

EL PRESUPUESTO ESPAÑOL: MECANICA DE SU ELABORACION

Por JOSE MARIA GUITIAN DE LUCAS

336.121.2(46)

Sumario: I. Introducción.—II. Elaboración del presupuesto de gastos.—III. Directrices generales y normas específicas.—IV. Los detentadores del poder financiero.—V. La intervención de las Cortes.

I. Introducción

NUESTRO siglo ha sido y seguirá siendo testigo de importantes y numerosas transformaciones. Cualquiera que sea el ámbito del pensamiento o de la realidad que se analice, de inmediato se observa hasta qué punto la onda de expansión transformadora ha llegado a tocar o a calar fundamentalmente en esta realidad o en aquella institución.

El presupuesto, conquista de la ciencia financiera de nuestros antepasados, comienza teniendo una naturaleza eminentemente jurídica, ya que el contenido se supeditaba a la forma, constituyéndose en la expresión formal y contable de un conjunto de recursos que era necesario allegar para subvenir a unas necesidades de la colectividad representadas por gastos. Esta expresión jurídico-contable ha venido prevaleciendo en el mundo de la ciencia financiera durante largo tiempo. Sin embargo, cuando el pensamiento económico sufre

una sacudida, y sin perder los fundamentos de la economía clásica se intenta uno de los primeros saltos evolutivos, el presupuesto comienza a perder aquel contenido eminentemente jurídico-contable para darse cabal cuenta de que debía, necesariamente, configurarse como la expresión de una política económica, a la que los economistas, en especial los más pragmáticos, han dado vida como consecuencia de la nueva serie de realidades estructurales.

Pasan algunos años, y este siglo nuestro, que a las transformaciones económicas une las aportaciones técnicas, permite que otro campo, largo tiempo olvidado y considerado eminentemente como un arte, entre decididamente en el ámbito científico para constituirse, con ayuda de los fundamentos sociológicos, en una auténtica y moderna ciencia: la política. Y entonces, el presupuesto, que en el origen había sido eminentemente contable, después había trocado su contenido en económico, ahora se viste a la moda y adopta el ropaje de la ciencia política para llegar a ser la plasmación del plan de actuación de un determinado Gobierno.

Desde aquella expresión cifrada de ingresos y gastos a esta expresión económica del plan de actuación de un Gobierno han pasado varias décadas de ciencia económica y política, han imperado pluralidad de escuelas, han transcurrido muchas realidades sociales, y, sin embargo, irónicamente, apenas ha cambiado la legalidad vigente de nuestra Patria.

Con todo y con ello, es preciso afrontar la problemática que, adaptada a las necesidades sociales, económicas y políticas de nuestro tiempo, plantea la mecánica de la elaboración del nuevo instrumento de la política en general y de la económica en especial que tiene una comunidad, es decir, el presupuesto.

Mas antes de abordar la mecánica es preciso hacer una referencia al contenido mismo del presupuesto. Y esto se hace preciso habida cuenta de que también nuestro siglo nos ha modificado no sólo —como hemos visto— el concepto mismo, sino como consecuencia inevitable su propia estructura.

A principios de siglo la Administración era concebida como salvaguarda de un conjunto de principios: libertad, orden, seguridad, que debían ser llevados a cabo por un número limitado de órganos. La Administración hacia frente a sus necesidades con una mentalidad de programación similar al de las economías domésticas, de tal modo que debía allegar recursos para poder satisfacer las necesidades fundamentales de sus órganos. El presupuesto se estructuraba atendiendo a los órganos, y dentro de ellos a cada una de las nece-

sidades de funcionamiento: de personal, material, gastos de los servicios, etc., que, en definitiva, eran los grandes conceptos presupuestarios. También se tienen en cuenta algunos gastos fundamentales de infraestructura dirigidos a hacer posible el mantenimiento y conservación de aquellos principios que se consideraban como fines primordiales.

Transcurre el tiempo y los fines del Estado se modifican. No es éste el momento de señalar, ni la motivación, ni la razón de este cambio en los fines del Estado, de este cambio en la práctica de la actuación política; lo cierto es que la transformación se ha producido y como tal ese conjunto de actividades mercantiles e industriales que el Estado tiene que realizar, esa labor fundamental de allegar el bienestar a cada uno de los ciudadanos tiene que ser realizado, y entonces, a través del proceso de todos conocido, el Estado irrumpe como sujeto económico activo dentro de la vida nacional.

