

**EL CONTROL PARLAMENTARIO DEL PRESUPUESTO EN LA
COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO.**

**MARIA DEL CORO CILLAN APALATEGUI
G. DE YTURROSPE**

SUMARIO

- 1.- INTRODUCCION.
- 2.- NATURALEZA Y CARACTERISTICAS DE LA LEY PRESUPUESTARIA.
- 3.- CIERTOS PRECEDENTES HISTORICOS ESPAÑOLES.
- 4.- MIMETISMO PARLAMENTARIO.
- 5.- LA PREPARACION DEL PRESUPUESTO.
- 6.- EL PRESUPUESTO ANTE EL PARLAMENTO.
 - 6.1.- El presupuesto ante la Comisión del Parlamento.
 - 6.2.- Inadmisibilidades.
 - 6.3.- Deliberación en el Pleno.
 - 6.4.- Evolución de las circunstancias económicas o evidencia de errores.
- 7.- EL RETRASO PARLAMENTARIO EN LA APROBACION DEL PRESUPUESTO.

1. INTRODUCCION

No se trata de estudiar los aspectos económicos y financieros del Presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sino de examinar su iter o proceso legislativo y, sobre todo, el grado de participación del Parlamento en la aprobación de aquél.

La doctrina francesa considera que las finanzas públicas nunca han sido neutras y que el descubrimiento del fenómeno económico ha sido reciente. En el siglo XIX poco importaba que el impuesto y el gasto tuviesen incidencias de naturaleza cuantitativa sobre las actividades del país. La institución presupuestaria se proponía un fin: cubrir los gastos estrictamente necesarios a la vida del Estado liberal por medio de recursos calculados con precisión. La economía se confiaba al sector privado. Las finanzas públicas acarreaban consigo, en consecuencia, implicaciones económicas. La llegada del Estado del bienestar social cambió el sentido de las cosas y, a partir de este momento, se habla más de economía financiera que de derecho presupuestario. Como dice Lesguillons, el realismo ha llevado a la Ciencia de las finanzas a personalizar el impuesto, a calcular la incidencia del volumen de sus gastos, a estudiar la política cualitativa de los flujos financieros. Ahora bien, si las circunstancias económicas han cambiado, la construcción jurídico-política, heredada del siglo XIX, no ha evolucionado. Las finanzas son cosas subordinadas, son el instrumento de la política económica determinada por el Gobierno (1).

2. NATURALEZA Y CARACTERES DE LA LEY PRESUPUESTARIA

Disputan los autores sobre qué naturaleza posee el Presupuesto del Estado.

Técnicamente, al ser aprobado el Presupuesto como Ley, aunque no se cree que basta para imprimirle aspecto formal, parece que ha de participar

de esta condición, opinión en la que profesa el alemán Haenel y que goza de pocos partidarios porque como escribió Laband “el dogma de la transustanciación por medio del poder milagroso de la forma de la Ley encuentra pocos adeptos” (2). Jèze mantiene su carácter material y remarca que es necesario distinguir el título creador del derecho del acto que permite su ejercicio y fórmula con precisión la noción de acto-condición, lo que permite distinguir el presupuesto, que es una autorización de la Ley, medida general e impersonal de mandato. En el plano político auspicia la reserva de procedimientos adoptados a la naturaleza jurídica en favor de las instituciones financieras y a los imperativos de la vida financiera del Estado (3).

Una tercera vía fue la señalada por Hatschek para el que el presupuesto es un negocio jurídico, cuya conclusión en forma de Ley pertenece al Poder Legislativo y al Poder Ejecutivo y que persigue como objeto la autorización parlamentaria para efectuar los ingresos y los gastos futuros incluidos en él (4).

Este concepto de presupuesto, sin duda alguna, contiene los dos sentidos: tanto el formal como el material, si bien Fischbach afirma que en las Constituciones de algunos Estados alemanes el Presupuesto ha carecido de ambos significados de sentido y de ellos extrae como consecuencia que el Parlamento en sus acuerdos sobre el Presupuesto no goza de la libre voluntad del legislador y que tampoco puede condicionar en aspecto alguno la aprobación del Presupuesto (5).

Perez Serrano ha recogido las notas esenciales para contemplar la genuina economía del Presupuesto, derivadas de la técnica tradicional recibida. Simplemente se enuncian: universalidad, unidad, presupuesto cifrado en bruto, especialidad y anualidad (6).

