

Francisco Astarloa Villena

PROFESOR TITULAR DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA

ALGUNOS ASPECTOS DE LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LAS NOTAS DE LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA Y SU DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA. 1. LA PERIODICIDAD. 2. EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA. 3. EL PRINCIPIO DE UNIDAD. 4. EL CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA. 5. LA PRESENTACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS POR EL GOBIERNO. 6. LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA. 7. OTRAS CUESTIONES.

I INTRODUCCIÓN

El profesor Rodríguez Bereijo mantiene que el Derecho Presupuestario es la rama del Derecho Financiero más ligada al Derecho Constitucional. Es de notar, sin embargo, que entre los constitucionalistas no abundan los estudios relativos a la función presupuestaria, que al formar parte, aunque con sus peculiaridades, de la función legislativa, podría haber merecido una mayor atención en nuestra disciplina. La Ley de Presupuestos es, en definitiva, una ley de las Cortes, de naturaleza y procedimiento de tramitación totalmente específicos. Por otro lado, no cabe olvidar, que se trata de la única Ley regulada por la propia Constitución, al menos en sus aspectos generales. Respecto a su naturaleza es una Ley compleja o compuesta, si se quiere, que consta de dos partes: la expresión numérica de los ingresos y gastos del Estado, parte estrictamente financiera o presupuestaria, y, junto a ello, en unidad normativa, una heterogénea serie de medidas económicas, en el sentido más amplio, conectadas necesariamente a la previsión de ingresos y gastos públicos, parte ésta cada vez más amplia y más heterogénea, debido a lo que la doctrina ha denominado como «creciente materialización» de la Ley de Presupuestos.

La parte adjetiva o procedimental de los Presupuestos incide, por lo tanto, en el Derecho Constitucional y quizá debería merecer mayor atención en nuestra materia, tal

como lo han entendido en la doctrina de algunos países, como Alemania. Las líneas que siguen no son sino el comienzo de un interés por ese tema y, por lo tanto, son una aproximación al mismo sucinta y deficiente, carente, pues, de pretensión alguna de profundización y exhaustividad, que serán buscadas en sucesivos estudios sobre la cuestión.

Para el profesor Visiedo Mazón: «El Presupuesto es una ley material que, como hemos dicho anteriormente, establece todos los gastos y todos los ingresos en un único documento y que va a impedir con posterioridad, por su estructura, y su división en Secciones, Capítulos y artículos que se realicen gastos distintos a los previstos en todos y cada uno de los apartados de esa ley presupuestaria»¹.

En los orígenes mismos del parlamentarismo nos encontramos con la función presupuestaria. La institución parlamentaria tuvo entre sus funciones originales —específicamente en Inglaterra, que es, a su vez, donde la institución nace— la aprobación de los presupuestos, o, si se quiere más exactamente, la aprobación de las ayudas económicas solicitadas por la Corona, fundamentalmente para las guerras, lo que provocaba la imposición de los correspondientes tributos a los súbditos y el consiguiente control parlamentario del gasto de dichos ingresos realizado por la Corona.

España no fue ajena a todo ese proceso histórico antes descrito. Incluso algún autor —el profesor Sáinz de Bujanda, por todos— considera que «nuestras Cortes medievales se adelantaron al Parlamento inglés en la tarea de establecer las bases del Derecho presupuestario. Las escrituras de millones son, a mi juicio, los primeros documentos en que el Estado moderno intentó recoger, siquiera fuese parcialmente, el ciclo de ingresos y gastos públicos, estableciendo un equilibrio entre unos y otros y señalando normas para su manejo y distribución»².

En todo caso, en el final del siglo XI y en los albores del XII, Alfonso VI y Alfonso VIII, respectivamente, solicitan a las Cortes subsidios, y en 1328, en las reunidas en Medina del Campo, Alfonso XI jura «no echar ni mandar pecho desaforado ninguno especial

1 VISIEDO MAZÓN, FRANCISCO: «La función financiera y presupuestaria de las Cortes Valencianas» en *Estudio sobre el Estatuto Valenciano, tomo II: Instituciones Autonómicas de la Comunidad Valenciana*, coord. por Asensi Sabater, José, Generalitat Valenciana, Consell Valencià de Cultura, Valencia, 1996, pág.68.

2 SÁINZ DE BUJANDA, FERNANDO: *Hacienda y Derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1975, tomo I, pág.305.

ni general en toda mi tierra sin ser llamadas primeramente las Cortes y otorgado por todos los procuradores que allí vinieren», según refiere Martínez Marina.

Con el advenimiento del Estado absoluto cambian, lógicamente, los supuestos anteriores. Uno de esos cambios, decisivamente influyente en la materia que nos ocupa, consiste en la transformación de los ejércitos temporales al servicio de los nobles por ejércitos permanentes al servicio de los Estados, formados como tales al calor del tránsito de la Edad Media a la Edad Moderna. Unos Estados que, por otra parte, han de afrontar los gastos originados por descubrimientos de nuevas tierras y unos ejércitos que, además del mayor gasto que supone su carácter permanente, han de desembolsar dinero por la adquisición del nuevo armamento que provoca la invención de la pólvora, entre otros.

La etapa inmediatamente posterior a la Revolución Francesa —última cronológicamente de las tres grandes revoluciones— supone la sustitución del sujeto de la soberanía. La Nación —a través de su forma suprema de organización jurídico-política: el Estado— se subroga en la potestad originaria de establecer impuestos que se fijarán por medios de leyes aprobadas por los Parlamentos, representantes, en suma, de la soberanía, nacional primero y popular después. De esta manera, los Parlamentos aprueban el Presupuesto de gastos y los medios necesarios para poderlos hacer frente.

En opinión del profesor Pérez Serrano: «El fundamento de la intervención de las Cortes se halla en la consideración de que el País, conocedor como nadie de sus necesidades, y consciente mejor que ninguno del sacrificio que puede soportar, es el llamado a fijar los gastos que hayan de efectuarse y a determinar con qué ingresos han de cubrirse. Si en otros tiempos el dualismo *Rex-Regnum* autorizaba a éste para no sentirse obligado sin su consentimiento, la nacionalización del Poder ofrece hoy base no menos sólida para justificar esta solución. Ningún organismo más capacitado que la propia Representación nacional para trazar su Ley financiera. A su vez ésta sirve para tener sujeto al Poder Ejecutivo, que sin recursos no puede actuar, y para hacer que asuma el papel de árbitro político quien, por tener en su mano los “cordones de la bolsa”, dispone ilimitadamente del resorte supremo»³.

3 PÉREZ SERRANO, NICOLÁS: *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, pág. 806.

La primera Constitución propiamente española, es decir la de 1812⁴, prescribía la obligación de que el Gobierno presentara a las Cortes el Presupuesto de gastos y el Plan de las contribuciones. Cabe realizar la inicial advertencia de que por Gobierno se entendía el conjunto de los Secretarios de Despacho, puesto que hasta el texto de 1837 no puede hablarse de una constitucionalización de la institución gubernamental propiamente dicha.

En el importantísimo Discurso Preliminar leído el 24 de diciembre de 1811 en las Cortes al presentar la Comisión constitucional el proyecto que había elaborado, su Presidente, Diego Muñoz Torrero, dijo, a propósito del tema que nos ocupa: «Es preciso proceder al arreglo de una de las principales facultades de la autoridad legislativa, como que de ella depende dar vida y movimiento a la máquina del Estado: tal es el establecimiento de impuestos y contribuciones, derecho inseparable de la facultad de hacer leyes... Como el gobierno, por la naturaleza de sus facultades puede reunir datos, noticias y conocimientos suficientes para formar idea exacta del estado de la Nación en general, y del particular de cada provincia en todo lo relativo a la agricultura, industria y comercio, debe estar autorizado no sólo para presentar a las Cortes el presupuesto de gastos que crea necesarios al servicio público, así ordinario como extraordinario, sino también para indicar por medio de proyectos los medios que crea más oportunos para cubrirlos».

