

# CONFERENCIAS MAGISTRALES

# EL CONTROL DE LOS PRESUPUESTOS POR EL PARLAMENTO EN ESPAÑA

Juan CANO BUESO\*

SUMARIO: I. *El poder de la información.* II. *Las especialidades de la función presupuestaria.* III. *La naturaleza jurídica de la ley de presupuestos.* IV. *El tratamiento constitucional de la función presupuestaria.* V. *Precondiciones fácticas para el ejercicio del control presupuestario.* VI. *Los instrumentos de control presupuestario.*

## I. EL PODER DE LA INFORMACIÓN

Una de las características esenciales de nuestro tiempo es el poder de la información. La información es poder, se dice con acierto. Sobre todo, cuando se trata de seguirle la pista a ingentes movimientos de caudales públicos, cuyo destino no siempre es el pretendido por quien así lo dispuso ni invariablemente el gobierno gestor gasta en términos de eficacia y eficiencia. En tales circunstancias, y a los efectos del seguimiento y control de la política económica del gobierno, decisivo resulta que el Parlamento y sus miembros dispongan de los adecuados niveles de información como instrumento imprescindible para el ejercicio de las funciones parlamentarias. Muy en particular para los grupos parlamentarios de la oposición y para los diputados de la minoría, la información y la documentación deviene un material insustituible para juzgar con seriedad y solvencia la actividad del gobierno y de la administración que dirige. Un control parlamentario eficaz precisa, por tanto, de una oposición política informada. Por ello, el grado de control parlamentario sobre el presupuesto depende, fundamentalmente, de los instrumentos

\* Catedrático de derecho constitucional en la Universidad de Almería.

informativos que se pongan al alcance de las minorías parlamentarias. No en vano pudo decir Carl Schmitt que el principio de publicidad parlamentaria es uno de los supuestos sobre los que descansa el espíritu del parlamentarismo. “En la lucha contra la política secreta de los Príncipes, nació la idea del parlamentarismo moderno, la exigencia de control y la fe en lo público y la publicidad”.<sup>1</sup>

Ciertamente, en los últimos años estamos asistiendo a un considerable esfuerzo por parte de los Parlamentos para dotarse de cualificados servicios de información y documentación. Se trata de importantes estructuras informatizadas que pretenden servir de contrapeso a los desmesurados medios con que cuentan los gobiernos para tomar sus decisiones. Pero sería ingenuo pensar que la insuficiencia de información que puedan padecer las cámaras y su limitación de medios personales y materiales es una cuestión casual o coyuntural. Obedece, antes bien, a la posición subordinada del Parlamento al gobierno y al reforzamiento institucional de éste, arropado, como está, por un conjunto de expertos y tecnócratas y una amplia y potente administración pública a su servicio. De ahí que se haya escrito que la subordinación del Parlamento “es un dato que debe ser integrado sin rubor alguno por mucho que en apariencia contradiga los principios seculares de la representación y de la soberanía nacional”. Afirnar lo contrario “obligaría siempre a cualquier derecho constitucional a mantener no ya ficciones jurídicas sino, con mayor simpleza, ficciones no jurídicas, es decir, ideológicas”.<sup>2</sup>

Por todo ello, a la hora de reflexionar sobre el control presupuestario por el Parlamento debemos de partir de este inicial y decisivo dato: vivimos inmersos plenamente en la época de los Ejecutivos fuertes. De ahí que una de las características esenciales del Estado social sea la omnipresente intervención pública en los procesos económicos y el protagonismo que en dicha intervención cobran el gobierno y las administraciones públicas. Tal vez fue esta tendencia general, a la que nuestro actual Estado social y democrático de derecho no es ajeno, la que impulsó al Constituyente español de 1978 a constitucionalizar no sólo el genérico control de la acción del gobierno (artículo 66.2 de la Constitu-

1 Schmitt, Carl, *Sobre el parlamentarismo*, estudio preliminar de M. Aragón, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 48 y 49.

2 Aparicio Pérez, M. A., “Prólogo”, en Cano Bueso, J., *El derecho de acceso a la documentación de los diputados en el ordenamiento parlamentario español*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1996.

ción española, en adelante CE) sino también el derecho a la información de las cámaras (artículo 109, CE). Junto a ellos, los reglamentos parlamentarios españoles (por todos, el artículo 7o. del Reglamento del Congreso de los Diputados, en lo sucesivo RCD) han configurado un derecho singularizado del diputado para acceder a la documentación en poder de las administraciones públicas, derecho que ha recibido el aval del supremo intérprete de la Constitución a partir de la construcción jurisprudencial desplegada por el Tribunal Constitucional en la configuración del llamado *status* del parlamentario, basada en una interpretación expansiva —y, a veces, hasta excesiva— de las potencialidades contenidas en el artículo 23.2 CE.

## II. LAS ESPECIALIDADES DE LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA

Suele ser frecuente en los manuales de derecho constitucional hacer referencia a la función financiera de las cámaras. Y aunque existe un sector doctrinal que opina que tal función no representa, en realidad, un cometido distinto al de las otras funciones que tiene atribuidas el Parlamento y que serían las que gozarían de verdadera sustantividad,<sup>3</sup> es, sin embargo, preciso dejar constancia de que la actividad financiera del Parlamento dispone, indudablemente, de características propias y bien definidas. El presupuesto es, nada menos, que la expresión numérica de un programa político. Por ello, por la propia relevancia que esta institución alcanza, no es del todo cierto que la tramitación de las leyes financieras no difieran esencialmente de los procedimientos formalizados para el ejercicio de las funciones legislativa y de control, pues disponen en la propia Constitución y en los reglamentos parlamentarios de un procedimiento legislativo especial y de especiales instrumentos de control, cuya existencia obedece a peculiaridades formales y materiales que hunden sus raíces en profundas y complejas razones históricas. Cuestión ésta, sin duda, que es preciso poner de manifiesto para subrayar la importancia de una ley tan específica que, año tras año, contiene la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo se pueden reconocer, de los derechos que se prevean liquidar, así como la totalidad de gastos e ingresos del Estado o de la comunidad

<sup>3</sup> Biglino Campos, P., “Parlamento, presupuesto y Tribunal de Cuentas”, *Revista de derecho político*, núm. 37, 1996, p. 15.

autónoma de que se trate. Se comprenderá, por tanto, la decisiva importancia de la ley que nos ocupa y los problemas peculiares que plantea la actividad de su control político por el Parlamento, bien de forma inmediata o bien de manera mediata.

Debemos, entonces, partir de la base de que hoy el control parlamentario de la actividad financiera del gobierno se desarrolla de dos maneras diversas: *a)* mediante la discusión y aprobación anual de la ley del presupuesto; *b)* mediante la verificación permanente del respeto a dicha ley, bien, directamente en la propia sede parlamentaria, bien indirectamente a través del órgano externo de control o Tribunal de Cuentas

Pero, lo que hoy es normalidad constitucional tiene un largo y proceloso periodo de gestación, pues al fin y al cabo la Constitución, el derecho y las instituciones son productos históricos, apegados directamente a la realidad social del momento en que surgen y rigen. Y, sin embargo, presupuesto y control del mismo constituyen un sinalagma indisociable que hunde sus raíces en la larga noche medieval.

Es conocido que los primeros vestigios de asambleas legislativas de carácter representativo se localizan en la Edad Media, si bien en la secuencia temporal cabe registrar una más o menos extensa ruptura entre aquellos cuerpos colegiados de base feudal y los modernos Parlamentos. El hecho cierto es que las asambleas medievales, bien que con diversos nombres (cortes, Estados generales, Parlamentos) estaban integradas por los tres “estados” (nobleza, clero y pueblo llano) y colectivamente se oponían a las pretensiones del soberano con fundamento en los derechos y deberes recíprocos que estaban en la base del pacto feudal. Por ello, cada vez que se trataba de alterar la contribución de las recíprocas prestaciones era necesario convocar a los tres “estados”, a fin de que concediesen al monarca la exacción de nuevos impuestos no contemplados en el pacto de vasallaje.

Sin embargo, esa discontinuidad en el funcionamiento temporal de las asambleas continentales no se conoció en Inglaterra, donde el mantenimiento regular del funcionamiento de la institución parlamentaria permitió afianzar progresivamente un modelo constitucional que se convertiría en referencia inexcusable y fuente de inspiración de la mayor parte de los iuspublicistas desde el siglo XVIII hasta nuestros días. Sin ir más lejos, el principio de anualidad presupuestaria fue una creación del derecho inglés, pues el Parlamento de Westminster concedía al “gobierno de su majestad” los fondos necesarios para el funcionamiento año a año.

De ahí surgió para el monarca la obligación-necesidad de convocar al Parlamento, al menos, con una periodicidad anual, mientras que los Parlamentos continentales, que concedían los fondos para más largos períodos de tiempo, fueron languideciendo hasta que terminaron por no ser convocados sino con ocasión de imposición de nuevas cargas o gravámenes.

Partimos, entonces, del dato de que el origen de las asambleas parlamentarias se debe, en buena medida, a las necesidades de subvenir a los gastos del monarca, a cuyos efectos eran convocadas con más o menos regularidad. Por ello se ha podido afirmar que el consentimiento de los súbditos para ser sujetos pasivos de tributos se encuentra en el nacimiento del Parlamento moderno. Andando el tiempo, con el surgimiento de una nueva clase social emergente que de inmediato se convertirá en hegemónica, la libertad, la seguridad y la propiedad se erigirán en los supremos derechos dignos de protección para la burguesía liberal. Y es, justamente, en esta preservación de tan emblemáticos derechos (muy en particular, el de propiedad) donde encuentra su fundamento la constitucionalización de la intervención del Parlamento en la aprobación y control del presupuesto, pues no en vano López y López escribió, con todo acierto, que “el derecho de propiedad no es *un* derecho: es *el* derecho. Pieza clave de nuestra cultura y civilización, nuestro universo jurídico es de imposible explicación sin él”.<sup>4</sup> Es por ello que este mismo autor, el mejor iuspublicista de nuestra actual civilística, colocó en el pórtico de una de sus más conocidas obras la afirmación de que “el tratamiento en las Constituciones de lo relativo a la propiedad privada ha sido y continúa siendo uno de los grandes temas del Derecho Constitucional, por el hecho de que a su alrededor giran cuestiones esenciales del consenso político sobre el que descansan las Cartas Fundamentales”.<sup>5</sup> Y es que, en última instancia, los respectivos gobiernos de aquel Estado liberal de mínimos, como en tiempos más pretéritos a la propia Corona, eran considerados por la burguesía propietaria y contribuyente como potenciales dilapidadores de caudales públicos extraídos de sus economías. Por ello, esta actividad financiera debía ser vigilada estrechamente por

<sup>4</sup> López y López, A., *El derecho de propiedad. Una “relectio”*, Discurso de ingreso en la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, Sevilla, 1999, p. 11.

