

LAS LIMITACIONES A LA INICIATIVA LEGISLATIVA FINANCIERA EN LA CONSTITUCION ESPAÑOLA

POR

PABLO J. PEREZ JIMENEZ

Letrado de las Cortes

Profesor de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

SUMARIO

I. EVOLUCIÓN DE LA COMPETENCIA FINANCIERA DE LAS CÁMARAS.—II. EL PROYECTO DE CONSTITUCIÓN: 1. *El Anteproyecto*. 2. *La tramitación parlamentaria*.—III. LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON REPERCUSIONES FINANCIERAS EN LA CONSTITUCIÓN: 1. *La iniciativa gubernamental*. 2. *La iniciativa parlamentaria*. 3. *Iniciativas legislativas especiales*: a) En el Senado; b) La iniciativa para la reforma constitucional; c) Proposiciones de Ley de las Asambleas de las Comunidades Autónomas; d) La iniciativa legislativa popular en materia financiera; e) La iniciativa indirecta por vía de enmienda. 4. *Iniciativas financieras no legislativas*.—IV. EL ÁMBITO MATERIAL DEL ART. 134.6: 1. *La limitación del derecho de enmienda a los Presupuestos*. 2. *El contenido de las proposiciones o enmiendas: aumento de créditos y disminución de ingresos presupuestarios*.—V. LA CONFORMIDAD DEL GOBIERNO: 1. *El consentimiento gubernamental en Derecho comparado*. 2. *Naturaleza de la conformidad del Gobierno en España*. 3. *Procedimientos parlamentarios para la prestación de la conformidad*. 4. *Efectos de la no conformidad*. 5. *Conflictos entre el Gobierno y las Cámaras*.—REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. EVOLUCION DE LA COMPETENCIA FINANCIERA DE LAS CAMARAS

La práctica totalidad de las Constituciones de mediados de este siglo incorporan de modo expreso alguna limitación a las iniciativas legislativas de las Cámaras en materia financiera. Es éste un rasgo distintivo en el reparto de funciones de los regímenes parlamentarios actuales, incorporado a los textos constitucionales del período de entreguerras como uno de los instrumentos del parlamentarismo racionalizado. Pero hasta su aparición en las normas constitucionales, el proceso histórico de conformación de la iniciativa financiera de las Cámaras ha tenido un largo recorrido. Arrancando de las prácticas parlamentarias, se recogen como reglas escritas a comienzos del siglo XVIII los principios básicos que van a informar las competencias financieras del Parlamento inglés. De acuerdo con Campion (1947), el sistema se basa en una di-

visión de funciones según las cuales las Cámaras aprueban y controlan y el ejecutivo inicia y ordena los detalles de la legislación financiera.

A mediados del siglo pasado, el monopolio de la iniciativa financiera en la Cámara británica se justificaba por Walter Bagehot (1974, pág. 122), en su célebre obra, del siguiente modo: «El ministerio (el ejecutivo) es, por así decirlo, el único trabajador en activo de la familia política, y tiene que sufragar el coste de la filantropía y los honores del mismo modo que el cabeza de familia tiene que pagar las caridades de su esposa y los tocados de sus hijas.» Dejando al margen los términos de la comparación, lo cierto es que al menos hasta bien entrado este siglo la justificación de las limitaciones a las iniciativas legislativas de los parlamentarios se articulaba en torno a esas ideas. El Gobierno es el único que puede poner freno a las pretensiones desmedidas de gasto de los parlamentarios; la iniciativa legislativa financiera era la causa de la desorganización financiera, decía Stourm a fines del siglo pasado. Leroy-Bolieu tachaba de «simple prodigalidad» las pretensiones de los representantes populares de satisfacer con cargo al presupuesto público las demandas de sus clientelas políticas. Gastón Jèze sería todavía más duro: «Las Asambleas son derrochadoras, incompetentes, irresponsables. La iniciativa de los gastos debe reservarse al Gobierno»; los Parlamentos no se han inventado, decía, para gastar más, sino para controlar el gasto. Es verdad que estos duros juicios se emitían a fines del siglo pasado en Francia, donde las dificultades para poner freno a las iniciativas parlamentarias eran considerables. Con todo, las causas del declive financiero de los Parlamentos no son sólo las actitudes demagógicas de sus componentes. Ciertamente, la ampliación del sufragio forzó a los representantes populares a congraciarse con sus electores; el mejor medio para ello era (y sigue siendo) una disposición generosa hacia el erario público en favor de los mismos. Ahora bien: en los momentos actuales, las causas del declive de las competencias financieras de los Parlamentos no pueden verse sólo en el comportamiento de sus miembros; incluso este aspecto ha cambiado sustancialmente. Así, Pierre Lalumière sitúa esta evolución en causas de orden técnico —el aumento de la dimensión y la complejidad de los asuntos financieros— y de orden político —el temor de los parlamentarios a adoptar medidas financieras poco populares—. Intimamente unidas a ellas hay que situar la necesidad de que el Gobierno controle la política presupuestaria y la gestión financiera del sector público, para lo cual ha de estar a cubierto de las iniciativas de los parlamentarios que puedan perturbar los objetivos previstos.

Las limitaciones a la iniciativa parlamentaria no se incorporan, sin embargo, como uno de los elementos del régimen parlamentario cuando se importa desde Gran Bretaña a las otras Constituciones europeas. Sería vano tratar de encontrar limitaciones constitucionales durante el siglo XIX en el continente europeo. Aparecen inicialmente en las normas reglamentarias de las Cámaras desde finales del siglo pasado (así, la resolución Roubier-Barthelot en Francia, 1900), pero no aparecerán constitucionalizadas hasta el período de interguerras. Aun así, hay que señalar que la normativa de esta época dista mucho de tener el grado de precisión que las Constituciones posteriores han fijado; en principio, la limitación constitucional se refiere casi siempre a la posibilidad de aumentar por vía de enmienda los créditos que figuran en los presupuestos, cuya inicia-

tiva corresponde exclusivamente al Gobierno. Sin embargo, nada dicen estas Constituciones de la reducción de la iniciativa financiera de los Parlamentos mediante la presentación de leyes que comportaran aumentos de gastos, y en el caso de que se establezca algún requisito, éste ha de cumplirse siempre en el seno de las Cámaras (por ejemplo, acuerdos con mayorías reforzadas) y sin que la intervención del Gobierno sea decisiva en último extremo.

Así, el artículo 85 de la Constitución de Weimar establecía que el Reichstag no podía aumentar los gastos del proyecto de presupuesto o crear otros nuevos sin el consentimiento del Reichsrat. El control de las enmiendas al presupuesto quedaba, por tanto, fuera del Gobierno, confiándose a la Cámara Alta, con lo que en principio quedaba en el seno del propio Parlamento; pero incluso las previsiones constitucionales permitían el predominio de la Cámara Baja, ya que el consentimiento del Reichsrat para elevar los créditos estaba sometido a los mecanismos de solución de conflictos entre ambas Cámaras, que aseguraban la primacía del Reichstag al rechazar por mayoría de dos tercios los vetos del Reichsrat (salvo la convocatoria de un referéndum por el presidente del Reich para dirimir el conflicto entre ambas Cámaras).

El otro texto constitucional más importante del período, sin duda la Constitución española de 1931, tampoco concedía al Gobierno poderes para oponerse a la iniciativa financiera de las Cámaras; su artículo 108 iba mucho más, como veremos, en la línea de establecer autolimitaciones internas a las Cámaras que en la de conceder poderes al Gobierno para asegurar el equilibrio financiero. Aparte de estas dos Constituciones, merecen ser citadas algunas otras normas, como el artículo 113 de la Constitución del Reino Servio, Croata y Esloveno; el artículo 66 de la Constitución de la República de Prusia, en el que se formula que todo acuerdo del Landtag —Cámara de la República— que acuerde gastos ha de indicar los ingresos con los que se cubrirán, y el artículo 81 de la Constitución de la República de Baviera, que faculta al Gobierno para pedir una nueva deliberación al Landtag sobre aquellos acuerdos que den lugar a un aumento de gastos, acuerdos que eran confirmados por la Cámara por mayoría de dos tercios. Las normas de estas Constituciones de Repúblicas federadas han sido a la postre mucho más influyentes que los grandes textos constitucionales del período, ya que las Constituciones de la segunda posguerra mundial no han seguido en ningún caso ni el esquema de Weimar (consentimiento de la Cámara Alta) ni el de la Constitución española (enmiendas aumentando el presupuesto avaladas por la décima parte de la Cámara y aprobadas por mayoría absoluta); por el contrario, la técnica de la Constitución bávara aparece en la Ley Fundamental de Bonn, y el ejercicio de la iniciativa financiera por el Parlamento de forma constructiva (aumento de gastos especificando los ingresos para cubrirlos) de la Constitución prusiana aparece en otras, como sucede con la italiana.

A partir de estos precedentes, el ciclo constitucional que se inicia después de la Segunda Guerra Mundial recoge de modo decidido y unánime una general restricción en las competencias financieras de los Parlamentos, sometiendo por regla general al consentimiento del ejecutivo las propuestas de las Cámaras que originan mayores gastos o menores ingresos.

En el Derecho parlamentario histórico español, la primera norma espe-

cífica aparece por un acuerdo de 27 de febrero de 1883, en virtud del cual los Proyectos de Ley de Créditos Extraordinarios y Suplemento de Crédito debían ser dictaminados por la Comisión de Presupuestos. Pero, con más exactitud, las limitaciones no aparecen hasta los Reglamentos del Congreso y del Senado de 1918. El del Congreso precisaba que no podría ser leída ni tomada en consideración ninguna enmienda o adición a proyectos de Ley, cualquiera que fuera su clase, que implicara aumento de sueldos o indemnización o creación de servicios. Cuando una proposición de Ley envuelva aumentos de los expresados, continuaba el artículo 120, su lectura será comunicada por la Mesa al Gobierno, para que éste acuerde su conformidad o disconformidad en el plazo de diez días. Asimismo, el artículo 115 del Reglamento del Senado de 1918 contenía un precepto muy similar. La Constitución de 1931 limitaba en su artículo 108 el derecho de enmienda al proyecto de presupuestos: los aumentos de créditos sólo podían tramitarse suscritos por la décima parte de los diputados y para su aprobación se requería la mayoría absoluta del Congreso. Este mismo número de firmas exigía el artículo 68 del Reglamento de 1934 para las proposiciones de Ley que llevaran consigo aumento de gastos o disminución de ingresos. Comentando la Constitución de 1931, Pérez Serrano (1932, página 310) afirmaba que, dado lo difícil que resultaría reunir la cifra de votos (mayoría absoluta del Congreso), la iniciativa para realizar gastos quedaba virtualmente en manos del Gobierno.

II. EL PROYECTO DE CONSTITUCION

1. *El Anteproyecto*

Mucho debían confiar los redactores del Anteproyecto de Constitución en las excelencias de la fórmula utilizada por la Ley Orgánica del Estado cuando transcribieron, sin más, uno de sus artículos para regular en el futuro régimen constitucional el ejercicio de la iniciativa legislativa en materia financiera. Cuesta trabajo creer que la Ponencia constitucional no se inclinara por una redacción más próxima al constitucionalismo comparado y se aferrara, por el contrario, a reproducir casi literalmente un precepto que nunca tuvo verdadera operatividad, razón por la cual no se llegaron a poner de manifiesto sus problemas técnicos e incluso de redacción.

Debe insistirse, no obstante, que lo que aquí se cuestiona, en la versión que ofreció la Ponencia constitucional —con bastantes retoques, la finalmente aprobada—, no es tanto la técnica de someter a la autorización del Gobierno las iniciativas financieras de los parlamentarios cuanto los términos concretos en que esta autorización venía envuelta. Para ser más exactos, ninguna necesidad había de reproducir lo que la Ley Orgánica decía, especialmente toda la primera parte del artículo, donde se condicionaba la presentación de proyectos de Ley generadores de mayores gastos o reductores de ingresos a la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado. Como veremos, esta parte se desglosó en el Senado, pasando a ser un número independiente.

Resultaría tarea inútil tratar de descubrir los móviles que llevaron a los

ponentes a seguir tan apegados al lenguaje anterior. Todo lo que pueda decirse sobre este punto no pasa de ser mera especulación; el secreto que selló los trabajos del Anteproyecto no permite mucho más. Recientemente, Jorge de Esteban y Luis López Guerra (1980, pág. 42) han aludido a la *curiosa paradoja o anomalía* que significa la actitud de los redactores al tomar como referencia aquello de lo que se quería huir. Los autores aluden a la cercanía en el tiempo, a lo que denominan «pereza constituyente» y a la continuidad de la clase política del anterior régimen. Sea como quiera, lo cierto es que, salvo algunos artículos del título VI, regulador del poder judicial, que reproducen con absoluta fidelidad el contenido de la Ley Orgánica, no hay ningún otro en la Constitución que muestre mayor influencia.

Es posible que los redactores del Anteproyecto consideraran innecesario acudir a precedentes comparados cuando había en el Derecho español un ejemplo que parecía ajustarse a los textos constituyentes más recientes y cuya corrección técnica no se había puesto en duda. Era, por tanto, uno de los escasos preceptos aprovechables. Las cosas, sin embargo, no eran tan simples. En primer lugar, porque el propio artículo 54 de la Ley Orgánica no tenía ninguna virtualidad, ya que el Reglamento de las Cortes era la norma realmente operativa en la práctica legislativa; en segundo lugar, el artículo en cuestión tiene una redacción sumamente confusa, como más adelante veremos; por último, la diferencia de uno y otro régimen debería haber llevado a los ponentes a preocuparse por examinar con algo más de detenimiento si el texto de la Ley Orgánica iba a soportar el peso que sobre él había de recaer en un contexto democrático, en el que serían devueltos a las Cortes sus plenos poderes legislativos, dejando de ser aquel *instrumento de colaboración* a que aludía el viejo preámbulo, luego derogado en 1967, de la Ley Constitutiva de las Cortes.

Tal como estaba redactado, el artículo 54.II de la Ley Orgánica daba a entender lo siguiente: *a)* si por no aprobarse los presupuestos antes del día 1 del ejercicio económico (año natural) era necesario prorrogar los anteriores (art. 54.I), durante el período de prórroga ni siquiera el Gobierno podía presentar proyectos de Ley que implicaran aumento de gastos o disminución de ingresos; así se deduce de la frase con que se inicia ese número II: *Aprobados los Presupuestos...* Luego antes de aprobados no podrá; y la única posibilidad de que no estén aprobados es que se hayan prorrogado los del ejercicio anterior. *b)* Al decir que una vez aprobados los presupuestos *sólo* el Gobierno podrá presentar proyectos con aumento de gastos o disminución de ingresos, está cercenando la iniciativa parlamentaria cuando se produzca la aprobación; más exactamente, la está prohibiendo. Carece por ello de sentido que más adelante el propio artículo añadiera que las *proposiciones de Ley... que entrañen aumento de gasto o disminución de ingresos necesitarán la conformidad del Gobierno para su tramitación*. Al estar prohibida a las Cortes Orgánicas la iniciativa para proponer leyes con mayores gastos o menores ingresos, ya que ésta quedaba reservada, una vez aprobado el presupuesto, a *sólo* el Gobierno, carecía de sentido que éste tuviera que prestar su conformidad para tales proposiciones de Ley; de hecho, éstas eran «inconstitucionales». Sería un caso de inadmisibilidad similar al francés, en el que lo lógico sería el rechazo de la

proposición sin que fuera necesaria su toma en consideración, puesto que el único que detentaba la iniciativa legislativa después de aprobado el Presupuesto era el Gobierno¹. La conformidad gubernamental sólo tenía sentido tratándose de enmiendas, dado que esta forma de iniciativa parlamentaria no estaba expresamente prohibida. c) Las posibilidades interpretativas del precepto no se acaban aquí; cabe todavía pensar que la iniciativa legislativa por vía de proposiciones de Ley con mayores gastos (o menores ingresos) puede ejercerse durante el período de prórroga de los Presupuestos. En realidad, no se prohíbe expresamente esa posibilidad salvo al Gobierno: éste puede presentar proyectos de Ley con mayores gastos sólo después de aprobados los Presupuestos, pero nada dice el artículo de las proposiciones de Ley durante la prórroga. La lógica más elemental llevaría a defender esta interpretación. De acuerdo con ella, la iniciativa legislativa de los procuradores (vía Comisiones legislativas) estaba sujeta durante ese período a la conformidad del Gobierno; pero una vez aprobado el Presupuesto, la Ley Orgánica prohibía la iniciativa parlamentaria (salvo por vía de enmienda), reservándola al Gobierno.

Va de suyo que ni el análisis lógico y gramatical ni una interpretación jurídico-constitucional tenían mucho sentido en el marco de un régimen basado en el eufemismo de la «unidad de poder y coordinación de funciones». Las Cortes Orgánicas siguieron siendo siempre, aun después de desaparecer formalmente la expresión, por obra de la propia Ley Orgánica, un *instrumento de colaboración*, y como tales, más se asemejaban a una cámara de registro que a un órgano legislativo. Sin embargo, el análisis gramatical y lógico tiene en este caso indudable interés dada la inspiración que proporcionó a la Ponencia constitucional. Un punto adicional me interesa destacar. Me refiero a la precisión de la Ley Orgánica al decir que ... *toda proposición «de ley»... que entrañe aumento de gastos... necesitará la conformidad del Gobierno para su tramitación*. Es decir, la conformidad se refería expresamente a las proposiciones de Ley, dejando fuera a las proposiciones no de Ley, terminología de gran tradición en nuestro Derecho histórico parlamentario, aunque no se utilizó por los Reglamentos de las Cortes Orgánicas². Al no utilizarse esta expresión durante la vigencia de la Ley Orgánica, y dado el tenor literal de ésta, que se refería a las proposiciones de Ley, no había ningún problema interpretativo; éstos van a surgir con el actual texto constitucional, al haberse recuperado la terminología *proposiciones no de Ley* en los Reglamentos provisionales de las Cámaras y al haber empleado la Ponencia constitucional, tal como vamos a ver, el término genérico de *proposición*, sin especificar si es o no de Ley.

Dicho esto, pasemos al examen del texto propuesto por la Ponencia constitucional. En el artículo 124 del anteproyecto se regulaban los Presupuestos Generales del Estado en seis números, destacando en ellos sobre todo la forma en que se entendía el principio de universalidad, al referirlo a la totalidad del *sector público estatal*. Por lo demás, sus seis números seguían criterios muy convencionales: el Gobierno elabora y las Cortes enmiendan y aprueban;

¹ La iniciativa legislativa parlamentaria correspondía a las Comisiones legislativas (artículo 15.I Ley Constitutiva de las Cortes).