La consecuencia inmediata va a ser la transformación de la estructura misma del presupuesto, que al ser considerado como un plan de actuación del Gobierno reviste esa estructura que, utilizando una terminología acuñada por los organismos internacionales, ha dado en denominarse presupuesto funcional. El hecho de que nuestra Patria no se haya incorporado a este movimiento, como tampoco lo han hecho muchos países hasta época tardía, no significa que la necesidad y la imperiosidad de la transformación no tenga su origen coincidente con la del proceso de incorporación del Estado, como sujeto económico, en la vida nacional.

Aquel concepto presupuestario de economía doméstica se transforma en una programación de empresa económica y es preciso distinguir entre las necesidades típicas del funcionamiento—administración de funcionamiento—y las necesarias para crear una infraestructura y un capital social—administración operativa—, con todas las consecuencias, de no poder programar a corto plazo, sino de necesitar espacios de tiempo más amplios, para poder llegar a la maduración de los programas. Paralelamente en el aspecto conceptual, aunque en el origen cronológico surgiera antes, nos encontramos con la teoría de la duplicidad del presupuesto y del presupuesto funcional.

Aquellos viejos capítulos no tienen por qué ser eliminados, pero sí superados. Aquellas viejas aplicaciones presupuestarias, con explicaciones estrictas a corto plazo de los gastos, tienen que ser sustituidas por programas y subprogramas que permitan no sólo la con-

tabilización aritmética de la cantidad gastada, sino también el análisis económico del coste y del rendimiento de la inversión.

La administración financiera, nos atreveríamos a decir, más que una transformación, ha sufrido una auténtica revolución.

Si la realidad económica se ha transformado, si la ciencia y la técnica de la administración financiera ha sufrido una esencial revolución, también la realidad política y social ha experimentado modificaciones.

En nuestros días estamos asistiendo en todos los países al cambio de los viejos principios liberales del pasado siglo y a su sustitución por nuevos principios, ya sean continuadores de las ideas democráticas y liberales, ya instauradores de nuevos sistemas políticos y de nuevas soluciones a los problemas de la convivencia política de los hombres. Esta transformación se da, en principio, de manera generalizada, y en particular en nuestra Patria, como consecuencia de la plasmación de la experiencia de nuestra historia, en una idea de renovación, cerrando el ciclo en su propia esencia tradicional.

Esto ha traído como consecuencia la transformación de las relaciones entre los diferentes órganos de las estructuras políticas de los países, hasta tal punto que, en nuestros días la aprobación de una norma de contenido financiero o fiscal nada tiene que ver, y difícil similitud encontraríamos con la aprobación o discusión de un proyecto de presupuesto o de una norma fiscal en el Parlamento español, no ya de principio de siglo, sino de la década de los años 30, por lo que nos parece es necesario analizar con detenimiento el proceso de elaboración de este instrumento de la política general del Gobierno tan fundamental como es el presupuesto.

II. Elaboración del presupuesto de gastos

Al elaborar el presupuesto del Estado es preciso distinguir de una manera nítida entre el proceso de elaboración del presupuesto de ingresos, o lo que es lo mismo, el conjunto de recursos que es preciso allegar para subvenir a un conjunto de necesidades, y la elaboración del presupuesto de gastos, en el que se cifra el conjunto de necesidades que el país considera básicas y que son la expresión específica de las medidas que durante un período de tiempo determinado ha de poner en práctica el Gobierno, expresión a su vez de las directrices políticas que inspiran a la comunidad nacional.

El primer aspecto, el allegar los ingresos, corresponde a un organismo concreto del poder ejecutivo de la Administración, el Ministerio de Hacienda, Finanzas o Tesoro según las diferentes denominaciones generalizadas. El segundo aspecto, realizar de manera concretizada las directrices políticas del Gobierno, corresponde a una pluralidad de organismos de la Administración, es decir, a todos y cada uno de los departamentos ministeriales.