<sup>5</sup> López y López, A., *La disciplina constitucional de la propiedad privada*, Madrid, Tecnos, 1988, p. 21.

un Parlamento representativo de cuya soberanía para establecer los ingresos y los gastos del tesoro público nadie podía, seriamente, dudar.<sup>6</sup>

Por cuanto queda apuntado más atrás, es necesario resaltar el abolen-go histórico de la institución que nos ocupa, pues ya desde el origen mismo de las asambleas estamentales existía la extendida convicción —que plasmará después en la construcción del principio de reserva de ley— de que sólo los representantes de los ciudadanos podían decidir acerca del establecimiento de limitaciones al derecho de propiedad de sus representados. Y el propio principio de que no cabe imposición sin representación, de que no es lícito imponer tributos si éstos no han sido previamente aprobados por un Parlamento representativo, fue la mecha incendiaria que hizo estallar los grandes movimientos revolucionarios liberales, tanto en Inglaterra, primero, como más tarde en Norteamérica y en Francia.

En el sustrato de estas revueltas y de estos movimientos de resistencia late una vieja idea, perfectamente señalada por Diego Valadés: la de que “lo que en el fondo se agita es la preocupación secular por evitar los excesos del poder, bajo cuyos efectos ha vivido la humanidad durante la mayor parte de su historia. [Y es que] a lo largo de la historia, tan intensa como la lucha por el poder ha sido la lucha contra el poder”.<sup>7</sup> Esta idea subyace con permanencia en la estructuración de las formas preestatales y en la propia formación del Estado moderno. Y desde luego, por lo que se refiere a la exacción de los tributos para obtener los recursos estatales, el control del poder se acentúa con el ascenso de la burguesía como clase social hegemónica y la institucionalización del Parlamento como lugar natural de su representación.

Ciertamente, en una primera fase de desarrollo del Estado constitucional se incrementó el papel protagonista del Parlamento cuando las cámaras asumieron no sólo el control de los ingresos a través del establecimiento por ley de los tributos, sino también la regulación del gasto público. El proceso que llevó a desembocar en esta situación no fue, desde luego, fácil y constituyó una de las muchas escaramuzas que debieron librar la Corona y el Parlamento en la época de la Monarquía

<sup>6</sup> Portero Molina, J. A., “El control parlamentario del presupuesto: un ejemplo de control del Legislativo sobre el Ejecutivo”, en Ramírez, Manuel (ed.), *El control parlamentario del gobierno en las democracias pluralistas*, Barcelona, Labor, 1978, p. 344.

<sup>7</sup> Valadés, Diego, *El control del poder*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 2 y 3.

Constitucional. Numerosos son los ejemplos de los obstáculos que encontró aquel Parlamento, tendencialmente soberano, para imponer a la Corona, en cuanto titular de algo más que el Poder Ejecutivo, las limitaciones y controles que suponía la existencia formalizada de una ley del presupuesto.

### III. LA NATURALEZA JURÍDICA DE LA LEY DE PRESUPUESTOS

El control y la intervención del Parlamento en la aprobación de la ley financiera no se desarrolló armónicamente en el mundo anglosajón y en el Continente Europeo. Es más, el debate sobre la compleja naturaleza legal del instrumento presupuestario acaeciό, sobre todo, en el parlamentarismo continental. Así, por ejemplo, nos relata Gallego Anabitarte<sup>8</sup> cómo la polémica en torno a la naturaleza jurídica de la ley presupuestaria se plantea por primera vez en España, durante la vigencia del Estatuto Real, cuando en la sesión de Cortes de 12 de diciembre de 1834 polemizan al respecto el conde de Toreno, en su calidad de secretario de despacho de hacienda, y Martínez de la Rosa, desde su responsabilidad de secretario de despacho del Estado.

Pero la controversia doctrinal más importante, sin duda, se va a producir en el ámbito del Estado prusiano. El imperio alemán, regido por los postulados del “principio monárquico”, conoció en la segunda mitad del siglo XIX a una iuspublicística recia, pero profundamente conservadora, cuyas influencias, sobre todo en Francia e Italia, permanecieron hasta bien avanzado el siglo XX. La transcendencia jurídica, política e histórica que la materia que nos ocupa alcanzó en el Estado prusiano se resume en esta lapidaria frase, que abre la obra canónica al respecto, de quien, acaso, fuese su principal exponente: “El Derecho Presupuestario constituye la piedra angular y el fundamento de todos los derechos de la representación popular y ocupa la parte central del Derecho Constitucional”. Me refiero, naturalmente, a Paul Laband. Y es que es de sobra conocido cómo entre aquellos avatares apasionantes de la época destaca con luz propia la polémica en torno al concepto de ley material elaborado por el citado autor, formulado en su conocida obra *El derecho presupuestario*, escrita en 1871. En ella, el jurista prusiano, al restringir el

<sup>8</sup> *Clases de leyes y actos del Estado: historia y dogmática. Trazos olvidados y latentes de un derecho público español*, Madrid, IEA, 1970, pp. 18 y 19, en nota.

ámbito de la ley a la formulación de reglas jurídicas relativas a los individuos, excluía al Parlamento de la intervención en la aprobación del presupuesto, resolviendo así a favor del rey el conflicto constitucional surgido cuando el Parlamento alemán rechazó, entre 1861 y 1866, el presupuesto de gastos militares presentado por el canciller Bismarck, al servicio del rey Guillermo I de Prusia. Mediante una brillante construcción jurídica, el célebre iuspublicista justifica políticamente la superioridad del principio monárquico sobre la soberanía del Parlamento, al reconocer al monarca la potestad de establecer el presupuesto a través de una simple ordenanza cuando éste haya sido rechazado por la cámara. Lo que ocurrió en aquella confrontación fue, en realidad, explícito: el poder del Parlamento para aprobar el presupuesto era una garantía de la convocatoria anual de las cámaras y la principal arma para limitar el poder de un emperador que gobernaba bajo los postulados del “principio monárquico”.

El conflicto entre autoritarismo y liberalismo, en el marco del Estado prusiano de 1862, intentó ser superado por Laband acudiendo a la construcción de la teoría dualista de la ley y a la caracterización del presupuesto sólo como ley en sentido formal, con lo que jurídicamente sería factible una administración legal de los recursos financieros del Estado aun siendo rechazada por la Dieta la ley anual de presupuestos. El sentido de la intervención del Poder Legislativo en la determinación anual de los ingresos y gastos públicos lo resuelve Laband descomponiendo la aprobación del presupuesto por el Parlamento en dos tipos de actos: ley en sentido “material”, que contiene reglas de derecho que afectan a la esfera jurídica de los ciudadanos, y leyes en sentido “formal”, que regulan la actividad estatal sin que resulte afectada la posición jurídica de los particulares. Por decirlo en palabras de Rodríguez Bereijo, tal como éste lo manifiesta en su estudio introductorio a la mencionada obra, el presupuesto tiene, para Laband, la consideración de

...instrumento para el ejercicio de una función de control y vigilancia política del Parlamento sobre la acción de gobierno, pero no propiamente una función legislativa. En la medida en que no todos los actos del Parlamento son leyes, el presupuesto es un ejemplo característico de actos del Parlamento que no cumplen una función legislativa, sino de control político y financiero sobre la acción de la Administración. La facultad de aprobar el presupuesto atribuida al Parlamento es, históricamente, más an-

tigua que la de aprobar las leyes y, por tanto, debe ser considerada como distinta de ésta.

La conclusión de la forma de razonar de Laband es clara: estos actos del Parlamento al aprobar las previsiones de ingresos y los estados de gastos no serían propiamente de naturaleza legislativa sino, más bien, actos de pura administración.

Junto a Laband, también Gerber y Jellinek hicieron de la naturaleza jurídica del presupuesto la clave de bóveda de la intervención parlamentaria, pues si la ley del presupuesto no contiene verdaderas reglas de derecho sino una mera cuantificación de previsión de ingresos y gastos, nos encontraríamos ante un acto de administración que forzosamente gravita en la esfera de disposición del Poder Ejecutivo, por más que la Constitución quiera dotar de cierta solemnidad al “acto” revistiéndolo de la forma de ley, previa intervención del órgano parlamentario. La consecuencia final queda explicitada: si el Parlamento se negaba a aprobar la ley del presupuesto, el Poder Ejecutivo no podía detener la administración diaria de los asuntos sin grave riesgo para la supervivencia del Estado. En esta situación de necesidad, el presupuesto debía ejecutarse por la sola voluntad del rey en virtud de su competencia, como encarnación del Poder Ejecutivo y como titular de todos los poderes residuales no expresamente atribuidos a otros órganos del Estado.