No es éste el lugar para glosar la trascendencia de los Presupuestos del Estado. Baste aquí y ahora recordar que constituyen el reflejo de toda una política concreta que el Gobierno del Estado pretende desarrollar. Por eso, y en paralelo a la propia evolución histórica del Estado, puede hablarse de unos Presupuestos liberales, de unos Presupuestos sociales, etc.. No en vano son la traducción en números, en dinero, de todo un programa de gobierno para un año. El propio Tribunal Constitucional apunta esa evolución en su sentencia de 28 de enero de 1982 al afirmar que: «En la Constitución española de 1978, a diferencia de lo que solía ocurrir en las Constituciones liberales del siglo XIX y de forma semejante a lo que sucede en las más recientes Constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto

⁴ Los textos constitucionales están tomados de Sevilla Andrés, Diego: *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, 2 vols. Ed. Nacional, Madrid, 1969.

de todas ellas compone lo que suele denominarse la Constitución económica o Constitución económica formal». En resumen, como era lógico, la aparición de las Constituciones formales supuso la constitucionalización de la función presupuestaria de los Parlamentos, pues no en vano era ésa una función histórica y originaria de los mismos. Pero la irrupción del constitucionalismo social supuso un ensanchamiento de los lindes constitucionales. Por eso, desde entonces, en los Presupuestos se refleja, pero no se agota, la política económica de un gobierno. Son su manifestación fundamental, pero no la única.

En las líneas siguientes se recorre el itinerario que ha seguido la función presupuestaria en nuestro constitucionalismo, por lo que la referencia histórica es imprescindible. Los dos procedimientos básicos para afrontar ese estudio consisten en hacerlo desde un punto de vista predominantemente cronológico, con el riesgo de la farragosidad que ello pueda conllevar, o usar un método que bien podría calificarse de sistemático, a través de las notas características de la actividad presupuestaria, con el peligro —en este caso— de perder de vista o diluir el dato histórico. Se han mezclado ambos métodos. Sobre la base del examen de las características de la función presupuestaria se realiza una breve referencia histórica. Tal referencia se alarga, utilizando como excusa una de esas características, para entrar en detalles respecto a las Constituciones que han sido más relevantes en el objeto de este estudio, es decir las de 1869 y 1931, amén, como es lógico, de nuestro Texto Constitucional vigente.

II LAS NOTAS DE LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA Y SU DESARROLLO CONSTITUCIONAL EN ESPAÑA

1. LA PERIODICIDAD

Característica inicial de la propia función presupuestaria es su periodicidad, traducida habitualmente en anualidad. En nuestras Constituciones históricas —1812, 1837, 1845, 1869, 1876 y 1931⁵— la anualidad presupuestaria se recoge en los artículos 338, 72,

⁵ No se incluye, por intrascendente a estos efectos, el Estatuto Real de 1834.

75, 100, 85 y 107, respectivamente. La Constitución vigente lo expresa en su artículo 134.2.

Como peculiaridad, en este breve apartado, cabe citar que el Proyecto constitucional de 1856, la Constitución nonata del bienio progresista de Espartero en el reinado de Isabel II, establecía, en su artículo 78, que el año económico, y, por lo tanto el periodo presupuestario, comenzaba el 1 de julio.

2. EL PRINCIPIO DE COMPETENCIA

A través de este principio se señala la actuación y las funciones de los órganos constitucionales en el procedimiento de aprobación de los presupuestos.

El texto constitucional de 1812 concedía un especial protagonismo al secretario de Despacho de Hacienda. A él le correspondía, a tenor de lo previsto en los artículos 341 y 342, la presentación del Presupuesto y, en previsión peculiar del texto gaditano, también a través suyo el Rey podía discrepar en materia de contribuciones, tal como prescribía el artículo 343: *«Si al Rey pareciere gravosa o perjudicial alguna contribución, lo manifestará a las Cortes por el secretario del Despacho de Hacienda, presentando al mismo tiempo la que crea más conveniente sustituir».*

A modo de breve paréntesis, cabe señalar que la Constitución de 1812, la más larga de nuestra Historia, dedicaba a las contribuciones su Título VII y mantenía la coexistencia, que más tarde se aboliría, entre tesorería nacional y tesorerías provinciales, así como que en su virtud se suprimieron las aduanas interiores, según prescripción de los artículos 345, 346 y 354, respectivamente. En cualquier caso, habrá que matizar, recordando que la actual división en provincias —salvo los casos riojano y canario— procede de una fecha posterior al texto gaditano, pues se debe a Javier de Burgos, que la realizó una vez muerto Fernando VII en 1833.

Volviendo a lo que nos ocupa, desde que el texto de 1837 constitucionalizara el Gobierno y su régimen, es a él a quien compete la presentación anual del Presupuesto ante las Cortes, y así lo establece su artículo 72, literalmente repetido por Constituciones posteriores, lo que sorprende, dadas las dificultades que hubo para aprobar el

precepto citado. Desde la Constitución de 1931 la formulación del principio objeto de estudio gana en rotundidad, y así, en el primer párrafo de su artículo 107 se establece que: *«La formación del proyecto de Presupuestos corresponde al Gobierno; su aprobación, a las Cortes»*. Redacción, por otra parte, notablemente similar a la del primer párrafo del artículo 134 de nuestra Constitución de 1978, actualmente vigente: *«Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación»*.

Las Constituciones de 1812 y de 1931, primera y última de las que podríamos denominar como «constituciones históricas», son las únicas unicamerales de nuestra Historia. Las demás han organizado las Cortes en composición bicameral: Congreso de los Diputados y Senado, en denominación constitucionalizada en 1837. En las Constituciones de 1845 y 1876 el proyecto presupuestario se tramitaba primero ante el Congreso. En las Constituciones de 1837 y 1869, al igual que en la vigente, la prioridad del Congreso, en cuanto a la aprobación de la Ley Presupuestaria, no era sólo temporal, sino que la opinión de la Cámara Baja prevalecía caso de discrepancia con el Senado. El itinerario parlamentario del proyecto presupuestario se regía, pues, por los principios de prioridad temporal y material del Congreso de los Diputados. Tal es también el criterio de nuestra Constitución actual. La prioridad temporal la expresa el artículo 134.3, la material del Congreso es criterio general en la tarea legislativa de las Cortes, deducible del artículo 90.2 de nuestro primer Texto Legal.

El examen de algún aspecto nuevo dentro de este apartado nos hace detenernos en un momento de nuestra Historia constitucional. No es propósito de este trabajo el examen de la Constitución de 1869, como de ninguna otra en particular. Sin embargo, y para dar mayor énfasis a lo que posteriormente se señalará, bueno será citar algún dato respecto a este texto constitucional, que bien pueda servir para mejor conocerla.