² Estos emplearon el término *moción* (arts. 106 y sigs. del Reglamento de 1971).

carácter anual; prórroga del presupuesto anterior si no se aprueba el de cada año antes de que éste comience; remisión al Congreso (sigue la regla habitual del bicameralismo de presentación del presupuesto en la Cámara Baja) tres meses antes de la expiración del anterior, etc. A los efectos que aquí interesan, debe destacarse el número 1, según el cual:

«Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, y a las Cortes su examen, enmienda y aprobación.»

Es decir, se establece la competencia de las Cortes para examinar, enmendar y aprobar los Presupuestos. Ahora bien, ¿enmendar sin limitaciones? Este número no dice otra cosa sino que las Cortes tienen funciones genéricas de enmienda; pero, evidentemente, el derecho de enmienda puede ejercerse con más condiciones y límites. Más adelante lo veremos; baste, por ahora, apuntar el problema.

En el número 5 proponían los ponentes la regulación del tema que nos ocupa; su parecido con el artículo 54.II de la Ley Orgánica era tan asombroso que sólo ligeros retoques terminológicos diferenciaban uno y otro:

«Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, únicamente el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos, y toda proposición o enmienda que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.»

Tres son las diferencias de este texto con su fuente inspiradora. En primer lugar, donde se decía *sólo el Gobierno* se pasa a decir *únicamente el Gobierno*. El cambio no parece sustancial; incluso, desde el punto de vista fonético, resultaba más fácil de pronunciar el original. En cualquier caso, ambos textos tratan de destacar que *sólo o únicamente* al Gobierno corresponde la iniciativa legislativa en materia de gastos; significa, pura y simplemente, que quedan excluidos los sujetos constitucionalmente titulares de la iniciativa legislativa, a excepción del Gobierno. En el esquema de las viejas Leyes Fundamentales esta exclusión tenía poca trascendencia jurídica. Sin embargo, la reproducción del precepto en el Anteproyecto comportaba consecuencias de mucho mayor alcance. Así, el artículo 80.I del mismo Anteproyecto de Constitución decía:

«La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno y a los diputados, bien directamente o bien a través de los grupos parlamentarios.»

De acuerdo con este artículo, los titulares constitucionales de la iniciativa eran el Gobierno, por una parte, y los diputados, por otra. Ahora bien: al decir el artículo 124.5 que, *Aprobados los presupuestos...*, «*únicamente*» el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público..., no sólo está excluyendo a los diputados de estas iniciativas parlamentarias que impliquen mayores gastos (o menores ingresos), sino que reserva

su titularidad (*únicamente el Gobierno podrá*) al órgano del ejecutivo. En resumen, los diputados sólo eran titulares de iniciativa legislativa con repercusiones financieras gravosas para la Hacienda durante el período de prórroga de un presupuesto, antes de aprobado el del ejercicio económico en curso; después de aprobado dejaban de ser titulares de la misma.

La segunda diferencia se descubre en el empleo del singular en la frase ... *el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público...*, mientras que la Ley Orgánica empleaba el plural *que impliquen aumento de los gastos públicos*. Que esto fuera una mera modificación de estilo o un deseo de introducir una regulación diferente —o un simple desliz de transcripción— es algo que sólo los redactores pueden saber.

La tercera variación del texto del Anteproyecto es de un alcance mayor que el estilístico. Me refiero a la antes aludida referencia genérica de la Ponencia a las proposiciones sin especificar si son o no de Ley. El problema es sin duda más de orden académico que real, pero no por ello deja de tener interés. Caben aquí dos posturas interpretativas: la primera, que este número se está refiriendo al ejercicio de la iniciativa legislativa financiera, y por ello quedan descartadas de su aplicación las proposiciones no de Ley al no ser una iniciativa legislativa; la segunda puede basarse en que una proposición no de Ley tiene fuerza política, ya que no jurídica, quedando obligado el Gobierno a cumplir su contenido. Y, naturalmente, el contenido puede llevar consigo una actividad del Gobierno que dé lugar a mayores gastos o menores ingresos; puede suponer, por ejemplo, que el Gobierno deba presentar un proyecto de Ley que origine nuevos y mayores gastos. Siendo así, quien ejerce la iniciativa es el Gobierno, si bien forzado por la proposición no de Ley aprobada por la Cámara. Sin perjuicio de que más adelante se analice más detenidamente este asunto, es oportuno preguntarse otra vez: ¿Estaba realmente pensado en ello la Ponencia? Al formular la pregunta no se trata de adivinar intenciones que den una pista para encontrar un supuesto *espíritu del legislador*; se trata, eso es todo, de indagar los criterios que parecían orientar a los ponentes. Pocos indicios proporciona para ello la falta de precisión en el Anteproyecto Constitucional de que las enmiendas deben ser a un proyecto o proposición de Ley, como expresamente afirmaba la Ley Orgánica. Los ponentes pudieron partir de la tradicional práctica parlamentaria española, en las que las proposiciones no de Ley no eran enmendables, considerando por ello innecesario hacer cualquier referencia expresa a que las enmiendas fueran a un proyecto o proposición de Ley, ya que éstos venían a ser los únicos textos enmendables. Sin embargo, no es técnicamente imposible que una proposición no de Ley sea enmendable; incluso en nuestro Derecho parlamentario histórico hay algún ejemplo, aunque raro y pasajero, en que era factible. Así, el artículo 142 del Reglamento del Congreso de 25 de junio de 1867, en virtud del cual las proposiciones no de Ley eran dictaminadas por una Comisión, tramitándose su dictamen como el de una proposición de Ley.

Sean cuales fueren las teorías y experiencias constitucionales y parlamentarias que inspiraron a los ponentes, lo cierto es que en este punto recurrieron a la Ley Orgánica; cuando se separaron de ella lo hicieron con un aparente deseo de mejora estilística. Con todo, el examen de los ligeros retoques efec-

tuados por los ponentes constitucionales del artículo de la Ley Orgánica nos pone sobre la pista de algunos de los problemas interpretativos de la fórmula que finalmente ha quedado en el artículo 134.5 y 6 de la vigente Constitución.

2. *La tramitación parlamentaria*

Al texto del Anteproyecto que se acaba de comentar se formularon dos votos particulares, correspondientes a los ponentes socialistas y comunistas. El del señor Solé Tura proponía la siguiente redacción alternativa:

«Una vez aprobados los Presupuestos Generales del Estado, si un proyecto o proposición de Ley implica un aumento de gastos o una disminución de ingresos deberá prever los medios de compensar el desequilibrio financiero que pueda producirse.»

La propuesta sigue la línea de las iniciativas financieras parlamentarias compensadas, utilizando una fórmula bastante amplia en la que se toma como punto de referencia el mantenimiento de la situación de equilibrio. Caben, por consiguiente, compensaciones entre gastos, entre ingresos y entre unos y otros. Lo único que cuenta es que se mantenga el equilibrio que pudiera producirse por la iniciativa, no el nivel de equilibrio del Presupuesto aprobado. Por lo demás, este voto particular, al igual que el del señor Peces-Barba, mantenía la referencia inicial a la aprobación de los Presupuestos para que la limitación a la iniciativa financiera parlamentaria comenzara a entrar en juego. El voto del señor Peces-Barba decía así:

«Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, cualquier otra Ley que disponga nuevos o mayores gastos deberá indicar los medios para hacer frente a ellos.»

La filiación de esta versión es inequívoca: reproduce literalmente el último párrafo del artículo 81 de la Constitución italiana, tal como figura en la traducción incluida en la edición de textos constitucionales de Jorge de Esteban (1977, t. II). La solución italiana es, sin duda, la más tolerante con la iniciativa parlamentaria de todas las Constituciones de la posguerra: no se refiere a ingresos, y basta para los gastos con indicar la forma de cubrirlos. En cuanto a las enmiendas, en ninguno de los dos votos particulares aparecían límites constitucionales; los condicionantes habrían de figurar, por tanto, en Reglamentos de las Cámaras. Apenas es necesario advertir la lógica política que informa ambos votos particulares: siendo el PCE y el PSOE partidos de la oposición, deseaban disfrutar del máximo de libertad para ejercer la iniciativa legislativa.

Abierto el período de enmiendas en el Congreso, cuatro fueron las presentadas: la número 35, de Licinio de la Fuente (AP), que, aunque no proponía un texto concreto («hay que precisar —decía— que el aumento del gasto o disminución de ingresos se refieran a un mismo ejercicio»), fue, sin

embargo, decisiva, al ser aceptada por la Comisión e incorporada a la versión definitiva; la número 562, de Morodo Leoncio y Sánchez Ayuso, adhiriéndose al voto particular comunista, «ya que —decían en la motivación— compartían el criterio de excluir las proposiciones de Ley que dieran lugar a mayores gastos o menores ingresos de la conformidad del Gobierno»; la número 693, de Tamames Gómez, reproduciendo el voto particular comunista, y la número 774, del Grupo Parlamentario de UCD, consistente en modificar la numeración (pasaba del núm. 5 al núm. 4) por propugnarse la supresión del número 3 del artículo (este número establecía la obligación del Gobierno de presentar los Presupuestos tres meses antes del fin de cada ejercicio).

El informe de la Ponencia mantuvo la redacción del Anteproyecto; los ponentes consideraron —parece que unánimemente— que era innecesaria la puntualización de la enmienda número 35, y se pronunciaron mayoritariamente por rechazar las otras enmiendas, al entender *que la conformidad del Gobierno es en todo caso necesaria en este tipo de enmiendas y proposiciones*. La única alteración efectuada por la Ponencia fue puramente mecánica: el artículo pasó del 124 al 126 a consecuencia de la reordenación del texto del Anteproyecto con las enmiendas aceptadas.

En la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas sorprende que, en un artículo de gran importancia para la vida futura de la Cámara —todos los años debe aprobar el Presupuesto y su examen, siendo una de las actividades más genuinamente parlamentarias—, el debate se centrara exclusivamente en los números 5 y 6 del texto de la Ponencia (los actuales 5, 6 y 7). Los cuatro primeros números se aprobaron sin debate y únicamente los dos últimos merecieron alguna atención, en un tono de intervenciones de escaso alcance, donde no faltó el inevitable recurso al Derecho comparado. Sin duda, el carácter aparentemente técnico de las materias presupuestarias, el escaso atractivo que ellas ofrecen para ejercicios de retórica política o la propia necesidad de aligerar los debates en aquellos puntos no conflictivos fueron los factores que determinaron que, de los veinticinco minutos dedicados a este artículo, la mayor parte fuera para el número 6, donde se prohíbe crear tributos a la Ley de Presupuestos.

Todo el artículo se aprobó por unanimidad en dos votaciones: la primera, para los cuatro primeros números, y la segunda, para los dos últimos. El número 5, el que aquí nos interesa, fue el resultado de incluir la enmienda número 35, defendida por Fraga, y una enmienda *in voce* del Grupo Parlamentario de UCD. En esta enmienda se insertó la anterior, dándole una redacción concreta, porque ni el enmendante (Licinio de la Fuente) ni Fraga, que la defendió, propusieron un texto determinado; se limitaron a indicar la necesidad de que la conformidad del Gobierno a la iniciativa financiera de los parlamentarios fuera controlada cuando los mayores gastos o menores ingresos afectaban al Presupuesto en curso, pero no cuando se referían a futuros ejercicios. La enmienda *in voce* fue del siguiente tenor:

«Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio

presupuestario. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.»

Por parte de UCD defendió esta enmienda *in voce* —aprobada, como se ha dicho, por unanimidad— el señor Meilán Gil. Desgraciadamente, las explicaciones que dio no son suficientes para justificar las modificaciones introducidas, y cuya lógica es en algún caso más que dudosa. Así, aunque la supresión del adverbio *únicamente*, que afectaba al Gobierno, confiriéndole en exclusiva la iniciativa legislativa financiera después de aprobados los Presupuestos, amplía el ámbito del precepto, toda vez que no prohíbe ya la iniciativa parlamentaria, sigue resultando superfluo la referencia a la iniciativa financiera del Gobierno. En efecto, si, tanto en la redacción de la Comisión como en la del Anteproyecto, el Gobierno puede presentar proyectos con aumento de gastos una vez aprobado el Presupuesto, en cambio, en la versión de la Comisión, la iniciativa no se prohíbe a las Cámaras, aunque indiscutiblemente entrara en juego el consentimiento del Gobierno. En tal caso se aplican las reglas constitucionales reguladoras de la iniciativa legislativa, sujeta, en materia de gastos, a la conformidad gubernamental. Más adelante se insistirá sobre este punto.

Más incomprensible resulta todavía la coletilla proveniente de la enmienda de Licinio de la Fuente, que se añadió a ese párrafo, al decir: ... *el Gobierno podrá presentar proyectos que impliquen aumento del gasto público o disminución de ingresos «correspondientes al mismo ejercicio presupuestario»*. *A sensu contrario*, una vez aprobados los Presupuestos, el Gobierno no podrá presentar proyectos de Ley que impliquen mayores gastos o menores ingresos y *que no correspondan al mismo ejercicio presupuestario*. Da la impresión de que con la enmienda se quiere limitar al Gobierno la presentación de proyectos con implicaciones financieras perjudiciales para la Hacienda que hubieran de surtir efecto en un plazo que excediera del ejercicio económico en curso. Naturalmente, no es esto lo que se pretendía. Lo que se pretendía era encuadrar los gastos e ingresos de cada año en el correspondiente Presupuesto, sin permitir al Gobierno comprometer gastos e ingresos con leyes aprobadas antes de la de Presupuestos. Pero mejor hubiera sido decirlo directamente, prohibiendo la presentación de proyectos de Ley generadores de mayores gastos o menores ingresos antes de la aprobación de los Presupuestos.

Esta misma referencia al ejercicio presupuestario en curso se utiliza también para las proposiciones y enmiendas; todas las que minoren los ingresos o aumenten los gastos del Presupuesto en curso requieren la conformidad del Gobierno para su tramitación. Las que no afecten al Presupuesto del ejercicio no requieren, por tanto, la autorización gubernamental. Tal era la finalidad de la enmienda del señor De la Fuente, que no se sabe por qué extraños motivos el Grupo Parlamentario de UCD se consideró obligado también a aplicar a los proyectos del Gobierno. Las consecuencias no pueden ser más paradójicas: el Gobierno tiene una prohibición antes de que se apruebe el Presupuesto. Aprobado el Presupuesto, podrá presentar proyectos; luego antes no podrá. Por el contrario, los parlamentarios no tienen prohibición alguna, ni

antes ni después de aprobado el Presupuesto, aunque en todo momento su iniciativa depende del consentimiento gubernamental.

Por último, otra modificación terminológica no explicada en los debates de la Comisión Constitucional es la sustitución, en el segundo párrafo, de la expresión *aumento de gastos* por *aumento de los créditos*. Con ello se refuerza más aún la referencia a las consignaciones presupuestarias del ejercicio como límite máximo para las iniciativas financieras parlamentarias. Sobre ello se insistirá también más adelante.

Con estas alteraciones, además de la numeración del artículo, que pasa a ser el 128, la Comisión presentó el Dictamen al Pleno del Congreso. El tiempo de debate fue aproximadamente el mismo que en Comisión, aunque en este momento sólo se discutió el contenido del número 5; es decir, el único aspecto de todo el artículo que se debatió en el Pleno de la Cámara fue precisamente la limitación de las iniciativas parlamentarias. Procedimentalmente, sólo llegaron al Pleno la enmienda comunista (Tamames) y el voto particular comunista al Anteproyecto; ambos eran idénticos en su redacción, por lo que fueron defendidos simultáneamente por Tamames Gómez. La defensa giró en torno a los peligros que la redacción del Dictamen suponía para la iniciativa legislativa parlamentaria, añadiendo que con ello el Parlamento veía seriamente cercenadas sus actuaciones en materia de política económica. La defensa del Dictamen corrió a cargo del diputado de UCD Echevarría Gangoití, centrándose en la necesidad de que el Gobierno controle el déficit presupuestario por ser éste un instrumento indispensable para cualquier política económica que pretenda seguir.

Puesto a votación el artículo, se aprobaron todos sus números, salvo el 5 debatido, por 273 votos a favor, una abstención y ningún voto en contra. El número 5 se aprobó con 17 votos en contra —del Grupo Parlamentario Comunista, que había solicitado votación separada de este número—, 256 a favor y una abstención.

En el Senado, el artículo 128 fue objeto de dos enmiendas: la número 550, de Xirinacs, en la que se hablaba del Presupuesto de la Confederación, en lugar del Estado, a la vez que se mantenía la conformidad del Gobierno a las iniciativas parlamentarias que modificaran en cualquier sentido los gastos o ingresos públicos. Justificaban este último punto argumentando que la disminución de gastos y el aumento de ingresos también debían ser vigilados por el Gobierno, dada su incidencia sobre la política económica. La otra enmienda (núm. 627) se formuló por el profesor Fuentes Quintana, y propugnaba dividir el número 5 del artículo 128 en dos números distintos: uno, autorizando al Gobierno a presentar proyectos de gastos después de aprobados los Presupuestos, y otro, que pasaba a ser el número 2, para limitar las iniciativas financieras de los parlamentarios. La reordenación del artículo quedaba así:

«1. Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación.

2. Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los cré-

ditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.

6. Aprobados los Presupuestos Generales del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario.»

La justificación aducida por el profesor Fuentes Quintana al reordenar de este modo el artículo se basaba en la necesidad de dejar claramente expuesto en el texto constitucional que la limitación del derecho de enmiendas de trascendencia financiera se había de aplicar, primordialmente, durante la tramitación de la Ley de Presupuestos de cada ejercicio. Es éste un punto que ha dado lugar a considerables dudas interpretativas una vez vigente la Constitución. Ahora bien, claramente se decía en la justificación:

«Las limitaciones a las posibilidades de enmiendas al Presupuesto están hoy recogidas con generalidad y en los mismos términos consignados por el texto constitucional. Sin embargo, no parece oportuno el lugar en que esas limitaciones al aumento de gastos o disminución de ingresos se recogen en el artículo 128. La secuencia temporal del ciclo presupuestario justifica el lugar propuesto para el párrafo 2 en vez de figurar, prestándose a la confusión, en la segunda mitad del párrafo 5.»

No hay duda de que el autor de la enmienda interpretaba que las limitaciones a la iniciativa financiera afectaban —daba a entender que primordial o únicamente— a la Ley de Presupuestos anuales. Anticipaba que tal como estaba redactada se iba a prestar a confusión. De acuerdo con la enmienda, en el debate de la Comisión Constitucional del Senado se aprobó un texto en el cual el número 5 se dividía en dos números independientes, pasando al número 6 la segunda parte:

«Toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación.»