Que las tesis de Laband prosperaron lo demuestra el hecho de que el *Landtag* de Prusia acabó ratificando las medidas presupuestarias tomadas por Bismarck sin autorización del Parlamento mediante un *bill de indemnidad*. En realidad, Laband formulaba brillantemente algo que un antepasado suyo había dejado apuntado medio siglo antes. En efecto, el poliédrico Hegel, considerado por algunos como el apologeta principal del absolutismo prusiano, había afirmado acerca de la naturaleza legislativa de la ley de presupuestos que, a pesar de la colaboración en la misma de los estamentos a la hora de su aprobación, la ley de finanzas es esencialmente un asunto del gobierno y la calificación de ésta como ley derivaría de que la misma incluye, de manera amplia y completa, la política gubernamental para un año presupuestario. Obvio resulta que ello pugnaría con la consideración de la generalidad, imperatividad y vocación de durabilidad, como atributos esenciales de la forma de ley. De ahí que afirme que “dictar una ley por un año, y así todos los años, parecerá inadecuado incluso al sentido común humano, que distingue entre

la sustancial universalidad de una ley auténtica y las meras generalidades que, por su propia naturaleza, sólo comprenden una serie de superficialidades de índole general”.<sup>9</sup>

Pues bien, como reiteradamente hemos manifestado, es una afirmación suficientemente contrastada que donde más claramente se manifiesta la lucha histórica entre Parlamento y gobierno es en la relación entre la representación popular y la economía financiera (Jellinek). El presupuesto es la expresión de la lucha política de la institución parlamentaria por conquistar el derecho a controlar y fiscalizar el ejercicio del poder financiero, inicialmente respecto de la imposición de tributos y con posterioridad respecto de la gestión de los ingresos y la disposición de los gastos públicos. De ahí que la propia ciencia financiera haya considerado que las relaciones Parlamento-gobierno constituyen el eje central de la teoría del presupuesto y, por consecuencia, del derecho presupuestario concebido como una parcela del derecho constitucional.<sup>10</sup>

Así las cosas, visto desde el ejercicio de las funciones estatales, podríamos aducir, utilizando terminología kelseniana, que en la dinámica del presupuesto “el contraste entre creación y aplicación del Derecho que suele expresarse en la oposición entre legislación y ejecución, entre ‘*legis latio*’ y ‘*legis executio*’, no es en modo alguno rígido y absoluto, sino solamente muy relativo”.<sup>11</sup> Posteriormente, un sector de la doctrina italiana ha otorgado a la ley de presupuestos la calificación de “leyes de *indirizzo político*”, entendiendo por tales “aquellas mediante las cuales el Parlamento participa directamente en la dirección política del Estado”, o, dicho en otras palabras, “aquellas leyes mediante las cuales el Parlamento participa, directa e inmediatamente, en la determinación de los fines y en la predisposición de los medios”.<sup>12</sup>

Ahora bien, analizado desde la perspectiva que fundamentalmente nos preocupa, una adecuada visión del presupuesto, hasta este momento, nos conduce directamente a repensar la institución de la que nos venimos ocupando. Desde luego, es posible seguir afirmando que la aprobación y se-

9 Hegel, *Enciclopedia de las ciencias filosóficas*, parágrafo 544.

10 Rodríguez Bereijo, A., “Introducción”, en Laband, P., *El derecho presupuestario*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1979.

11 Kelsen, H., *Compendio de teoría general del Estado*, estudio preliminar de Luis Recasens Siches, Barcelona, Blume, 1979, p. 195.

12 Martines, T., *Diritto costituzionale*, a cura di Gaetano Silvestri, 9a. ed., Milán, Giuffrè, 1997, p. 388.

guimiento de los presupuestos generales constituye una genuina actividad de control parlamentario, sólo que la importancia del contenido del documento propicia que el presupuesto se recubra de la técnica normativa constitucionalmente más solemne: la forma de ley emanada del Parlamento cuyas peculiaridades especiales estribaron, tradicionalmente, en que ésta no se ordenaba a regular relaciones jurídicas entre particulares, sino que establecía previsiones de ingresos y limitaciones de gastos públicos. Por ello podemos decir que la historia del presupuesto, su implantación y control es, en buena medida, la historia del Estado constitucional. Además, estudiar la naturaleza del presupuesto es adentrarse en un fondo de problemas constitucionales muy particularmente referidos a las relaciones entre el Parlamento y el gobierno y el papel que cada uno juega dentro del ciclo presupuestario.

Pero la simple consideración del presupuesto como actividad legislativa, de *indirizzo político* o de control, se muestra hoy insuficiente para dar cuenta de la naturaleza del mismo. Ciertamente, nos encontramos ante una ley vinculada temporalmente (por cuanto debe aprobarse cada año) y reservada competencialmente (por cuanto sólo el gobierno puede ejercer la iniciativa legislativa presupuestaria). Ahora bien, en el marco del Estado social, las leyes de presupuestos se encuentran directamente conectadas a la programación económica del Estado respecto de la cual representan su soporte financiero, conteniendo los necesarios compromisos plurianuales para acometer las grandes infraestructuras y garantizar las prestaciones sociales de todo tipo que las Constituciones del Estado social comprometen. La Ley de Presupuestos Generales es, en la actualidad, la cuantificación económica de la facultad de dirección política que corresponde al gobierno (artículo 97, CE) y del que participa, en ocasiones, el Parlamento, dependiendo de la correlación de fuerzas y del juego mayoría-minoría del momento concreto. A través del presupuesto, el Ejecutivo determina prioridades y fija objetivos; decide, en suma, si el gasto prioritario es la educación y la sanidad o, por el contrario, la defensa y la seguridad nacionales. Desde esta perspectiva, la Ley de Presupuestos no es un mero documento contable, sino que asigna recursos para la ejecución de políticas públicas en las que el Parlamento incidirá si el juego de mayorías se lo permite.

En todo caso, resta decir que hoy en día la distinción entre ley material y ley formal, tan central en la vieja teoría del presupuesto, se antoja por completo estéril. En tal sentido, la mejor doctrina sobre fuentes del

derecho en nuestro sistema constitucional vigente ha señalado que, aunque “carece en nuestro ordenamiento del rasgo de ilimitación material propio del Estado legal... la ley tiene un amplio campo de acción...”. Y a pesar de que “la ley está sometida a límites en su campo de actuación y en el contenido material de la regulación que establece... esos límites no afectan al concepto de ley en nuestro ordenamiento, sino a su validez-legitimidad”.<sup>13</sup> Al final, y de acuerdo con Balaguer, puede decirse que la Constitución española contiene un concepto formal de ley, pues ley es todo acto legislativo así aprobado por el Parlamento y que presenta la forma de tal. Por consiguiente, en la actualidad el concepto de ley no se extrae de concienzudas elaboraciones teórico-abstractas, sino del derecho positivo. Y con toda claridad especifica el artículo 134 CE que los presupuestos generales se tramitan, se debaten y se aprueban como proyectos de ley, sujetos en sus disposiciones y determinaciones únicamente a la jurisdicción del Tribunal Constitucional.

#### IV. EL TRATAMIENTO CONSTITUCIONAL DE LA FUNCIÓN PRESUPUESTARIA

Una lectura somera de los preceptos constitucionales pone de manifiesto que al gobierno corresponde la dirección de la política económica y al Parlamento compete aprobar los fondos necesarios y controlar la ejecución de los mismos.

La función financiera viene, entonces, referida a la potestad de las Cortes Generales para fijar la forma de determinar los ingresos y gastos del Estado. Dentro de esta genérica atribución es preciso distinguir la potestad tributaria y la potestad presupuestaria:

1) La *potestad tributaria* alude a la capacidad de imponer tributos que graven los ingresos y propiedades de las personas. Nuestra suprema norma, haciéndose eco de esta conquista del moderno constitucionalismo, acoge el principio de legalidad tributaria en los artículos 31.3 y 133.1. Según el primero de ellos, todos los ciudadanos están obligados al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo a su capacidad económica, a través de un sistema tributario que se base en los principios de igualdad y progresividad y, en todo caso, desprovisto de carácter confiscatorio. La capacidad originaria para establecer tributos es atribui-

<sup>13</sup> Balaguer Callejón, F., *Las fuentes del derecho*, Madrid, Tecnos, 1992, t. II, p. 60.

da exclusivamente al Estado —léase Cortes Generales— mediante ley. La propia Constitución prohíbe el ejercicio de la potestad tributaria a través de la Ley de Presupuestos, que no puede crear tributos nuevos, sino sólo modificar los existentes que estén previstos en una ley sustitutiva anterior.

2) La *potestad presupuestaria*, por su parte, alude a la capacidad del Parlamento para aprobar periódicamente la previsión de ingresos y la autorización de gastos para subvenir a la realización de la política económica del Estado. Ello se realiza a través de la elaboración y aprobación del presupuesto general, basado en los principios de legalidad, especialidad, unidad y anualidad. La CE de 1978 dedica a la ley de presupuestos un largo y prolífico artículo 134, que se abre con una cláusula atributiva fundamental: “Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación”. Similares preceptos, si acaso más completos, dedican los estatutos de autonomía a esta función.

Su tramitación en las cámaras se rige por un procedimiento legislativo especial. Una vez remitido el proyecto de ley al Congreso de los Diputados y ordenada su publicación por la mesa, se inicia el procedimiento parlamentario con la comparecencia de los distintos responsables de las secciones presupuestarias, a fin de ilustrar a los diputados sobre los objetivos y fines de los programas sobre los que las distintas autoridades comparecientes ostentan responsabilidad. El debate se referirá tanto al articulado como al estado de autorización de gastos. El gobierno está, además, obligado a presentar el proyecto de ley de presupuestos ante el Congreso de los Diputados al menos tres meses antes de la expiración de la del año anterior. Por su importancia, goza de preferencia general en cuanto a la tramitación respecto de los restantes trabajos de las cámaras. Las enmiendas de totalidad al mismo sólo podrán postular la devolución de aquél al gobierno, por cuanto éste ostenta el monopolio de la elaboración y presentación de los presupuestos ante el Congreso. En alguna comunidad autónoma, como es el caso de Andalucía, también son consideradas enmiendas a la totalidad al presupuesto las que implican la impugnación completa de una sección presupuestaria. El debate de totalidad tendrá lugar en el pleno de la cámara y al término del mismo quedarán fijadas tanto la cifra global del presupuesto como la de cada una de las secciones, que no podrán en lo sucesivo ser alteradas, salvo acuerdo entre la cámara y el gobierno.

El texto, con su documentación anexa, se remite a la Comisión de Presupuestos para su ulterior tramitación como un proyecto de ley ordinario, con la expresa salvedad de que las enmiendas que supongan aumento de crédito en algún concepto, únicamente podrán ser tramitadas si proponen una baja de igual cuantía en la misma sección. Con similar lógica, las enmiendas que supongan una aminoración de ingresos requerirán la conformidad del gobierno para su tramitación. En este último punto resulta criticable que los reglamentos parlamentarios hayan ido mucho más lejos que el artículo 134.6 CE, habiendo extendido estas limitaciones al derecho de modificación o enmienda (las llamadas enmiendas “constructivas”), no sobre un presupuesto en vigor (como parece dar a entender el mencionado precepto constitucional) sino también sobre un proyecto de ley de presupuestos que se esté debatiendo en la cámara. Ello no puede tener otro entendimiento que la consideración, por el Reglamento del Congreso, de la necesidad de salvaguardar el equilibrio presupuestario del documento en discusión. Se trataría, entonces, de impedir el déficit presupuestario que, contemplado desde el liberalismo conservador como un mal endémico de nuestro tiempo, es, sin embargo, una opción económica perfectamente legítima desde políticas expansivas del gasto de marcada matiz progresista.