3. CIERTOS PRECEDENTES HISTORICOS ESPAÑOLES

¿El Presupuesto es producto de una participación entre el Parlamento y el Gobierno? ¿Es obra de sólo uno de ambos poderes? En el Reglamento del Congreso de los Diputados de 1918, como en el del Senado de la misma fecha, se introdujo como novedad el que no podía ser leída ni tomada en consideración ninguna enmienda o adición a proyectos de Ley, fueran relativos a presupuesto o a petición de créditos extraordinarios o suplementarios, o de otra índole. Asimismo, cuando una proposición de Ley envolviese aumentos de los expresados antes de su lectura tenía que ser comunicada por la Mesa a la Presidencia del Consejo de Ministros para que diese su conformidad o disconformidad en el plazo de diez días. Comunicado al Presidente el acuerdo del Gobierno, o transcurrido dicho plazo, se leía juntamente con la proposición para su toma en consideración. También los dictámenes de Comisión, que contuvieron alguna propuesta de aumento de las antes relacionadas, seguían el mismo camino.

Las actuales disposiciones reglamentarias sobre la materia enlazan sin esfuerzo con las indicadas disposiciones adoptadas en los Reglamentos antes citados del Congreso y del Senado que originaron un amplio debate y dieron lugar a una curiosa anécdota, digna de recordación, por referirse a esta tierra de Euskal-Herria.

El debate se entabló entre los Senadores Maestre, el Marqués de Mocholes, y Allendesalazar como miembro de la Comisión del Reglamento.

Tanto Maestre, como el Marqués de Mocholes, juzgaban la innovación como un atentado a la soberanía del Senado porque con ello lo que afectase al Presupuesto, impedía a un Senador tomar iniciativas, cual si fuera una Ley inmutable, sacada de la frente de Brahma para que nadie la pudiese tocar y, claro está, que en estas circunstancias no había que perder de vista que los presupuestos venían a la Cámara como ponencia que se ofrecía al Senado, teniendo éste todos los derechos para discutirlos. La Cámara de los Lores, decía Maestre, no tiene Reglamento y, sin embargo, rige perfectamente con relación al bien público. Maestre olvidó aquella fórmula que en Inglaterra posee carácter de axioma: “La Corona pide los subsidios, los Comunes los conceden, y los Lores los consienten”. Para Allendesalazar la innovación era necesaria, porque muchos representantes llevaban a las Cortes promesas electorales de un interés particular, que desorbitaban el Presupuesto, convirtiéndole en pesada carga para el contribuyente y no había que olvidar que la responsabilidad del Senado era anónima y la del Gobierno efectiva y que, por tanto, el deber del Senado era aprobar las Leyes Orgánicas, las Leyes sustantivas, que determinan la manera de construirse las obras públicas, las relaciones del Estado con los particulares... Y fuera de eso, la función del Parlamento consistía en que una vez aprobadas esas Leyes, ejercer la fiscalización y exigir la responsabilidad más estrecha, sino las cumplían al Gobierno.

4. MIMETISMO REGLAMENTARIO

Los Reglamentos Parlamentarios de los Parlamentos de las Comunidades autónomas han seguido en su redacción los pasos del Reglamento de los Diputados en aquellas materias que no son de su propia peculiaridad.

Este es también el caso del Reglamento del Parlamento Vasco, como puede comprobarse en la tramitación del Presupuesto, a través del cuadro comparativo que se formula a continuación:

REGLAMENTO DEL
PARLAMENTO VASCO

Del Proyecto de Ley de Presupuestos

Artículo 123.

1.- En el estudio y aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma se aplicará el procedimiento legislativo común, salvo lo dispuesto en el presente capítulo.

2.- El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales gozará de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Cámara.

3.- El debate del Presupuesto se referirá al texto articulado y al estado de autorización de gastos, sin perjuicio del estudio de otros documentos que acompañan a aquél.

Artículo 124.

1.- El proyecto de Ley de Presupuestos podrá ser enmendado, en su totalidad, en una Sección completa o en sus Servicios, Capítulos, Artículos y Conceptos.

REGLAMENTOS DEL
CONGRESO Y DEL SENADO

Del Proyecto de Ley de Presupuestos

Artículo 133.

1.- En el estudio y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado se aplicará el procedimiento legislativo común, salvo lo dispuesto en la presente Sección.

2.- El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado gozará de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Cámara.

3.- El debate del Presupuesto se referirá al articulado y al estado de autorización de gastos. Todo ello sin perjuicio del estudio de otros documentos que deban acompañar a aquél (art. 134).

2.- Son enmiendas a la totalidad, las que versando sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del Proyecto de Ley, propongan su devolución al Gobierno.

Se consideran igualmente enmiendas a la totalidad, las que propongan una redacción alternativa de partes sustanciales del Proyecto de Ley, modificando principios o bases significativas del mismo, y las que supongan una variación positiva o negativa, (incremento o minoración) del gasto o del ingreso total.

3.- Son enmiendas de impugnación de una Sección, las que soliciten la devolución de la misma al Gobierno o las que propongan una reordenación alternativa de aquélla.

4.- Las enmiendas que supongan incremento de crédito en algunos conceptos únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, en la propia enmienda se propone una baja de igual cuantía en otro concepto presupuestario.