Las circunstancias de su nacimiento no pudieron ser más adversas. Las Constituyentes formadas tras la Revolución de 1868, la «Gloriosa», y el correspondiente exilio de Isabel II —en tantas cosas tan coincidente con el de su nieto, Alfonso XIII, en 1931— se encontraron con «la patria perturbada, la libertad amenazada, la revolución comprometida» tal como se expresaba en el Dictamen de la Comisión redactora del proyecto constitucional. Sin embargo, de la importancia de la Constitución da idea el que fuera la auténtica bandera del liberalismo español, tal como se reconoció en las Constitu-

yentes de 1931. La inserción del artículo 29 —precepto en blanco en materia de derechos y libertades—, el criterio territorial a la hora de organizar el Senado al modo americano, huyendo de la anacrónica Cámara Alta de su antecesora de 1845, su carácter rígido —con una peculiar cláusula de reforma, que llevaba consigo la necesidad de disolución de las Cortes, tal como nuestra actual Constitución exige para acometer determinadas reformas— y, en definitiva, el haber servido de vehículo de transición del Estado liberal de Derecho al Estado democrático en España, todo esto entre otras cosas, hacen del texto de 1869 una de las Constituciones más importantes de nuestra Historia.

Aunque quizá en grado menor que en otros temas, también la Constitución de 1869, va a dejar huella en la cuestión objeto de este estudio. Es a partir de la misma cuando van a distinguirse nítidamente los principios de legalidad tributaria, artículo 15, y de legalidad presupuestaria, artículo 100. Tal distinción es clave en el Derecho Financiero y Tributario actual, y en los países donde no existe —Francia y Bélgica, a título de ejemplo— se plantea el problema de que si no se ha aprobado el Presupuesto no pueden cobrarse impuestos al ser aquél el que habilita el cobro de los mismos por parte del Estado⁶. Como tal situación provocaría un colapso de la propia actividad estatal, en tales países hay previstas situaciones normativas excepcionales para esos casos. En el caso español, y de la mayoría de los países, al separarse ambas legalidades no se plantea ese problema. Los fundamentos legales de los Presupuestos no inciden en los tributos, y viceversa. Son distintos totalmente, y con claridad lo expresa el artículo 20 de la actual Ley General Tributaria.

El mérito de la Constitución de 1869, en el tema objeto de estudio, fue, pues, la separación de la legalidad tributaria de la presupuestaria. El que se afirme que dicha Constitución formulara claramente esa separación no es obstáculo para que se admita que en los artículos 73 y 76 de los textos constitucionales de 1837 y 1845, respectivamente, ya se intuía la misma.

Dos datos más para terminar la referencia a la Constitución de 1869. Su, ya citado, artículo 100 disponía también que el Gobierno, a la hora de presentar a las Cortes los

⁶ De ahí la previsión constitucional francesa, artículos 38 y 47, de la posibilidad de exacción de impuestos sin aprobación previa de la Ley Presupuestaria a través de las correspondientes Ordonnances.

Presupuestos para su aprobación, debía presentar también el balance del ejercicio anterior y las alteraciones o novedades que el proyecto presupuestario que en ese momento se presentaba suponía respecto a los anteriores. Por otro lado, un cierto intento unificador se deducía del artículo 105 al establecer que «*todas las leyes referentes a ingresos, gastos públicos o crédito público se considerarán parte del Presupuesto*».

3. EL PRINCIPIO DE UNIDAD

El profesor García Añoveros⁷ señaló que, en la materia objeto de estudio, el principio de unidad podía tener tres aspectos:

- a) en cuanto a la forma de presentación del documento presupuestario, el Presupuesto debe ser único (principio de unidad presupuestaria en sentido estricto).
- b) desde un punto de vista de cada una de las partidas, todos los ingresos y gastos públicos deben figurar en el Presupuesto, consignándose en él por sus importes brutos o íntegros (principio de universalidad presupuestaria).
- c) desde el punto de vista contable, todos los ingresos han de afluir a una caja única (principio de unidad de caja) y han de ser destinados a financiar indistintamente todos los gastos públicos (principio de no afectación de los ingresos a los gastos).

En nuestra historia política, la realización primera y más acabada de este principio debe atribuirse al ministro Camacho durante la etapa del llamado «Parlamento largo», entre 1885 y 1890, llamado así no porque durara más de lo debido, sino, sencillamente, porque las Cortes se limitaron a cumplir íntegramente su mandato constitucionalmente previsto⁸, a tenor de los artículos 24 y 30 de la Constitución de 1876. Mandato previa y posteriormente roto por el abuso del derecho de disolución por parte de los sucesivos gobiernos, con la aquiescencia regia. Ello, junto con varios factores más, provocó el falseamiento del sistema político parlamentarista, propio de la Restaura-

7 Citado por CAZORLA PRIETO, LUIS en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Garrido Falla, Fernando, Ed. Civitas S.A., Madrid, 1985, pág. 1992.

8 Para ser exacto, cumplieron su mandato el Congreso de los Diputados y la parte electiva del Senado, pues, lógicamente, los senadores natos y hereditarios no estaban sujetos a ese mandato temporal.

ción, y, a la larga, la caída de la Monarquía en 1931. Caída —más bien derrumbamiento, en feliz denominación de la época— provocada, en definitiva, más por la crisis del sistema político de la Restauración y de la Monarquía misma, que por el empuje y la unidad de los republicanos⁹. Tema apasionante, pero ajeno a este estudio.

La mención al sistema republicano lleva consigo un rápido examen de las novedades que aportó la Constitución de 1931 al tema objeto de este trabajo. El artículo 109 expresaba a propósito del principio de unidad: *«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»*.

Siguiendo con la rápida ojeada, antes anunciada, por la Constitución de 1931, debe mencionarse lo preceptuado en su artículo 108, en virtud del cual las Cortes no podían presentar enmienda alguna al proyecto presupuestario que supusiera aumento de créditos, a no ser que la firmaran la décima parte de los diputados. La aprobación de ese tipo de enmiendas requería, por otra parte, el voto favorable de la mayoría absoluta de la Cámara.

En tal línea, aunque con solución distinta, expresa el Texto Constitucional vigente, en su artículo 134.6: *«Toda proposición o enmienda que suponga aumento de créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación»*. Esta restricción del derecho de enmienda por parte de nuestra vigente Ley de leyes permite dos breves reflexiones. La primera de ellas nos lleva a la consideración de que, en virtud de reordenación del precepto operado en sede de la Comisión Constitucional, el supuesto contemplado se produce en un momento cronológico en el que ya hay una Ley de Presupuestos aprobada. Por otro lado, hay que notar que no se ha seguido en España el modelo de enmienda constructiva previsto en la Constitución italiana de 1947, vigente, que en su artículo 81, *comma quarta*, exige que *«toda otra ley que comporte nuevos o mayores gastos debe indicar los medios para hacerles frente»*. Tal previsión de naturaleza constructiva se sigue también, en el caso español y a título de ejemplo, en la Comunidad Foral de Navarra, no por obra de

⁹ Los episodios del, impropriadamente, llamado Pacto de San Sebastián, los hechos que sirvieron de prolegómeno a la formación del primer Gobierno de la República y la discusión en el seno del mismo del Anteproyecto constitucional de la Comisión Jurídica Asesora, presidida por Osorio y Gallardo, son algunos ejemplos de lo afirmado. A este respecto puede verse ASTARLOA VILLENA, FRANCISCO: *Región y religión en las Constituyentes de 1931*, Cátedra Fadrique Furió Ceriol, Valencia, 1976.

La Ley de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra, sino por previsión del Reglamento del Parlamento Foral.

Para terminar este apartado puede añadirse que la Constitución de 1931 prohibía los llamados créditos ampliables, es decir, la superación, por parte del Gobierno de la cifra absoluta del gasto consignada en el Presupuesto, salvo en caso de guerra, a tenor de lo preceptuado en el artículo 113. Prohibición que hay que completar con el contenido del artículo 114: *«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 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...».*

A todo ello hay que añadir la previsión del artículo 110 del mismo texto que dispensaba a la ley presupuestaria del requisito de promulgación por parte del Jefe del Estado.