A lo largo de las sesiones en comisión, el debate del proyecto de ley de presupuestos se referirá al texto articulado y al estado de autorización de gastos, y el debate final en el pleno del Congreso diferenciará, por un lado, el conjunto del articulado de la ley y, por otro, cada una de las secciones presupuestarias. En el Senado rigen las mismas especialidades de tramitación que en el Congreso, con la particularidad de que la enmienda que implique la impugnación completa de una sección presupuestaria se tramitará como una propuesta de voto. Éstas son las más importantes especialidades de la tramitación del proyecto de ley de presupuestos que contienen los reglamentos parlamentarios españoles, tanto de los órganos integrantes de las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) como de las asambleas legislativas de las diferentes comunidades autónomas.

Es necesario establecer una precisión final para entender las dificultades actuales para el ejercicio del control del presupuesto en sede parlamentaria. Ciertamente que, contemplada desde el plano de la vigente CE, cuando recae aprobación del presupuesto por el Parlamento ésta se imputa al órgano en cuanto tal. Y ello porque “Las Cortes Generales

representan al pueblo español” (artículo 66.1, CE) y es en quien reside la soberanía nacional (artículo 1.2, CE). Si examinamos el artículo 134.1 CE veremos que existe un reparto institucional de papeles y la intervención de dos poderes distintos en el acto de creación y control del presupuesto. Por la propia transcendencia y alcance de esta ley, la Constitución no ha querido concentrar en un sólo poder —el Legislativo— la posibilidad de su emanación a través de una proposición de ley; por ello, el artículo 134.1 CE establece que “corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación”. Sólo al gobierno, por consiguiente, se le atribuye el monopolio de la emanación del texto del proyecto. En este reparto de funciones, la mayoría de los estatutos de autonomía han sido más completos y precisos, al conferir taxativamente, además, la actividad ejecutiva de “aplicación” del presupuesto al Consejo de Gobierno y la de “control” como una competencia más del Parlamento junto a las ya citadas, de examen, enmienda y aprobación (artículo 49, Estatuto de Autonomía de Cataluña; artículo 63, Estatuto de Autonomía de Andalucía; Estatuto de Autonomía de Madrid, etcétera).

## V. PRECONDICIONES FÁCTICAS PARA EL EJERCICIO DEL CONTROL PRESUPUESTARIO

A la vista de lo antedicho, y siguiendo una ya clásica y reiterada afirmación, podríamos decir que la intervención del Ejecutivo y del Legislativo en la creación de la ley de presupuestos tiene su fundamento en el principio de la separación de poderes. Ahora bien, aun conociendo que la idea nuclear que late en *El espíritu de las leyes* sigue hoy siendo válida (la preservación de la libertad del ciudadano, la idea de que el poder limite al poder), no podemos cerrar los ojos a la transformación estructural del Parlamento y al impacto que sobre el propio principio de Montesquieu ha supuesto la irrupción del partido político en la cámara y la organización “proporcionalizada”, reglamentada y disciplinada de diputados encuadrados en grupos parlamentarios en el interior del Parlamento.

En efecto, la aparición del partido político como instancia nuclear de la representación y como instrumento fundamental de la participación política (artículo 60., CE) ha puesto de manifiesto dos monumentales

ficciones: de una parte, el mito del mandato representativo, mutado en imperativo como consecuencia del ejercicio de la disciplina parlamentaria; de otra, la alteración del ejercicio de las funciones clásicas del Parlamento y, en concreto, por lo que ahora nos interesa, la dificultad para el ejercicio de la actividad orgánica de control, al fracturarse la cámara entre una mayoría parlamentaria que apoya y sostiene al gobierno que se contrapone a una oposición integrada por una o varias minorías, que son las que realmente activan los mecanismos de control. Esta nueva dialéctica se materializa en una flagrante crisis de la división de poderes, que es sustituida por una nueva tensión entre mayoría y minoría, que no es ya interorgánica sino interpartidaria. En este nuevo marco funcional, aunque la decisión de aprobación y el control del presupuesto se atribuyan al órgano parlamentario, éstas son, de ordinario, votaciones de parte del mismo que se imputan al todo, en las que actúa de cemento unificador del complejo mayoría parlamentario-gubernamental el partido político vencedor en las elecciones o, eventualmente, la coalición de gobierno que a tal fin se establezca.

Por cuanto antecede, no podemos desconocer que en el funcionamiento de los actuales sistemas parlamentarios la formulación de ciertas normas constitucionales perviven ancladas en principios propios del Estado liberal de derecho, desconocedoras por completo de la enorme mutación de la práctica subyacente a la norma constitucional que acaece en la realidad política. De esta manera, lo que P. de Vega ha llamado la más “escandalosa contraposición entre realidad jurídica y realidad política”<sup>14</sup> estriba en el mandato representativo que se predica de los parlamentarios y el mandato imperativo que en la realidad funciona derivado de la disciplina que imponen los partidos a sus cargos electos en listas cerradas y bloqueadas.

El hecho de que el representante sea en realidad el partido y no el parlamentario individualmente considerado tiene trascendentales consecuencias en el plano institucional. Creada una mayoría parlamentario-gubernamental, su cometido, bajo la dirección del gobierno, es el de dar cumplimiento al programa político comprometido con los ciudadanos. Para ello, dicha mayoría aprobará medidas en forma de leyes, impulsará

<sup>14</sup> Vega García, P. de, “Significado constitucional de la representación política”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 44, 1985, pp. 40 y 41.

políticas públicas y defenderá su gestión del control y la crítica permanente ejercida por la minoría en la oposición.

En definitiva, citando las palabras iniciales de la obra de P. de Vega,<sup>15</sup> “el Estado constitucional cimienta su estructura en dos pilares fundamentales: por un lado, en el principio político democrático; por otro, en el principio jurídico de supremacía constitucional”. Desde el plano constitucional, el principio de legalidad comporta el sometimiento pleno del gobierno y la administración a la ley; y en este sentido cabría aducir que el principio de legalidad tributaria que alumbría la aprobación del presupuesto es una manifestación de la supremacía de la Constitución, a la que se subordina la propia ley emanada de la institución parlamentaria. Y ello porque es, precisamente, a través de esta ley como la cámara representativa de la voluntad popular impone al Ejecutivo cuánto, cómo y en qué ha de gastar los créditos consignados en el documento presupuestario.

Pero sólo de manera estrictamente formal y ajustado a una lectura de derecho positivo es posible mantener la subordinación del gobierno al Parlamento. El fenómeno del liderazgo y el Estado de partidos invierten, en realidad, los términos de la ecuación. En la tramitación, aprobación y ejecución del presupuesto no es el Parlamento quien sujeta o subordina al gobierno, sino al revés. El gobierno elabora su previsión de ingresos y gastos que el Parlamento debe refrendar con escasas variaciones, pues allí está plasmada la política económica comprometida con los ciudadanos, por no decir la inmensa mayoría de las actuaciones y compromisos gubernamentales previstas para el año siguiente. A partir de esta contundente afirmación, se comprenderá que el control del presupuesto por el Parlamento precisa de una honda revisión teórica y, en toda caso, de una profunda relativización práctica.

Es evidente que una de las características del Estado social de nuestros días es la omnipresencia del Poder Ejecutivo, debida a la multiplicidad y complejidad de los fines y tareas que el Estado debe atender. Para ello el gobierno precisa de unos márgenes de libertad para asignar recursos a prioridades e imprevistos no conocidos en el momento de confeccionar, debatir y aprobar los presupuestos. Ello propicia que el montante máximo de gastos autorizado, el principio de especialidad pre-

<sup>15</sup> *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, Madrid, Tecnos, 1995, p. 15.

supuestaria e, incluso, el principio de temporalidad se relajan notoriamente, introduciéndose por el Ejecutivo mecanismos de alteración de las previsiones iniciales establecidas por el Parlamento. Así las cosas, el Parlamento ha ido cediendo frente al gobierno la amplitud de su poder presupuestario, al punto que se puede decir que “lo de controlar el gasto público suena a misión imposible” y que, además, “existe un cáncer denominado déficit público”. Todo ello ha desembocado en los últimos tiempos en “la pérdida de la eficacia del Presupuesto como instrumento de control y como medida de previsión de la actividad financiera”.<sup>16</sup>

Independientemente del crecimiento anual del presupuesto como consecuencia de la expansión de la demanda (rasgo típico del llamado “Estado de bienestar”), actualmente es usual que las cifras globales gastadas no coincidan con las inicialmente aprobadas, lo que es consecuencia indudable del abuso de la técnica de los créditos ampliables, las transferencias, las incorporaciones de crédito y los créditos extraordinarios. Y es que, como el propio Recoder ha mencionado, si nos atenemos al índice de disciplina presupuestaria, “nuestras reglas y procedimientos presupuestarios son los más laxos de la Unión Europea”. La ausencia de disciplina presupuestaria (sólo parcialmente contenida por los criterios de convergencia económica que impone nuestra pertenencia a la Unión Europea), el fracaso de la confección del presupuesto por programas y la escasa transparencia de la información que el gobierno suministra derivan en una enorme dificultad para efectuar un adecuado control parlamentario de los presupuestos.<sup>17</sup>

Lo cierto y verdad es que el gobierno maneja el presupuesto con una gran elasticidad, pues hacia él se dirigen las demandas de ciudadanos y corporaciones representativas de todo tipo a la búsqueda de soluciones concretas. Si el gobierno ha sustituido al Parlamento en la centralidad institucional, como parece de por sí evidente, tiene sentido que haya reforzado su papel en el instrumento jurídico que contiene los créditos necesarios para hacer frente a la dirección de la política económica, cada vez más repleta de compromisos plurianuales y de gastos sociales finalistas.