5.- Las enmiendas al Proyecto de Presupuesto que supongan minoración de ingresos, requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

6.- El Presidente de la Comisión y el de la Cámara podrán ordenar los debates y votaciones en la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto.

Artículo 103.

1.- Las enmiendas a un Proyecto de Ley que supongan aumento de los

Con cuerda con el...

Art. 110,3 del Reglamento del Congreso y es repetición del art. 102,3 del propio Reglamento del Parlamento Vasco.

Aproximativamente concuerda con el art. 149,1 del Reglamento del Senado: "Si una enmienda implicase la impugnación de una sección, se tramitará como una propuesta de veto.

3.- Las enmiendas al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que supongan aumento de créditos en algún concepto únicamente podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, proponen una baja de igual cuantía en la misma Sección (art. 133).

4.- Las enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

3.- El Presidente de la Comisión y el de la Cámara, de acuerdo con sus respectivas Mesas, podrá ordenar los debates y votaciones en la forma que más se acomode a la estructura del Presupuesto (art. 134).

Artículo 111

1.- 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. No se entenderá que suponen aumento de los créditos las enmiendas que, caso de ser aprobadas definitivamente, difieran su efectividad a un ejercicio presupuestario futuro, ni aquéllas respecto de las que, si superaren el volumen total de créditos presupuestados, el Parlamentario o Grupo proponente indicase en el momento de su presentación con cargo a qué partida del Presupuesto en vigor hubiesen de sufragarse los gastos que ocasionen.

2.- A tal efecto, la Comisión o la Ponencia encargada de redactar el Informe, remitirá al Gobierno por conducto de la Presidencia del Parlamento, aquellas enmiendas que supongan dicho aumento o disminución.

3.- El Gobierno deberá dar respuesta razonada en el plazo de quince días, transcurrido el cual se entenderá que su silencio expresa conformidad.

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

2.- 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 en lo previsto en el apartado anterior.

3.- El Gobierno deberá dar respuesta razonada en el plazo de quince días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad.

4.- El Gobierno podrá manifestar su disconformidad con la tramitación de enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios en cualquier momento de la tramitación de no haber sido consultado en la forma que señalan los apartados anteriores.

La comparación establecida entre uno y otro Reglamento conduce al Reglamento del Parlamento Vasco a soportar la misma crítica que se ha hecho del Reglamento del Congreso de los Diputados por mor del mimetismo y la falta de singularidad e independencia en el tratamiento de las cuestiones coincidentes. Cabe también formular una distinción en los artículos comparados.

Solé Tura y Miguel A. Aparicio López arrancando del art. 134,6 de la Constitución hacen una justa crítica del él en su concordancia con el art. 133,4 del Reglamento del Congreso con el que corre paralelo el 124,5 del Reglamento del Parlamento Vasco: “no cabe duda dicen estos autores, que el art. 134,6 es uno de los mayores límites con que choca el ejercicio de la potestad legislativa de las Cortes Generales... Basta con que el Gobierno aduzca que una proposición de Ley o una enmienda suponen un aumento de los créditos o de los ingresos ya aprobados en el Presupuesto para que dicha proposición o dicha enmienda queden bloqueados... (El Reglamento del Congreso) lleva a cabo una peligrosa extrapolación del art. 134,6 de la Constitución cuando en el art. 133,4 del citado Reglamento establece que las enmiendas al proyecto de la Ley de Presupuestos que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

Esta limitación especial del derecho de enmienda no se apoya desde luego, en ningún precepto constitucional, es en todo caso, una excepción análogica del art. 134,6 de la Constitución aplicado a un supuesto distinto del que allí se contempla” (7).

Además, en los artículos relacionados en el Reglamento del Parlamento Vasco, lo mismo que en el otro, hay que distinguir aquéllos que hacen relación a la aprobación del Presupuesto regulada en los artículos 123 y siguientes del art. 103, que hace referencia a las enmiendas a un proyecto de Ley, que tenga relación con los Presupuestos.

5. LA PREPARACION DEL PRESUPUESTO

En materia financiera, más que en otro campo cualquiera, hay que distinguir entre derecho de iniciativa y poder de decisión.

Las disposiciones que regulan la iniciativa para la formación del presupuesto de la Comunidad Autónoma del País Vasco son parcas en extremo.

El Estatuto en su artículo 44 dispone que los Presupuestos Generales del País Vasco ...serán elaborados por el Gobierno Vasco y aprobados por el Parlamento Vasco de acuerdo con las normas que éste establezca.

Coincidente con esta normativa, la “Ley de Gobierno” de 30 de Junio de 1981 repite la fórmula en su artículo 18: “Corresponde al Gobierno ...h). elaborar los presupuestos generales y remitirlos al Parlamento para su debate y aprobación en su caso.