El mismo principio de unidad presupuestaria se formula en el artículo 134.2 de la Constitución actual: *«Los Presupuestos Generales del Estado...incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado».*

Cabe preguntarse por el alcance de determinadas peculiaridades presupuestarias constitucionalmente previstas. Concretamente se pueden referir, a este propósito, los artículos 65.1, por el que el Rey *«recibe de los Presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y Casa, y distribuye libremente la misma»* y 66.2 y 72.1 por los que las Cortes Generales y las Cámaras, respectivamente, aprueban *autónomamente*, dice literalmente el último precepto citado, sus presupuestos.

Poca dificultad ofrece el caso regio, puesto que lo único que se le reconoce es la facultad de administrar interna y libremente una partida previamente consignada en los Presupuestos del Estado, cuya unidad queda indemne. Respecto a las Cortes o a las Cámaras, la distinción en este caso es superflua, su autonomía se circunscribe a su elaboración y tramitación, pues se incluyen en los Presupuestos Generales del Estado. Se intenta salvar así, siquiera formalmente, el histórico principio de soberanía parlamentaria, salvando materialmente el principio de unidad presupuestaria.

4. EL CONTROL EXTERNO DE LA ACTIVIDAD PRESUPUESTARIA

El artículo 350 de la Constitución de 1812 restauraba la Contaduría Mayor creada por Ordenanza de Juan II de Castilla en la mitad del siglo XV, *«para el examen de todas las cuentas de caudales públicos»*, remitiendo dicho artículo a una ley especial lo relativo a la organización de dicha Contaduría. Su restauración vino motivada, posiblemente, por el afán, más teórico que efectivo, de entroncar con las instituciones de los antiguos reinos de España, evitándose así la acusación de afrancesamiento que pendió sobre las constituyentes gaditanas. Afán larga y profusamente expresado en el Discurso Preliminar de la Constitución, ya citado antes. «Nada ofrece la Comisión en su proyecto que no se halle consignado del modo más auténtico y solemne en los diferentes cuerpos de la legislación española, sino que se mire como nuevo el método con que ha distribuido las materias, ordenándolas y clasificándolas para que formasen un sistema de ley fundamental y constitutiva, en el que estuviese contenido con enlace, armonía y concordancia cuanto tienen dispuesto las leyes fundamentales de Aragón, de Navarra y de Castilla en todo lo concerniente a la libertad e independencia de la Nación, a los fueros y obligaciones de los ciudadanos, a la dignidad y autoridad del Rey y de los tribunales, al establecimiento y uso de la fuerza armada, y al método económico y administrativo de las provincias».

La ley especial anunciada por el citado artículo 350 del texto gaditano fue la Ordenanza de noviembre de 1828, en la que se denominó a la institución objeto de este apartado como Tribunal Mayor de Cuentas¹⁰.

¹⁰ Hay que tener en cuenta que en 1828 no estaba vigente la Constitución de 1812, por lo que, probablemente, se prefirió huir de la denominación constitucional —que era la original de Juan II— para preferir la que había utilizado el Estatuto de Bayona de julio de 1808, en cuyo artículo 122 se constitucionalizaba un Tribunal de contaduría general que *«examinará y fenecerá las cuentas de todos los que deban rendirlas»*.

Los textos de 1837 y 1845 no volvieron a constitucionalizar dicha institución. Sin embargo, el texto de 1869, aunque no regulaba el Tribunal de Cuentas como tal, ni recogía sus funciones, lo constitucionalizaba de refilón al expresar en su artículo 58, apartado 5º que a las Cortes, además de la función legislativa, correspondía: «*nombrar y separa libremente los ministros del Tribunal de Cuentas del Reino*», apartado que no figuraba en el texto del Anteproyecto, y que se añadió por la Comisión al aceptarse una enmienda del diputado constituyente Gil Virseda.

Desaparecido de nuevo en la Constitución de 1876, sería en la II República cuando el Tribunal de Cuentas se constitucionalizara de modo similar al actual. El primer intento se produjo a través de un voto particular, suscrito por E. Ramos, al Anteproyecto constitucional de la Comisión Jurídica Asesora, por el que solicitaba la adición de un artículo —99bis— en el que se daría rango constitucional a un Tribunal de Cuentas de la República¹¹. Tal rango lo adquirió en el texto de 1931 al incluirse por la Comisión redactora un artículo, el 120, que no figuraba en la primera redacción que ella misma elaboró. En virtud del primer párrafo del artículo citado: «*El Tribunal de Cuentas de la República es el órgano fiscalizador de la gestión económica. Dependerá directamente de las Cortes y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el conocimiento y aprobación final de las cuentas del Estado*». Su organización, funcionamiento y funciones se remitían a ley especial.

Nuestra Constitución vigente configura el Tribunal de Cuentas como «*supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público*», a tenor de lo expresado por el artículo 136.1 del citado Cuerpo Legal. Sobre su naturaleza y funciones habrá que apuntar algunos datos. No se trata sólo de que nuestra vigente Constitución reitere para la institución de referencia el nombre de *Tribunal*, lo que no ha sido unánime en nuestra historia, tal como se acaba de señalar, sino que la adopción del citado nombre indica su propia naturaleza como «*órgano auténticamente jurisdiccional...* Esta configuración judicial, como esencia de la función que ejerce, no significa que todas sus atribuciones posean idéntica naturaleza, sino tan solo que predominen cualitativa y cuantitativamente sus actividades jurisdiccionales»¹².

11 Como es sabido, el Anteproyecto entró, por desgracia, en vía muerta al no llegarse a un acuerdo sobre el mismo en el seno del propio Gobierno republicano, tal como expresó su propio Presidente, Alcalá Zamora. Tal falta de acuerdo, según él mismo, surgió de una discrepancia «no bizantina, sino fundamental».

12 MENDIZÁBAL ALLENDE, RAFAEL: «El Tribunal de Cuentas y su encuadramiento constitucional» en *Estudios sobre el Proyecto de Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1978, pág. 458.

De esta naturaleza jurisdiccional del Tribunal de Cuentas deriva lo expresado por el párrafo 3 del citado artículo de nuestra primera Ley cuando indica que sus miembros «gozarán de la misma independencia e inamovilidad y estarán sometidos a las mismas incompatibilidades que los jueces».

No hay que olvidar, por otra parte, que la Constitución otorga al Tribunal de Cuentas el carácter de *supremo órgano fiscalizador*. Esa es su función esencial, que realiza de manera jurisdiccional, pues para eso se le caracteriza como Tribunal. La afirmación antedicha pone sobre el tapete el tema de la naturaleza del citado Tribunal. No es ésta cuestión pacífica en el ámbito doctrinal, discutiéndose si se trata de un órgano jurisdiccional, no incluido en el Poder Judicial ordinario, regulado en el Título VI de la Constitución, o si estamos ante un órgano fiscalizador. Por otro lado, cabe recordar que se trata de una institución dependiente orgánicamente de las Cortes Generales, pues el Tribunal ejerce «sus funciones por delegación de ellas», tal como señala el propio artículo 136.1 segundo párrafo de la Constitución y a ellas rinde informe anual, a tenor del 136.2. Estamos ante un caso similar, salvando las diferencias, al del Defensor del Pueblo, en su relación con las Cortes Generales. Dependencia orgánica y formal, pero independencia funcional de ambos órganos que podríamos calificar, siguiendo a Mortati, como de «relevancia constitucional», pues, aunque regulados en sus aspectos generales en el propio texto constitucional, no son esenciales al sistema de gobierno, por lo que no pueden ser calificados como «órganos constitucionales» en sentido estricto.