Algunas reflexiones adicionales nos bastarán para ilustrar la posición hegemónica del gobierno en el ciclo presupuestario.

<sup>16</sup> Recoder de Casso, E., “El control parlamentario del gasto público”, *Problemas actuales del control parlamentario*, IV Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, Congreso de los Diputados, 1977, p. 478.

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 483.

Afirmamos anteriormente que la iniciativa legislativa en materia presupuestaria corresponde exclusivamente al gobierno, según dispone el artículo 134.1 CE. De ahí deriva la prohibición de la presentación de una proposición de ley de presupuestos o de la formulación de una enmienda a la totalidad con texto alternativo. La única enmienda a la totalidad que cabe es la de devolución del proyecto de ley al gobierno. Ello explica, también, que la Ley Orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular, considere excluidas de dicha iniciativa las materias de naturaleza tributaria, las relativas a la planificación económica y, especialmente, el proyecto de ley de presupuestos.

Y es que la intervención pública en la vida económica y social ha tenido su correlato jurídico en el incremento de las técnicas de deslegalización y en la proliferación de reservas de reglamento. La crisis del concepto clásico de ley, de la primacía, generalidad e imperatividad es, en rigor, la crisis del Estado de derecho liberal. Y sin embargo, el principio de legalidad presupuestaria sigue siendo un bastión inexpugnable con el que no ha conseguido acabar el Estado “administrativo” o “manager” de la economía nacional. El presupuesto se aprueba en el Parlamento y se controla en el Parlamento. Pero, a partir de los condicionamientos que el Estado de partidos impone. Dicho en otras palabras, la tarea esencial de la mayoría parlamentaria consistirá, de ordinario, en garantizar que el presupuesto se apruebe en términos iguales o lo más parecidos a como fue confeccionado por el gobierno. Ello dependerá, ya lo dejamos apuntado, del juego de mayorías existente. Si el partido del gobierno goza de la mayoría absoluta en la cámara, puede tener la tentación de mantenerse impermeable a las enmiendas de las minorías. Si, por el contrario, la situación depara un gobierno minoritario, preciso será alcanzar acuerdos, integrando en su programación económica aspiraciones y alternativas de, al menos, uno o varios grupos parlamentarios de la oposición. Estas precondiciones, en suma, derivadas de la realidad política, debilitan extraordinariamente el papel del Parlamento en su actividad de control del gobierno en el momento del examen y aprobación del presupuesto.

Otra lógica diferente se desarrolla en los régímenes presidencialistas, donde el titular del Ejecutivo basa su legitimidad en una relación directa con el electorado. En estos sistemas, como es sobradamente conocido, ni el presidente puede disolver las cámaras ni éstas pueden derribarle mediante una moción de censura. Las cámaras pueden disponer de una ma-

yoría hostil al presidente y someter a duras negociaciones la aprobación del presupuesto, denegarle los créditos para una concreta actividad y, en todo caso, sujetar al Ejecutivo a una implacable crítica en las comparecencias de los miembros del gobierno y de la administración ante las cámaras. Así por ejemplo, en Estados Unidos, la controversia suscitada en torno al presupuesto entre el presidente y el Congreso, a finales de 1995, paralizó la actividad pública y obligó a cancelar dependencias de la administración hasta conseguir el acuerdo deseado.

En el sistema parlamentario, por el contrario, no peligra la aprobación del presupuesto si la mayoría permanece unida y compacta. El control en que consiste la propia aprobación del presupuesto no dimanará tanto de la modificación cifrada de las previsiones del gobierno cuanto de que las minorías aprovecharán el debate para criticar la política gubernamental ante los medios de comunicación de masas y, por su conducto, ante la opinión pública, auténtica destinataria del discurso parlamentario. La responsabilidad política que se persigue es la llamada “difusa”, esa que pretende conseguir a medio plazo desgastar y debilitar al gobierno, trasladar su supuesta insensibilidad ante las propuestas que emanan de las minorías, poner de manifiesto su falta de voluntad política para satisfacer determinadas demandas ciudadanas.

Cuestión distinta se plantea ante el resquebrajamiento de la mayoría parlamentaria que apoya al gobierno o ante la evidencia de un gobierno minoritario sin apoyos. Estas dos circunstancias pueden hacer inviable la aprobación del presupuesto e, incluso, obligar al gobierno a retirar el proyecto de ley y anticipar las elecciones mediante la disolución de las cámaras. Por citar dos ejemplos, uno central y otro autonómico, tales situaciones acaecieron con el rechazo por el Congreso de los Diputados del proyecto de ley de presupuestos generales del Estado para 1996, y con el rechazo y posterior retirada del proyecto de ley de presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para los ejercicios de 1995-1996.

## VI. LOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PRESUPUESTARIO

Las consideraciones anteriores, que juegan como precondiciones y límites del actual entendimiento del papel del Parlamento en el sistema parlamentario de gobierno, resultan imprescindibles a la hora de concretar los instrumentos de que dispone la cámara para el control de presu-

puesto, so pena de realizar una lectura literal de las normas desprovista de toda conexión con la realidad subyacente a las mismas. Sin perder, por tanto, la perspectiva de estos condicionamientos reales, podemos ya abordar el variado arsenal de instrumentos de que dispone el Parlamento —valga decir, la oposición parlamentaria— para efectuar la tarea de control del presupuesto.

Sin embargo, con anterioridad quizás convenga efectuar unas someras precisiones sobre algunos de los instrumentos aptos para acometer dicha tarea. En efecto, tanto las peticiones de documentación presupuestaria como las preguntas y sesiones informativas para conocer la evolución de los ingresos y gastos son, de ordinario, instrumentos informativos para el control de la acción de gobierno. Así lo pone de manifiesto la práctica diaria. Y ello no queda desvirtuado por la constatación de que los procedimientos parlamentarios son, generalmente, multifuncionales y, por ende, la información presupuestaria obtenida podría, eventualmente, utilizarse para activar otros procedimientos o para, desde el conocimiento del Estado de gastos y de la evolución de los sectores económicos, abordar la tarea de redactar propuestas alternativas de actuación política o, incluso, elaborar un futuro programa electoral.

Y, aunque es más o menos usual en la literatura especializada otorgar la cualidad de instrumentos de control a ciertas técnicas o procedimientos específicos (solicitudes de documentación, preguntas, interpelaciones, sesiones informativas, comisiones de investigación y mociones de censura), lo cierto es que una observación más atenta de la práctica parlamentaria denota que

...no hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es simplemente una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad. Los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales, y el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia, a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria.<sup>18</sup>

Esta visión del control, entendido en un sentido amplio, tiene el inconveniente de su enfoque unidireccional, aunque goza de virtudes inne-

18 Rubio Llorente, F., *El control parlamentario*, p. 100.

gables desde el punto de vista del análisis práctico. Ello no nos impide comprender que, desde el plano teórico, la anterior generalización no ayuda a una adecuada sistematización de los conceptos doctrinales ni es clarificadora para delimitar la naturaleza de cada uno de los procedimientos parlamentarios ni, en sentido técnico, puede calificarse de actividad de control del Parlamento cosas tan dispares como preguntas, enmiendas a textos legislativos o la propia aprobación del presupuesto.<sup>19</sup> Sin embargo, lo cierto es que la afirmación de Rubio Llorente bien podría sostenerse desde la observancia del funcionamiento real y cotidiano de la actividad de las cámaras.

Por todo ello, quizá resulte pertinente preguntarse por la naturaleza jurídica de la actividad de control, como paso previo a la descripción de los instrumentos de que el Parlamento dispone para el seguimiento de la aprobación y ejecución del presupuesto. Dicho en términos sumarios, existen dos posiciones al respecto: la más “clásica”, considera indisolublemente vinculada la evaluación de la actividad gubernamental con la exigencia de responsabilidad,<sup>20</sup> y otra, más “innovadora”, separa control y responsabilidad.<sup>21</sup> Nuestra posición se incardina en la segunda de las manifestaciones expresadas. De ahí que, por cuanto no toda actividad de control desemboca, inexorablemente, en la exigencia de responsabilidad, podamos expresar nuestras dudas acerca de la utilidad práctica de separar el concepto de control, por un lado, y el de información o inspección, por otro. Y ello porque las actividades que ambos procedimientos desenvuelven terminan centrándose en un examen, evaluación, debate y crítica de la acción gubernamental.

Vistas así las cosas, es evidente que la actividad informativa es un paso previo e imprescindible para el posterior ejercicio del control, pues aunque aquélla pueda agotarse en sí misma, lo usual es que sobre los datos obtenidos se realice una actividad de valoración y juicio de carácter crítico. En tal sentido es conveniente precisar que los actos de control parlamentario no proceden sólo —ni siquiera, principalmente— de las cámaras y de sus órganos, sino sobre todo de los parlamentarios y de los grupos parlamentarios en que se integran. Y ello porque el carácter re-

19 Manzella, A., *Il Parlamento*, Bolonia, Il Mulino, 1977, p. 355.

20 Por ejemplo, Santaolalla, F., *Derecho parlamentario español*, Madrid, Editora Nacional, 1984

21 Es la tesis de García Morillo, J., *El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español*, Madrid, Tecnos, 1985.

presentativo no sólo se predica del órgano sino también de sus miembros individualmente considerados (artículo 67.2, CE), lo que explica que se confieran a éstos diversas posibilidades de actuación para el cumplimiento de sus funciones parlamentarias. Ello ha permitido que se pueda distinguir por la doctrina entre control *por* el Parlamento y control *en* el Parlamento.<sup>22</sup> Mientras que el primero se materializa en actos que expresan la voluntad de la cámara, el segundo se manifiesta a través de diversas actividades individuales de los sujetos parlamentarios (diputados y grupos) como medios de control de la minoría que pueden activarse, incluso, contra la voluntad de la mayoría (preguntas, interpelaciones, sesiones informativas, etcétera).

Dicho cuanto antecede, a efectos sistemáticos de una mejor comprensión de la materia que nos ocupa, distinguiremos entre actividad de control en origen (*ex ante*) y actividad de control en la fase de ejecución (*ex post*).