El propio enmendante, el profesor Fuentes Quintana, manifestó en la Comisión:

«Este párrafo puede ir bien en un nuevo punto 2, conforme se sugería, o simplemente en un apartado 5 bis (esto es, 6), pero la independencia de este párrafo creo que resulta fundamental para clasificar su contenido y hacer que sirva a su verdadero propósito.»

Pese a su intención, la independencia del párrafo no clarificó su contenido; aunque el enmendante pensaba que el *verdadero propósito* de un número separado era limitar el derecho de enmienda a la Ley de Presupuestos, la rea-

lidad es que el tema ha sido y sigue siendo debatido en todos los Presupuestos que se han tramitado desde la aprobación de la Constitución. Es posible que si, como proponía inicialmente el profesor Fuentes Quintana, este nuevo número hubiera pasado a ser al 2, las dudas interpretativas se hubieran despejado. Sea como quiera, lo cierto es que el texto quedó como se aprobó en la Comisión Constitucional del Senado, dando a entender que la limitación a la iniciativa financiera de los parlamentarios contenida en ese número no afectaba al Proyecto de Ley de Presupuestos. Esta interpretación, preciso es decirlo desde ahora, es de todo punto insostenible. Pero por ahora conviene dar la última noticia de la tramitación parlamentaria: el artículo 128 —con la enmienda del profesor Fuentes Quintana, más otras *in voce* del Grupo Parlamentario de UCD relativa a los *beneficios fiscales*— pasó a ser el artículo 133 del Dictamen de la Comisión Constitucional del Senado. El pleno de esta Cámara aprobó el artículo sin debate, por 163 votos a favor, ninguno en contra y cuatro abstenciones, aunque pasando a ser el artículo 134, tal como figura en el texto finalmente aprobado por ambas Cámaras —la Comisión Mixta mantuvo el texto propuesto por el Senado— y posteriormente ratificado en el referéndum.

III. LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON REPERCUSIONES FINANCIERAS EN LA CONSTITUCION

1. *La iniciativa gubernamental*

Dejando al margen los Estatutos de Autonomía, que han tenido y tendrán importantes implicaciones financieras, la iniciativa legislativa sobre esta materia se regula en la Constitución en los artículos 87 y 134. A tenor del primero de los preceptos, la iniciativa directa se puede ejercer genéricamente por el Gobierno y las Cámaras, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de éstas; por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y mediante la iniciativa popular. Por su parte, el artículo 134.1 reserva al Gobierno la iniciativa presupuestaria. La iniciativa indirecta, por vía de enmienda, se ejerce únicamente por las Cámaras, según lo previsto en sus Reglamentos.

Ahora bien: todas las iniciativas no gubernamentales están condicionadas por lo dispuesto en los números 5 y 6 del artículo 134. El número 5 se refiere directamente al Gobierno, prohibiéndole presentar proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de ingresos presupuestarios antes de la aprobación de la Ley de Presupuestos. Se recordará, por otra parte, que en los debates del Congreso (en Comisión) se suprimió el adverbio *únicamente* donde decía *únicamente el Gobierno podrá presentar...* Asimismo debe traerse a colación que también en los debates se añadió una coetilla, procedente de la enmienda de Licinio de la Fuente, por la que se especificaba que los aumentos de gastos o disminución de ingresos deben corresponder al mismo ejercicio presupuestario.

¿Cuál ha sido el resultado de todo ello? En mi opinión, algo absolutamente superfluo: decir que el Gobierno puede modificar los gastos e ingresos después de que ya han sido establecidos. La vía más inmediata es la de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito, los cuales, de un modo inmediato, comportan mayores gastos con respecto al ejercicio presupuestario aprobado. Obviamente, para que tenga sentido un crédito extraordinario o un suplemento de crédito debe haber estado aprobado un Presupuesto, que o bien no tiene consignación para un cierto gasto extraordinario, o bien esa consignación es insuficiente y se requiere un suplemento. Por ello, la iniciativa legislativa para créditos extraordinarios o suplementos de crédito no se plantea por definición antes, sino una vez aprobado el Presupuesto.

Por otra parte, decir que el Gobierno puede presentar proyectos que den lugar a mayores gastos en el mismo ejercicio es completamente redundante; basta con el artículo 87 para que pueda hacerlo. Problema distinto es que esos mayores gastos puedan tener cobertura en el Presupuesto aprobado; si esto no sucede, el Gobierno tendrá que acudir a los créditos extraordinarios o a los suplementos. En definitiva, una cosa es la Ley que crea el mayor gasto y otra muy distinta la Ley que amplía o crea el crédito para cubrir tal gasto. Cualquiera de los dos tipos de Leyes los puede presentar el Gobierno por la atribución genérica de la iniciativa legislativa (art. 87) y por el monopolio de la iniciativa presupuestaria.

Por lo demás, el Gobierno puede presentar proyectos de Ley que aumenten gastos o disminuyan ingresos en el futuro, y que no corresponden al mismo ejercicio presupuestario, pudiendo hacerlo antes o después de aprobado el Presupuesto, ya que lo prohibido antes de aprobados los Presupuestos es que el proyecto de Ley contenga mayores gastos o menores ingresos que hayan de surtir efecto en el año en curso.

Hasta aquí la parte superflua del precepto; veamos la parte operativa. Mal que pese, la mayor inconsecuencia de la regulación es prohibir al Gobierno la presentación de proyectos de Ley de estas características hasta la aprobación de los Presupuestos, a la vez que se lo permite a las Cámaras. Ese ha sido el resultado de suprimir el *únicamente* (sólo decía la Ley Orgánica) referido al Gobierno. Como las Cámaras tienen iniciativa reconocida en el artículo 87 y no se encuentran aludidas por la prohibición que afecta al Gobierno hasta la aprobación del Presupuesto, se obtiene la paradójica conclusión de que el Gobierno tiene más trabas que los parlamentarios; la única compensación es que, en todo caso, se requiere el consentimiento del Gobierno para las iniciativas de las Cámaras, estén o no aprobados los Presupuestos.

Naturalmente, el juego del precepto será muy escaso cuando los Presupuestos se aprueben antes de empezar el ejercicio al que se refieren; sin embargo, en caso de prórroga de los anteriores, la prohibición afecta al Gobierno hasta el punto de no poder *presentar* ningún proyecto de Ley con estas implicaciones. Nótese bien que la Constitución dice: «El Gobierno podrá presentar», esto es, podrá remitir un proyecto de Ley al Congreso. No son éstos, en modo alguno, los precedentes de que se dispone. Disueltas las Cámaras después de la Constitución, las nuevas Cortes no pudieron aprobar el Presupuesto para 1979 hasta el 19 de julio; pues bien: durante los meses de mayo, junio y julio,

el Gobierno remitió al Congreso (o ratificó su anterior presentación) un buen paquete de Leyes. Muchas eran de créditos extraordinarios o suplementos; otras implicaban claramente aumento de gasto a lo largo de 1979 (incremento de plantillas en la Administración de Justicia y en el profesorado de EGB); otras, las más, suponían la creación de órganos o la realización de actividades que debían necesariamente originar mayores gastos. Además de presentarse, muchos de los proyectos de Ley pasaron por la fase de Ponencia y Comisión, demorándose su aprobación hasta la de la Ley de Presupuestos. Pero una vez más hay que insistir en que la Constitución habla (oportunamente o no, ésa es otra cuestión) de presentación de proyectos de Ley y no de aprobación de los mismos. Y por presentación ha de entenderse, lisa y llanamente, el envío de los proyectos de Ley a la Mesa del Congreso, que ordenará su publicación e inmediata remisión a la Comisión correspondiente. Pues bien, dado que el Gobierno no puede presentar esos proyectos de Ley, si la Mesa del Congreso recibe alguno tendrá que darlo por no presentado y estará obligada a no publicarlo. Al proceder así no hace otra cosa sino cumplir con lo previsto en la Constitución.

Ahora bien, si la Mesa del Congreso está obligada, en cumplimiento de la Constitución, a no aceptar —en definitiva, no publicar— proyectos de Ley que presenten estas características, aunque el Gobierno se los haya remitido, se plantea un problema adicional: la Mesa del Congreso deberá apreciar si en un proyecto existe aumento de gastos o disminución de ingresos a lo largo de ese ejercicio. Es más bien un supuesto similar a la *irrecevabilité* del artículo 40 de la Constitución francesa. Una vez aprobados los Presupuestos, son admisibles los proyectos de Ley (podrá ejercer la iniciativa); antes de aprobados, el Gobierno *no podrá presentar* tales proyectos.

2. La iniciativa parlamentaria

Después de reconocer la Constitución (art. 87.1) la iniciativa legislativa a las Cámaras, su artículo 89.1 remite a los Reglamentos de cada una de ellas para su regulación concreta. No tiene interés, a los efectos que aquí se analizan, detenernos en un examen detallado de las normas reglamentarias. Las proposiciones de Ley que contengan textos con aumento de gastos o minoración de ingresos no están sometidas a ningún requisito especial en los proyectos de futuros Reglamentos. No sucede así en los provisionales todavía en vigor; el artículo 97.1 de la norma rectora del Senado tiene una peculiar regulación, consistente en exigir que las proposiciones de Ley *que entrañen aumento de gastos o minoración de ingresos para el Tesoro sobre los consignados en los Presupuestos Generales del Estado* deberán ir suscritas por 50 senadores (en vez de 25, como es lo normal) y acompañados de una Memoria justificativa. En este caso, la Mesa del Senado deberá comprobar si una proposición de Ley da lugar a mayores gastos o menores ingresos para exigir los requisitos de firma. A partir de ahí, nada más puede hacer; después entra en juego la conformidad gubernamental. Salvo este precepto del Reglamento del Senado, ninguna otra norma exige a las Cámaras una labor de calificación financiera; lo único que deberán hacer es comprobar su regularidad constitucional y reglamentaria. El

consentimiento del Gobierno entra en juego inmediatamente después de la aceptación de la iniciativa por la Mesa. Más adelante se verá con detalle; por ahora examinaremos algunas iniciativas específicas.

3. *Iniciativas legislativas especiales*

a) *En el Senado*

Dentro de la iniciativa parlamentaria, la del Senado tiene unas características peculiares; de acuerdo con el artículo 89.2 de la Constitución, las proposiciones de Ley que tome en consideración el Senado se remitirán al Congreso para su trámite en éste como tal proposición. No voy a entrar aquí en la vana polémica sobre el alcance real de la iniciativa del Senado. La interpretación sensata del artículo, leyendo lo que dice y no lo que supuestamente quiere decir, es que, depositada una proposición de Ley por senadores o grupos parlamentarios del Senado, el único trámite que en esta Cámara se puede producir es el de toma en consideración. Cierto que la Constitución no debió aludir a esta vieja institución, en trance de desaparición en el Derecho parlamentario comparado —el Reglamento de la Cámara de Diputados italiana de 1971 la ha suprimido—, pero una vez que los constituyentes optaron, en este como en algunos otros puntos del Título III, por seguir tradiciones e incluir materias más bien obsoletas, la interpretación del texto constitucional no puede ofrecer duda. Las normas se interpretan, según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto; los antecedentes históricos y legislativos y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquéllas; tal es la doctrina interpretativa consagrada legalmente en el artículo 3.º, 1, del Código Civil, en la última reforma del Título Preliminar.

Pues bien, sin hacer un análisis interpretativo exhaustivo, baste señalar que la toma en consideración —una especie de primera lectura³— constituye, de acuerdo con el Reglamento actual del Senado y también con la tradición parlamentaria española, el acto en virtud del cual la Cámara acepta la tramitación de la proposición, abriendo en consecuencia la fase de enmienda. La Constitución lo único que dice es que la aceptación a trámite de una proposición por el Senado vincula al Congreso, obliga a esta Cámara a tramitarlo, sin que el Senado pueda intervenir hasta la vuelta del texto, de acuerdo con el artículo 90.1. Por si *el sentido propio de sus palabras no bastara*, podría acudirse a la Constitución francesa de 1946, cuyo Consejo de la República, en la forma que se configuró desde ese año hasta 1954 en que se reformó, parece haber inspirado a los constituyentes españoles. Los artículos 12 y 20 de esa Constitución daban al Consejo de la República unos rasgos muy similares a los del

³ Nuestra práctica parlamentaria —en este caso hablar de rutina sería más propio— viene empleando el término «lectura» en un sentido impropio. Lectura es examen y debate ante el Pleno de una Cámara de un texto legal. Véase cualquier Reglamento parlamentario extranjero o manual al uso; en el Derecho histórico español basta acudir a los artículos 133, 134 y 135 de la Constitución de 1812. Hablar de «lectura» para referirse al trabajo de las Ponencias es sencillamente disparatado.

Senado español: allí se decía expresamente que una proposición depositada en el Senado se transmitía sin debate a la Asamblea Nacional. Por supuesto, más que un auténtico valor hermenéutico, este precedente del Derecho comparado es una curiosidad; pero la realidad es que, bien por pura coincidencia, bien por deliberada inspiración, los redactores de la Constitución española llegaron a una solución muy próxima al fugaz Consejo de la IV República francesa. Finalmente, razones de economía procedimental y de pura funcionalidad y eficacia en las tareas legislativas abonan en favor de la interpretación del artículo 89.2 según el sentido propio de sus palabras: las proposiciones de Ley del Senado se aceptan (toman en consideración) en esta Cámara y se tramitan (enmiendan) en el Congreso y después otra vez en el Senado.

Este es, sin duda, junto con la inexplicable prohibición constitucional de que los proyectos del Gobierno se presenten en el Senado, el aspecto más relevante de la iniciativa legislativa en la Cámara Alta. Las limitaciones, por razones financieras, se aplican exactamente igual en ambas Cámaras, lo que no significa que los procedimientos reglamentarios de puesta en juego hayan de ser necesariamente iguales. Sin embargo, convendría aludir a un punto que puede suscitar alguna duda. En concreto, me refiero a si el Gobierno puede oponerse en el Congreso a la tramitación de una proposición de Ley tomada en consideración por el Senado, sin que haya habido ninguna reserva por parte del Gobierno en ese momento. La duda puede surgir porque el Gobierno puede oponerse a la tramitación, y ésta se realiza, según el artículo 89.2, en el Congreso; en consecuencia, podría pensarse: el Gobierno tiene facultad de oponerse tanto en la toma en consideración en el Senado como en el inicio de la tramitación en el Congreso. La respuesta, sin embargo, tiene que ser negativa. Como veremos más adelante, el Gobierno tiene la facultad de prestar su consentimiento a la tramitación, pero esta facultad no puede pender ilimitadamente sobre toda la tramitación de la proposición; debe haber un momento en que el consentimiento se preste formalmente o se entienda otorgado por vía tácita. Razones de seguridad jurídica y eficacia procedimental así lo requieren. La solución de Derecho positivo depende de los Reglamentos de las Cámaras; en los provisionales actualmente vigentes la respuesta positiva es evidente: de acuerdo con el artículo 103.2 del Reglamento del Senado, si en un plazo de quince días el Gobierno no expresa su disconformidad, el consentimiento se entiende otorgado. Ahora bien, es imaginable (aunque no sucede de hecho) que una proposición de Ley se inscriba, para ser tomada en consideración, en el orden del día de una sesión antes de que transcurran quince días. Si esto sucediera, la interpretación correcta del plazo preclusivo de quince días para que se produzca la conformidad gubernamental *ex lege* lleva a concluir que, si el Gobierno se pronuncia expresamente de forma negativa en tiempo hábil, la tramitación de la proposición no podrá continuar, aunque haya sido tomada en consideración. No obstante, pasados los quince días, el silencio positivo actúa con plenos efectos, sin que el Gobierno pueda volver a plantear en ningún momento la necesidad de su consentimiento.

Finalmente, apenas merece la pena plantearse como posibilidad si el Gobierno puede oponerse en el Congreso a las enmiendas financieras introducidas por el Senado a un proyecto o proposición de Ley. Imagínese el caso de una

enmienda que minore ingresos aprobada por el Senado (así sucedió con la Ley de Presupuestos para 1981); una interpretación extraordinariamente forzada del artículo 134.6 consistente en aplicarlo a la tramitación de esas enmiendas en el Congreso. Al ser un texto nuevo para esta Cámara, el Gobierno podría oponerse a su debate y votación (trámites que en el Congreso surten las enmiendas del Senado). Si esta posición se aceptara bastaría que el Gobierno se opusiera a las enmiendas del Senado para que se volviera de nuevo al texto aprobado por el Congreso (al haberse eliminado la enmienda del Senado), sin necesidad de que la Cámara Baja se pronuncie. Semejante tesis es, en cualquier caso, insostenible. El momento procedimental oportuno para oponerse a las enmiendas está muy claro en los Reglamentos; si la enmienda es votada y aprobada por el Pleno de la Cámara, sin que el Gobierno haya hecho pronunciamiento expreso, tales enmiendas se incorporan al texto legal a todos los efectos. Por otra parte, esta tesis difícilmente resiste el contraste con el artículo 90.2 de la Constitución, donde se exige expresamente que el Congreso se pronuncie sobre las enmiendas del Senado, aceptándolas o no por mayoría simple.

b) *La iniciativa para la reforma constitucional*

La iniciativa para reformar la Constitución se ejerce, según el artículo 166, en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87, o sea, sigue a todos los efectos el régimen común de la iniciativa legislativa, con las limitaciones del artículo 169 (prohibición de iniciarse en tiempo de guerra o en los estados de alarma, de excepción y de sitio).

Siendo esto así, la iniciativa se ejerce bien por el Gobierno, bien por las Cámaras, presentando sus miembros una proposición de Ley de Reforma Constitucional. A partir de aquí, la cuestión es inmediata: ¿se aplica también a las proposiciones de reforma constitucional el artículo 134.6? Si la respuesta es afirmativa, requerirán también el consentimiento del Gobierno. Pues bien, la remisión del artículo 166 al régimen común de la iniciativa legislativa previsto en el artículo 87 obliga a inclinarse por la respuesta afirmativa. No hay, por otra parte, nada que lleve a suponer que el artículo 134.6 excluye a ciertas iniciativas, según su contenido, de su ámbito de aplicación. Por consiguiente, una proposición de Ley para reforma de la Constitución sigue a todos los efectos el régimen común de las proposiciones, por muy importante que sea la materia que se trata de innovar legislativamente.