Todas estas peculiaridades citadas pueden ayudar a realizar un bosquejo acerca del tema que nos ocupa: la naturaleza del Tribunal de Cuentas. En resumen, nos encontramos ante un órgano jurisdiccional, porque como tal actúa. Pero es un órgano jurisdiccional dependiente orgánicamente de las Cortes Generales, y, además, situado fuera del Poder Judicial, en los términos previstos en el artículo 117 de la Constitución. Tiene una doble función —fiscalizadora y enjuiciadora— y, como señaló el Tribunal Constitucional, es único pero no supremo cuando enjuicia —cabe recurso de casación ante el Tribunal Supremo— y supremo pero no único cuando fiscaliza, porque la Constitución no impide la posibilidad, desarrollada en la práctica por otra parte, de órganos fiscalizadores de las Comunidades Autónomas. Enjuicia, pero no forma parte del Poder Judicial, luego ¿podría hablarse de jurisdicción especial? Si no fuera por el rechazo que la expresión produce, dados los antecedentes históricos, quizá fuera una acertada caracterización del Tribunal de Cuentas.

Para terminar apartado cabe recordar la previsión del artículo 136.4 del Texto Constitucional, que remite a una Ley Orgánica lo relativo a la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas. Tal es el cometido de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, que, en todo caso, debe completarse con la Ley 7/1988, reguladora del funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

5. LA PRESENTACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS POR EL GOBIERNO

Pocos problemas teóricos ofrece este apartado. El texto constitucional de 1812 establecía en su artículo 341 que los Presupuestos se presentarían a las Cortes «luego que estén reunidas». El artículo 100 de la Constitución de 1869 fijaba la fecha de presentación en los diez primeros días a contar desde la primera reunión de Cortes en febrero. Las restantes constituciones decimonónicas no fijaban fecha. Se limitaban a expresar que el Gobierno presentaría los presupuestos a las Cortes *«todos los años»*.

El texto de 1931, en línea más actual, señalaba en su artículo 107 que el Gobierno debía presentar los presupuestos en los quince primeros días de octubre de cada año. El apartado tercero del artículo 134 de nuestra Constitución vigente especifica que: *«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»*. Es decir, el plazo de presentación de los Presupuestos por parte del Gobierno termina el 1 de octubre de cada año, con lo que el propio Texto Constitucional invalida el plazo del 15 de octubre que fijaba para ese mismo cometido la Ley General Presupuestaria de 1977.

Mas la aparente sencillez teórica del precepto constitucional vigente objeto del comentario de este apartado, ha topado con alguna dificultad mayor a la hora de su aplicación. El caso más significativo se produjo con ocasión del retraso en la presentación del proyecto presupuestario para 1985, que se efectuó el 10 de octubre de 1984, es decir con un retraso de diez días sobre la fecha tope marcada por la Constitución.

El Grupo Popular presentó una interpelación al Gobierno por incumplimiento del mandato constitucional, defendida por el diputado Herrero de Miñón y contestada, por parte del Gobierno, por el Ministro de Economía y Hacienda, Boyer Salvador,

quien alegó que el incumplimiento era leve, por ser mínimo el retraso, que carecía de efectos jurídicos, y que, en todo caso podría acarrear una responsabilidad política y su correspondiente censura. El diputado popular defendió la idea de que en un Estado de Derecho todo incumplimiento constitucional, por leve que sea, es un atentado grave contra las bases de dicho Estado, y que, por tanto, debía llevar consigo sus consecuencias jurídicas, y no sólo políticas¹³.

La conclusión a la que cabe llegar es que, en primer lugar, y como parece evidente, el retraso en la presentación del proyecto presupuestario supone un incumplimiento del mandato constitucional por parte del Gobierno. Tal incumplimiento no podría afectar a la constitucionalidad de la ley presupuestaria presentada extemporáneamente. El vicio de la extemporaneidad sería meramente formal, mientras que el juicio de constitucionalidad tendría que ser material. Por lo que puede llegarse a la conclusión de que, desde el punto de vista estrictamente jurídico, sólo cabría acudir a lo previsto en los artículos 73 a 75, ambos inclusive, de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, destinados a la regulación de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado. Solución que, siendo defendible teóricamente, es absurda en la práctica, pues al tener que sustanciarse de acuerdo con un procedimiento previsto en la citada Ley Orgánica, cuya duración puede llegar a superar los dos meses, hace que el remedio sea peor que la enfermedad.

Posiblemente, la única solución posible venga por la vía política. No debe perderse de vista que el régimen político que nuestra Constitución consagra es el régimen parlamentarista, a tenor del artículo 1.3. Y es desde ese marco desde el que hay que contemplar la solución al caso planteado. El sistema de controles mutuos entre legislativo (Cámara Baja) y Gobierno permite que, ante un caso como el que nos ocupa, sea el Congreso el que reclame del Ejecutivo su responsabilidad por un incumplimiento constitucional, por leve que éste pueda ser. El hecho de que el Gobierno pueda contar con la mayoría absoluta de la Cámara favorable o que, en el caso español, a diferencia del italiano, por ejemplo, no exista moción de censura individual a los miembros del Gobierno puede dificultar, sin embargo, la solución apuntada. Si el Gobierno

13 El debate se reprodujo en varias sesiones de la Cámara Baja. Puede consultarse, a este propósito, el *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados* correspondientes a las sesiones de los días 3 y 10 de octubre y 6 de noviembre de 1984, números 151, 155 y 161, respectivamente y entre otros. A propósito de la discusión sobre la posibilidad de exigir sólo la responsabilidad política, no cabe olvidar que, en esa Legislatura, el Grupo Socialista en el Congreso de los Diputados, ostentaba la mayoría absoluta.

cuenta con mayoría absoluta en la Cámara Baja, el incumplimiento del mandato constitucional –de presentar a tiempo el proyecto presupuestario- quedará impune, y, además, tendrá como consecuencia la cercenación del derecho de enmienda, al tener que estar aprobado el Presupuesto antes del 1 de enero. La única solución estribaría en la posible tramitación del proyecto por vía de urgencia o en la reducción de los plazos para enmendar. En todo caso, no cabe olvidar que la Ley de Presupuestos goza de preferencia en su tramitación respecto a los demás trabajos de las Cámaras, a tenor de los artículos 133.2 y 148.1 de los Reglamentos del Congreso y del Senado, respectivamente.

6. LA PRÓRROGA PRESUPUESTARIA

Presentado el proyecto presupuestario por parte del Ejecutivo, y comenzado el trámite parlamentario, puede ocurrir que la aprobación de la Ley de Presupuestos no se produzca antes del comienzo de su ejercicio correspondiente. Y, al menos teóricamente, ello puede ocurrir por dos motivos: o porque el Legislativo no terminó de proceder en ese tiempo a su *examen y enmienda*, —en la terminología del artículo 134.1 de nuestra vigente Constitución— o porque las Cortes rechazaron el Proyecto presentado por el Gobierno, y éste debe proceder a su nueva elaboración.

En el primer supuesto nos encontraríamos ante un incumplimiento por parte de las Cortes de un mandato constitucional, basado en la anualidad presupuestaria. Si el retraso sólo es imputable al Legislativo, porque el Gobierno presentó el Proyecto a tiempo, volvemos a un supuesto similar al planteado en el apartado anterior, cambiando al autor de la infracción. Y si entonces se apuntaba como solución el acudir a los mecanismos que ofrece el sistema parlamentarista de gobierno, no puede ser distinta la solución que ahora se aporte, pues, en definitiva, sería una muestra de una composición fragmentaria y heterogénea de las Cortes, que les hace imposible el acuerdo, y una evidencia de la asinergia entre Legislativo y Ejecutivo que haría aconsejable la intervención arbitral del Cuerpo Electoral.