La mecánica de elaboración de una y otra parte del presupuesto ha de ser necesariamente diferente.

En principio vamos a centrar nuestra atención en la elaboración del presupuesto de gastos. Las razones que abonan este tratamiento son varias.

Desde el punto de vista del ámbito político, el aspecto del gasto es mucho más trascendente que el del ingreso, ya que, como repetidas veces hemos puesto de manifiesto, el gasto es la manera de plasmarse las directrices políticas del país.

Desde el punto de vista doctrinal es conveniente tratar, en primer término, el gasto público. Tradicionalmente el aspecto del ingreso ha sido contemplado con gran detenimiento, con extraordinaria calidad técnica, e incluso hasta la saciedad; mientras que la vertiente del gasto público, especialmente en su ámbito jurídico y económico, ha sido mucho más abandonada por los tratadistas.

Piénsese que hasta que los especialistas de economía financiera empezaron a realizar su análisis, en especial macroeconómico, al gasto se le dedicaba normalmente un capítulo, muy sucinto por cierto, dentro de una obra general dedicada al aspecto de ingresos.

Indudablemente la vertiente del ingreso es muy importante, ya que si no existen los recursos necesarios para subvenir a los gastos no será posible concretizar en actuaciones las medidas y directrices de la política de la comunidad. De aquí la preocupación de todos los dirigentes de las finanzas en los diferentes países por conseguir altos niveles de recaudación a través de los sistemas impositivos, lo que les permitirá hacer frente a la pluralidad de necesidades crecientes que el Estado tiene que hacer frente. Si estos recursos no son suficientes, de inmediato se plantea la aguda problemática de la necesidad de recurrir a otros instrumentos y medidas de política financiera, tales como la tradicional en nuestra Hacienda pública española, de monetización del déficit, medida tan criticada como temida por su aspecto antisocial, no sólo por ser contraria a la idea de redistribución de renta, principio fundamental incorporado

a la ideología de la política financiera de nuestros días, sino por provocar ondas inflacionistas, freno evidente del desarrollo económico y social, línea maestra de la política de los países que, encontrándose en situaciones tradicionales, intentan, concentrando toda la fuerza de sus medios, instalarse en ese grupo de países denominados «sociedades de estilo de vida industrial», e incluso «sociedades de consumo de masas».

Con todo y con ello, las razones que aducimos, tanto de orden político como doctrinal, inducen a intentar explicar, en primer término, la mecánica de elaboración del presupuesto de gastos.

III. Directrices generales y normas específicas

Si el presupuesto de gastos hemos dicho que es la concretización de medidas específicas, cifradas en cantidades, de las directrices de la política de actuación del Gobierno, es indudable que ha de ser éste, a través de su Consejo de Ministros, el que establezca las grandes directrices a las que ha de ajustarse la política de actuación del país.

De aquí, a renglón seguido, la necesidad imperiosa de coordinación entre el presupuesto y cualquier otro documento, cualquiera que sea su índole y característica legal, que tengan influencia o afecten a algunos de los procesos de la política económica o al programa de inversión, tanto privado como público, es decir, estamos haciendo referencia a la necesidad de una íntima conexión entre el presupuesto general y el Plan de Ordenación de Inversiones o de Desarrollo Económico y Social, si es que cualquiera de estos dos últimos existen, y no se utiliza el presupuesto como único instrumento de política económica del país.

Establecidas las directrices políticas, diversificadas las medidas por sectores de actividades, o lo que es lo mismo, por departamentos ministeriales, corresponde a cada uno de los mismos establecer su plan de actuación, distinguiendo en el mismo entre los gastos típicos necesarios para el mantenimiento del órgano administrativo y los gastos precisos para llevar a cabo esta medida, es decir, para que el órgano opere en el ámbito de la economía nacional.

Paralelamente, en el orden ideático, aunque cronológicamente pueda encontrarse en un momento anterior, por el Ministerio de Hacienda deben dictarse las normas específicas referentes a la estructura que ha de contener el presupuesto, las normas peculiares de

confección del mismo en lo que al aspecto formal se refiere, ya que en lo referente al contenido de fondo cada departamento ministerial debe ser soberano si realmente tiene la obligación de plasmar en medidas operativas las grandes directrices políticas de actuación que el Consejo de Ministros ha adoptado.