### 1. *La actividad de control en origen*

Una primera cuestión metodológica, aunque obvia, es preciso poner de manifiesto. Por cuanto nuestro trabajo se circunscribe al control de los presupuestos por el Parlamento, queda fuera del objeto de estudio el proceso que concluye en la formación del anteproyecto de ley que acaece en sede gubernamental. Nuestra tarea se contrae, por consiguiente, a cuanta actividad pueda considerarse de control a partir de la entrada del proyecto de ley de presupuestos en el Registro General de la Cámara.

Para considerar la actividad de control en el origen podríamos partir de la idea de que, tal como hemos expuesto anteriormente, no existen en rigor procedimientos parlamentarios de control, en el sentido de que el control es una perspectiva general desde la que puede contemplarse la actividad parlamentaria en su conjunto, según la conocida tesis de F. Rubio Llorente. Utilizando instrumentalmente esta opinión, que no es desde luego pacífica, la propia multifuncionalidad de los procedimientos parlamentarios nos llevaría a concluir que la actividad desarrollada en el seno del procedimiento legislativo, en orden a la aprobación de la ley de

<sup>22</sup> Aragón Reyes, M., *Gobierno y Cortes*, Madrid, Instituto de Estudios Económicos, 1994, pp. 24 y 25.

presupuestos, representa ya, en sí misma, una función de control que se manifiesta en diversas y sucesivas fases:

1) Una inicial actividad de control acaece de inmediato en el ejercicio de la función que el reglamento parlamentario atribuye a la mesa de la cámara en orden a la “calificación y admisión a trámite” de las iniciativas. En consecuencia, en este momento del procedimiento, que es cabecera y origen de todo caminar en el interior de la cámara, el máximo órgano de gobierno verificará el cumplimiento de los requisitos formales del texto remitido, tanto los generales, aplicables a cualquier proyecto de ley (que haya sido aprobado por el Consejo de Ministros y que vayan acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos, en los términos establecidos por el artículo 88, CE), como los especiales, previstos en los artículos 134 y 135 CE y 48 y siguientes del Real Decreto Legislativo 1091/1.988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General Presupuestaria (en adelante LGP) como son: anualidad, documentos que lo integran, contenido, etcétera.

Admitido a trámite el proyecto de ley, la mesa le procurará la preferencia general en la tramitación de que goza respecto de los demás trabajos de la cámara (artículo 133.2, RCD), lo que no es sino una manifestación de la importancia del texto cuyo contenido es nada menos que la expresión cifrada, conjunta y sistemática de la política económica del gobierno para una anualidad. Ello conecta con las previsiones constitucionales de que el proyecto de ley de presupuestos deba presentarse por el gobierno ante el Congreso al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior y con la previsión de la prórroga automática de los presupuestos anteriores si los nuevos no se aprobasen antes del primer día del ejercicio económico correspondiente (artículos 134.3 y 40., CE, en relación con el artículo 55, LGP).

2) Hace algunos años, señalaba Carl J. Friedrich que “hay un campo determinado de la actividad parlamentaria en que se suele reconocer generalmente el valor del sistema de comité; es el terreno del control financiero y, específicamente, más aún del presupuestario”.<sup>23</sup> Además, Friedrich se refería a cómo en Estados Unidos, en Gran Bretaña o en Francia el control de una partida presupuestaria derivaba, generalmente,

<sup>23</sup> Friedrich, C. J., *Gobierno constitucional y democracia*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, t. II, p. 176.

en un debate de política general en un comité concreto. La experiencia española, tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, se mueve en idéntico sentido, sobre todo desde que se ha instaurado el uso parlamentario de que la Comisión de Presupuestos la presida un distinguido miembro del primer partido de la oposición.

De esta manera, en nuestro actual derecho parlamentario la práctica ha acuñado una costumbre cuya manifestación más genuina se mueve también en la órbita del control. Se trata de una serie de “comparecencias” de los titulares de los distintos departamentos ministeriales y de altos cargos de la administración ante la comisión correspondiente. Estas sesiones se programan por la Mesa junto al calendario general de tramitación del proyecto de ley, y la experiencia enseña que las mismas sirven para que los grupos parlamentarios de la oposición cuestionen los programas económicos que se les presentan y el contenido político de la acción de gobierno que de los mismos se deriva. A este respecto cobra importancia, a modo de opiniones autorizadas para los diputados, la presencia, ante la comisión, de los representantes de los agentes económicos y sociales, que obviamente tienen bastante que decir al respecto en aras de un posterior diálogo social.

3) Un tercer momento de la actividad de control se manifiesta en el trámite de presentación y defensa de las “enmiendas” formuladas. La tramitación del presupuesto en la cámara, particularmente en las fases de examen y enmienda, son expresivas del pluralismo político que acoge nuestra Constitución como valor superior del ordenamiento jurídico (artículo 1.1, CE). El sistema de producción de normas legales, incluida la ley de presupuestos, es en nuestros días, primordialmente, una instancia de integración de voluntades, de alternativas diversas, de propuesta, participación y negociación para incidir en el programa económico que pretende aplicar el gobierno. Pero también de control y crítica de quien tiene constitucionalmente conferida la responsabilidad de gobernar. No puede atribuirse otro significado al amplio número de propuestas de enmienda que este tipo de proyecto de ley suele recibir, por más que un problema distinto sea la mayor o menor permeabilidad de la mayoría a la hora de incorporar dichas enmiendas, situación que viene afectada, generalmente, por la correlación de fuerzas existente en cada momento en la cámara.

Pero es en este momento del procedimiento donde empieza a manifestarse el desequilibrio de poderes a favor del gobierno. No se trata sólo de que el Poder Ejecutivo, como hemos dicho, ostente el mono-

polio en la elaboración y presentación del proyecto de ley de presupuesto, por lo que sólo es susceptible de enmienda de totalidad en la que se solicite la devolución. Se trata, también, de que, una vez fijadas las cuantías globales de los estados de los presupuestos en el debate de totalidad, las enmiendas parciales que supongan aumento de créditos en algún concepto sólo podrán ser admitidas a trámite si proponen una baja de igual cuantía en la misma sección. Todo ello en aras de no alterar el equilibrio presupuestario, pues si éste peligra a través de enmiendas que supongan minoración de ingresos, dichas enmiendas sólo pueden admitirse si el gobierno otorga la conformidad para su tramitación.

4) Debemos también mencionar como mecanismos de control parlamentario en el origen, los “compromisos” que el gobierno haya adquirido con “reflejo presupuestario” para el ejercicio siguiente, siempre que éstos sean consecuencia de iniciativas parlamentarias que habitualmente se mueven en la órbita de la información y del control: mociones, interpelaciones, preguntas y solicitudes de información. Así, puede perfectamente suceder que en una moción subsiguiente a una interpelación un ministro comprometa una determinada inversión que, respaldada también por su propio grupo parlamentario, sea finalmente asumida por el gobierno para el posterior ejercicio presupuestario. En el ejemplo reseñado, como consecuencia de una actividad genuina de control (la interpelación) se ha producido una iniciativa de impulso y dirección política (la moción), que no obliga jurídicamente al gobierno, pero cuyo incumplimiento puede poner en tela de juicio su credibilidad política. De ahí, la pertinencia de su cumplimiento y de su inclusión en el proyecto de ley de presupuestos.

5) Una limitación adicional trae causa de la letra de la propia Constitución y es norma de aceptación común en el derecho comparado. En concreto, el artículo 134.7 establece que: “La Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea”. Se trata, como puede apreciarse, de una prohibición general de crear nuevos tributos sin que estén establecidos en una ley *ad hoc*, adecuadamente discutida y aprobada por la cámara, o nuevas cargas sin la necesaria cobertura de una ley que le preceda. La proscripción del carácter innovador de la Ley de Presupuestos previsto en este apartado 7 del artículo 134 CE parece querer hacer rebotar la vieja polémica del presupuesto entendido sólo como ley en sentido formal.

6) Por último, bien podría suceder que el Parlamento adoptase la medida más contundente posible con el gobierno, es decir, la de negarse a aprobar el proyecto de ley de presupuestos. Así como la aprobación del proyecto sometido a conocimiento de la cámara supone la conformidad de ésta con los objetivos políticos básicos contenidos en el documento, la negativa a la aprobación manifestaría un radical desacuerdo con los programas propuestos y las asignaciones consignadas. El “rechazo del presupuesto” por la cámara y sus posibles consecuencias ha sido objeto de un amplio tratamiento doctrinal. Así, en la iuspublicística italiana<sup>24</sup> se han debatido los efectos de la no aprobación por la cámara de los presupuestos, en la medida en que ninguna norma de supremo rango excluye esta posibilidad. En nuestro texto constitucional vigente, el rechazo del proyecto de ley de presupuestos no está vinculado a la permanencia o cese del gobierno. En efecto, el artículo 101. 1 CE establece que: “El Gobierno cesa tras la celebración de elecciones generales, en los casos de pérdida de la confianza parlamentaria previstos en la Constitución, o por dimisión o fallecimiento del Presidente”. Por tanto, un rechazo de los presupuestos no fuerza jurídicamente la dimisión del gobierno ni del mismo son predicables los efectos prácticos de una moción de censura.

Pero ello no significa que no pueda desencadenarse a partir de ese hecho una situación constitucional que desemboque en la dimisión del gobierno, con su presidente al frente, o en el planteamiento de una cuestión de confianza o, en último extremo, aconseje o imponga la propia disolución parlamentaria, dependiendo de la naturaleza política de la crisis. Para estas ocasiones la propia Constitución contempla la institución de la “prórroga presupuestaria”. En efecto, el artículo 134.4 establece con toda claridad que: “Si la ley de presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos”. Como bien se ha señalado por la doctrina, una previsión de este tipo significa, sencillamente, que “para la oposición se atenúa el costo político de no aprobar los presupuestos y para el gobierno disminuyen las exigencias de negociar”.<sup>25</sup> Por consiguiente, la responsabilidad de los actores políticos en presencia disminu-

<sup>24</sup> Por todos, Mortati, C., *Istituzioni de Diritto Pubblico*, Padova, Cedam, 1976, t. II, pp. 674 y 675; Pizzorusso, A., *Lecciones de derecho constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, t. I, p. 370.