La experiencia demuestra que el segundo supuesto planteado en párrafo anterior es el más frecuente a la hora de motivar la prórroga presupuestaria. El artículo 85 de la Constitución de 1876 ofrecía como solución la prórroga automática e ilimitada de los

Presupuestos del ejercicio anterior. El texto de 1931 —artículo 107.3— y el Anteproyecto de la vigente Constitución, mantenían el automatismo, pero no el plazo ilimitado. La prórroga era por un trimestre y no podían excederse las cuatro prórrogas en el texto de 1931 y las tres en el segundo de los textos citados. El Texto Constitucional vigente restablece la prórroga ilimitada, y así prescribe lo siguiente en su artículo 134.4: *«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».*

Aclarado todo lo anterior, cabe preguntarse si en el caso español puede defenderse la existencia de algún tipo de restricción al carácter de ilimitación de la prórroga. Como queda expuesto, no cabe restricción alguna de carácter temporal, a diferencia de lo prescrito en la Constitución de 1931 y en el Anteproyecto de la Constitución vigente. Pero cabe preguntarse si hay alguna restricción de carácter material, teniendo en cuenta que la Ley de Presupuestos, como repetidamente se ha señalado, es de naturaleza compleja porque contiene no sólo la materia propia en sentido estricto —la parte presupuestaria— sino también materias o contenido que podríamos denominar como conexo necesariamente: operaciones de avales o garantías, de deuda pública, la fijación de cuantías para realización de contratos por los ministerios, la distribución territorial de créditos al amparo del Fondo de Compensación Territorial, etc. En resumen, el problema se plantea en lo referente al alcance o ámbito material de la prórroga. Es decir, se prorroga la totalidad de la Ley de Presupuestos, o sólo la parte estrictamente presupuestaria, o sea los estados numéricos de ingresos y de gastos.

Conviene recordar, en primer lugar, que desde 1869 se ha producido en nuestras constituciones una diferenciación entre legalidad presupuestaria y legalidad tributaria, como en apartado anterior se manifestó. Por ello, y tal como se apuntó anteriormente, a diferencia de lo que ocurre en otros países, la actividad tributaria no sufre efecto alguno por el retraso a la hora de aprobar los Presupuestos anuales.

Discrepa la doctrina sobre el alcance material de la prórroga presupuestaria, y, al abordar, siquiera brevemente, este tema, nos remitimos a las líneas con las que se comenzaba este trabajo. Curiosamente valdría la pena reivindicar, en este punto, una mayor atención por parte de los constitucionalistas respecto a ésta y a otras cuestiones que desde un punto de vista formal, o, si se quiere, de técnica legislativa caen más de

nuestra parte que de la de los especialistas en Derecho Financiero y Tributario, que, sin embargo, poseen una preparación y un conocimiento propio en los aspectos cuantitativos o numéricos, si se quiere, de los presupuestos, que, desde el punto de vista externo o formal son una ley. Dicho de otro modo, y para mayor abundamiento, los presupuestos son, por su contenido, una previsión de ingresos y una autorización de gastos ajustada a Derecho, y ése es, evidentemente, un campo propio del Derecho Financiero, pero por su forma, son una ley, con unas especificidades propias e importantísimas, y desde ese lado, desde la técnica legislativa, deberían ser más atendidos por los especialistas del Derecho Constitucional.

Una parte de la doctrina entiende que la prórroga alcanza sólo a lo que es estrictamente materia presupuestaria. En esta línea, Cazorla Prieto señala: «En la redacción del apartado 4 del artículo 134 del texto constitucional se refleja esta teoría, ya que para determinar el supuesto desencadenante de la prórroga de la norma se refiere a la no aprobación en tiempo de la Ley de Presupuestos —concepto dentro del cual se comprenden las medidas que no consideramos prorrogables— mientras que para referirse a la consecuencia de la no aprobación de la Ley de Presupuestos en tiempo, es decir, a la prórroga, se emplea el término de Presupuestos del Estado, dentro de los cuales en acepción estricta no encajan las disposiciones comentadas, las cuales, por tanto, quedan al margen de la prórroga presupuestaria»¹⁴.

En defensa de esta solución se aduce, a modo de ejemplo, lo establecido por el Real Decreto-ley 24/1982, de 29 de diciembre, de medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, por el que se prorrogaban los Presupuestos anteriores, ante la imposibilidad de aprobar los correspondientes a 1983 antes del 1 de enero de ese año, habida cuenta de *«los recientes acontecimientos políticos, con celebración de elecciones legislativas y constitución de nuevas Cortes Generales»* en los últimos meses de 1982. En la citada norma se distingue la prórroga de lo que es estrictamente materia presupuestaria de esas otras que se incluyen en la Ley de Presupuestos.

El profesor de la Hucha Celador abona la tesis citada con un sencillo ejemplo: «Supongamos que el Presupuesto para 2002, aprobado por las Cortes, prevé un aumento del

14 CAZORLA PRIETO, LUIS MARÍA: «Artículo 134.4» en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Garrido Falla, Fernando, op. cit. pág. 2009.

suelo de los funcionarios del 4%; para 2003, las Cortes no aprueban el Proyecto remitido por el Gobierno donde se prevé un aumento del 2%. Como quiera que se prorrogaría el Presupuesto de 2002, ¿significaría ello que los funcionarios tendrían derecho, y el gobierno estaría obligado, a incrementar el sueldo en un 4% también para 2003? La respuesta es negativa».

Pero, para otra parte de la doctrina, la solución de separar, a efectos de prórroga, el contenido presupuestario del restante contenido, con sus indudables aciertos y ventajas, puede no resultar del todo compatible con los principios de unidad de la norma y de seguridad jurídica. La Ley presupuestaria es un todo, una unidad, y, al igual que ocurre con las leyes orgánicas, puede incorporar en su interior materias conexas, cuya incorporación, necesaria por su contenido material, en nada afecta a la unidad formal de la norma. Por otro lado, de cara al ciudadano, no dejaría de ser complejo el distinguir lo que es estrictamente materia presupuestaria de lo que no lo es. Ello sin contar la dificultad intrínseca del conocimiento financiero o presupuestario, tan alejado, en su formulación científica que no en sus consecuencias prácticas, del saber ordinario. Lo cual hace sospechar en su posible incidencia en el principio de seguridad jurídica constitucionalizado en el artículo 9.3 de nuestra primera Ley. A favor, pues, de la prórroga de la Ley de Presupuesto del ejercicio anterior, en su conjunto, salvo los créditos correspondientes a servicios o programas que deban terminar en el ejercicio anterior, afectando sólo la decisión por dozavas a la ejecución del gasto, se manifiesta otro sector doctrinal¹⁵.

Una situación curiosa se planteó, a nivel autonómico, a propósito de la prórroga de los Presupuestos del País Vasco. Allí el Gobierno autonómico solicitó implícitamente la prórroga de una parte de los mismos, o, lo que es lo mismo, la aprobación por partes de los nuevos. La propuesta no dejó de ser chocante, pero quizá pueda dar una pista de alguna posible solución al dilema planteado en anteriores párrafos.

Aclarado que la iniciativa presupuestaria corresponde en exclusiva al Gobierno, no parece del todo descabellado pensar en una posible iniciativa gubernamental de cara a la prórroga. Ello podría articularse dentro de las técnicas de intervención del Gobierno en la función legislativa, cada vez más usadas, por otra parte.