Corresponde, por consiguiente, al Gobierno la preparación del proyecto de presupuesto. Es la tónica general que se sigue actualmente contra el criterio de épocas pasadas. Es un criterio que ha logrado carta de naturaleza en las Constituciones, algunas de las cuales por sí o por otro tipo de disposiciones de rango inferior suelen contener mayores precisiones. En Francia se ha establecido expresamente que sea el Ministro de Finanzas quién

prepare el Presupuesto bajo la autoridad del Primer Ministro, debiendo de ser aprobado en Consejo. La Constitución Griega (art. 79,3) ha dispuesto que sea el Ministro de Hacienda quien lo presente a la Cámara. En Inglaterra, dice Pérez Serrano, (8) el Canciller del Echiquier actúa como Ministro del equilibrio fijando cifras definitivas, reduciendo demasías y procurando una estabilidad de ingresos y gastos. Aunque no se diga con claridad, y la redundancia no hubiera sido inútil, en materia tan importante, que el Presupuesto se prepara bajo la autoridad del Lehendakari a tenor del art. 16 de la Ley de Gobierno.

Como una proposición de carácter general se puede afirmar en el presente que el monopolio de la preparación del Presupuesto corresponde al Gobierno, línea seguida en la Comunidad Autónoma Vasca.

6. EL PRESUPUESTO ANTE EL PARLAMENTO

Si bien la aprobación del Presupuesto no deja de formar parte de la función legislativa, al igual que en la Constitución Española, a través, del Estatuto de Autonomía y del Reglamento, que rige la vida del Parlamento Vasco, parece que se trata de diferenciar ambas funciones, la legislativa y la financiera, aunque en el fondo se presenta esta última como una especialidad de la función legislativa general.

Proclamada la potestad legislativa a favor del Parlamento y reconocida la iniciativa legislativa a los miembros del Parlamento y a los Grupos Parlamentarios, al Gobierno, a las Instituciones de los Territorios Históricos y a los ciudadanos (iniciativa popular), causa alguna extrañeza que en la “Ley de Gobierno” se enuncie esa misma iniciativa, como si fuera exclusiva del Gobierno ese derecho de iniciativa, regulación que no deja de encerrar un cierto contrasentido lo que obliga a poner en relación una y otra norma.

6.1. El Presupuesto ante la Comisión del Parlamento

Con la anterior advertencia por delante y dicho ya que el monopolio de la iniciativa presupuestaria pertenece al Gobierno, el siguiente paso es el de su presentación ante el Parlamento, haciéndose cargo de aquél, al no haberse regulado una Comisión de Presupuestos, fenómeno extraño, la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno a la que corresponde el estudio y aprobación del Presupuesto antes de su elevación al Pleno de la Cámara (art. 40 del Reglamento del Parlamento Vasco).

La Comisión está presidida por el propio Presidente del Parlamento. Esta identidad parece que se destruye posteriormente, cuando en el art. 124,6 del Reglamento se dispone que el Presidente de la Comisión y de la Cámara podrán ordenar los debates y las votaciones en la forma que más se acomode al Presupuesto que, de todos modos, sigue el procedimiento legislativo común.

De la propia expresión de sus funciones, estudio y aprobación, se deducen dos características que posee esta Comisión respecto al Presupuesto:

- a.- Es una Comisión prospectiva, es decir, que dirige su trabajo hacia adelante. No es algo que encuentra ya hecho, sino que tiene que hacer, tender a la realización, marcada por una dirección prospectiva. Conoce el Proyecto, selecciona las enmiendas presentadas, emite informes y un dictamen que envía al Presidente de la Cámara.
- b.- No es una Comisión privilegiada en la medida en que, como todas las demás, carece de la facultad de presentar enmiendas, bien dentro de ella, bien en el mismo acto de la discusión en el Pleno. El punto más lejano al que puede llegar es aquél en que un miembro de la Comisión puede presentar nuevas enmiendas en el momento de la discusión siempre que tiendan a conseguir un acuerdo entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo.

6.2. Inadmisibilidades

La contraposición del contenido de las enmiendas en una materia presupuestaria es una regla general del Derecho Constitucional y Parlamentario comparados.

En Francia las enmiendas a la Ley de Finanzas no deben crear gastos nuevos o disminuir o suprimir ingresos públicos salvo que se proponga una equivalencia (9).

El Reglamento de la Asamblea portuguesa o de la República sigue parecida pauta en su artículo 131 con este expresivo título: “Límites especiales a la iniciativa de los Diputados” y cuyo texto dice así: No podrán los Diputados presentar proyectos de Ley o propuestas de modificación que impliquen aumento de los gastos o disminución de los ingresos del Estado (10).