Problema distinto es el procedimiento de aprobación (mayorías cualificadas, Comisión paritaria Congreso-Senado, etc.). Esto constituye un momento posterior y claramente separado de la iniciativa, que puede ejercerse como en el caso de cualquier otra Ley. Consecuentemente, si se dan los supuestos de incremento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, el Gobierno está en condiciones de exigir su conformidad para la tramitación. Es cierto que difícilmente en una reforma constitucional se darán los supuestos de aumento de créditos en ese mismo ejercicio presupuestario, pero no debe olvidarse la necesidad (automática o a requerimiento de las Cámaras) de un referéndum de ratificación. Ahora bien, utilizar el aumento de gastos (créditos)

originados por la celebración del referéndum para bloquear una reforma constitucional no parece que pueda tener viabilidad política.

c) *Proposiciones de Ley de las Asambleas de las Comunidades Autónomas*

El artículo 87.2 permite a las Comunidades Autónomas, por vía de sus Asambleas Legislativas, ejercer la iniciativa legislativa remitiendo a la Mesa del Congreso una proposición de Ley. Otra modalidad reconocida a las Comunidades Autónomas es solicitar del Gobierno la presentación de un proyecto de Ley ante el Congreso. De las dos modalidades de iniciativa, esta última tiene unos perfiles jurídicos tan borrosos en el texto constitucional que la aproxima más a una petición que a una auténtica iniciativa legislativa. Además, en ningún caso sería aplicable el artículo 134.6, al ser un proyecto del Gobierno, aunque se haya presentado a instancias de una Comunidad Autónoma.

Sin embargo, en el caso de las proposiciones de Ley remitidas a la Mesa del Congreso por las Asambleas Legislativas de las Comunidades; la exigencia del consentimiento gubernamental no es un tema baladí. En primer lugar, porque estas proposiciones de iniciativa autonómica pueden ser una fuente de tensiones financieras; por añadidura, la práctica de estas proposiciones no va a ser infrecuente a la vista de los indicios de que ya se dispone. En segundo lugar, estas proposiciones pueden llevar consigo una notable carga polémica; al ser la cuestión autonómica el tema político más candente, los planteamientos electorales inmediatos tampoco estarán ausentes. En estas condiciones, el rechazo de una proposición por un motivo aparentemente técnico, sin ser sometida a la deliberación de la Cámara, puede ser un arma en manos del Gobierno; no es lo mismo rechazar la proposición por razones de técnica jurídica que someterla a debate y votación, aunque el resultado fuera también el rechazo. El desgaste del partido en el poder y del propio Gobierno es mucho menor si utiliza el artificio del consentimiento para la tramitación.

Afortunadamente, el texto del futuro Reglamento del Congreso contempla expresamente estos supuestos en su artículo 127. Las proposiciones de Ley de las Comunidades Autónomas, dice el precepto, serán examinadas por la Mesa del Congreso para verificar su regularidad legal; si lo son, siguen el trámite de toma en consideración establecido en el artículo 126, donde expresamente se incluye la forma y plazos para la conformidad del Gobierno a las proposiciones que aumentan créditos o disminuyan gastos.

La solución dada por el texto del futuro Reglamento ha de reputarse la más ajustada a la Constitución. En efecto, el artículo 134.6 empieza diciendo: *Toda proposición...*, luego no hay razón para considerar que *todas* las proposiciones son sólo las parlamentarias, sino todas las iniciativas legislativas a las que la Constitución denomina *proposición*, entre las cuales están las de las Comunidades Autónomas. Convendría apuntar que este artículo del Reglamento no ha sido objeto de enmienda, lo que claramente pone de manifiesto el generalizado sentir de los grupos parlamentarios respecto a la correcta factura del texto reglamentario.

d) *La iniciativa legislativa popular en materia financiera*

El ejercicio de la iniciativa legislativa popular, cuya regulación sustantiva se confía a una futura Ley Orgánica, no procede en diversas materias enumeradas en el último inciso del artículo 87.3. En lo que aquí interesa, quedan excluidas de esta forma de iniciativa las materias tributarias y además la materia presupuestaria, ya que la iniciativa de esta última corresponde al Gobierno, según dispone el artículo 134.1.

Aunque hay no pocos problemas en la delimitación de la materia tributaria —por ejemplo, si lo son las exenciones y bonificaciones que ocasionalmente tenga una proposición de Ley—, lo que no puede dudarse es que la aplicación del artículo 134.6 juega también en esta modalidad de iniciativa. Para ello basta acudir a la argumentación que se ha hecho en el apartado anterior, al tratar de las iniciativas de las Comunidades Autónomas. En este sentido, el artículo 87.3 habla de *iniciativa popular para presentar proposiciones de Ley*. Y como el artículo 134.6 habla de *toda proposición*, resulta evidente que, dentro de él, se incluyen las que tienen origen popular. El artículo 127 del futuro Reglamento del Congreso recoge esta interpretación sometiendo a las proposiciones populares a la toma de consideración y al trámite de conformidad gubernamental previsto en el artículo 126, al igual que en el caso de las Comunidades Autónomas.

e) *La iniciativa indirecta por vía de enmienda*

La enmienda es una propuesta dirigida a la Cámara para que, previa deliberación, se modifique un texto legislativo presentado y en tramitación ante ella. Aunque cabe la posibilidad de enmiendas a textos o proposiciones de carácter no legislativo, vamos a referirnos exclusivamente a enmiendas a proyectos y proposiciones de Ley.

Las notas genéricas del derecho de enmienda en el parlamentarismo español actual se pueden describir, a grandes rasgos, del siguiente modo. En primer lugar, la fase de enmienda marca el inicio de la tramitación parlamentaria del texto en estudio; es la primera etapa del *iter* legislativo. Publicado un proyecto o tomada en consideración una proposición de Ley, se abre un período en el que los parlamentarios, individualmente o como grupo, pueden presentar enmiendas al texto en cuestión. Una segunda nota es el carácter muy formalista y restrictivo en que se ejerce el derecho de enmienda; sobre todo para las enmiendas ante el Pleno de las Cámaras, al que sólo tienen acceso los votos particulares (cuando se disiente del Dictamen por un miembro de la Comisión; en el futuro Reglamento, cuando disiente un grupo parlamentario), las enmiendas no aceptadas y la figura de las enmiendas transaccionales y propuestas de modificación. Al margen de cualquier consideración, esta característica es un dato esencial del procedimiento legislativo español; las enmiendas que llegan al Pleno van ya *filtradas* por los Informes de la Ponencia y el Dictamen de la Comisión. Este hecho tiene consecuencias, como veremos, para instrumentar en la práctica el ejercicio de la autorización gubernamental a las enmiendas

financieras, ya que las enmiendas nuevas ante el Pleno (no vistas antes por algún órgano de la Cámara) son solamente las enmiendas transaccionales y las propuestas de modificación de dictámenes⁴. Una tercera nota es el acusado formalismo de las propias enmiendas: por escrito, proponiendo un texto concreto, motivadas y con firma del portavoz del grupo.

En cualquier caso, estas características del derecho de enmienda, sobre todo la segunda de ellas, tiene importancia para la calificación de las financieras, como también resulta de utilidad hacer una breve descripción de los diversos tipos de enmiendas normales al articulado (las de totalidad tienen poca trascendencia desde el punto de vista del consentimiento gubernamental). Las enmiendas escritas son las que menos problemas plantean: publicadas en el *Boletín Oficial de la Cámara*, se estudiarán por la Ponencia y se debatirán en Comisión; la no admisión a trámite de que habla el artículo 134.6 de la Constitución significa que, si se califican como financieras (aumento de créditos o reducción de ingresos), el Gobierno puede evitar que se debatan y pongan a votación en Comisión; en consecuencia, quedan excluidas del Dictamen y de su consideración ante el Pleno.

Mayores dificultades presentan las denominadas enmiendas transaccionales. En la terminología de los últimos Reglamentos, son aquellas que tratan de lograr un acuerdo entre las distintas enmiendas existentes y el texto que se debate. En la práctica actual, y en los debates en Comisión, estas enmiendas quedan incluidas dentro de las habitualmente denominadas *in voce*. Tales enmiendas no tienen base reglamentaria, pero se han impuesto por la práctica al amparo de la necesidad de flexibilizar los debates en Comisión y de una interpretación amplia de la definición de enmienda transaccional de los Reglamentos. En los futuros Reglamentos, las enmiendas transaccionales aparecen recogidas tanto para Comisión como para Pleno, aunque con mucha más rigidez en este último caso⁵. Desde la óptica de la calificación financiera, con el consiguiente consentimiento del Gobierno, estas enmiendas plantean muchas dificultades procedimentales por la agilidad que se necesita para organizar el consentimiento sin entorpecer la tarea legislativa.

En los Reglamentos ahora en tramitación existe otra forma de enmienda: la que se realiza a una iniciativa no legislativa. El artículo 182.2 del Proyecto del Congreso admite la posibilidad de formular enmiendas a las denominadas *mociones* como consecuencia de una interpelación. Igualmente, en el mismo texto, el artículo 192.2 permite la presentación de enmiendas a las proposiciones no de Ley. ¿Se aplica también a estas enmiendas el artículo 134.6 de la Constitución? Es lo que analizaremos a continuación.

4. *Iniciativas financieras no legislativas*

Se incluyen aquí todas aquellas propuestas formuladas por uno o varios parlamentarios para que la Cámara delibere y se pronuncie tomando un acuer-

⁴ Me estoy refiriendo a los futuros Reglamentos, aunque en líneas generales ésta es la situación en la práctica actual.

⁵ Artículos 112.4 y 117.2 del Proyecto de Reglamento del Congreso.

do que no tiene valor de Ley. En el Derecho parlamentario inglés, a estas propuestas se las denomina genéricamente con el término *mociones*; así, Abraham (1957, pág. 115) define la moción como *la propuesta hecha a una u otra Cámara por uno de sus miembros, para que la Cámara haga algo, ordene que algo sea hecho o exprese una opinión con respecto a algún asunto*.

El Derecho parlamentario español histórico y actual emplea diversas denominaciones, en función de las circunstancias que concurren en la propuesta. La más general es la de proposición no de Ley; por otra parte, tenemos la moción consecuencia de una interpelación a que alude el artículo 111.2 de la Constitución y regulada en el artículo 182 del Proyecto de Reglamento del Congreso; finalmente, en este texto aparecen las propuestas de resolución del artículo 195, formuladas por los grupos parlamentarios a consecuencia del debate de comunicaciones del Gobierno. En realidad, todas ellas podrían denominarse, y ello parece hacerse en el futuro Reglamento, salvo para las mociones, propuestas de resolución, terminología de clara ascendencia francesa.

El valor de los acuerdos de las Cámaras aprobando las propuestas de resolución y mociones es más de orden político que jurídico. Sin embargo, el hecho de carecer de sanción jurídica organizada no significa que no puedan pesar decisivamente sobre el Gobierno, forzándole a hacer algo que aumente gastos o minore ingresos. Un ejemplo frecuente de proposición no de Ley es aquella en la que se pide al Gobierno que presente un proyecto de Ley en el Congreso; naturalmente, si el Gobierno presenta el proyecto con aumento de créditos o disminución de ingresos no se aplica al artículo 134.6 de la Constitución; sin embargo, lo cierto es que el Gobierno se ha visto presionado a presentar el proyecto por la resolución de las Cámaras. Las repercusiones financieras se deducen del proyecto de Ley presentado, pero éste es consecuencia de la resolución. En definitiva, el proyecto de Ley es el eslabón intermedio entre el aumento del gasto o minoración de los ingresos y la resolución de la Cámara; el nexo causal entre ésta y las consecuencias financieras es evidente. Siendo esto así, ¿deben estar sujetas al artículo 134.6 las propuestas de resolución?

En el Derecho comparado, las soluciones son diversas. Así, el Derecho parlamentario germano establece un procedimiento especial en el que es oído el Gobierno para la tramitación de los *proyectos financieros* definidos en el artículo 96 del Reglamento del Bundestag. Se entiende por *proyecto financiero* todo texto de una Ley, propuesta de resolución o moción que tenga una incidencia considerable en la hacienda de la Federación o de los Länder. Por tanto, se introducen limitaciones tanto a la iniciativa parlamentaria legislativa como a la no legislativa cuando pueda tener repercusiones financieras desequilibradoras.

En el Derecho francés, los planteamientos son muy otros. En el artículo 40 de la Constitución no se alude más que a enmiendas y proposiciones de Ley, declarándolas inadmisibles si aumentan una carga o disminuyen ingresos públicos. Sin embargo, no se plantea la posible extensión de este artículo a las propuestas de resolución por una razón elemental: en el parlamentarismo de la V República estas propuestas no tienen relevancia en el exterior del Parlamento fuera de casos muy tasados, fundamentalmente en relación con la puesta

en juego de la responsabilidad del Gobierno ante la Asamblea Nacional. Las propuestas de resolución quedan limitadas, salvo esas excepciones, al ámbito interno de las Cámaras, razón por la cual no pueden agravar las cargas públicas y menos aún recortar los ingresos públicos. El artículo 82 del Reglamento aclara lo que está implícito en la Constitución:

«Salvo los casos expresamente previstos..., las propuestas de resolución son inadmisibles, excepto cuando formulen medidas y decisiones de orden interior, que, por referirse al funcionamiento y disciplina de la Asamblea, dependen de su exclusiva competencia.»

El precepto transcrito concluye que estas propuestas siguen las reglas de las proposiciones de Ley, salvo las disposiciones que aplican a estas últimas los artículos 34, 40 y 41 de la Constitución. El sentido de esta exclusión es claro si se tiene en cuenta el carácter puramente interno de las proposiciones de resolución.

El Consejo Constitucional se ha pronunciado expresamente sobre la naturaleza de estas proposiciones al examinar la constitucionalidad de los reglamentos de la Asamblea. En su decisión de 17, 18 y 24 de junio de 1959, el Consejo mantuvo expresamente que los Reglamentos parlamentarios «no pueden, sin violar la Constitución, asignar a las proposiciones de resolución un objeto diferente del que les es propio, a saber..., medidas y decisiones de orden interior...» (Favoreu y Philip, 1979, pág. 37). Conviene destacar en todo caso que la línea argumental del Consejo no iba en el sentido de excluir la aplicación del artículo 40 a estas proposiciones, dado su carácter interno, sino justamente en la dirección opuesta: las proposiciones de resolución debían quedar acantonadas en su ámbito estrictamente interno, porque en otro caso escaparían al control de inadmisibilidad de los artículos 40 y 41 del texto constitucional, ya que éstos sólo se refieren a las enmiendas y proposiciones de Ley.

Otras modalidades francesas de iniciativa por vía de enmienda, tales como las enmiendas indicativas y la *amendement-voeu*, tienen un tratamiento diverso según cada caso. Así, las enmiendas indicativas, que propugnan una ligera reducción en una partida de gastos para provocar que el Gobierno la eleve, no caen en el ámbito del artículo 40, aunque sí en el del artículo 42 de la Ley Orgánica de Finanzas; en cualquier caso, estas enmiendas son de uso escaso en la práctica parlamentaria de la V República. En cuanto a las enmiendas que formulan recomendaciones o deseos, sin alcance jurídico preciso, muchas de ellas son aceptadas por el Gobierno, mientras que a otras les opone la excepción de inadmisibilidad. No hay una práctica claramente decantada, aunque, como señalan Emeri y Lalumière, «se constata que son mucho mejor aceptadas cuanto más débil es su fuerza de obligar» (en Cognac y Luchaire, 1980, pág. 540). Un caso particular de estas modalidades de iniciativa por la vía de enmienda son las *injonctions*, disposiciones introducidas por vía de enmienda en los textos legales, en virtud de los cuales se emplaza al Gobierno para que presente un proyecto de Ley en la Cámara. El Consejo Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones declarando no conformes a la Cons-

titución tales *injonctions*; pero la motivación la ha basado en los condicionantes que por esa vía se introducen al libre ejercicio de la iniciativa legislativa, que el artículo 39 de la Constitución confiere al primer ministro ⁶.

En España hay que descartar una respuesta que siga la línea francesa. El ámbito de las propuestas de resolución o mociones es en España mucho más amplio. La forma de control de las iniciativas financieras es bastante diferente en ambos países, a pesar de que una lectura rápida de los respectivos preceptos constitucionales ponga de manifiesto algunas semejanzas. Por otra parte, una interpretación del sentido de las palabras del artículo 134.6 no nos permite conclusiones definitivas. Podrían incluirse en el mismo a las proposiciones no de Ley, ya que el precepto empieza: *Toda proposición...*, sin especificar si es o no de Ley; la proposición es el género que contempla el artículo 134.6, que abarcaría, por tanto, las dos especies: la de Ley y la que no es de Ley.

Sin embargo, la Constitución parece dejar fuera a las mociones y los Reglamentos provisionales no prevén el consentimiento del Gobierno. Lo mismo sucede con los proyectos de Reglamentos; tampoco ha sido presentada ninguna enmienda a los mismos en tal sentido. Así las cosas, lo más razonable parece ser dejar las cosas tal como están, sin que pesen muchas limitaciones sobre las propuestas parlamentarias. En prueba de ello debe argumentarse sobre el dato decisivo de que el artículo 134.6 está pensado para aplicarse sólo a proposiciones de Ley y enmiendas. Además, desde el punto de vista del funcionamiento de las Cámaras, no conviene añadir más trámites inútiles, que lo único que hacen es complicar el procedimiento sin proporcionar mayor racionalidad. En fin, la práctica de que se dispone hasta ahora indica que no hay serios peligros de que esta vía se convierta en un factor desequilibrador de las finanzas públicas. Naturalmente, va de suyo que si lo que acaba de decirse es aplicable a las propuestas de resolución, con más razón lo es a las enmiendas presentadas a las mismas.

IV. EL AMBITO MATERIAL DEL ARTICULO 134.6

En los apartados anteriores se han analizado las iniciativas a las cuales el Gobierno puede oponer su consentimiento. Procede estudiar ahora con detalle el contenido de las mismas para que el Gobierno pueda ejercer esa facultad. Hay además un tipo de iniciativa definida por su específico contenido, la materia presupuestaria, que reclama una atención especial.

