciembre, 1992.
- LABAND, P.: *Le Droit public de l'Empire allemand*. Tome II. París: V. Girard & E. Brière, 1904.
- LALUMIÈRE, P.: *Les finances publiques*. 8^a édition. París: Librairie Armand Colin, 1986.
- LASSALE, J.-P.: «Le Parlement et l'autorisation des dépenses publiques». *Revue de Science Financière*. Cinquante-cinquième année, 1963.

- LÓPEZ GUERRA, L.: «Funciones del Gobierno y dirección política». *Documentación Administrativa*. Núm. 215, julio-septiembre, 1988.
- «La posición constitucional del Gobierno». En VVAA: *Gobierno y Administración en la Constitución*. Vol. I. Madrid: Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, 1988.
- LÓPEZ-MELENDO LANNES, J.: *El Decreto-ley en materia tributaria y presupuestaria*. Madrid: McGraw-Hill, 1996.
- LOZANO ROMERAL, D. L.: «Algunas consideraciones jurídicas sobre la prórroga del Presupuesto de 1989». *Presupuesto y Gasto Público*. Núm. 2, 1990.
- LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, P.: voz «Gobierno». En VVAA: *Diccionario del sistema político español*. Madrid: Akal, 1984.
- LUCAS VERDÚ, P.: «Prólogo: El régimen político español examinado por un constitucionalista de la nueva generación», en ÁLVAREZ CONDE, E.: *El régimen político español*. Madrid: Tecnos, 1983.
- MALLO GARCÍA, E.: «La expropiación forzosa realizada por el legislador mediante ley singular». *Revista del Consell de Col·legis d'Administradors de Finques de Catalunya*. Núm. 64. Quart trimestre, 2005.
- MARTÍN QUERALT, J. y LOZANO SERRANO, C.: *Curso de Derecho financiero y tributario*. Madrid: Tecnos, 2001.
- MARTINES, T.: voz «Indirizzo político», en VVAA: *Enciclopedia del Diritto*. Vol. XXI. Milán: Dott. A. Giuffrè Editore, 1971.
- MARTÍNEZ LAGO, M. A.: «El Decreto-Ley en materia presupuestaria». *Quincena Fiscal*, núm. 15, 1997.
- «La necesaria reforma del procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado». *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, Núm. XXV, 1993.
- «La reforma de los procedimientos de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado», en VVAA: *El sistema económico en la Constitución española*. Madrid: Ministerio de Justicia, 1994.
- *Ley de Presupuestos y Constitución. Sobre las singularidades de la reserva de ley en materia presupuestaria*. Madrid: Editorial Trotta, 1998.

- *Los límites a la iniciativa de las Cortes Generales en materia presupuestaria*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales. Monografía núm. 90, 1990.
- *Manual de Derecho presupuestario*. Madrid: Editorial Colex, 1992.
- MENÉNDEZ MORENO, A.: *La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado*. Valladolid: Ed. Lex Nova, 1988.
- «Regulación de la materia tributaria por las Leyes de Presupuesto». *Jurisprudencia Tributaria*, núm. 9, 1993.
- MERINO MERCHÁN, J. F.: «Rasgos definidores de la iniciativa legislativa prevista en el artículo 87 de la Constitución (I)». *Revista de Derecho Político*, núm. 17, primavera 1983.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, B.: «L'échec du parlementarisme "rationalisé"». *Revue Internationale d'Histoire politique et constitutionnelle*. Nouvelle Série. Núm. 14, avril-juin, 1954.
- *Les Constitutions de l'Europe nouvelle*. París: Librairie Delagrave, 1930.
- *Les Constitutions européennes*. Tome Premier. París: Presses Universitaires de France, 1951.
- *Les nouvelles tendances du Droit Constitutionnel*. París: M: Giard, 1931.
- MOLAS, I.: «La oposición en el parlamentarismo mayoritario». *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, núm. 2, enero-abril, 1989.
- MONTEJO VELLILLA, 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, 1984.
- «Aspectos del debate presupuestario de los Presupuestos para 1984». *Hacienda Pública Española*, núm. 85, 1983.
- «El procedimiento presupuestario en el Derecho comparado», en *I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid: «Parlamento y Presupuestos»*. Madrid: Asamblea de Madrid, 2002.
- «Las iniciativas parlamentarias con repercusión presupuestaria. Algunas reflexiones sobre los apartados 5 y 6 del artículo 134 de la Constitución española de 1978». En VVAA: *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El procedimiento legislativo*. Madrid: Congreso de los Diputados, 1994.

- MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario*. Madrid: Tecnos, 1984.
- MONTESQUIEU: «Oeuvres complètes». Libro XI: *Des lois qui forment la liberté politique dans son rapport avec la constitution*. Capítulo 6: «De la constitution d'Angleterre». Préface de Georges Vedel. Présentation et Notes de Daniel Oster. París: Aux Éditions du Senil, 1964.
- MONTILLA MARTOS, J. A.: «Defensa judicial "versus" ley singular de interacción (Comentario a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de junio de 1993 sobre el caso Rumasa)». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 14, núm. 40, enero-abril, 1994.
- *Las leyes singulares en el ordenamiento constitucional español*. Madrid: Civitas, 1994.
- MORENO GONZÁLEZ, S.: *Constitución y leyes de «Acompañamiento» Presupuestario*. Navarra: Thomson-Aranzadi, 2004.
- MORTATI, C.: *Istituzioni di Diritto Pubblico*. Vol. II. Nona Edizione. Rielaborata ed Aggiornata. Padua: Cedam. Casa Editrice Dott, 1976.
- NAHARRO MORA, J. M^a: «Evolución y problemas del Derecho presupuestario». *Anales de la Univesidad de Valencia*. Núm. XXV. Cuaderno dedicado a «Derecho».
- NAVARRO FAURE, A.: «Los principios presupuestarios a la luz de la estabilidad presupuestaria». Civitas. *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 119, julio-septiembre, 2003.
- NIGRO, M.: *Studi sulla funzione organizzatrice della Pubblica Amministrazione*. Milán: Dott. A. Giuffrè, 1966.
- OLLERO, C.: *El Derecho constitucional de la Postguerra (Apuntes para su estudio)*. Barcelona: Librería Bosch, 1949.
- OTTO, I. de: «La posición constitucional del Gobierno». *Documentación Administrativa*. Núm. 188, 1980.
- *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*. Barcelona: Ariel, 1987.
- PAGÉS Y GALTÉS, J.: «Cuestiones sobre la constitucionalidad de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria». *Tributos Locales*, núm. 18, mayo 2002.
- PALMER VALERO, R.: *Los problemas socioeconómicos en la Constitución de 1931*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1997.

- PÉREZ FRANCESCH, J. L.: *El Gobierno*. Madrid: Tecnos, 1996.
- PÉREZ JIMÉNEZ, P. J.: «Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución española». *Revista de Derecho Político*, núm. 9, Primavera 1981.
- PÉREZ ROYO, F.: *Derecho financiero y tributario*. Parte General. Undécima edición. Madrid: Civitas, 2001.
- PÉREZ SERRANO, N.: *La Constitución española (9 de diciembre de 1931). Antecedentes. Textos. Comentarios*. Primera edición. Madrid: Editorial Revista de Derecho Privado, 1932.
- PÉREZ SERRANO, N. y POSADA, A.: *Constituciones de Europa y América. Selección de textos vigentes*, traducción y notas. Estudio Preliminar por A. POSADA. Tomo I. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1927.
- PHILIP, L.: *Finances Publiques*. Tome I: «Les problèmes généraux des finances publiques et le budget». París: Cujas, 1975.
- PLAZA Y JABAT, S.: «La prórroga de los Presupuestos Generales del Estado». *Revista Jurídica La Ley*. Tomo de Jurisprudencia 2/1997.
- PORRAS NADALES, A. J.: «La ley singular y el problema del control de su soporte causal (A propósito de la STC 163/1986 de 17 de diciembre)». *Revista de Derecho Político*, núm. 30, 1989.
- PORRAS RAMÍREZ, J. M^a: «Función de dirección política y potestad reglamentaria del Presidente del Gobierno, de acuerdo con la Ley 50/1997, de 27 de noviembre». *Revista de Administración Pública*. Núm. 146, mayo-agosto, 1998.
- PORTERO MOLINA, J. A.: «El control parlamentario del Presupuesto: Un ejemplo de control del Legislativo por el Ejecutivo», en RAMÍREZ, M. (ed.): *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*. Barcelona: Labor, 1978.
- POSADA, A.: «Estudio Preliminar». En JELLINEK, G.: *La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano. Estudio de historia constitucional moderna*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1908.
- PUNSET, R.: «La iniciativa legislativa en el ordenamiento español». *Revista de Derecho Político*, núm. 14, verano 1982.
- QUEROL BELLIDO, V.: «Los Presupuestos Generales del Estado y la Constitución: su prórroga». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 2, 1979.