El Reglamento portugués, además, clarifica las modificaciones con una precisión estricta. Establece que las propuestas de modificación podrán tener naturaleza de enmienda, sustitución, adición o eliminación. Se consideran propuesta de enmienda las que conservando la totalidad o parte del texto en discusión, restringen, amplían o modifican su sentido. Se consideran propuestas de sustitución las que mantengan una disposición distinta de la que haya sido presentada. Se consideran propuestas de adición las que, conservando el texto primitivo y su sentido, contengan la añadidura de una materia nueva. Se consideran propuestas de eliminación las que se destinen a suprimir el precepto en discusión.

En Bélgica toda enmienda del tipo comentado debe presentarse al Presidente de la Cámara de Representantes dentro de los ocho días siguientes a la distribución del informe sobre el Presupuesto a que se refiere dicha enmienda (11).

En Italia, según Manzella, la propuesta de enmienda debe formularse de modo comparativo, teniendo en cuenta la estructura del documento del Presupuesto (12).

En los E.E.U.U. los Congressistas se han impuesto la autodisciplina. El Presidente Nixon reprochaba a las Cámaras el abuso que hacían de su derecho de iniciativa y la alegría con que votaban gastos demagógicos, sin buscar el equilibrio presupuestario.

Ante esta situación utilizó Nixon sistemáticamente el Impoundment. Como reacción, en 1974, se votó el Congressional Budget and Impoundment Act, que acreció los medios ya poseídos por las Cámaras, pero conscientes de que había una gran parte de verdad en la acusación, las Cámaras han decidido poner en práctica la autodisciplina para lo sucesivo.

También en Inglaterra las prerrogativas financieras de los Comunes, que en el pasado arrancaron al Rey el poder político, se han reducido hoy a muy poca cosa. Los Diputados han renunciado a la iniciativa a formular el presupuesto de gastos y la discusión del Presupuesto se ha reducido a cuarenta días por año, tiempo manifiestamente insuficiente para permitir un examen profundo de un documento de tal importancia y envergadura.

Si los Diputados en Alemania disponen de la iniciativa sobre el Presupuesto, sirviéndose muchas veces en víspera de las elecciones para solicitar medidas categoriales, la disciplina reinante en los grupos parlamentarios descarta todo peligro de cuestionar la política financiera del Gobierno (13).

El Reglamento del Parlamento Vasco, siguiendo las líneas de la normativa estatal que, como se ha visto, son generales, admite las enmiendas a la totalidad, entendiéndose por tales las que versan sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de Ley, proponiendo su devolución al Gobierno, fórmula que ya se utilizó en el Reglamento del Senado español de 1847 en el que se decía que la impugnación y la defensa de un dictamen o proyecto en su totalidad recaerían sobre su justicia, su utilidad, su oportunidad o sus bases principales, que fue modificada en el de 1867 por “la discusión general recaerá sobre el principio, espíritu y oportunidad del proyecto”.

También considera el Reglamento del Parlamento Vasco enmiendas a la totalidad las que propongan un texto alternativo del proyecto de Ley, modificando principios o bases significativas del mismo, y las que supongan una variación positiva o negativa (incremento o minoración) del gasto o del ingreso total.

Por enmiendas de impugnación de una Sección la Ley de Presupuestos (puede ser enmendada en una Sección completa o en sus Servicios, Capítulos, Artículos y Conceptos) entiende las que soliciten la devolución del mismo al Gobierno o las que propongan una reordenación a la alternativa de aquéllas.

Todas las enmiendas relacionadas sobre todo, si vienen de las minorías, es difícil que puedan prosperar porque a continuación se establece una

serie de limitaciones, como son el que las enmiendas que supongan incremento de crédito en algunos conceptos, podrán ser admitidas a trámite si, además de cumplir los requisitos generales, en la propia enmienda se propone una baja de igual cuantía en otro concepto presupuestario. Asimismo las enmiendas al Proyecto de Presupuestos que supongan minoración de ingresos requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

6.3. Deliberación en el Pleno

El Reglamento del Parlamento Vasco por medio del artículo 123 remite, como ha quedado dicho, el estudio y aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma al procedimiento legislativo común. Superada, por consiguiente, la fase en Comisión, el Presupuesto se discute en el Pleno de la Cámara, que es como la Cámara misma y “que como tal ejerce unas determinadas funciones y competencias señaladas estatutaria y reglamentariamente”.

Los dos momentos esenciales del Pleno, son los debates y las votaciones. Resumiendo el procedimiento ofrece los siguientes pasos:

- a.- Presentación de la iniciativa del Gobierno por un miembro del mismo y por la que del dictamen haga un parlamentario de la Comisión.
- b.- Si no hubiese votos particulares o no se hubiesen reservado enmiendas para defenderse en el Pleno, se somete a votación el dictamen en su totalidad.
- c.- En el caso de enmiendas a la totalidad, se somete a votación la devolución o no del Proyecto al Gobierno. Si se aprueba la devolución, tratándose de un texto alternativo, se hacen las publicaciones pertinentes y se abre un nuevo período de enmiendas al articulado.
- d.- Si se hubiere optado por la no devolución del Proyecto al Gobierno, se inicia la discusión del articulado y terminada la discusión de un artículo, se procede a su votación, votándose al final el texto del dictamen.