<sup>25</sup> Valadés, Diego, *op. cit.*, nota 7, p. 287.

ye, lo que puede propender a una menor voluntad de negociación que facilite el rechazo del proyecto de ley al no paralizarse la prestación de los servicios en virtud de la prórroga del presupuesto anterior. Con todo, si el conflicto se dilata en el tiempo, sin solución aparente, más allá de los plazos establecidos para la prórroga del anterior, podría excepcionalmente admitirse el recurso al decreto-ley sólo para aprobar los créditos necesarios para adoptar las medidas de gobierno inaplazables o extremadamente urgentes.

Sin embargo, no sería constitucionalmente admisible una prórroga de la prórroga, pues, en tales condiciones, en nuestro sistema parlamentario de gobierno se impone con urgencia la disolución gubernamental de las cámaras a fin de que el pueblo recomponga una nueva mayoría capaz de afrontar con éxito la aprobación de unos nuevos presupuestos. La institución de la prórroga del presupuesto anterior, en suma, no es sino una nueva explicitación de la posición reforzada del gobierno en todo el ciclo presupuestario, pues pocas dudas ofrece que la posibilidad de acudir a la prórroga de los créditos aprobados en el ejercicio anterior priva al Parlamento de un arma de presión importantísima sobre el gobierno al permitir que éste sobreviva, gestionando durante un cierto tiempo, en contra de la expresa voluntad de la cámara.

## *2. La actividad de control en fase de ejecución*

Los estatutos de las diversas comunidades autónomas han sido más precisos a la hora de regular las atribuciones del Parlamento y del gobierno en el ciclo presupuestario. A pesar de ello, y aunque la Constitución expresamente no lo establezca, del juego combinado de los artículos 66.2 y 134.1 CE no puede deducirse sino que corresponde a las Cortes Generales el control de los presupuestos en la fase de ejecución, sin perjuicio de que para tal efecto se auxilie de un órgano técnico que no es otro que el Tribunal de Cuentas.

Descendiendo al plano de la legalidad ordinaria, el artículo 74 LGP establece que

Corresponde a los órganos constitucionales, a los Jefes de los Departamentos ministeriales y a los demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado aprobar los gastos propios de los Servicios a su cargo, salvo los casos reservados por la Ley

a la competencia del gobierno, así como autorizar su compromiso y liquidación, e interesar del Ministerio de Economía y Hacienda la ordenación de los correspondientes pagos.

Similares preceptos se contienen en las diversas leyes que regulan la hacienda pública de las respectivas comunidades autónomas. Aunque la Constitución guarde silencio al respecto (no así los estatutos de autonomía), podemos concluir, por tanto, que la ejecución y liquidación del presupuesto es una competencia del gobierno, cuyo control, mediato o inmediato, corresponde al Parlamento.

Resulta necesario precisar en este punto que el artículo 136 de la Constitución crea el Tribunal de Cuentas, que está definido como “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público”. El citado Tribunal depende directamente de las Cortes Generales y actúa por delegación de éstas en el examen y comprobación de la cuenta general del Estado. Sin perjuicio de su actividad jurisdiccional, el Tribunal de Cuentas remite a las Cortes Generales un informe anual en el que pone de manifiesto las responsabilidades e irregularidades que hubiese detectado en su actividad fiscalizadora. Y similares órganos, para los mismos efectos de control externo, han sido creados en las comunidades autónomas, en el marco de sus competencias y en colaboración y coordinación con el Tribunal de Cuentas cuya función fiscalizadora se extiende, en principio, a todo el territorio nacional y cuyo engarce institucional, delimitación competencial y armonización funcional con las figuras semejantes de carácter autonómico ha sido esclarecido por la jurisprudencia constitucional.<sup>26</sup>

Pero no forman parte del objeto de nuestro estudio la naturaleza y funcionamiento de los órganos de control externo del presupuesto, por más que éstos dependan de las propias instituciones parlamentarias. También en fase de ejecución y liquidación nuestro trabajo se contrae a detectar la actividad que acaece intramuros de la cámara. Debemos, pues, examinar qué acciones despliega el órgano parlamentario una vez aprobados y en vigor los presupuestos generales.

1) Una primera afirmación general está recogida en la propia Constitución, cuando taxativamente se ordena que el gobierno no puede contraer créditos si no está previamente autorizado por ley (artículo 135.1).

26 STC 187/1988, de 17 de octubre y STC 18/1991, de 31 de enero.

A partir de ahí, por cuanto el gobierno tiene constitucionalmente atribuida la dirección de la política económica, puede adoptar decisiones que impliquen un mayor gasto público o una reducción de las fuentes de financiación que precisa para obtener esos recursos. Por ello, una vez que han sido aprobados los presupuestos generales del Estado, también es la propia Constitución la que le habilita para presentar ante las Cortes proyectos de ley que impliquen aumento de gasto público o disminución de ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario. Este incremento en los programas de inversión pública o reducción de la presión fiscal, en su caso, son decisiones de pura oportunidad política que el gobierno adopta en ejercicio de competencias constitucionalmente atribuidas, y cuya aprobación obtendrá sin dificultad en el Parlamento de la mano de la mayoría que le apoya y respalda en la cámara.

2) Por las mismas razones antes apuntadas, el gobierno acometerá el ejercicio de la política económica anual, en principio, con los créditos que tiene aprobados en la ley de presupuestos. Pero nada impide que los sujetos que ostentan la titularidad de la iniciativa legislativa distintos al gobierno (en particular, los grupos parlamentarios de la oposición), presenten a lo largo de los períodos de sesiones del ejercicio presupuestario proposiciones de ley o enmiendas a textos legislativos que impliquen aumento de gastos o disminución de ingresos del presupuesto en vigor.

Si ello sucediera, el gobierno tiene la facultad constitucional de oponerse o, en su caso, otorgar la conformidad a la tramitación de los mismos. Todo ello, en consonancia con sus facultades constitucionales de dirección de la política interior y exterior, de la administración civil y militar y de la defensa del Estado (artículo 97, CE). La función de dirección política que ostenta el gobierno tiene como contrapartida que los poderes del Parlamento en materia presupuestaria están estrictamente tutelados. De ahí resulta una consecuencia lógica para el gobierno: si éste ha de ejecutar el presupuesto aprobado por el Parlamento, congruente resulta con dicha encomienda que goce de los pertinentes mecanismos de defensa ante presuntas intromisiones de la cámara. De esto resulta a favor del gobierno lo que algunos autores han llamado la potestad de “veto presupuestario”,<sup>27</sup> regulada en los artículos 134.6 CE; 111, 126.2 y 30. RCD. Se trata, a la postre, de mecanismos tendentes a evitar la

<sup>27</sup> García Morillo, J. y Pérez Tremps, P., “Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del «veto presupuestario»”, *Parlamento y Constitución*, Toledo, Cortes de Castilla-La Mancha, 1998, p. 18.

desviación presupuestaria, una vez que el gobierno ha obtenido del Parlamento la autorización para la ejecución de unas determinadas prioridades en materia de política económica. Por ello, las facultades del gobierno para oponerse a la admisión a trámite de una proposición de ley o de una enmienda que comporte aumento de créditos o disminución de ingresos no otorga al Ejecutivo un mero trámite de preceptiva consulta por la mesa, ya que ésta estaría obligada a evacuar sin que sus resultados fuesen vinculantes. Por el contrario, la Constitución y el RCD confieren al gobierno una auténtica capacidad de veto para bloquear la admisión de iniciativas que perturben la ejecución presupuestaria que tiene recomendada por la cámara.

3) Una tercera e inmediata actividad de control sobre la ejecución del presupuesto se efectúa a través de los mecanismos ordinarios de seguimiento y evolución de la política del gobierno, es decir, la presentación y tramitación de interpelaciones, preguntas (orales o escritas) y solicitudes de información. Las dos primeras permitirán conocer no sólo los datos y cifras de la ejecución sino también las intenciones, preocupaciones, dificultades o facilidades que el gobierno y la administración han encontrado para ejecutar una determinada partida presupuestaria; las solicitudes de información por escrito facilitarán, en cambio, el acceso a datos, informes o documentos en poder de las administraciones públicas, sin que de ordinario incluyan valoración política alguna sobre el estado de los créditos en la contestación que remite el gobierno. En este mismo apartado habría que incluir las comparecencias en sesiones informativas, generalmente ante la comisión correspondiente por razón de la materia, de los titulares de los distintos departamentos a los mismos fines anteriormente citados. Valga como ejemplo, a tal respecto, la previsión establecida en el artículo 10.3 de la Ley 21/1993, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, cuando prescribe que “El Gobierno comunicará trimestralmente a las Comisiones de Presupuestos del Congreso y del Senado las operaciones de ejecución del Presupuesto del Estado realizadas en dicho periodo de tiempo, a los efectos de acreditar el cumplimiento de la obligación prevista...”.

4) En cuarto lugar, hay que consignar que la Ley General Presupuestaria somete a aprobación previa del Parlamento determinadas autorizaciones para efectuar ciertas operaciones especialmente cualificadas. Así, por ejemplo:

El establecimiento —si no figuraren en los presupuestos generales del Estado— y, en todo caso, la modificación del “crédito de acción coyuntural” precisa de la remisión a las Cortes Generales de un proyecto de ley y de una memoria explicativa, a fin de que por las cámaras se autoricen y concreten las inversiones a realizar. Igualmente, el gobierno deberá dar cuenta anualmente a las Cortes Generales de la aplicación del crédito de acción coyuntural (artículo 57, LGP).

Salvo que la ley lo autorice de modo expreso, los “derechos” liquidados y las “obligaciones” establecidas se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, estando prohibido atender obligaciones mediante minорación de los derechos a liquidar o ya ingresados.

Cuando no exista en el presupuesto crédito o éste sea insuficiente y no ampliable y el gobierno deba acometer algún gasto que no admite demora, se remitirá un proyecto de ley a las Cortes, de “concesión de un crédito extraordinario” o, en su caso, de un “suplemento de crédito” en el que quede claramente especificado el objeto de financiación que implica ese mayor gasto público. El gobierno dará trimestralmente cuenta a las Cortes de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito concedidos, con al menos el mismo detalle que contuviera el presupuesto (artículo 64, LGP).

El gobierno precisa de autorización legal para emitir “deuda pública” (artículo 135.1, CE). En consecuencia, la utilización de este instrumento, tanto por el Estado como por los organismos autónomos, requerirá autorización previa del Parlamento mediante ley que señalará el importe máximo autorizado (artículo 101.2, LGP). El pago de intereses y capital de la misma deberán estar incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser enmendados o modificados siempre que se ajusten a su ley de creación (artículo 135.2, CE).