En nuestra Patria la estructura del presupuesto se encontraba establecida en el artículo 35 de la ley de Administración y Contabilidad del Estado, si bien posteriormente, y por orden de 26 de julio de 1957, se suspendió la aplicación del artículo 35, con lo que de su estructura tradicional, se pasó a una estructura de transición, denominada y conocida en la Administración como estructura económica funcional. Realmente este nombre tiene mucho de criticable, pero no es este el momento oportuno de hacer las críticas que sugeriría la terminología. De esta estructura, y también por una autorización de la ley de Presupuestos (ley 1964/1965), en su artículo 17, se autoriza el paso en los presupuestos generales del Estado del bienio 1968-69 a una nueva estructura, realmente en este caso, funcional.

Posteriormente, la orden de 1 de abril de 1967 del Ministerio de Hacienda presenta la nueva estructuración presupuestaria, siendo desarrollada por resolución de 27 de enero de 1968, en la que aparecen los diferentes códigos presupuestarios, tanto funcionales como económicos y estadísticos. De este modo el Ministerio de Hacienda cumple con el primero de los requisitos de establecer la norma, de señalar las reglas del juego, al que habían de someterse los diferentes departamentos ministeriales en la elaboración de los presupuestos del presente bienio. Sin duda, la transformación presupuestaria que se ha llevado a cabo ha supuesto un avance importantísimo dentro de la actividad financiera española, de la que nosotros debemos felicitarnos.

Problema aparte es si la aplicación de esta estructura funcional debe hacerse en la prórroga del presupuesto de 1967, tal como ha venido haciéndose, pues la prórroga de un presupuesto, cuando no se haya aprobado el nuevo proyecto de presupuesto por las Cortes Españolas, según establece tanto la ley de Administración y Contabilidad de 1911 como la ley y reglamento de las Cortes Españolas, afecta a la estructura y cantidad del presupuesto anterior, que debe prorrogarse por mensualidades y difícilmente puede aceptarse el que se aplique, por efectos de la mecánica administrativa, como prórroga del presupuesto del año anterior el nuevo presupuesto, hasta el punto que se utilizan no sólo la nueva estructura, sino también las can-

tidades que en su día serían aprobadas por el Pleno de las Cortes Españolas, según establece el reglamento de las mismas.

Dejando aparte esta discusión presupuestaria en relación con la elaboración del presupuesto, sigamos de nuevo con la mecánica de elaboración de nuestro presupuesto.

Establecidas las directrices, señaladas las estructuras y las formas de confección del mismo, cada departamento ministerial, como ya hemos señalado, se encuentra en condiciones de elaborar el anteproyecto de presupuesto del departamento. La mecánica orgánica variará de departamento a departamento, pero los principios sistemáticos serán los mismos, ya que cada unidad administrativa presentará sus necesidades, las cifrará económicamente, y ya sea por sí misma, ya a través de un órgano central, las elevará al titular del departamento, para que por éste o por su órgano competente se establezca la consolidación de necesidades y la expresión cifrada de cada uno de sus gastos.

Este anteproyecto de presupuesto que cada departamento ministerial ha confeccionado debe ir acompañado, según establece la norma 6.^a de la orden de 1 de abril de 1967, de una memoria y unos anexos.

En la memoria se hará constar el nombre de la Dirección General, servicios u organismos autónomos; la fecha de su creación, su estructura orgánica, y, en líneas generales, la función que desempeña y los objetivos que se consiguieran con las dotaciones que se soliciten.

Esta memoria, para su mejor comprensión, deberá ir acompañada de un organigrama.

Los anexos a que hemos hecho referencia serán los siguientes:

En primer término, relativos al personal; en segundo lugar, referentes a los programas de inversión y funcionamiento, un estudio realmente importante y que marca la tónica de esa nueva orientación presupuestaria que habíamos señalado referente al coste, gastos y rendimiento.