- RAMALLO MASSANET, J.: «Modificación de la Ley general Tributaria por la Ley anual de Presupuestos Generales del Estado (STC 76/1992, de 14 de mayo)». *Crónica Tributaria*, núm. 64, 1992.
- RECORDER DE CASSO, E.: «Iniciativa legislativa parlamentaria». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 18, 1984.
- «El debate parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado». Civitas. *Revista Española de Derecho Financiero*, núm. 24, octubre-diciembre, 1979.
- «Los Presupuestos del Estado en el Anteproyecto de Constitución española». VVAA: *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1978.
- REDONDO GARCÍA, A. M^a del C.: *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*. Madrid: Congreso de los Diputados, 2001.
- RODRÍGUEZ BEREJO, A.: «El control parlamentario de la política económica». *Hacienda Pública Española*, Núm. 97, 1985.
- «Jurisprudencia constitucional y Derecho presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 15, núm. 44, mayo-agosto, 1995.
- «La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978», en VVAA: *Hacienda y Derecho*. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
- RODRÍGUEZ PATRÓN, P.: «El Gobierno como órgano constitucional». En ARAGÓN REYES, M. y GÓMEZ MONTORO, A. J. (Coords.): *El Gobierno. Problemas constitucionales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- RUBIO LLORENTE, F.: «El principio de legalidad». *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, 1993.
- «Rango de ley, fuerza de ley, valor de ley». *Revista de Administración Pública*, núms. 100-102. Vol. I., 1983.
- RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M.: *Leyes políticas*. Madrid: Civitas, 1979.
- RUIZ GARCÍA, J. R.: «De nuevo sobre la naturaleza de la Ley de Presupuestos. Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional de 7 de noviembre de 2000». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 63, septiembre-diciembre, 2001.

- RUIZ TARRÍAS, S.: «Prórroga del Presupuesto y disolución parlamentaria en la Comunidad Autónoma de Andalucía durante la IV Legislatura. A propósito de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 26 de junio de 1997», en VVAA: *El sistema de gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Jornadas de Estudio organizadas por el Parlamento de Andalucía. XX Aniversario del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Sevilla: Parlamento de Andalucía, 2003.
- *Presupuesto y parlamentarismo. La aportación del Presupuesto a la formación del parlamentarismo continental europeo*. Sevilla: Fundación El Monte, 2003.
- SAINZ DE BUJANDA, F.: «El poder financiero de las Cortes Generales: aspectos constitucionales del Presupuesto del Estado», en VVAA: *Las Cortes Generales*. Vol. I. Madrid: Ministerio de Economía y Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 1987.
- SAIZ ARNAIZ, A.: «El Gobierno y la dirección de la política». *Revista Vasca de Administración Pública*. Núm. 34 (II), 1992.
- SALAS HERNÁNDEZ, J.: *Los Decretos-leyes en la Constitución de 1978*. Vol. III. Madrid: Dirección General de lo Contencioso del Estado. Instituto de Estudios Fiscales, 1979.
- SÁNCHEZ AGESTA, L.: «Concepto jurídico del acto político (Los nuevos límites de la jurisdicción contencioso-administrativa)». En VVAA: *Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano*. Tomo II. Madrid: Instituto Editorial Reus, 1959.
- «El Gobierno y la función de gobierno en la Constitución española de 1978». *Cuadernos de la Facultad de Derecho*, núm. 7. Palma de Mallorca, 1984.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. y GOIG MARTÍNEZ, J. M.: «Artículo 97». En ALZAGA VILLAAMIL, O. (Dir.): *Comentarios a la Constitución española de 1978*. Tomo VIII: «Artículos 97 a 112». Madrid: Cortes Generales. Editoriales de Derecho Reunidas, 1998.
- SÁNCHEZ REVENGA, J.: «La prórroga presupuestaria». *Economistas*, núm. 74 (extraordinario), 1997.
- SANTAMARÍA, J.: «Las relaciones entre el Gobierno y las Cortes en el Anteproyecto». En *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1978.