El gobierno debe comunicar, con carácter trimestral, a las comisiones de presupuestos del Congreso y del Senado el saldo detallado en la cuenta de las “operaciones del tesoro” que supongan instrumentos de financiación a plazo inferior a un año (emisiones de letras del tesoro, líneas de crédito especiales, etcétera).

En general, similares controles parlamentarios se contienen en las leyes que regulan la hacienda pública de las distintas comunidades autónomas, en el marco de sus propias competencias y con las especificaciones que las mismas han introducido. Pero, enseguida, hay que añadir que estas restricciones y controles, con ser muy importantes, no son asfixiantes

para la administración, pues la propia Ley General Presupuestaria (o las distintas leyes de hacienda pública de las comunidades autónomas) habilitan al gobierno para efectuar “modificaciones presupuestarias” mediante transferencias de créditos y “generaciones”, “incorporaciones” y “ampliaciones” de crédito (artículos 67 y 68, LGP), siempre, naturalmente, en los supuestos y con los requisitos previstos en la legislación presupuestaria. De todas estas operaciones y de otras que el gobierno adopte (por ejemplo, concesión de avales, subvenciones, emisión de deuda pública, etcétera) se da cuenta periódicamente a la comisión de hacienda correspondiente. A ella se remite la pertinente documentación al efecto, produciéndose la inclusión en el orden del día de la comisión y el subsiguiente debate, en su caso.

Por aludir, en concreto, a la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados, desde la V Legislatura, auspiciado por la presidencia de la misma se adoptó un acuerdo político por el que el gobierno se comprometía a suministrar periódicamente amplia documentación e información en materia de ejecución presupuestaria. A salvo las correspondientes prescripciones de la Ley General Presupuestaria, debe precisarse que el mencionado acuerdo obedece a una suerte de convención parlamentaria que obliga en tanto las partes que la suscriben se sientan vinculadas por la misma. No nos consta, por lo demás, que hasta la fecha se haya dictado una resolución de la Presidencia del Congreso en orden a regular el contenido, debate y forma de esta información.

Resulta evidente, por lo demás, que de todo el arsenal de comparecencias parlamentarias y de documentación de diverso tipo, aportada a los miembros de la comisión de presupuestos en materia de ejecución presupuestaria, surgen a su vez nuevas iniciativas parlamentarias en un efecto de retroalimentación indudable. Y ello porque la actividad informativa es un paso previo y necesario para una adecuada actividad de control, pues aunque aquélla pueda agotarse en sí misma, lo usual es que sobre la información recibida se realice una actividad de valoración y apreciación, un juicio de carácter crítico que provendrá, lógicamente, de los diputados y grupos que integran la oposición parlamentaria.

5) Un tratamiento especial merecen los créditos destinados a ciertas operaciones en materia de seguridad interior y exterior, donde han cobrado celebridad los llamados “fondos reservados”. Se trata de partidas presupuestarias destinadas a obligaciones financieras cuyo conocimiento público podría poner en peligro aspectos relevantes relacionados con la

seguridad y defensa nacional. Regulados en la Orden Ministerial de 1 de marzo de 1985, sobre elaboración de los presupuestos generales del Estado para 1986, y por resolución de la Dirección General de Presupuestos, de 15 de marzo de 1985, han sido centro de polémica y controversia parlamentaria y judicial. La discusión sobre la razón de su existencia y el control de su destino ha provocado interminables debates parlamentarios y ríos de tinta en los medios de comunicación.

Estos gastos tuvieron inicialmente su apoyo legal en la Ley 9/1968, de 5 de abril, modificada por la Ley 48/1978, de 7 de octubre, de Secretos Oficiales (LSO), donde se establece el criterio general de que la actividad de los órganos del Estado está sujeta al principio de publicidad, con excepción de los casos en que la materia sea declarada “claseficada” por razón de la naturaleza de la misma. En virtud de dicha Ley, podían ser declaradas “materias clasificadas” los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por persona no autorizada pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado (artículo 2o.). Y los efectos de la mencionada “declaración” se establecían en el artículo 13:

Las actividades reservadas por declaración de Ley y las “materias clasificadas” no podrán ser comunicadas, difundidas ni publicadas, ni utilizar su contenido fuera de los límites establecidos por la Ley. El incumplimiento de esta limitación será sancionado, si procediere, conforme a las Leyes penales y por vía disciplinaria, en su caso, considerándose en este último supuesto la infracción como muy grave.

Sin embargo, el artículo 10.2 de la LSO levanta la limitación para el Congreso y el Senado, estableciendo “que tendrán siempre acceso a cuanta información reclamen, en la forma que determinen los respectivos Reglamentos y, en su caso, en sesiones secretas”. En cumplimiento de esta previsión legal se dictó la Resolución de la presidencia sobre acceso por el Congreso de los Diputados a materias clasificadas, de 18 de diciembre de 1986, modificada por otra de acceso a secretos oficiales, de 2 de junio de 1992. En ella se establecía que sólo los grupos parlamentarios que representen, al menos, la cuarta parte de la cámara pueden recabar por conducto de la presidencia, información sobre materias clasificadas. El gobierno posibilitaría el acceso a la información dependiendo del nivel de clasificación: si la materia se declaraba “secreta” accedería a la mis-

ma un diputado por cada grupo parlamentario, de los constituidos con arreglo a lo previsto en el artículo 23.1 RCD y elegidos por el pleno por mayoría de tres quintos; si la clasificación era sólo “reservada” podían acceder a la misma todos los portavoces de los grupos parlamentarios, incluidos los de la comisión correspondiente; si el nivel de clasificación, en fin, era “supersecreto”, accedería a la misma, exclusivamente, el presidente del Congreso de los Diputados o el de la comisión correspondiente.

Así las cosas, y por lo que aquí nos ocupa —que son los créditos destinados a “gastos reservados”—, el artículo 1.2 de la LSO establecía que “tendrán carácter secreto, sin necesidad de previa clasificación, las materias así declaradas por Ley”, en este caso, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio correspondiente. Su polémico control, por lo demás, hubiera sido posible a través de la vía establecida en la resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados citada. A fin de evitar las controversias de todo tipo y la crítica política que de la falta de control sobre los mismos había existido, las Cortes Generales aprobaron la Ley 11/1995, de 11 de junio, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados, cuyo artículo 1o. definía qué debía entenderse por tales: “Tienen la consideración de fondos reservados los que se consignen como tales en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado y que se destinen a sufragar los gastos que se estimen necesarios para la seguridad y defensa del Estado”. Dichos gastos se caracterizan por la prohibición de publicidad y por su clasificación de “secreto” en los términos ya citados de la LSO vigente (artículo 3o.). Sólo tres ministerios podrán disponer de ellos (exteriores, interior y defensa) y sus titulares deberán dar cuenta periódica de su utilización al presidente del gobierno (artículo 4o.). Por lo que se refiere a su control parlamentario, se crea una comisión *ad hoc*, presidida por el presidente del Congreso e integrada por los diputados que, de conformidad con la resolución de la Presidencia del Congreso ya citada, tengan acceso a los “secretos oficiales” (artículo 7o.). Ante ella, y con carácter semestral, deberán los titulares de los departamentos aludidos informar sobre el uso de dichos fondos. Las sesiones tendrán carácter secreto y los diputados están obligados a no divulgar el contenido de las mismas, en los términos del artículo 16 RCD (artículos 7.2 y 3o.).

La ley arbitra un procedimiento especial de justificación de estos créditos y las modificaciones presupuestarias que supongan aumento de los

mismos sólo podrán ser aprobadas por las Cortes Generales, previo informe de la comisión *ad hoc* (artículos 2o., 5o. y 6o.). Las autoridades que dispongan, en fin, de este tipo de fondos deberán realizar ante el presidente del Congreso una declaración especial sobre su situación patrimonial, que sólo podrá ser conocida por los miembros de la Comisión mencionada (disposición adicional y única). Por último, preciso resulta recordar en este punto que los créditos destinados a “gastos reservados” tendrán, en todo caso, carácter vinculante, con el nivel de desagregación con que aparezcan en los estados de gastos (artículo 59.3, LGP).

6) Cabe mencionar un último y específico instrumento, apenas incorporado a nuestro ordenamiento parlamentario, en relación con la materia que venimos estudiando. Se trata de la denominada “oficina de control presupuestario”, existente en otras instituciones extranjeras, y que siguiendo la estela de la potente *Congressional Budget Office* norteamericana funciona también con razonable éxito en Italia. Sin embargo, no es posible desconocer que la inserción de la primera en un régimen presidencialista de división de poderes otorga al Congreso norteamericano (y, por su conducto, a la oficina de control presupuestario de Estados Unidos) un poder parlamentario en la materia del que no dispone una institución similar enmarcada en un sistema parlamentario (como es el caso italiano), donde el gobierno cobra un mayor protagonismo en la elaboración y aprobación del presupuesto.

Pues bien, en los últimos años esta institución, desde luego que laboriosamente, empieza a abrirse camino en el derecho parlamentario español. Inexistente por ahora en el Congreso de los Diputados, donde se intentó introducir por la inadecuada vía de enmienda a la Ley de Presupuestos (devenida con posterioridad, disposición adicional 20a. de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990), la implantación de esta oficina que se creaba en el seno de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, quedó diferida a su regulación, hasta la fecha, en la tantas veces fallida reforma del RCD.

A esta institución de control se encomendaba la tarea de asesorar técnicamente a los órganos de las cámaras así como informar debidamente a los parlamentarios sobre la ejecución presupuestaria y sobre la actividad legislativa con repercusión en los ingresos y gastos públicos.

Pero al margen de la —hasta ahora— fallida institucionalización en el ámbito de las Cortes Generales, la “oficina de control presupuestario” se ha conseguido implantar en el ámbito de ciertas comunidades

autónomas, en algunas plenamente en funcionamiento y en otras en fase de estudio y programación, debiendo mencionarse al respecto la “oficina de control presupuestario” existente en el Parlamento de Andalucía desde abril de 1995, por ser la primera que se implantó en el ordenamiento parlamentario español.