Puesto que la función financiera se considera en cierto modo desligada de la función legislativa propiamente dicha, parece procedente que le acompañara un procedimiento propio, como lo ha hecho el Reglamento de la Cámara de Diputados de Grecia, que por su interés se trae a referencia.

Estos son los trámites que el art. 88 ha establecido en el predicho Reglamento:

- 1.- La Cámara en pleno votará los Presupuestos del Estado conforme a lo dispuesto en el art. 79 de la Constitución (14).
- 2.- Una vez presentados a la Cámara según el procedimiento establecido, los Presupuestos del Estado se imprimirán, repartirán a los Diputados y remitirán para consideración de la Comisión competente. En el momento de la entrega el Ministro competente podrá efectuar, sin que pueda hacer debate alguno, unas declaraciones ante el Pleno en relación con los Presupuestos presentados.

- 3.- Distribuidos los dictámenes de la Comisión competente y los informes de los Ponentes, se debatirá en una sola lectura el Presupuesto, de gastos e ingresos, según las fases que se exponen a continuación y con observancia de lo dispuesto en el párrafo 2 del art. 24 y en las normas especiales siguientes al presente párrafo (15).
- 4.- En primer lugar habrá un debate general que durará dos sesiones como máximo sobre los Presupuestos y la Administración Financiera; en este debate general, sólo podrá tomar parte el Primer Ministro, los Ministros competentes, los Ponentes Generales de los Presupuestos, los Jefes de Partidos, los oradores especiales, estando también autorizada la designación de un orador especial por los representantes de los simples grupos.
- 5.- A continuación tendrá lugar el debate de los ingresos generales y de los capítulos de gasto de cada grupo de Ministerio y por categorías, del modo siguiente:
 - a.- Ministerios de la Presidencia del Gobierno, de la Coordinación y del Plan, de Defensa Nacional, de Asuntos Exteriores y de Justicia.
 - b.- Ministerios del Interior, de Educación Nacional y Cultura, de Hacienda, de Comercio, de Industria.
 - c.- Los demás Ministerios.

Estos debates no podrán durar más de dos sesiones. En estos debates harán uso de la palabra las personalidades citadas en el párrafo 4, los ponentes especiales y los Diputados que se hayan inscrito para el debate.
- 6.- La votación de los Presupuestos se hará una vez y por separado sobre los ingresos y gastos de cada Ministerio siempre por llamamiento nominal y simultáneo.

6.4. Evolución de las circunstancias económicas o evidencia de errores

Una vez aprobados los Presupuestos dicen De Esteban y López Guerra (16) cabe que la evolución de las circunstancias económicas o la evidencia de errores en cuanto a las previsiones de gastos e ingresos hagan necesarias modificaciones en las disposiciones presupuestarias. Dada la complejidad del mecanismo económico, continúan los mismos autores, la Constitución no ha querido dejar al Parlamento en libertad absoluta de actuación al respecto, aprobado el Presupuesto, es naturalmente al Gobierno a quién compete introducir las modificaciones necesarias: “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” (Art. 134,5 de la C.) Por el contrario, los miembros de las Cortes no se encuentran en una similar situación de libertad de iniciativa: con respecto al Presupuesto ya aprobado toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos Presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación (134,6 de la C.). Ambos artículos han sido incluidos en

el art. 125 del Reglamento del Parlamento Vasco y es indudable que constituye una limitación más “a posteriori” a la iniciativa parlamentaria, como lo expresó Tamamés en el debate surgido en torno a los dos artículos, en la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas.