1. *La limitación del derecho de enmienda a los Presupuestos*

Resulta frecuente encontrar en el Derecho comparado una doble limitación para el ejercicio de la iniciativa parlamentaria financiera. En un primer nivel,

⁶ Decisiones de 21 de diciembre de 1966, 28 de diciembre de 1976 y 17 de enero de 1979. La segunda de ellas, comentada en Favoreu y Philip, *op. cit.*, pág. 345.

aparece la limitación general de las enmiendas y proposiciones que aumenten gastos o reduzcan ingresos. Como un segundo escalón, esas limitaciones se refuerzan para las Leyes de Presupuestos. Conviene tener bien presente, no obstante, la forma en que esa doble barrera suele ser aplicada. La Ley de Presupuestos es de iniciativa gubernamental; por tanto, lo único que cuenta son las restricciones a las enmiendas. En este sentido, se aplican a las enmiendas a la Ley de Presupuestos las limitaciones habituales para las que minoran ingresos o aumentan gastos, y al mismo tiempo se establecen en los Reglamentos parlamentarios unos procedimientos legislativos especiales para la tramitación de la Ley de Presupuestos; entre las especialidades procedimentales figura frecuentemente un régimen de enmienda peculiar, distinto incluso al de las enmiendas que minoran ingresos o aumenten los gastos a proyectos o proposiciones de Ley ordinarios (no presupuestarios); ésta es la situación, una vez más, en la República Federal Alemana y en Francia. En este último país, la doble barrera ante la que se encuentran las enmiendas a las Leyes de Presupuestos está formada en primer lugar por el artículo 40 de la Constitución, precepto de carácter general que afecta a todas las enmiendas, y por ello a las de las Leyes de Presupuestos, y además por el artículo 42 de la Ley Orgánica de Finanzas, que prohíbe cualquier enmienda a las Leyes de Presupuestos (finanzas), salvo las que tengan como fin suprimir o reducir efectivamente un gasto, crear o aumentar un ingreso o asegurar el control del gasto público.

Aunque el ejemplo francés es indudablemente uno de los más restrictivos de la iniciativa de las Cámaras en materia financiera, nunca se ha planteado, ni siquiera desde un punto de vista académico, la inaplicación del artículo 40 de la Constitución a las Leyes de Finanzas. Por lo demás, carece por completo de lógica que haya limitación a ejercer el derecho de enmienda con repercusiones financieras a cualquier proyecto de Ley y éstas no se apliquen a la Ley de Presupuestos. Si en alguna Ley tiene sentido preservar el equilibrio financiero del Estado e impedir las propuestas demagógicas de los parlamentarios, ésta es, sin duda, la Ley de Presupuestos anuales. Por si esto no fuera poco, convendría recordar que la limitación del derecho de enmienda financiera de los parlamentarios se inscribe dentro de una línea de racionalización del parlamentarismo tendente a dotar de mayor estabilidad al Gobierno y a fortalecer al ejecutivo. Carecería de sentido que los condicionantes al ejercicio del derecho de enmienda, cuando ésta es financiera, jugaran en las leyes ordinarias y no se aplicaran en la Ley de Presupuestos, que sirve de marco financiero a toda la obra de Gobierno.

Dicho esto —con lo que se anticipa ya una posición interpretativa—, veamos cuál es la limitación al ejercicio del derecho de enmienda a los Presupuestos que contiene el artículo 134 de nuestra Constitución. En concreto, el problema estriba en si la autorización gubernamental que prevé el número 6 es aplicable también a los Presupuestos Generales del Estado. Concretamente, el trasvase del artículo 54.II de la Ley Orgánica al Anteproyecto de Constitución, y las enmiendas que después fueron aceptadas, han dado lugar a una gran confusión. Durante la tramitación de los tres Presupuestos aprobados después de estar vigente la Constitución ha habido opiniones encontradas al

respecto. Unos estiman que el alcance del número 6 es de carácter general, afectando, por tanto, a la Ley de Presupuestos y sus Estados; otros, que el artículo 134.1 confiere a las Cortes un derecho de enmienda no limitado, y que —y esto es lo importante—, tal como está redactado el número 6, es inaplicable a los Presupuestos Generales del Estado. La práctica viene inclinándose por una interpretación amplia, atribuyendo a las Cámaras un generoso derecho de enmienda a los Presupuestos, no sometido de hecho al consentimiento gubernamental. Esta práctica puede ser el germen de una futura costumbre constitucional (Cazorla Prieto, 1980, pág. 1441), aunque es un poco prematuro considerarla ya consolidada, entre otras cosas porque hay argumentos de peso para defender la aplicación del consentimiento del Gobierno.

Las opiniones interpretativas expuestas hasta ahora de un modo sistemático se pronuncian, sin embargo, por la exclusión. Así, González García (1979, página 136) se manifiesta por este enfoque, no sin reconocer su dificultad. Igualmente, Recoder de Casso (1979, págs. 118 y sigs.) lo hace en los mismos términos. Los argumentos utilizados, muy semejantes, se basan en lo siguiente: 1.º El número 1 del artículo 134 concede a las Cortes una facultad de enmienda ilimitada, sujeta sólo a los requisitos formales de los Reglamentos. 2.º Los antecedentes legislativos del número 6; como se ha dicho anteriormente, procede de la división en dos párrafos del antiguo número 5, que incluía a ambos en su redacción. Dicha división se consumó a consecuencia de una enmienda del profesor Fuentes Quintana en la Comisión Constitucional del Senado. Pues bien, en el artículo 54.II de la Ley Orgánica y en la redacción del número 5 del artículo correspondiente del Proyecto de Constitución, hasta la enmienda del profesor Fuentes, aparecía la redacción: *Aprobados los Presupuestos, el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley...*, y toda proposición o enmienda que entrañe aumento de gastos o disminución de ingresos requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación. De aquí se deducía que la conformidad rige para las enmiendas a las proposiciones y proyectos que se tramiten *una vez aprobados los Presupuestos del Estado, pero no antes*. Por consiguiente, la Ley de Presupuestos quedaría fuera. 3.º Al referirse la Constitución a *aumentos de créditos* —a consecuencia de una enmienda *in voce* de UCD en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso— está empleando un término (*créditos*) que parece indicar gastos ya aprobados; esto es, consignaciones determinadas. 4.º Para mayor abundamiento, se habla de aumento de créditos o disminución de ingresos presupuestarios, con lo que está dando a entender que para que los créditos e ingresos sean *presupuestarios* deben figurar en un Presupuesto aprobado y no en un mero proyecto de Presupuesto. En conclusión, a la vista de *la propia lógica, génesis y sistemática del apartado* —dice González García (1979, pág. 136)—, *nos inclinamos a sostener que en el número 1 del artículo 134, que está contemplando la Ley de Presupuestos antes de su aprobación, no contiene ninguna limitación al derecho de enmienda de las Cortes*. Sin embargo, es cuando menos dudoso que la lógica, la génesis o la sistemática del precepto que comentamos conduzcan a esta interpretación. Por el contrario, una exégesis detenida permite encontrar argumentos suficientes para defender la aplicación del artículo 134.6 a la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado.

Apenas es necesario detenernos en la primera de las razones dadas; el número 1 del artículo 134 enuncia de un modo genérico el reparto de papeles que corresponden a Gobierno y Parlamento en algunas de las fases del ciclo presupuestario. Al decir que a las Cortes corresponde su enmienda y aprobación no está consagrando la Constitución un derecho de enmienda ilimitado; está enunciando —aunque no hubiera necesitado hacerlo— que ese derecho corresponde sólo a las Cortes, pero sin añadir nada relativo a las condiciones en que se ejerce. Por consiguiente, si de otro precepto de la Constitución se deduce que el ejercicio del derecho de enmienda está sometido a condiciones, una interpretación coherente y sistemática del texto constitucional lleva de modo inmediato a considerar conjuntamente ambos preceptos. Así sucede en este caso, donde, si bien el número 1 del artículo 134 indica quién es el órgano titular del derecho de enmienda a los Presupuestos, el número 6 está regulando los límites constitucionales a su ejercicio. Nótese bien que me refiero a *límites constitucionales*, porque no hay ningún obstáculo a que los Reglamentos de las Cámaras puedan ordenar las condiciones para la admisión y trámite de todo tipo de enmiendas (incluidas las de la Ley de Presupuestos). No hay razones, por tanto, para deducir que la atribución constitucional a las Cortes del derecho de enmienda a los Presupuestos que hace el artículo 134.1 no pueda verse afectado por otros preceptos de la propia Constitución o de los Reglamentos en donde se regule el ejercicio del derecho de enmienda y por las prescripciones específicas que estas últimas normas puedan tener para las enmiendas a los Presupuestos. Para defender la aplicación conjunta de los números 1 y 6 del artículo 134 a las enmiendas a los Presupuestos no es necesario recurrir al indiscriminado *Toda enmienda...* (y las de los Presupuestos también son enmiendas); basta simplemente partir de un enfoque más inmediato; el número 1 del 134 dice quién es titular del derecho de enmienda a los Presupuestos y el número 6 indica una condición constitucionalmente establecida para su ejercicio: las que aumenten créditos o minoren ingresos requieren la conformidad del Gobierno.

Por otra parte, debo añadir que la redacción del artículo 134.1 es prácticamente superflua. En efecto, el artículo 66.2 dice: *Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos...* De aquí que no sea necesario repetir, como lo hace el artículo 134.1, que a las Cortes corresponde la aprobación. Y en cuanto al *examen y enmienda*, que expresamente cita este precepto constitucional, nada hubiera pasado de no haberlo hecho; es obvio que si las Cortes tienen la facultad de aprobar la Ley de Presupuestos tendrán también el derecho de enmienda y examen. En definitiva, la única manera de concebir la función de aprobar es habiendo examinado y pudiendo modificar (enmendar) el texto sobre el que recae la aprobación. Por consiguiente, lo único que queda del artículo 134.1 es la atribución constitucional al Gobierno de la elaboración de los Presupuestos. Claramente esto podría haber figurado en cualquiera de los dos números siguientes del artículo, que se refieren precisamente a cómo y cuándo han de elaborarse. En resumen, la atribución a las Cortes del derecho de enmienda a los Presupuestos que hace el 134.1 no es mucho más que una cláusula de estilo; no puede deducirse de ella, por muy ampliamente que esté redactada, que el ejercicio de ese de-

recho no va a verse afectado por los límites constitucionales que se aplican a todas las enmiendas cuando suponen mayores gastos o menores ingresos.

Tampoco los antecedentes legislativos o la tramitación parlamentaria permiten defender la tesis de un ilimitado derecho de enmienda a los Presupuestos del Estado, sino todo lo contrario. El valor de estos argumentos es, sin embargo, más bien anecdótico. Recurrir a la Ley Orgánica del Estado como un precedente interpretativo de la actual Constitución resulta cuando menos pintoresco. Poco importa la reproducción literal de los preceptos; la diferencia entre uno y otro régimen político (y, por tanto, del contexto en que ha de operar la norma) liberan de cualquier comentario adicional. Pero, además, es que tampoco era cierto que la Ley Orgánica permitiera deducir una interpretación semejante. Durante las Cortes Orgánicas, los sucesivos Reglamentos limitaban el derecho de enmienda con repercusiones financieras a los Presupuestos Generales. Así, lo hacían confusamente los artículos 95 y siguientes del Reglamento de 1971, reproducidos íntegramente en los vigentes Reglamentos Provisionales de cada Cámara⁷.

En cuanto a la elaboración parlamentaria de la Constitución, lo que se pone de manifiesto es que el *espíritu del legislador* era el de aplicar el artículo 134.6 a la tramitación de los Presupuestos. Claro está que lo importante no es lo que el legislador quiso decir, sino lo que efectivamente dijo; pero, incluso con esta reserva, es evidente que la *voluntad de los constituyentes* era manifiestamente a favor de la aplicación del artículo 134.6 a los Presupuestos. La enmienda del profesor Fuentes en el Senado lo decía inequívocamente en su justificación. Así lo manifestó también en la Comisión Constitucional del Senado, que pareció compartir este criterio al aprobar por unanimidad la enmienda. El único problema ha sido que la Comisión no aprobara la enmienda del profesor Fuentes con la sistemática que él había utilizado; en su enmienda, el actual número 6 pasaba al 2 del artículo. Se reforzaba de este modo la idea —y así lo dijo explícitamente el profesor Fuentes— de que el derecho de enmienda de las Cámaras a los Presupuestos encontraba un límite en el consentimiento del Gobierno cuando las enmiendas propugnaran mayores gastos o menores ingresos. Sin embargo, por un error, la Comisión no aprobó la ordenación de la enmienda. El profesor Fuentes afirmó que lo importante no era el número del artículo en que figuraba el consentimiento gubernamental, sino que quedara claro que el derecho de enmienda a los Presupuestos no es ilimitado. De aquí que se aceptara la enmienda de separar el número 5 del proyecto en dos párrafos, pero el segundo párrafo no pasó a ser número 2 del artículo, como pretendía la propia enmienda, sino el número 6 del mismo.

Parece, pues, que la pura ordenación ha sido un factor importante para defender la tesis de la inaplicación del consentimiento gubernamental a las enmiendas a los Presupuestos. Pero hacer depender tal interpretación de la pura numeración del artículo es muy poco consistente. Lo cierto es que, venga o no de la Ley Orgánica la redacción inicial de los actuales números 5 y 6 del artículo 134, la intención expresa de los constituyentes era la de aplicar la limitación de enmienda del número 6 a los Presupuestos Generales del Es-

⁷ Arts. 107 y 108 del Congreso, y 102 y 103 del Senado.

tado. Por supuesto, lo mejor hubiera sido aceptar la enmienda del profesor Fuentes, incluso en la ordenación interna del artículo, situando el contenido del actual número 6 en el 2; con ello habría quedado claro que el número 1 del 134 enunciaba genéricamente el derecho de enmienda a los Presupuestos, mientras que el 2 se refería a las condiciones para su ejercicio. Por añadidura, se habría borrado la supuesta conexión entre el artículo 54.II de la Ley Orgánica y los números 5 y 6 del artículo 134. Ahora bien, el hecho de que estos dos números provengan de la separación efectuada en el número 5 del Proyecto de Constitución, que reproducía fielmente lo dispuesto en la Ley Orgánica, no autoriza a interpretar aquélla en función de ésta. No hay continuidad jurídica o política entre una y otra.

Resulta de todo punto disparatado pretender que, como en la Ley Orgánica ambos números estaban en un solo párrafo, deben interpretarse conjuntamente en el actual texto constitucional. Por tanto, el hecho de que el número 5 empiece diciendo *Aprobados los Presupuestos...* no autoriza a suponer que el número 6 debe referirse a las situaciones posteriores a la aprobación de los Presupuestos. Tal como han quedado ambos números, ninguna conexión tienen entre sí, por mucha que fuera la unión que tuvieran en la vieja Ley Orgánica. Otra cuestión distinta es que el artículo 134.5 tenga algún sentido, pero eso nada afecta al ámbito de aplicación del siguiente número 6. Es más, el significado de ambos puede considerarse de signo opuesto: mientras que el número 5 limita al Gobierno —que no puede presentar proyectos de Ley hasta la aprobación de los Presupuestos—, el número 6 limita a las Cámaras, que no pueden presentar enmiendas con aumento de créditos o minoración de ingresos.

No mucha más consistencia que los dos argumentos anteriores tiene el que se fija en la expresión *enmienda que suponga aumento de crédito* para deducir que al hablar de crédito y no de gasto se está haciendo referencia a un Presupuesto ya aprobado. Los créditos, se dice, lo son (tienen realidad jurídica) en tanto en cuanto el Presupuesto ha sido aprobado, pero no antes. Sin embargo, basta una superficial lectura de la actual Ley General Presupuestaria⁸, de las normas que regulan la elaboración de los Presupuestos⁹ o de los propios Reglamentos provisionales de las Cámaras (arts. 107 y 102 del Congreso y del Senado, respectivamente) para comprobar que el término *créditos* se utiliza aquí para referirse a los Presupuestos todavía en su fase de proyecto, antes, por tanto, de su aprobación por las Cortes¹⁰.

Por último, resta por analizar el significado del calificativo *presupuestario*, cuando la Constitución habla de *créditos e ingresos presupuestarios*. También aquí trata de verse una remisión a un Presupuesto ya aprobado, no al propio Presupuesto en trámite. Ahora bien, una vez más puede acudir a las normas que regulan la elaboración de los Proyectos de Presupuesto por el Gobierno. En la actualmente vigente se emplea exactamente la expresión *créditos presupuestarios* en varios momentos. Por otra parte, tampoco hay que dar mayor

⁸ Ley 11/1977 de 4 de enero; entre otros, los arts. 52, 53 y 54.

⁹ Orden ministerial de 9 de mayo de 1980, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 1981.

¹⁰ Igualmente, la expresión «crédito» se aplica para los proyectos de Ley de créditos extraordinarios o suplemento de créditos.

importancia por ahora al empleo del calificativo *presupuestario*. Con esto quiere decirse pura y simplemente que los créditos e ingresos figuran en el Presupuesto, pero nada indica, por el mero empleo del término, que dicho Presupuesto esté ya aprobado o en trámite.

De lo expuesto se sigue que nada hay en la Constitución que impida aplicar el consentimiento gubernamental a las enmiendas que aumenten los créditos o minoren los ingresos que figuran en el Proyecto de Presupuestos remitidos por el Gobierno a las Cortes. La tramitación de la Ley de Presupuestos no tiene ninguna especialidad en este punto. Nadie podrá poner en duda, por otra parte, que la lógica de la limitación del derecho de enmienda implicando aumento de gastos o disminución de ingresos tiene su máximo relieve con ocasión de la Ley de Presupuestos. Tanto los precedentes históricos como el Derecho comparado son igualmente concluyentes. Carece de sentido limitar el derecho de enmienda por motivos financieros con ocasión de cualquier proyecto de Ley y aceptarlo sin límite alguno precisamente en la Ley que aprueba el plan financiero del Gobierno.

Ahora bien, es muy difícil, por no decir imposible, que esta interpretación vaya a predominar entre nosotros en el futuro; las presiones políticas en torno a la Ley de Presupuestos son de considerable magnitud como para permitir a un Gobierno hacer uso de la facultad que le concede el artículo 134.6 y no admitir a trámite las enmiendas que aumentan los créditos o minoran los ingresos del Proyecto de Ley de Presupuestos. Debe tenerse presente que la falta de consentimiento gubernamental para la tramitación de una enmienda implica que esta enmienda, una vez publicada, debe considerarse no existente. No se debate en Comisión y, por descontado, no tiene acceso al Pleno. Esto significa que la gran mayoría de las enmiendas al Proyecto de Presupuestos no tendrían más difusión que la mera publicación en el «Boletín Oficial»; que no podrían ser utilizadas para poner de manifiesto, al solicitarse la ampliación de los créditos, la insuficiente acción del Gobierno en el área a que afectarían. Buena parte del sentido político de los debates presupuestarios han tenido ese planteamiento en los últimos años. Por consiguiente, es muy dudoso que el Gobierno quiera llegar a utilizar una facultad tan restrictiva para la oposición; y ésta nunca aceptaría la plena regularidad constitucional de un debate presupuestario restringido a las enmiendas que no aumenten créditos o no minoren ingresos.