15 Por todos, GONZÁLEZ GARCÍA, E.: «La Ley de Presupuesto en la Constitución española de 1978» en *Presupuesto y Gasto Público*, núm.3, 1979, pág. 132

Desde otro punto de vista cabe preguntarse, en situación de prórroga presupuestaria, por el alcance del apartado 5 del artículo 134: *«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»*. Teniendo en cuenta que, en el supuesto que nos ocupa, no se ha producido la aprobación presupuestaria se produce la duda sobre el alcance de la posible iniciativa del Gobierno a la hora de producir aumento de gastos o disminución de ingresos en un ejercicio económico cuyo Presupuesto no se ha aprobado.

Precisamente, esta nueva pregunta nos devuelve a la solución dada al supuesto anterior al plantearse el ámbito material de la prórroga presupuestaria. Los principios de unidad de la norma, de seguridad jurídica, y, ahora se podrá añadir el de la pervivencia de las normas jurídicas mientras no se deroguen, inclina a contestar positivamente a la cuestión que ahora se plantea. La iniciativa legislativa del Gobierno se mantiene intacta en el periodo de prórroga, porque la norma de referencia, que no es otra que la Ley de Presupuestos, se mantiene vigente por efecto de la prórroga, cuyos efectos son idénticos, en este aspecto, a la aprobación de la ley. Viene bien, a este propósito, traer a colación lo expresado en la Francia del comienzo del vigésimo siglo por Gaston Jèze: «legislar es gastar».

Con todo, y volviendo a las líneas iniciales de este apartado, no debe olvidarse que la constitucionalización de un sistema parlamentarista de gobierno en España lleva consigo que la no aprobación, por parte de las Cortes, de los Presupuestos presentados por el Gobierno encubre una moción de censura que sólo puede resolverse con los mecanismos que el sistema comporta. O el Gobierno dimite, a lo que teóricamente, no estaría obligado, y se busca una nueva mayoría en el Congreso de los Diputados, o disuelve las Cortes, lo que puede hacer por tratarse de una censura encubierta, no una moción como tal, y deja la solución en la decisión del electorado.

7. OTRAS CUESTIONES

Abordamos, en este apartado final, algunos aspectos puntuales en donde nuestra historia constitucional poco o nada nos puede aportar, sino que, fundamentalmente, se

circunscriben a nuestro vigente constitucionalismo. Dos son los aspectos sobre los que incidirá este apartado. El primero de ellos se refiere al alcance de la reserva de ley que lleva consigo la función presupuestaria, es decir a la posibilidad de que los Presupuestos se aprueben por el Gobierno a través de su actividad legislativa, es decir por decreto-ley o por decreto legislativo. El segundo aspecto a reseñar es una breve glosa acerca de la relevancia de la aprobación presupuestaria en la tarea de control del Legislativo al Ejecutivo.

Un sector doctrinal, el profesor Rodríguez Bereijo, por todos, entiende que, en caso extremos en donde la actividad del Estado pudiera quedar amenazada por el rechazo de las Cortes al proyecto de Ley presupuestaria, nos encontraríamos ante el supuesto de hecho habilitante previsto en el artículo 86.1 de la Constitución, la *extraordinaria y urgente necesidad*, por el que el Gobierno podría acudir a la fórmula del decreto-ley, toda vez que no se encuentra entre las materias vedadas de regulación por esa fuente del Derecho, a tenor de lo preceptuado en el artículo constitucional citado.

Partiendo del dato cierto de que, efectivamente, los artículos 82.1 —en relación con el 81.1— y el 86.1 no excluyen la posible aprobación de los Presupuestos por la vía del decreto legislativo y del decreto-ley respectivamente, tal posibilidad debe ser matizada. Es cierto que cuando la Constitución quiere impedir que la actividad presupuestaria se realice por determinados medios, lo hace expresa o implícitamente. Dos ejemplos basten como muestra. El artículo 75.3 prohíbe la delegación por parte del Pleno a favor de las Comisiones Legislativas Permanentes para la aprobación de los *Presupuestos Generales del Estado* y el artículo 134.1 excluye indirectamente la iniciativa de las Cortes y sus Cámaras, la iniciativa autonómica y la popular en materia presupuestaria, al atribuir la únicamente al Gobierno. Pero ello no obsta para entender que la vía del decreto-ley no es apropiada para la aprobación de los Presupuestos.

La *extraordinaria y urgente necesidad*, que, a tenor del artículo 86.1, es el supuesto de hecho que habilita al Gobierno para dictar decretos-leyes, se atiende y solventa suficientemente con la posibilidad, constitucionalmente prevista, de la prórroga presupuestaria. Por otro lado, resulta difícil de entender que se produjera la necesaria convalidación del decreto-ley presupuestario por parte de un Congreso de los Diputados que no ha sido capaz de aprobar el proyecto correspondiente presentado por el mismo Gobierno, aunque pueda haber situaciones en que gozando de estabilidad parla-

mentaria no presente problemas la convalidación, como, por ejemplo, la posibilidad de elecciones en el último trimestre del año. Cabe pensar, por otra parte y no sin horror, sobre las consecuencias que se producirían ante la no convalidación de un decreto-ley presupuestario que ya produce efectos desde su publicación, a tenor del propio mandato constitucional. Hay que añadir a lo dicho que el uso del decreto-ley vulneraría la literalidad del artículo 134.1 de la Constitución, pues ya no serían las *Cortes Generales* quienes procedieran a la aprobación de los Presupuestos, sino el Congreso de los Diputados por la vía de la convalidación. Y habría que concluir afirmando que tal solución, quizá posible de no existir la posibilidad de prórroga presupuestaria, violenta notablemente el tradicional reparto de funciones entre órganos constitucionales, ya de por sí alterada por las circunstancias actuales, tema sobre el que más tarde se incidirá.

Supuesto distinto es la posibilidad de admitir la delegación legislativa en materia presupuestaria. Para contemplar esta posibilidad hay que partir de dos hechos. En primer lugar, como antes se ha señalado, la función presupuestaria no figura entre las materias incluidas en los artículos 81.1 y 82.1 de la Constitución, por lo que, desde el punto de vista jurídico, es posible tal solución. Por otro lado, hay que considerar la complicación creciente de la tarea presupuestaria, y, por tanto, del examen y aprobación de los Presupuestos del Estado. Precisamente, esa creciente complicación en muchas materias pendientes de legislar es una de las razones que favorecen la práctica de la delegación por parte del Legislativo, que aprueba las bases de la misma, que posteriormente desarrolla el Gobierno.

Así como la posible aprobación de los Presupuestos del Estado por medio de decreto-ley no parece viable —pese a que el procedimiento ha sido utilizado para aprobar créditos extraordinarios— quizá el posible uso de la legislación delegada resultaría más factible, pese a los inconvenientes teóricamente insalvables que presenta. No está entre los insalvables el hecho de que quedaría vulnerada la Constitución respecto a la atribución al Gobierno en exclusiva del proyecto presupuestario, dado que la elaboración de las bases de la futura delegación serían competencia de las Cortes. Tal dificultad podría obviarse de dos maneras. Primero, entendiendo que las bases de la futura delegación podrían, a su vez, ser objeto de iniciativa gubernamental y posterior objeto de aprobación por las Cortes y de desarrollo por el Gobierno, en virtud de decreto legislativo. Segundo, porque, tal como antes se ha señalado, la Ley de Presupuestos es

una ley de naturaleza compuesta¹⁶. En su interior se contienen no sólo los Presupuestos del Estado en sentido estricto —gastos, que se aprueban al aprobarse la Ley en cuestión, y previsión de ingresos, determinados por la legislación tributaria¹⁷— sino otras materias conectadas temáticamente con los mismos. La elaboración de los Presupuestos, en sentido estricto, quedaría, en virtud del mandato constitucional, reservada al Gobierno. En las materias conexas, la iniciativa podría mantenerla el Gobierno, y las Cortes podrían aprobar unas bases que el Ejecutivo desarrollara en virtud de delegación legislativa. La complejidad de la solución es evidente, y en general, la doctrina no la acepta.