Para Tamames el artículo 134,5 de la Constitución significaba ir contra la iniciativa legislativa que se prevé en el art. 81 del Proyecto de Constitución que se discutía (actualmente el 87) que, además, constituía una ruptura, por así decirlo, de nuestra tramitación constitucional en la que no ha habido clase alguna de discriminaciones para el Gobierno y la Oposición. Tamames añadió en aquella ocasión que no faltaban elementos de Derecho comparado en contra de la pretensión formulada para la supresión del apartado referido. A tal efecto cita la “Standing order” de 1713 de la Cámara de los Comunes de Inglaterra, que preve que cualquier proyecto que no sea presentado por la Corona —léase por el Gobierno— no será discutido, siempre que implique aumento de gastos o disminución de ingresos y también la Constitución francesa de 1958 que sigue la misma línea, al decir en su artículo 40, que no se admitirán las propuestas o enmiendas que vayan dirigidas a disminuir los ingresos o aumentar los gastos, así como la Ley Fundamental de Bonn, en su art. 110 que permite en principio, la presentación de iniciativas de este tipo, pero las somete a la autorización previa del Gobierno federal en el cual junto con el art. 113 de la misma Ley Fundamental se encuentra la apoyatura de la redacción del apartado, siendo más aproximativa a la enmienda formulada, la Constitución italiana de 1947, que su artículo 81 dispone que cualquier otra Ley que comporte nuevo gasto o aumento de los previstos debe de indicar los medios para hacerlos frente, recordando, como colofón de todo ello, un interesante artículo de Emilio Recoder en el libro “Estudios sobre Proyecto de Constitución” para quien este precepto contrastaba con la amplitud de la facultad de enmienda por cuanto que impedía la iniciativa de las Cortes para modificar los Presupuestos, atentando contra lo dispuesto en el apartado 1, del que es actualmente el art. 134 de la Constitución con arreglo al cual corresponde a las Cortes Generales el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, introduciendo un cercenamiento de las facultades que corresponde al Poder Legislativo.

El principal argumento esgrimido contra el razonamiento de Tamames fue expuesto por el Diputado Echeverría Gangoiti del Grupo parlamentario de U.C.D., el cual expresó que los textos constitucionales, al referirse a estos temas, los abordan salvaguardando siempre un instrumento fundamental de la política económica del ejecutivo, no de un gobierno en concreto, sino de los Gobiernos sucesivos que actúen dentro de la vigencia de una Constitución. Y lo hacen así porque, evidentemente, el Gobierno que se encuentra ante el cuadro de mandos para gestionar los aspectos de la vida política ejecutiva del país necesita que no bloquee ninguno de los instrumentos de control... y que dada la naturaleza habitual de estos presupuestos con un marco temporal anual que puede incluirse plenamente y encuadrarse en la Política presupuestaria dentro de lo que llamaríamos la acción

a corto plazo, en el marco coyuntural, es decir, en el que generalmente aprietan más los problemas y donde las urgencias se hacen más perentorias (17).

Queda así explicado el límite establecido por el Reglamento del Parlamento Vasco a la iniciativa legislativa de éste, de todo lo cual se advierte las pocas posibilidades que el Parlamento tiene en la función presupuestaria.

7. EL RETRASO PARLAMENTARIO EN LA APROBACION DEL PRESUPUESTO

Dos son los reproches que se han dirigido al Parlamento en su labor de aprobar el Presupuesto del Estado:

- la desnaturalización del proyecto del Gobierno y
- el retraso en su aprobación.

La desnaturalización ha quedado eliminada con la serie de cortapisas que se han impuesto al Parlamento y que se han puesto de manifiesto a lo largo de este artículo.

En cuanto al retraso en la aprobación del Presupuesto se han utilizado diversos medios, como la lucha contra el abuso en el uso de la palabra y otros. El último remedio ha sido el de fijar un plazo al Parlamento (no se contempla la vertiente del Gobierno).

La Constitución española ha recurrido a uno de los remedios clásicos: la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos. Más tajante y expeditiva ha sido la Constitución francesa en su art. 47 con el que concuerda el art. 39 de la Ordenanza de 1959: “Si el Parlamento no se pronuncia en el plazo de 60 días después del depósito del proyecto, las disposiciones de este último pueden ponerse en vigor por ordenanza”, medio que de haberse implantado hubiera evitado juegos malabares.

Como resumen de todo lo dicho, se aportan las consideraciones plasmadas por los profesores Prelot y Boulois en torno a la realidad concreta que marca el presupuesto respecto al Parlamento: “el Presupuesto se presenta como un acto gubernamental fundamental, puesto que traduce, en términos de medios concretos, la orientaciones del Programa político del Gobierno. Analizando el presupuesto, se descubre la realidad de la acción, la distribución de los créditos, la disminución de ciertos gastos, el aumento de algunos otros. Son otros tantos índices reveladores de la política seguida.

La votación del Presupuesto es uno de los instrumentos fundamentales del control. Es el más antiguo; de él han nacido todos los demás y hasta el mismo régimen parlamentario. Su elaboración encierra, por lo tanto, la máxima importancia.

Esta elaboración ha conocido una evolución, que después de haber permitido un desarrollo considerable del control, ha entrado posteriormente en una franca regresión. La tecnicidad de la gestión presupuestaria y financiera de un Estado moderno, la coherencia global de las medidas que ella implica, han contribuido enormemente a reducir las posibilidades concedidas a los parlamentarios para intervenir en este campo. De hecho, el derecho de iniciativa ha tenido que ser reglamentado y ha salido reducido. A esta restricción se ha venido a añadir la fijación de un plazo para el examen del proyecto del Gobierno. Hay que agregar que el Gobierno no ha cesado jamás de utilizar los recursos de la técnica financiera para sustraerse al control parlamentario despresupuestando un cierto número de operaciones. Este desmarque ha provocado regularmente reacciones, que no han evitado, que el control parlamentario conozca una profunda crisis por la que el estudio de las finanzas públicas permitirá comprender la naturaleza y los factores” (18).