Vistas las cosas desde esta perspectiva es cuando puede hablarse de una costumbre constitucional; en los tres debates presupuestarios después de aprobada la Constitución, la oposición —e incluso los parlamentarios del partido gubernamental— han formulado numerosas enmiendas que implicaban aumento de créditos o minoración de ingresos. El Gobierno ha alegado en el curso de los debates que dichas enmiendas eran contrarias al artículo 134.6; pero nunca ha negado formalmente el consentimiento para su tramitación, esto es, no ha ejercido la facultad constitucional de excluirlas del debate. Puede darse por cierto que en próximos debates presupuestarios —sea cualquiera el partido en el poder— eso mismo es lo que sucederá. De aquí el seguro arraigo de los precedentes ya existentes sobre el desuso de la facultad gubernamental para consentir la tramitación de estas enmiendas a las Leyes de Presupuestos.

2. *El contenido de las proposiciones o enmiendas:
aumento de créditos y disminución de ingresos presupuestarios*

La idea central del artículo 134.6 se puede expresar con bastante sencillez: cuando la aprobación de una proposición de Ley o de una enmienda pueda dar lugar (*suponga*, dice la Constitución) a unos mayores gastos o a unos menores ingresos, medidos los respectivos aumentos y disminuciones sobre el total de gastos e ingresos de los Presupuestos Generales del ejercicio, el Gobierno podrá evitar que se tramite (es decir, que se debata y posteriormente apruebe).

A primera vista, lo que parece protegerse, por tanto, es la noción de equilibrio presupuestario. Un análisis más detenido pone de manifiesto que, además del *santo temor al déficit* de que hablaba Echegaray, lo que está detrás de la norma es poner al abrigo de las iniciativas parlamentarias tanto el equilibrio presupuestario como el nivel de equilibrio del propio Presupuesto. Sin embargo, la redacción que figura en nuestra Constitución va todavía más allá; un afán inusitado de tecnicismo jurídico llevó a una fórmula que resulta en gran medida irreal y paradójicamente incorrecta desde el punto de vista técnico. En efecto, tal como figuraba en el Proyecto de Constitución, se hablaba de *aumento de gasto*; se seguía con ello una línea habitual en el Derecho constitucional comparado de emplear una terminología amplia, como la expresión *carga pública*, utilizada en Inglaterra y en Francia, o *gastos públicos*, en Alemania e Italia.

Pues bien: al llegar el Proyecto Constitucional a la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas del Congreso, una enmienda *in voce* de UCD sustituye *aumento de gasto* por *aumento de los créditos*. Aunque no consta en el «Diario de Sesiones» una explicación suficiente de la modificación, puede aventurarse que fue un laudable deseo de mejorar la calidad técnica de la norma constitucional. Se debió pensar que *crédito* era la expresión jurídica correcta, mientras que *gasto* venía a ser un término de naturaleza económica sin unos contornos jurídicos bien definidos. Sin embargo, tal proceder debe considerarse poco afortunado. Es cierto que nuestro Derecho parlamentario histórico y los Reglamentos de las Cortes Orgánicas hablaban de *aumentos de crédito*; así lo hacen también los actuales Reglamentos provisionales de ambas Cámaras, vigentes ya cuando se debatía el Proyecto de Constitución. Pero, en todos estos casos se contraponen enmiendas que dan lugar a *aumento de crédito* a las que dan lugar a *aumento de gasto*. Las primeras eran las formuladas al Proyecto de Presupuestos; las segundas a un proyecto o proposición de carácter no presupuestario¹¹. En el primer caso tiene sentido hablar de *aumento de crédito*, ya que el Proyecto de Ley de Presupuestos contiene un estado de gastos que es una sistematización de créditos para cubrir esos gastos. En el segundo caso no hay tales créditos, por no ser una Ley de Presupuestos; lo que habrá será unos gastos cuya única manera de realizarlos es con cargo a un crédito presupuestario.

Al aludir directamente la Constitución a los *aumentos de créditos* está

¹¹ Compárense los arts. 107.2 y 108.3 del Reglamento provisional del Congreso.

restringiendo las enmiendas que requieren conformidad del Gobierno a las que se formulan a la Ley de Presupuestos; es más: cabe decir que no puede darse el caso de una enmienda que aumenta los créditos presupuestarios si no va dirigida al Proyecto de Ley de Presupuestos. Aprobados éstos, los créditos son intangibles, salvo por la vía de las leyes de aprobación de créditos extraordinarios o de suplementos de crédito; pero en estos casos la iniciativa corresponde al Gobierno, y una enmienda o proposición de Ley que trate de abrir un crédito nuevo (crédito extraordinario) o aumentar otro existente (suplemento de crédito) adolecería de abierta inconstitucionalidad.

Por lo demás, jamás se plantea en la vida parlamentaria la posibilidad de que una enmienda o una proposición de Ley aumente un crédito, entendido éste como el importe de la consignación presupuestaria para cubrir un determinado concepto de gasto. Con cargo a un crédito, se autorizarán unos gastos cuya realización supone el cumplimiento de las obligaciones que el Estado ha contraído. Pues bien: las enmiendas y proposiciones de Ley implican una base legal para que el Estado contraiga mayores obligaciones, lo que dará lugar a mayores gastos con cargo a alguno de los créditos que figuran en los Presupuestos. Sin embargo, los mayores gastos no significan necesariamente que deban aumentar los créditos. Normalmente así sucederá, pero cabe la posibilidad de gastos mayores sin que sea necesario aumentar el crédito porque éste tenga una consignación que permita hacer frente a estos mayores gastos no previstos cuando se aprobó la Ley de Presupuestos.

Más aún, la enmienda o proposición de Ley sólo indirectamente puede aumentar los créditos en la medida en que las mayores obligaciones que han de satisfacerse con cargo a ese crédito le hacen insuficiente; en tal caso, el aumento de crédito se produciría por la vía de un Proyecto de Ley de Suplemento de Crédito (o bien un crédito extraordinario si las nuevas obligaciones no tienen cobertura de crédito en el Presupuesto). En resumen, las enmiendas y proposiciones de Ley lo que hacen es dar lugar a mayores gastos, e indirectamente pueden provocar la presentación de Proyectos de Ley de Créditos Extraordinarios o Suplementos de Crédito, que serán los que directamente aumentarán los créditos presupuestarios.

Si esto se acepta, ¿qué es lo que ha mejorado el texto constitucional con la sustitución de *aumento de gasto* por *aumento de los créditos*? En mi opinión, lo único que se ha conseguido es aumentar la confusión. Se dirá, no obstante, que el sentido del precepto es bien claro: lo que se trata es de prevenir las iniciativas legislativas que suponen mayores gastos a satisfacer con cargo a los créditos existentes. Ahora bien: en tal caso mejor hubiera sido dejar las cosas como estaban en el Proyecto de Constitución, sin necesidad de introducir falsos tecnicismos que desvirtúan la interpretación de la norma. Como ejemplo de las dificultades interpretativas a que puede conducir el empleo de la expresión *aumento de los créditos*, piénsese en una proposición de Ley que obligue al Gobierno a realizar unas obras en instalaciones públicas. Esas obras dan lugar necesariamente a un mayor gasto; y, por supuesto, en la proposición de Ley no se indica cuál es el crédito presupuestario con cargo al cual deben financiarse. Pues bien: como lo que requiere el consentimiento gubernamental no son los aumentos de gasto, sino los aumentos de crédito,

el Gobierno tendría que demostrar, para negar la conformidad, que no tiene crédito suficiente en el Presupuesto, indicando cuál o cuáles son los créditos que cubren ese tipo de obras y la lista de obligaciones ya contraídas que agotan esos créditos y hacen necesario su aumento. Por el contrario, si se hubiera mantenido la terminología de *aumento de gasto*, bastaría demostrar la realidad del aumento de gasto para que el Gobierno pudiera negar su conformidad.

Menores dificultades de interpretación plantea la expresión *disminución de ingresos presupuestarios*. Su tenor literal hay que referirlo a los ingresos definidos en el estado letra B de los Presupuestos del Estado y a los que figuran en los estados de ingresos de los otros Presupuestos que integran los Generales del Estado, en la forma que veremos más adelante. Sin embargo, la facilidad con que se acota esta noción no elimina todos los problemas prácticos que pueden surgir. Así, mientras que resulta de inmediata aplicación cuando se trata de ingresos de carácter tributario (capítulos 1, 2 y 3 del estado de Ingresos), las dificultades son mayores cuando se trata de ingresos patrimoniales (capítulo 5) y cuando provienen de operaciones financieras.

Tanto el aumento de los créditos (*gastos*) como la disminución de los ingresos han de referirse al Presupuesto en vigor. Así se deduce del calificativo *presupuestarios* que acompaña a los créditos y a los ingresos para indicar que unos y otros han de figurar en el Presupuesto existente. Esta precisión se introdujo, como se recordará, en los debates ante la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso a causa de una enmienda del señor De la Fuente (Licinio). Las consecuencias de la enmienda son muy importantes; el punto de referencia para examinar los aumentos de créditos (*gastos*) o la disminución de ingresos será siempre el Presupuesto del ejercicio y no la situación futura de la Hacienda una vez expirado el Presupuesto vigente. En resumen, cualquier proposición de Ley o enmienda puede eludir el consentimiento del Gobierno con tal de que incluya una cláusula según la cual los aspectos financieros en ellas contenidos no se aplicarán hasta la expiración del Presupuesto del año en que se presentan. Incluso aunque no hagan tal salvedad, todas aquellas proposiciones de Ley o enmiendas cuya efectividad, esto es, cuyo aumento de créditos (*gastos*) o disminución de ingresos, se produzca en distinto ejercicio presupuestario a aquel en que se presentan, escapan al control gubernamental. Con esto se ha introducido otra dificultad adicional a la interpretación del precepto. ¿Cómo es posible saber realmente si una proposición de Ley o una enmienda va a modificar los créditos o ingresos presupuestarios? La única solución fiable es apreciar el aumento de crédito o la disminución de ingresos en el momento en que se presentan y con referencia al Presupuesto en curso; y si, por su naturaleza o porque así lo digan expresamente, no tienen aplicación en el ejercicio económico en que se presentan, quedarían excluidas del ámbito del artículo 134.6.

La referencia a los créditos e ingresos presupuestarios tiene otra importante consecuencia: el aumento en los *créditos* o la disminución en los *ingresos* no se miden con respecto a los textos que se debaten, sino con relación a los Presupuestos. Así, si un proyecto de Ley trata de aumentar los ingresos públicos a un nivel superior al que figura en los Presupuestos, el Gobierno no puede oponer su consentimiento a las enmiendas que traten de

reducir los ingresos que figuran en el proyecto en trámite hasta el nivel que figura en los Presupuestos. Del mismo modo, si un proyecto de Ley reduce los gastos que figuran en los Presupuestos, las enmiendas que propugnen aumentar el gasto hasta el nivel presupuestario caen fuera de la autorización gubernamental. Esta conclusión es inmediata si se tiene en cuenta que lo que el artículo 134.6 trata de preservar es la estabilidad de los gastos e ingresos presupuestarios (que figuran en los Presupuestos); por consiguiente, los aumentos en los gastos y las disminuciones en los ingresos deben medirse con relación a las cifras presupuestadas.

Esta es una solución similar, aunque se llegue a ella por caminos distintos, a la del Parlamento francés (Amselek, 1967; Charbonnel, 1971). Aquí, la referencia es el Derecho existente; los aumentos de gastos y las disminuciones de ingresos no se miden con relación al texto en trámite, sino con relación al nivel de gastos e ingresos que se deriva de las leyes ya aprobadas. En España, la solución es similar, porque en buena lógica los gastos e ingresos que figuran en los Presupuestos responden al Derecho vigente cuando éstos se elaboran y aprueban.

Por último, el término *presupuestarios* tiene otra connotación: los gastos e ingresos que aumentan o disminuyen deben figurar en los Presupuestos Generales del Estado; es decir, no cabe referirse sólo a los Presupuestos del Estado, ya que el artículo 134 habla siempre de Presupuestos Generales, considerados como aquellos que incluyen *la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal*. En ellos se incluyen, según la O. M. de 9 de mayo de 1980, los del Estado, los de los organismos autónomos administrativos y comerciales y los de la Seguridad Social. Ahora bien: el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado no acaba aquí, ya que, según la Ley General Presupuestaria y la Orden Ministerial de 9 de mayo de 1980, se engloban también dentro de esta noción los Presupuestos de un conjunto indeterminado de entes del sector público estatal *cuyos presupuestos se deben incluir en los Generales del Estado a tenor de lo previsto en el artículo 134 de la Constitución* (parte I de la Orden mencionada). También han de incluirse dentro de los Presupuestos Generales del Estado los programas de actuación, inversión y financiación, así como los presupuestos de explotación y capital de las sociedades estatales y del ente público RTVE.

No es ocasión para examinar la imprecisa y poco útil noción de Presupuestos Generales del Estado que se ha deducido de la superposición del artículo 134 a la Ley General Presupuestaria. Baste señalar las desmesuradas pretensiones del texto constitucional al referir los Presupuestos Generales a la totalidad del sector público estatal, lo que obliga a someter a un mismo régimen jurídico Presupuestos de entes cuya naturaleza (y por ello su programa financiero) es muy heterogénea. La única puntualización que aquí cabe hacer es que la competencia de las Cortes para la discusión, aprobación y control de los Presupuestos de los entes públicos estatales no exigía su agrupación bajo el concepto jurídico unitario de Presupuestos Generales del Estado; y no hay tampoco razones, desde la óptica de los principios de unidad y universalidad del Presupuesto, para pretender un régimen jurídico uniforme. A los efectos que aquí nos interesan, la noción de Presupuestos Generales del Estado, a los

que han de referirse los créditos (*gastos*) e ingresos presupuestarios, no puede extenderse de un modo tan amplio. Abarca sólo los del Estado, la Seguridad Social y los organismos autónomos de carácter administrativo. Los documentos de los restantes entes públicos y sociedades estatales no son Presupuestos propiamente dichos, sino meros resúmenes informativos; igual consideración deben merecer los documentos de los organismos autónomos cuyas operaciones son preponderantemente de carácter comercial, industrial, financiero o análogo.

En favor de esta tesis pueden aducirse dos líneas argumentales. La primera se basa en un criterio estrictamente legal, cual es la sistematización de la Ley General Presupuestaria. En ella, el título II, *De los Presupuestos*, dedica su capítulo I a regular los Presupuestos Generales del Estado, incluyendo en esta noción a los del Estado y los organismos autónomos de carácter administrativo; en su capítulo II se regula el régimen presupuestario de los organismos autónomos con fines mercantiles, precisando el artículo 84 que el Gobierno unirá a los Presupuestos Generales del Estado un resumen de los Presupuestos de todos estos organismos. El mismo criterio de exclusión de los Presupuestos Generales del Estado se sigue para las sociedades estatales, cuya documentación financiera se regula en el capítulo III de ese título. Es cierto que la Ley General Presupuestaria no se adapta a los términos ambiciosos de la Constitución cuando precisa que los Presupuestos Generales del Estado incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal; es cierto también que la Ley General Presupuestaria se desentiende de los Presupuestos de la Seguridad Social; pero, cualquiera que sea la contradicción entre este texto legal y la norma constitucional, también es cierto que incluir en los Presupuestos Generales del Estado la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal desnaturaliza el concepto de Presupuesto. Por eso, a la espera de una precisión de la noción constitucional de Presupuestos Generales del Estado, parece más razonable referir la facultad gubernamental de autorizar enmiendas y proposiciones de Ley que impliquen aumento de créditos o disminución de ingresos a la documentación presupuestaria que refleja el ejercicio de funciones administrativas, excluyendo las actividades mercantiles.

La segunda dirección argumental en favor de la no aplicación del artículo 134.6 en el caso de los gastos e ingresos de organismos y sociedades de carácter comercial radica en la finalidad y naturaleza de esta institución parlamentaria. Su utilización para controlar las iniciativas parlamentarias dirigidas a modificar la actividad comercial o industrial del Estado supone un considerable recorte de los poderes de las Cámaras, especialmente si se tiene en cuenta la importancia de estas actividades en el contexto de la política económica. Por otra parte, los documentos financieros de los entes públicos de carácter mercantil y de las sociedades estatales no son Presupuestos en el sentido técnico de este término; no tienen *créditos*, sino unas previsiones de gastos agrupados en grandes rúbricas. Por ello, de acuerdo con una interpretación literal de la Constitución, habría que referir el consentimiento del Gobierno a aquellas enmiendas o proposiciones de Ley que ponen en peligro el equilibrio financiero de un documento redactado en la forma técnica de un Presupuesto.

La referencia a los *créditos e ingresos presupuestarios* en vez de la más

amplia de *gastos e ingresos públicos* deja claro, sin embargo, la inaplicabilidad del artículo 134.6 a los ingresos y gastos de los entes públicos cuyos Presupuestos no se incluyan dentro de los Generales del Estado. Los más importantes son los entes territoriales: Comunidades Autónomas, provincias y municipios. Cualquier enmienda o proposición de Ley que aumente gastos o disminuya ingresos y que sean de la competencia de estos entes parece no requerir el consentimiento del Gobierno para su tramitación. La aparente sencillez de este criterio —derivado del tenor literal del art. 134— resulta engañosa. En este sentido, baste señalar la fuerte interrelación financiera que existe entre estos entes y el Estado; así, cualquier medida legislativa que afecte a los gastos e ingresos de Corporaciones Locales o Comunidades Autónomas puede repercutir en los Presupuestos del Estado mediante un incremento de las transferencias hacia ellos para cubrir sus mayores gastos o la minoración de sus ingresos. Este sería un típico caso de una medida legislativa que produce indirectamente un desequilibrio financiero en los Presupuestos del Estado; más adelante nos ocuparemos de ellas.