Para rechazar esta solución la doctrina se apoya en «razones técnicas» y el profesor Albiñana García-Quintana apunta: «Si se tiene en cuenta el ciclo presupuestario que establece el artículo 134...y, sobre todo, que este procedimiento de elaboración de la ley excluiría prácticamente al Gobierno en función tan propia de él como esencial para la política económica, cual es la *elaboración* de los Presupuestos Generales del Estado, habrá que convenir que no es viable jurídicamente la aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado mediante delegación legislativa»¹⁸.

La complicación de la función presupuestaria, tarea que ha devenido enormemente compleja por las características de la realidad estatal actual, hace que haya que plantearse algún tipo de solución. La apuntada en párrafo anterior no está exenta de inconvenientes y sólo queda esbozada como mera posibilidad o hipótesis de trabajo. Lo cierto es que, hoy por hoy, no vale afirmar que la aprobación de los Presupuestos constituye un supremo acto de control del Legislativo al Ejecutivo, o que expresan con la máxima claridad «el carácter de compromiso entre poderes del régimen parlamentario»¹⁹. El juego de las mayorías parlamentarias y la complejidad presupuestaria dan al traste, posiblemente, con esa afirmación. Sólo puede mantenerse como tal en

16 La naturaleza compuesta o compleja de la Ley de Presupuestos aleja la disputa acerca de si cabe entender la función presupuestaria como algo distinto a la legislativa, puesto que constituyen un todo con contenido compuesto y aspectos diversos. La discusión entre la naturaleza de ley material o formal del Presupuesto, tema directamente relacionado con la disputa anterior, la solventó el Tribunal Constitucional en su Sentencia 38/81, de 20 de julio de 1981, considerándola «superada».

17 Cabe recordar de nuevo la separación entre legalidad presupuestaria y legalidad tributaria, que opera en España, como se ha señalado, desde la Constitución de 1869. De ahí la previsión del apartado 7 del artículo 134 de nuestra vigente Constitución: «*La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea*».

18 ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR: «Artículo 134» en *Comentarios a la Constitución española de 1978*, dirigidos por Alzaga Villamil, Oscar, tomo X, Cortes Generales y Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, pág.328.

19 RODRÍGUEZ BEREIJO, ALVARO: «La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978» en *Hacienda y Constitución*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, pág.166.

el muy extremo caso de que el Legislativo rechace el proyecto presupuestario del Gobierno, auténtica moción de censura encubierta, como se ha apuntado. La aprobación de los Presupuestos es hoy un acto carente de la significación histórica que alcanzó. Así lo ve también buena parte de la doctrina.

El profesor Albiñana García-Quintana²⁰ entiende que el plazo de tres meses para *examen, enmienda y aprobación* por las dos Cámaras del proyecto presupuestario «es a todas luces insuficiente»²¹. «Pero tampoco podía la Constitución establecer otro más amplio, —añade el citado profesor— porque el Gobierno tendría que cerrar con demasiada anticipación el proyecto de Presupuestos, y mal podría ajustarlo a la realidad económico-financiera previsible en una época de impetuosas transformaciones socio-económicas y de convulsiones económicas apenas conjeturables. La solución hay que buscarla por otros caminos: la reforma constitucional, encomendando las materias financieras y tributarias en exclusiva al Congreso de los Diputados... o aligerar el documento presupuestario para que los parlamentarios sólo tengan que pronunciarse sobre las alteraciones de un año respecto del anterior». Esa última solución la apuntaba la Constitución española de 1869, en su artículo 100, tal como se ha expresado en apartado precedente.

Dicha precariedad de plazo para la discusión del proyecto presupuestario se acentúa en alguna Comunidad Autónoma, Valencia por ejemplo, en donde el plazo es de dos meses, a tenor de lo prescrito en el artículo 55.4 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que establece que «*el Presupuesto debe ser presentado a las Cortes Valencianas, al menos con dos meses de antelación al comienzo del correspondiente ejercicio*». El profesor Visiedo Mazón opina que «la parte negativa... es que, motivado por el escaso periodo con que se cuenta para la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de Presupuestos, al que se suma habitualmente la solicitud de prórroga de los Grupos Parlamentarios en la solicitud de enmiendas, esto haya motivado la existencia de errores, de carácter material y formal, lo que en ningún caso ha venido a entorpecer el derecho a participar en condiciones de igualdad a todos los Grupos Parlamentarios, ni a cercenar la posibilidad de estos a la hora de debatir aquellos temas sobre los que hayan tenido interés»²².

20 ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, CÉSAR: «Artículo 134», op. cit. pág. 316.

21 Insuficiencia también denunciada por muchos autores. Por todos, VISIEDO MAZÓN, FRANCISCO «La función financiera y presupuestaria de las Cortes Valencianas» op. cit. pág. 70.

22 VISIEDO MAZÓN, FRANCISCO: «La función financiera y presupuestaria de las Cortes Valencianas», op.cit. pág. 72.

La presente situación queda descrita, no sin cierto sentido del humor, por el profesor Alzaga Villamil cuando afirma: «Nos tememos que, pese a la inercia que nos inclina siempre a los tratadistas a seguir el surco ya roturado por anteriores autores, si levantamos la vista de los libros y la dirigimos a la realidad, es decir, a la forma en que se elaboran los Presupuestos por el Gobierno y el modo en que se debaten y aprueban por las Cortes Generales, hemos de concluir que del primitivo esquema construido por el primer pensamiento liberal queda poco más que el recuerdo de sus líneas básicas.

La dura realidad es muy otra. La Administración pública hace planes de actividad política y administrativa, prevé para ello gastos ingentes y se asegura recursos públicos en consonancia con tamaños gastos, todo ello en unas proporciones tales que significativamente los Presupuestos han de ser llevados por el Ministro de Economía del momento al Congreso de los Diputados, no en su cartera, sino en una furgoneta. Los presupuestos se plasman en tantos miles de folios que ningún Diputado o Senador, aún provisto del más pertinaz de los insomnios, puede aspirar a leerlos, no hablamos de estudiarlos, en los tres meses en que se encontrarán en las Cortes antes de recibir la aprobación de las mismas.

...Hace años que en España, como en el resto de las democracias occidentales, el Presupuesto dejó de ser preferentemente un instrumento de control jurídico, para convertirse en una previsión cifrada de ingresos y gastos públicos... La Ley de Presupuestos, lejos de ser expresión del equilibrio entre Cortes y Gobierno, es la mejor prueba del predominio real del que hoy goza éste»²³.

Con todo, convendrá recordar que no es sólo en la función presupuestaria en donde se ha perdido el equilibrio entre poderes. Así viene, casi exigido, por las exigencias de un mundo cambiante y dinámico, a cuyas necesidades no parece poder responder la institución parlamentaria. Todo ello sin olvidar la progresiva judicialización de la vida política en general, fenómeno ya conocido en otras democracias, pero de alcance y consecuencias que en España están aún por descubrirse.

23 ALZAGA VILLAMIL, OSCAR: *Derecho Político español según la Constitución de 1978*, tomo II, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid, 1998, págs. 636-637.