BIBLIOGRAFIA

- 1.- LESGUILLONS H.: L'intervention du Pouvoir Exécutif dans al procédé de decision budgétaire en France, París, 1974.
- 2.- LABAND P.: Droit Public de l'Empire allemand, trad. franc. Glard et Brière, t. VI, París 1901.
- 3.- JEZE, G.: Traité des Sciences des Finances de Budget, París 1910.
- 4.- HASTCHEK, Das Parlamentsrecht des deutschen Reiches, Berlín 1915.
- 5.- FISCHBACH O.G.: Derecho Político y Constitucional Comparado, versión española, Barcelona 1934.
- 6.- MUÑOZ MACHADO, S.: Derecho público de las Comunidades Autónomas, T. I, 1982 y tomo II, 1984; MARTIN MATEO R. Manual de Derecho Autonómico, Madrid, 1984 y AGULLO AGUERO A., “Ordenación Presupuestaria de las Comunidades Autónomas” el vol. I págs. 348-379 de las Jornadas organizadas por la Dirección General de lo Contencioso sobre Organización Territorial del Estado (Comunidades Autónomas).
- 7.- SOLE TURA J. y APARICIO LOPEZ, M.A.: Las Cortes Generales en el Sistema Constitucional, Madrid, 1984.
- 8.- PEREZ SERRANO N.: Tratado de Derecho Político, Madrid 1976.
- 9.- LAVROFF, D.F.: Le systeme politique français, París 1979.
- 10.- B.L.E., 29 de febrero 1984, Cortes Generales, Madrid.
- 11.- SENELLE R. : Constitución Belga comentada, Bruselas 1974.
- 12.- MANZELLA A.: II Parlamento, Bologna, 1977.
- 13.- CHANTEBOUT B.: Droit Constitutionnel et Science Politique, París 1980.
- 14.- Art. 79 de la Constitución Griega:
 - 1.- La Cámara votará en el transcurso del período anual ordinario de dos sesiones, el Presupuesto de gastos e ingresos del Estado para el año siguiente.

- 2.- Todos los ingresos y los gastos del Estado deberán figurar en el Presupuesto anual y en la ley de cuentas.
 - 3.- El Presupuesto se presentará a la Cámara por el Ministro de Hacienda un mes, por lo menos,, antes del comienzo del ejercicio fiscal y se votará según lo establecido por el Reglamento de la Cámara, el cual garantizará el derecho de expresión de todas las fracciones políticas en el seno de la Cámara.
 - 4.- Si por una razón cualquiera resultara imposible la administración de los ingresos y de los gastos sobre la base del Presupuesto establecido, la administración se realizará con arreglo a una ley especial que se promulgará con este fin.
 - 5.- Si el Presupuesto o la ley especial mencionada en el párrafo anterior no pudiese ser votado por haber llegado a su término la legislatura, permanecerá en vigor por cuatro meses el Presupuesto del ejercicio finalizado o a punto de finalizar en virtud de decreto dictado a propuesta del Consejo de Ministros.
 - 6.- La ley podrá establecer un Presupuesto para un ejercicio bienal.
 - 7.- Las cuentas del ejercicio cerrado, así como el balance general del Estado, se presentarán a la Cámara en el plazo de un año, como máximo, después de terminar el ejercicio fiscal, y serán comprobadas por una comisión especial de diputados y ratificadas por la Cámara conforme a las disposiciones de su Reglamento.
 - 8.- Los programas de desarrollo económico y social serán aprobados por el Pleno de la Cámara de Diputados en los términos que la ley establezca.
- 15.- Artículo 24, párrafo 2 del Reglamento de la Cámara de la República Helénica.
- 2.- La Comisión de Presupuestos, Rendición de Cuentas y Balance General designará tres ponentes generales entre miembros suyos pertenecientes a los tres mayores grupos parlamentarios, así como unos ponentes especiales por materias, escogidos en el seno de todos los grupos, para la elaboración y el estudio de las materias especiales y de los capítulos del Presupuesto.
- Los dictámenes de la Comisión de Presupuestos y los informes de los ponentes se imprimirán y repartirán a la Cámara de los Diputados cinco días, por lo menos, antes de que se abra el debate.
- 16.- DE ESTEBAN J. y LOPEZ GUERRA L.: El Régimen Constitucional español, tomo II Madrid 1982.
 - 17.- Cortes Generales, Constitución española (Trabajos Preliminares), Madrid, 1980.
 - 18.- PRELOT M. y BOULOIS J.: Institutions Politiques et Droit Constitutionnel, París, 1980.