Conviene ahora, para finalizar el análisis de los Presupuestos con respecto a los cuales se mide el aumento de créditos o la minoración de ingresos, hacer una referencia a los Presupuestos de las Cámaras. La regulación constitucional es clara en este punto. El artículo 72 dice: *Las Cámaras... aprueban autónomamente sus Presupuestos...* ¿Cuál es el significado de la autonomía presupuestaria de las Cortes reconocida en este precepto? Parece lógico pensar que la autonomía no se refiere solamente a la pura aprobación: tanto sus Presupuestos como los Generales del Estado se aprueban por las Cortes; tan autónoma es la aprobación en un caso como en otro. Lo que el precepto ha querido decir, aunque mal expresado, es que las Cortes tienen, por lo que se refiere a cada una de las Cámaras, autonomía presupuestaria, entendida como documento presupuestario separado que se elabora, aprueba, administra y controla con total independencia de cualquier otro Presupuesto. Esto llevaría a excluir los Presupuestos de las Cortes de los Presupuestos Generales del Estado, en los que actualmente figuran como Sección 2.^a de los mismos¹². Si se acepta esta tesis, las proposiciones de Ley y enmiendas que aumenten gastos o minoren ingresos de los Presupuestos de las Cámaras no están sujetas al régimen del artículo 134.6. Sucede, no obstante, que las Cámaras se financian con dotaciones en los Presupuestos del Estado; por consiguiente, todo exceso de gastos en las Cámaras repercute automáticamente en dichos Presupuestos. Una vez más, estamos en el caso de una repercusión indirecta de una medida legislativa sobre los créditos o los ingresos presupuestarios a que se refiere el artículo 134.6.

El tema de las iniciativas legislativas que dan lugar indirectamente a repercusiones sobre los gastos e ingresos públicos es una cuestión de difícil solución en la práctica parlamentaria de casi todos los países. La solución depende, naturalmente, de las normas constitucionales y reglamentarias que regulan la iniciativa legislativa financiera de las Cámaras en cada país; pero la variedad

¹² Puede afirmarse sin rodeos, partiendo de estos supuestos, la inconstitucionalidad de la forma de elaboración y aprobación de los Presupuestos de las Cortes, producto de la inercia de la situación anterior.

de casos concretos que pueden plantearse es tal que no hay unos precedentes claramente establecidos. Así, en Inglaterra, Erskine May (1976, pág. 756) indica que sólo la iniciativa legislativa que impone directamente una *carga* queda reservada a la Corona¹³. En Italia, con un sistema bien diferente, Onida (1969, págs. 750 y sigs.) se pronuncia por no aplicar la obligación de cobertura que establece el artículo 81, párrafo 4.º, de la Constitución a las Leyes que no suponen unos gastos concretos y determinados. En Francia, Charbonnel (1971, pág. 32) advierte que la fórmula del artículo 40 de la Constitución es lo suficientemente amplia como para incluir, en todo caso, las iniciativas con efectos financieros indirectos. No obstante, añade, los criterios de los órganos parlamentarios encargados de controlar la *recevabilité* de proposiciones son más tolerantes cuando se trata de enmiendas cuyas disminuciones de ingresos o aumentos de gastos son *consecuencias indirectas, derivadas o accesorias de la disposición principal*. Lalumière (1973, pág. 251) concluirá afirmando la inexistencia de una jurisprudencia parlamentaria definida, aunque advierte la tendencia del Gobierno a bloquear las iniciativas financieras indirectas de la oposición con un alto valor electoral, permitiendo, por el contrario, a sus diputados la presentación de las mismas.

En el parlamentarismo español no hay, claro está, ningún tipo de experiencia discernible. El abanico de situaciones por las que una iniciativa legislativa puede provocar indirectamente un aumento de crédito (*gasto*) o una disminución de ingresos presupuestarios es sumamente variado. Los efectos sobre los Presupuestos Generales del Estado pueden manifestarse a través de otros Presupuestos públicos (como los casos antes citados) o como consecuencia del mandato contenido en la enmienda o proposición de Ley. Piénsese en textos legales que obligan a reorganizaciones administrativas o a mejoras en la prestación de servicios, los que imponen al Gobierno la obligación de presentar un proyecto de Ley en un sentido que produce mayores gastos, etc.

La regulación constitucional española permite incluso afirmar, por otra parte, que *todas* las iniciativas por el lado de los gastos son de carácter indirecto. En efecto, al hablar de *aumento de créditos* en lugar de aumento de gastos puede decirse que ninguna iniciativa parlamentaria caerá dentro del ámbito de aplicación del precepto. Los créditos presupuestarios sólo pueden aumentarse o crearse con un proyecto de Ley de crédito extraordinario o de suplemento de crédito. Por tanto, de acuerdo con una interpretación estricta, todos los aumentos de crédito serían indirectos: primero se produciría la iniciativa de los parlamentarios, que da lugar a mayores gastos, y luego entraría en juego la iniciativa legislativa del Gobierno, para notificar el alza de los créditos en consonancia con el alza en los gastos.

Ahora bien: si se interpreta el texto constitucional conforme a lo que lógicamente quiere y debe decir, habrá que entender que lo que se está sometiendo a autorización del Gobierno son las iniciativas generadoras de mayores gastos, y así planteado, el problema es dilucidar si las proposiciones de Ley o enmiendas que supongan indirectamente mayores gastos o menores ingresos caen

¹³ La carga puede ser sobre los ciudadanos (aumento de tributos, que está prohibido a la iniciativa parlamentaria en Inglaterra) o sobre el Tesoro (aumento de gastos).

dentro del ámbito de aplicación del artículo 134.6. Las dificultades prácticas que en cada caso pueden surgir no impiden la formulación de algunos criterios de carácter general. El primero de ellos, al que se alude por haberse citado expresamente, se refiere a las iniciativas financieras, que afectan en un primer momento a los Presupuestos de las Cámaras y revierten después a los Presupuestos del Estado. La respuesta en este punto debe partir del artículo 72 de la Constitución: la autonomía presupuestaria de las Cámaras excluye cualquier autorización gubernamental. En segundo lugar, un criterio posible para contrastar las repercusiones indirectas es examinar el nexo causal entre la medida legislativa y la repercusión financiera; si esta repercusión es determinable y se sigue con carácter necesario de la medida legislativa, aunque sea por un procedimiento indirecto, la aplicación del consentimiento gubernamental parece incuestionable. En tercero y último lugar, la mayor parte de las repercusiones financieras indirectas tendrá lugar fuera del ejercicio presupuestario en que la medida se adopta; por este motivo quedarían también excluidas del ámbito del artículo 134.6, que refiere las alzas en los créditos (*gastos*) o bajas en los ingresos al Presupuesto del ejercicio en curso.

El análisis del contenido de las iniciativas financieras sujetas al consentimiento del Gobierno exige prestar una cierta atención a las iniciativas compensadas. Son éstas las proposiciones de Ley y enmiendas que dan lugar a un aumento de gastos en un concepto, compensado con una disminución en otro renglón, de forma que el incremento neto resultante es nulo. Iguales compensaciones caben en el caso de los ingresos. La redacción del precepto constitucional permite afirmar rotundamente la posibilidad de enmiendas y proposiciones de Ley que establezcan los siguientes tipos de compensaciones: *a)* alza en unos gastos con disminución en otros, de forma que no haya aumento final en el total de gastos; *b)* baja en algún ingreso con alza en otros, con tal de que se mantenga constante el volumen de ingresos. Del mismo modo, hay que convenir en el rechazo de compensaciones entre ingresos y gastos; así, requerirían la conformidad del Gobierno: *a)* las iniciativas que aumentan gastos y aumentan ingresos, y *b)* recíprocamente, las que disminuyen ingresos y disminuyen gastos.

Esta interpretación se apoya en argumentos similares a los que se han expuesto en Francia para admitir las enmiendas compensadas en el caso de ingresos. Allí la redacción del artículo 40 de la Constitución se refiere a aumentar una *carga* o disminuir los ingresos. Del empleo del singular ha deducido la doctrina (por todos, Amsselek, 1967, pág. 220 y sigs.), la jurisprudencia constitucional (véase Favoreau y Philip, 1979, págs. 111 y sigs.) y la práctica parlamentaria (Charbonnel, 1971, págs. 29 y sigs.) la imposibilidad de compensar gastos; al hablar la Constitución de *una carga*, esta carga concreta es la que no puede aumentar y por ello no hay posible compensación con otra carga que disminuye. Por el contrario, como lo prohibido es la disminución en los ingresos, puede compensarse una baja en uno de ellos con un aumento en otro, siempre que se mantenga el nivel inicial de ingresos.

Idéntica solución puede aplicarse en España. La Constitución emplea el plural tanto para créditos como para ingresos. Por tanto, lo que no pueden modificarse son los importes totales de créditos e ingresos; pero sí hay posi-

bilidades de compensación dentro de cada uno de ellos. Sin embargo, no es posible compensar aumentos de gastos con mayores ingresos. Aumentar los ingresos no tiene ningún límite; pero aumentar los gastos requiere en todo caso la conformidad del Gobierno. Idéntico razonamiento se aplica a las compensaciones a la baja en gastos e ingresos. De todo ello se sigue que la conformidad gubernamental va dirigida al mantenimiento del equilibrio financiero de un modo estático: se protege la cuantía máxima de los gastos y se intenta mantener como mínima la cifra de ingresos. En consecuencia, sólo la conformidad gubernamental permite alterar el nivel del equilibrio presupuestario inicialmente propuesto y aprobado.

V. LA CONFORMIDAD DEL GOBIERNO

1. *El consentimiento gubernamental en el Derecho comparado*

La costumbre constitucional inglesa había aceptado muy tempranamente el monopolio para la Corona del ejercicio de la iniciativa legislativa financiera. Como advierte May (1976, pág. 706), esta práctica era el resultado natural de las relaciones constitucionales entre la Corona y el Parlamento, según las cuales la Corona solicitaba el dinero, los comunes lo concedían y los lores asentían. De aquí que la célebre *Standing Order* de 1713 (hoy la núm. 89), inicialmente aprobada como una resolución en 1706, no venía a ser más que la codificación de la costumbre constitucional. De acuerdo con ella, cualquier iniciativa para establecer una carga no podría ser sometida a la consideración de la Cámara a menos que fuera recomendada por la Corona. En consecuencia, la recomendación real, más que una autorización o consentimiento a las iniciativas financieras de los comunes, significa, en opinión de May (1976, pág. 593), la sanción de la propuesta de establecimiento de una carga, reservando de este modo la iniciativa a la Corona.

Una posición próxima, aunque articulada técnicamente de un modo distinto, es la solución del artículo 40 de la Constitución francesa. En el otro extremo del espectro de la variedad de limitaciones constitucionales a las iniciativas financieras parlamentarias se encuentra la Constitución italiana, cuyo artículo 83, párrafo 4.º, obliga a indicar los medios para cubrir los nuevos y mayores gastos. En una situación intermedia se encuentran las formulaciones alemana y española.

La Constitución española, al decir que toda proposición o enmienda que suponga aumento de crédito o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación, está adoptando una técnica similar a la de la Ley Fundamental de Bonn (art. 133), muy distinta en concepción a la que emplea el artículo 40 de la Constitución francesa. En esta última se están declarando inconstitucionales las proposiciones y enmiendas que den lugar a mayores gastos o menores ingresos. El artículo 37 del Reglamento de la Asamblea Nacional francesa señala expresamente que

la excepción de *irrecevabilité* tiene como fin comprobar si alguna disposición se opone a alguna precisión constitucional; en este mismo sentido se pronuncia Prélot (1978, pág. 808). De aquí que los órganos de las Cámaras estén obligados a rechazar todas las proposiciones y enmiendas que incidan en semejantes supuestos. Si la Mesa de la Cámara —o de la Comisión para las enmiendas que en ella se presenten— aprecia claramente la realidad del aumento de gastos o de la disminución de ingresos, rechazará de plano la proposición o enmienda. Como dice Charbonnel (1971), éstas no llegan a tener existencia legal ni dejan rastro alguno en publicaciones oficiales de las Cámaras. De aquí también que si los órganos de las Cámaras no aprecian, en el momento de la presentación de la enmienda o proposición, la existencia de inadmisibilidad por razones financieras, ésta pueda ser planteada por cualquier miembro de la Cámara y, por supuesto, por el Gobierno. Tanto éste como los parlamentarios están legitimados para invocar la aplicación de la Constitución.

Sin embargo, en el caso alemán y español únicamente el Gobierno está facultado para poder invocar la aplicación del privilegio que la Constitución le concede de oponerse a proposiciones y enmiendas que considera financieramente perjudiciales. Si el Gobierno renuncia a ejercer esa facultad, nadie puede suplirle. Es tanto como decir que la inadmisibilidad francesa se aprecia de oficio por los órganos de las Cámaras o mediante denuncia, valga el símil, de cualquiera interesado en mantener la legalidad constitucional, sea el Gobierno o los parlamentarios; sin embargo, en España y Alemania el mecanismo del consentimiento gubernamental sólo se pone en marcha a instancias de la parte interesada en ejercer la facultad constitucional, que es el propio Gobierno.

Otra importante consecuencia es que las iniciativas financieras en Alemania y España siguen su trámite, aunque se aprecie la realidad del aumento de gasto o baja de ingreso siempre que el Gobierno consienta. Por el contrario, en el sistema francés, si los órganos de la Cámara aprecian esas condiciones, la iniciativa parlamentaria es inconstitucional; la única manera de que sigan adelante en el caso de enmiendas es que el Gobierno las haga suyas¹⁴. Parafraseando a Lebreton (1973), la enmienda queda purificada de su vicio original. Sin embargo, el Gobierno no puede hacer suyas las proposiciones inadmisibles, ya que incurriría en *détournement de procédure*, según ha declarado indirectamente el Consejo Constitucional francés. Y ello porque asumir el Gobierno como propia una proposición de un parlamentario supone obviar el artículo 39 de la Constitución, que exige la deliberación del Consejo de Ministros y el informe del Consejo de Estado sobre el proyecto de Ley con el que se ejercita la iniciativa legislativa.

Por otra parte, el consentimiento gubernamental en España se presta para la tramitación; la iniciativa, sea proposición o enmienda, se presenta y publica (a diferencia del número 5 del artículo 134, en que el Gobierno no puede presentar proyectos). Lo que el Gobierno puede impedir es que se inicien los trámites procedimentales en la forma que veremos.

¹⁴ El Gobierno tiene en Francia derecho de enmienda (art. 43 de la Constitución).

2. Naturaleza de la conformidad del Gobierno en España

De lo anterior se sigue que la conformidad a las iniciativas parlamentarias que supongan mayores gastos o menores ingresos es una facultad otorgada por la Constitución al Gobierno, entendido como el órgano colegiado que se define en el artículo 98.1 del texto constitucional. Sin embargo, su ejercicio no se condiciona en la Constitución a ningún requisito de previa deliberación en Consejo de Ministros, como sucede en los temas de especial relevancia (ejercicio de la iniciativa legislativa, art. 88; cuestión de confianza, art. 112; disolución de las Cámaras, art. 115). Es obvio que la prestación del consentimiento que le atribuye el artículo 134.6 no es una cuestión de trascendencia política suficiente para suponer que, al designarse genéricamente al Gobierno como titular de la facultad, su ejercicio requiera una decisión colegiada. Ahora bien, el acto por el cual se otorga o deniega el consentimiento no puede emanar de uno de los miembros del Gobierno; por tanto, el único requisito que la Constitución parece exigir es que si uno de los miembros del Gobierno utiliza la facultad, se presume que actúa siempre en nombre del Gobierno, y a este órgano será imputado el acto de ejercicio. Exigir un acuerdo expreso del órgano colegiado para disponer de esta facultad está en abierta contradicción con la naturaleza y circunstancias concretas en que necesariamente debe operar la institución. Así, en el caso de las enmiendas transaccionales o propuestas de modificación, no podría materialmente ejercitarse la facultad constitucional por falta de posibilidad de tomarse un acuerdo del Gobierno en el curso del debate en que se presenta la enmienda.

Esta facultad establecida en beneficio del Gobierno tiene como contrapartida la carga de calificar las iniciativas que implican aumento de gasto o minoración de ingresos. En suma, quien debe decidir si una enmienda o proposición reúne los requisitos para el ejercicio de la facultad es el órgano a favor del cual está establecida. Este planteamiento excluye cualquier obligación por parte de las Cámaras de calificar enmiendas o proposiciones de Ley y de examinar si tienen o no incidencia financiera. Problema distinto, al que luego aludiremos, es que los órganos de las Cámaras faciliten la tarea haciendo una labor de calificación a la cual el Gobierno no tiene por qué ajustarse. En resumen, el Gobierno es el único que puede invocar el artículo 134.6 y es el órgano que puede prestar la conformidad; por tanto, al ser el único interesado en el ejercicio de la facultad, debe ser también quien asuma la carga de calificar e invocar la aplicación del precepto.

Un problema importante es el grado de discrecionalidad con que el Gobierno puede otorgar la conformidad. La primera cuestión que se plantea es si el Gobierno puede invocar la aplicación del precepto en unos casos y abstenerse de hacerlo en otros. La práctica actual es indudablemente afirmativa. Sin embargo, los términos rotundos en que la Constitución está redactada parecen indicar lo contrario: *Toda proposición o enmienda... requerirá...* En síntesis, la Constitución parece pretender una aplicación de carácter general: siempre que se den los supuestos de aumento de gasto o disminución de ingresos se necesitará la conformidad gubernamental. Los términos imperativos (*reque-*

rirá) y el carácter comprensivo de la fórmula *toda proposición o enmienda* parecen dejar poco resquicio a la posibilidad de que el Gobierno utilice discrecionalmente la facultad, seleccionando unas enmiendas o proposiciones para prestar el consentimiento y desentendiéndose de otras.

Ahora bien, esta interpretación es perfectamente compatible con el pronunciamiento expreso del Gobierno en unos casos y tácito en otros. De hecho, el Gobierno se debe pronunciar sobre todas las enmiendas o proposiciones, pero la tramitación parlamentaria no puede quedar pendiente del expreso pronunciamiento gubernamental. De ahí el silencio positivo que contemplan los Reglamentos, cuyo fundamento estriba en que si el titular de la facultad constitucional no aprecia la existencia de condiciones para oponerse a la tramitación, no hay ningún obstáculo a la misma.

El problema, pese a todo, no queda completamente resuelto. Podría argumentarse que para que el Gobierno pueda pronunciarse sobre las proposiciones y enmiendas ha de tener conocimiento de las mismas. En la gran mayoría de los casos, las dificultades son mínimas: la publicación oficial de proposiciones y enmiendas permite conocerlas y calificarlas. Además, en el caso de las proposiciones, se le remiten por las Cámaras para que pueda apreciar si se da el aumento de créditos o la disminución de ingresos. Igualmente sucede con las enmiendas estudiadas por las Ponencias. Más dudas puede haber en el caso de enmiendas transaccionales y propuestas de modificación. Sin embargo, una vez más hay que señalar que las características de la publicidad del trabajo en las Cámaras y la propia naturaleza del régimen parlamentario dan pie para suponer que el Gobierno puede conocer y oponerse a las enmiendas transaccionales que aumenten gastos o disminuyan ingresos.