- SANTOLAYA MACHETTI, P.: *El régimen constitucional de los Decretos-leyes*. Madrid: Tecnos, 1988.
- SCHMITT, C.: *Teoría de la Constitución*. Madrid: Alianza, 1982.
- SERRANO ABERCA, J. M.: «La iniciativa legislativa en materia financiera: conflictos entre el Gobierno y el Parlamento». *Presupuesto y Gasto Público*, núm. 15, 1983.
- SEVILLA ANDRÉS, D.: *Constituciones y otras Leyes y Proyectos políticos de España*. Vol. II. Madrid: Editora Nacional, 1969.
- SOLÉ TURA, J. y APARICIO PÉREZ, M. A.: *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*. Madrid: Tecnos, 1984.
- SOLER ROCH, M^a T.: «Los Presupuestos Generales del Estado en el artículo 134 de la Constitución». En VVAA: *Estudios sobre la Constitución española de 1978*. Valencia: Universidad de Valencia, Secretariado de Publicaciones, 1980.
- STOURM, R.: *Cours de finances. Le budget*. Paris 1912.
- TORRES MURO, I.: «Las peculiaridades de la Ley de Presupuestos en la reciente jurisprudencia constitucional». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 17, núm. 49, enero-abril, 1997.
- TOSCANO ORTEGA, J. A.: «Balance de la jurisprudencia constitucional sobre el contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado: A propósito de la STC 61/1997 (Ley del Suelo)». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 18, núm. 54, septiembre-diciembre, 1998.
- «La función y el contenido de las Leyes de Presupuestos del Estado en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional». *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47, 1997.
- TROTABAS, L.: *Finances Publiques*. París: Dalloz, 1964.
- TROTABAS, L. y COTTERET, J.-M.: *Finances Publiques*. Quatrième édition. París: Dalloz, 1970.
- URÍA FERNÁNDEZ, F.: «Una reflexión acerca de la constitucionalidad de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria». *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 12, enero-abril, 2001.
- VÍBORAS JIMÉNEZ, J. A.: «La función legislativa en la jurisprudencia constitucional». En VVAA: *Parlamento y Justicia constitucional*. Pamplona: Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 1997.

- VÍRGALA FORURIA, E.: «La Constitución y los Presupuestos Generales del Estado», en VVAA: *XV Jornadas de Estudio: El sistema económico en la Constitución española*. Vol. II. Madrid: Ministerio de Justicia. Secretaría General Técnica. Centro de Publicaciones, 1994.
- *La delegación legislativa en la Constitución y los Decretos legislativos como normas con rango incondicionado de Ley*. Madrid: Monografías del Congreso de los Diputados, 1991.
- «La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 y el ejercicio de la delegación legislativa». *Revista Jurídica La Ley*. Vol. V. D-282, 1997.
- VIVER PI-SUNYER, C.: «Algunos problemas jurídicos en torno a la actividad de dirección política de los Ejecutivos de las Comunidades Autónomas». En VVAA: *El Gobierno en la Constitución española y en los Estatutos de Autonomía*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 1985.
- «La función presupuestaria en la jurisprudencia constitucional», en VVAA: *Parlamento y Justicia constitucional (IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos)*. Pamplona, 1997.
- ZORNOZA PÉREZ, J. J.: «La Ley de Presupuestos y el sistema de fuentes del Derecho: En torno a la STC 76/1992, de 14 de mayo», en VVAA: *Informe CCAA 1992*. Madrid: Centro de Estudios Políticos, 1993.

NOTAS