Una segunda limitación en el ejercicio de la facultad por el Gobierno radica en el uso de la misma para los fines que ha sido prevista. Para que el Gobierno pueda oponerse a la tramitación de una iniciativa financiera deben darse los supuestos que la sirven de base; ello lleva consigo la necesidad de motivar la negativa a permitir la tramitación de enmiendas y proposiciones, demostrando la realidad del incremento de crédito o de la disminución de ingresos. En otro caso sería un cómodo recurso en manos del Gobierno para negarse a debatir proposiciones y enmiendas sin que se dieran los supuestos constitucionales para ello. Sería, sin más, una violación de la norma constitucional.

3. *Procedimientos parlamentarios para la prestación de la conformidad*

Los Reglamentos de las Cámaras deben contener una regulación que permita encajar la conformidad o negativa a la tramitación de iniciativas sin merma de las exigencias de la garantía y eficacia que debe informar los procedimientos legislativos. En la situación española actual, los vigentes Reglamentos se adaptan muy dudosamente a la normativa constitucional, por lo que, dada su previsible pronta derogación, no merece la pena detenerse en ellos. Pero antes de pasar a los proyectos de Reglamentos actualmente en trámite, es preciso insistir, una vez más, sobre la posición constitucional de las Cámaras ante las proposiciones y enmiendas sujetas a la autorización gubernamental.

Se ha dicho antes que, como facultad exclusiva del Gobierno, a él corresponde la carga de calificar las iniciativas y de demostrar que suponen aumento de crédito o disminución de ingresos. Las Cámaras no tienen ninguna competencia ni están obligadas a realizar ningún tipo de calificación financiera de las iniciativas; lo único a que están obligadas es a garantizar el cumplimiento de la Constitución, facilitando el ejercicio de la facultad de consentimiento a disposición del Gobierno, y, sobre todo, a velar por un desarrollo de los trabajos legislativos en condiciones de seguridad jurídica, de eficacia política y de economía procedimental. Así, pues, éstos son los criterios que deben informar las normas reglamentarias referentes al control de las iniciativas financieras por el Gobierno. El Proyecto de Reglamento del Congreso regula la conformidad gubernamental a las proposiciones de Ley en el artículo 126. En síntesis, establece que, una vez presentada la proposición, se remitirá al Gobierno para que manifieste o no su criterio respecto a la toma en consideración, *así como su conformidad o no a la tramitación si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios*. Si el Gobierno no niega expresamente su conformidad, la proposición de Ley *queda en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración*.

Las únicas enmiendas a estos preceptos son dos, del Grupo Parlamentario Comunista. En una pide que se suprima la mención expresa a la comunicación al Gobierno en la que se le solicita que manifieste su posición respecto a los posibles efectos financieros. En la otra propugna que la inclusión de la proposición en el orden del día del Pleno sea automática pasados quince días sin que el Gobierno niegue la conformidad. Ambas enmiendas tienen poca trascendencia a los efectos que aquí importan (la segunda tendría otro tipo de consecuencias, que no vamos a analizar); sin embargo, la primera de ellas parece confundir dos cuestiones: una, el criterio del Gobierno respecto a la oportunidad política, social o jurídica de la proposición; otra, la calificación como financiera y su correspondiente autorización o denegación. Ciertamente, ambas pueden fundirse en una sola comunicación del Gobierno; pero ello no implica confundir una cosa con otra. La no conformidad por ser de carácter financiero (aumento de crédito o minoración de ingresos) excluye el debate de la toma en consideración, no afecta a todas las proposiciones y es independiente de los méritos políticos y jurídicos de la proposición.

Para las enmiendas, el artículo 110 establece un procedimiento que consiste en una precalificación por la Ponencia de aquellas enmiendas que impliquen mayores créditos o menores ingresos, la remisión al Gobierno de las mismas y un plazo de quince días, transcurrido el cual la conformidad se produce por silencio positivo. La intervención de la Ponencia puede resultar engañosa; la Ponencia no califica ni vincula al Gobierno en ningún sentido, lo único que hace es facilitarle su labor. Pero el Gobierno no está obligado a ceñirse a la calificación que haya hecho la Ponencia ni mucho menos puede esgrimir en otro momento posterior de la tramitación que si no ha podido pronunciarse ha sido porque la Ponencia no ha remitido alguna enmienda.

Ahora bien: dado que hay un plazo para que el Gobierno manifieste su conformidad, plazo que empieza a contar desde la remisión de las enmiendas por la Ponencia, ¿qué ocurre para aquellas enmiendas no remitidas por la

Ponencia, pero a las cuales el Gobierno considera causa de aumento de créditos o de disminución de ingresos? Una enmienda del Grupo Parlamentario Centrista trata de resolver el problema concediendo al Gobierno la posibilidad de oponerse a las mismas en cualquier momento de la tramitación. Aparte de la redacción de esta enmienda centrista, que parece hacer recaer la carga de calificar las enmiendas en la Ponencia, los problemas más graves que plantea son de orden constitucional; dejar pendiente durante todo el procedimiento legislativo la posibilidad de que el Gobierno niegue la conformidad a una enmienda supone alargar considerablemente la facultad otorgada al Gobierno por la Constitución; ésta habla de *conformidad del Gobierno para su tramitación* y no de *conformidad del Gobierno durante su tramitación*. Por otra parte, el Gobierno puede conocer las enmiendas desde el momento mismo de su publicación, pudiendo pronunciarse sobre ellas sin necesidad de que la Ponencia tome ninguna decisión al respecto. La Ponencia no hace otra cosa, preciso es repetirlo una vez más, que auxiliar al Gobierno en el ejercicio de su atribución constitucional.

El resto de la enmienda de UCD propugna la exigencia de una memoria financiera para las enmiendas que impliquen aumento de gasto (no de crédito) o disminución de ingresos y no requieran el consentimiento gubernamental. Lo que se pretende es que todas las enmiendas que, aumentando gastos o disminuyendo ingresos, no caigan dentro del marco del artículo 134.6 (la más frecuentes serán las que producen sus efectos en otro ejercicio presupuestario) justifiquen financieramente sus consecuencias. Además, se propugna por UCD, cuando una enmienda disminuya ingresos tributarios y no esté sujeta a conformidad del Gobierno (por ejemplo, por referirse a ingresos de futuros ejercicios) deberá el enmendante proponer una baja correlativa en los gastos.

Aunque la viabilidad constitucional de esta última parte de la enmienda centrista es indudable, ya que se trata de un supuesto de autolimitación por la propia Cámara del ejercicio de la iniciativa financiera por vía de enmienda, y que en nada afecta al artículo 134.6, sin embargo da origen a un tratamiento distinto desde el punto de vista parlamentario. En efecto, mientras que las enmiendas afectadas por el artículo 134.6 son calificadas por el Gobierno (él es quien tiene la facultad de oponerse), en el caso de las enmiendas afectadas por las restricciones a la iniciativa financiera contenidas en el Reglamento de la Cámara la calificación corresponde a éstas; nótese que en la propuesta del Grupo Parlamentario Centrista no hay ninguna intervención del Gobierno en las enmiendas financieras no afectadas por el artículo 134.6; lo único que se pretende establecer son unos requisitos de carácter puramente parlamentario; en consecuencia, corresponderá a los órganos de la Cámara examinar si se dan los supuestos financieros en las enmiendas (es decir, calificarlas) para exigir, según el Reglamento, el cumplimiento de los requisitos formales que permiten su tramitación (memoria financiera y compensación de gastos).

Por parte del Grupo Parlamentario Socialista se ha presentado una enmienda en la que se pide que cuando un parlamentario estime que el Gobierno ha negado irregularmente la conformidad a una enmienda puede pedir que se debata y vote en el Pleno. Si la enmienda resulta aprobada, el Gobierno podrá acudir al Tribunal Constitucional por haberse infringido el artículo 134.6.

Esta enmienda socialista presenta también una dudosa constitucionalidad. En efecto, lo que la Constitución dice es que las enmiendas declaradas no conformes por el Gobierno son excluidas de la tramitación; luego es evidente que el procedimiento legislativo debe tener en cuenta este precepto constitucional, sin permitir la tramitación de enmiendas a las que falta la conformidad, sea cual sea la opinión del enmendante sobre el uso que el Gobierno hace de su privilegio, y sin que la posibilidad de recurso ante el Tribunal Constitucional sea un motivo que permita tramitar enmiendas no autorizadas por el Gobierno. Además, con esta enmienda se invierte la posición de los actores en el esquema de prestación del consentimiento del Gobierno: al negarse irregularmente el consentimiento gubernamental a una enmienda son los parlamentarios quienes se ven obligados a recurrir; mediante la enmienda socialista, es el Gobierno quien necesariamente debe adoptar la posición de demandante.

Se admitan o no las enmiendas comunistas, socialistas y centristas, la regulación contenida en el Proyecto de Reglamento del Congreso clarifica notablemente el panorama actual. Quedan todavía puntos de cierta dificultad (como sucede con las enmiendas transaccionales), aunque el avance con respecto a los Reglamentos actuales es considerable. No sucede así con el Proyecto de Reglamento del Senado, cuyo artículo 142 reproduce el artículo 134.5 y 6 de la Constitución, más unas reglas según las cuales las proposiciones y enmiendas que incidan en el artículo 134.6 se remiten por el presidente del Senado al Gobierno para que éste, en un plazo de quince días, se pronuncie; si no lo hace, opera el silencio positivo. Este artículo se encuentra en el capítulo donde se regula el procedimiento presupuestario, dando la impresión de que no se aplica en el procedimiento legislativo ordinario. Por ello parece conveniente dar un carácter más general al precepto, en el sentido de ser aplicable al procedimiento legislativo y establecer unas reglas complementarias de carácter operativo. Desgraciadamente, las únicas enmiendas al artículo 142 son reproducción de la formulada por UCD al artículo 110 del futuro Reglamento del Congreso, que anteriormente se ha analizado.

4. Efectos de la no conformidad

La negativa del Gobierno a permitir la tramitación de una proposición o enmienda lleva consigo la imposibilidad de estudiarla y debatirla por parte de las Cámaras. No se trata, como la práctica parlamentaria actual tiende a considerar con frecuencia, de un argumento más que refuerza la oposición del partido gubernamental a oponerse a la enmienda. Tampoco de un motivo esgrimido por el Gobierno en el curso del debate para inclinar la voluntad de la Cámara a pronunciarse contra la iniciativa. Se trata de algo más simple y más contundente: la enmienda o proposición a la que el Gobierno se haya opuesto en tiempo y forma no tiene más existencia parlamentaria que su mera publicación. Mediante el ejercicio de esta facultad, el Gobierno no necesita recurrir a una votación para que una enmienda o proposición se rechace. De hecho, al impedir la tramitación de la iniciativa se está impidiendo el debate y, por supuesto, su votación.

El significado del término tramitación puede dar lugar a algunas dudas. En el caso de las proposiciones de Ley, el nuevo Proyecto de Reglamento del Congreso resuelve el tema de un modo perfectamente claro. El problema es si la toma en consideración marca el inicio de la tramitación o es ya una fase de ella. Si se opta por la primera solución, el significado del consentimiento gubernamental queda desnaturalizado. No tiene sentido concebir que una proposición de Ley a la que el Gobierno niega su conformidad, en virtud del artículo 134.6, pueda ser debatida y tomada en consideración, para que después de este acto, que, según este enfoque, marcará el inicio de la tramitación, aquélla no pueda continuar por falta de consentimiento del Gobierno. Por ello parece más aconsejable suponer que la toma en consideración es ya un momento de la tramitación y que basta la negativa del Gobierno en tiempo y forma para que no sea necesario pasar al acto de toma en consideración. De aquí la lógica del artículo 126.3 del Proyecto de Reglamento del Congreso, que veda el acceso al orden del día a las proposiciones sobre las que el Gobierno se hubiera pronunciado expresamente negando la conformidad. No puede decirse lo mismo del Proyecto de Reglamento del Senado, que, aferrado a la inercia de los actuales Reglamentos provisionales, silencia por completo este punto, dando a entender que la toma en consideración regulada en el artículo 104 es independiente de la conformidad gubernamental.

En el caso de enmiendas a proyectos de Ley, puede haber más dudas sobre el inicio de la tramitación. En nuestra práctica parlamentaria, parece razonable pensar que el estudio por la Ponencia es ya un momento de la tramitación. Es más, dadas las prácticas existentes, la fase de Ponencia es prácticamente la decisiva en casi todas las Leyes. No es ocasión para analizar los inconvenientes verdaderamente nefastos de este sistema de trabajo; baste señalar que su papel pretendidamente técnico queda relegado para convertirse en ocasión —decisiva casi siempre— para la confrontación política. A partir de la Ponencia, las posiciones de los grupos están ya fijadas, convirtiéndose las Comisiones y Plenos en meras cajas de resonancia donde se repiten los argumentos con mayor solemnidad.

Las Ponencias no son órganos de las Cámaras; su falta de permanencia, el carácter *ad hoc* y la propia naturaleza del trabajo que realizan (más bien, que deberían realizar) las excluyen de esta calificación. Por lo demás, a los efectos que aquí nos interesan no tiene mucha trascendencia si el estudio de una enmienda por la Ponencia entra o no dentro de la tramitación de la misma.

Lo importante es habilitar un mecanismo procedimental que permita el ejercicio de la facultad gubernamental antes del debate de las enmiendas en Comisión. Por ello el trabajo de la Ponencia es irrelevante a estos efectos; la tramitación de una enmienda no sería, por tanto, su estudio desde la óptica técnica y jurídica, sino su debate ante un órgano parlamentario como es la Comisión. Esta solución es pareja con la adoptada para las proposiciones de Ley en las cuales la no conformidad del Gobierno impedirá su debate sobre la toma en consideración. En resumen, impedir la tramitación es tanto como impedir el debate; el Gobierno, al negar conformidad a la tramitación de enmiendas y proposiciones que supongan aumento de créditos o disminución de ingresos, no puede impedir el estudio, análisis y demás trabajos de carácter

técnico, jurídico o parlamentario; lo que sí puede impedir es que las iniciativas afectadas accedan a un debate formal ante un órgano de la Cámara.

5. *Conflictos entre el Gobierno y las Cámaras*

A grandes rasgos, los conflictos que pueden darse entre el Gobierno y las Cámaras en la aplicación del artículo 134.6 de la Constitución se plantean del siguiente modo: si el Gobierno niega la conformidad a una enmienda o proposición por entender que hay aumento de crédito o minoración de ingresos, y a pesar de ello las Cámaras la debaten y aprueban, el Gobierno podría invocar en su favor una violación de la Constitución.

En este caso, el Gobierno estará legitimado, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley aprobada, con inobservancia del artículo 134.6 de la Constitución. Naturalmente, el contencioso entre Gobierno y Cámaras no se planteará presumiblemente como un abierto desconocimiento por éstas de lo dispuesto en el artículo 134.6. Lo más lógico es suponer que la discrepancia pueda centrarse en la realidad de los aumentos de créditos o de las minoraciones de ingresos. El Gobierno sostendrá que la hay (y por ello niega la conformidad) y las Cámaras entenderán que no hay tales variaciones financieras. Lo que el Tribunal Constitucional tiene entonces que apreciar no es tanto una violación de la Constitución por la Ley impugnada, sino más bien si se dan los supuestos financieros que automáticamente determinan la contradicción o conformidad al texto constitucional. Para ello, el Tribunal puede practicar cuantas pruebas considere necesarias (art. 89 de la LOTC) y recabar de los poderes públicos y de los órganos de cualquier Administración Pública la remisión del expediente y de los informes y documentos relativos a la disposición o acto origen del proceso constitucional (art. 88 de la LOTC).

No parece que sea posible, por otra parte, que las Cámaras puedan plantear formalmente ante el Tribunal un conflicto entre órganos constitucionales del Estado, en el supuesto de que el Gobierno niegue su conformidad a proposiciones de Ley o enmiendas, por entender aquéllas que el Gobierno está invadiendo atribuciones constitucionales propias de las Cortes, con base en el artículo 73 de la LOTC. Esto es, en el caso de negar indebidamente la conformidad el Gobierno, las Cámaras no pueden entender que este órgano constitucional ha asumido indebidamente atribuciones que no le corresponden. Y ello porque la atribución está conferida constitucionalmente al Gobierno, y lo que puede poner en duda no es la propia atribución, sino la regularidad de su uso. Además, las Cámaras no necesitan acudir al Tribunal, pues basta con que hagan caso omiso de la no conformidad del Gobierno y aprueben la Ley para que inviertan la posición procesal, obligando al Gobierno a formular recurso de inconstitucionalidad contra la Ley.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1931 Nicolás Pérez Serrano, *La Constitución española de 1931*, Revista de Derecho Privado, Madrid.
- 1947 Sir Gilbert Campion, *An Introduction to the Procedure of the House of Commons*, MacMillan, Londres.
- 1956 L. Abraham y S. Hawtrey, *Parliamentary Dictionary*, Butterworth, Londres.
- 1967 Paul Amselek, *Le Budget de l'État sous la V^{ème} République*, LGDJ, París.
- 1969 V. Onida, *Le leggi di spesa nella Costituzione*, Giuffrè, Milán.
- 1971 Jean Charbonnel, *Rapport sur la recevabilité financière des amendements*, Asamblea Nacional, sesión del 19 de noviembre de 1971, Anexo núm. 2064.
- 1973 Pierre Lalumière, *Finances Publiques*, Armand Colin, París.
- 1974 W. Bagehot, *The English Constitution*, Oxford University Press, Londres.
- 1976 Erskine May, *Parliamentary Practice*, Butterworth, Londres.
- 1976 Marcel Prélot, *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Dalloz, París.
- 1977 Jorge de Esteban, *Constituciones españolas y extranjeras*, Taurus, Madrid.
- 1978 J. Lebreton, *Conseil Constitutionnel et initiative financière dans le cadre de la procédure législative*, en «Revue Administrative», núm. 4.
- 1979 Eusebio González García, *La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978*, en «Presupuestos y Gasto Público», núm. 3.
- 1979 Emilio Recoder de Casso, *Los debates parlamentarios de los Presupuestos Generales del Estado*, en «Revista de Derecho Político», UNED, núm. 4.
- 1979 L. Favoreu y Philip, *Les Grands Décisions du Conseil Constitutionnel*, Sirey, París.
- 1980 Luis M. Cazorla Prieto, *Comentarios a la Constitución* (director: Garrido Falla), Civitas, Madrid.
- 1980 Jorge de Esteban y Luis López Guerra, *El régimen constitucional español*, I, Labor, Madrid.
- 1980 Emeri y P. Lalumière, *La Constitution de la République Française* (dirigida por Cognac y Luchaire), Economica, París.