Estos documentos, según establece el número 4 de la norma 6.^a, se redactarán en los modelos normalizados que por la Dirección General de Presupuesto se determine, modelos que aparecen en la resolución de 27 de enero de 1968, publicada en el *Boletín Oficial del Estado* de 26 de febrero de 1968, concretamente en las páginas 2894 a 2904, y que no es éste el momento de señalar detenidamente. Baste con expresar los modelos a que se hace referencia y que constituyen

un instrumento técnico muy interesante y absolutamente necesario para la redacción del anteproyecto de presupuesto. Los modelos son:

- Hoja de presupuesto (pág. 2895).
- Resumen general por servicios y secciones.
- Resumen de la probable distribución de los créditos del capítulo 2.º entre los diferentes bienes y servicios (pág. 2900).
- Resumen por servicios «Concepto estadístico» de los gastos correspondientes en bienes y servicios del capítulo 2.º (página 2904).
- Anexo de inversiones (págs. 2902 a 2904).

Realizada esta labor tras la aprobación por el titular del departamento, con los informes correspondientes de los órganos delegados del Ministerio de Hacienda en cada uno de los departamentos ministeriales, y concretamente por las oficinas de contabilidad, en cuanto a sus informes contables sobre las modificaciones y estructura presupuestaria, de acuerdo con lo prevenido en el artículo 4.º, 1, del decreto de 3 de octubre de 1952, si bien es dudosa la necesidad del mismo por cuanto que el informe debe versar sobre el efectivo cumplimiento de la estructura presupuestaria señalada en el artículo 35 de la ley de Administración y Contabilidad, estructura no sólo superada, sino legalmente derogada y sustituida. El anteproyecto de presupuesto de cada departamento se encuentra en condiciones de ser remitido al Órgano Central de Finanzas, es decir, al Ministerio de Hacienda, para que por el mismo se realice la consolidación de los diferentes anteproyectos en la Dirección General de Presupuesto, hoy Dirección General del Tesoro y Presupuestos, que confeccionará, tras una serie de actividades técnicas, el proyecto de presupuesto de gastos, al que se unirá el anteproyecto de presupuesto de ingresos.

En el Ministerio de Hacienda, a la vista de este anteproyecto, se realiza una serie de operaciones técnicas consistentes en completar aquellos capítulos que por ser de aplicación mecánica inmediata fueron reservados al propio órgano central, así como también adecuar los gastos a los ingresos realizando las operaciones de modificación a la vista de los informes contables, así como a la vista de la ejecución del presupuesto anterior. Por el ministro de Hacienda tiene que confeccionarse también los capítulos correspondientes a los resultados del anterior presupuesto, así como establecer el preámbulo del presupuesto general.

En este preámbulo general a la ley de Presupuesto se ha venido acostumbrando en los últimos años a realizar una serie de autorizaciones en favor del ministro de Hacienda.

Que la aprobación corresponda al Consejo de Ministros parece evidente, ya que de él partieron las grandes líneas directrices que habían de inspirar toda la actuación conjunta del Gobierno, y como tal debe conocerse que aquellas directrices, aquellas medidas, han sido debidamente cuantificadas y son susceptibles de una aplicación operativa.

Redactado definitivamente el proyecto de presupuesto y aprobado por el Consejo de Ministros en aplicación del artículo 34 de la ley de Administración y Contabilidad, «el presupuesto general del Estado debería formarse y presentarse a las Cortes antes del 1 de julio del año que corresponda».

Esta práctica, desgraciadamente, se desconoce en la actualidad de la elaboración del presupuesto, pero cabe esperar que en un futuro próximo este importante instrumento de la política económica general sea conocido con antelación suficiente por las Cortes para su posterior estudio. Con la remisión a las Cortes del proyecto de ley sobre presupuesto general del Estado termina la función del poder ejecutivo, y el proyecto de presupuesto va a proseguir su singladura por un nuevo mar: el del órgano legislativo.

IV. Los detentadores del poder financiero

Llegado este momento parece obligado hacer una pausa y meditar sobre quiénes son las personas encargadas de realizar esta tarea de elaboración presupuestaria dentro del marco del poder ejecutivo; determinar quiénes son, en definitiva, los detentadores del poder financiero.

Al plantear la problemática de los detentadores del poder financiero hay que distinguir entre los aparentes detentadores—los políticos, los funcionarios pertenecientes a los diferentes cuerpos de la Administración civil del Estado—y los verdaderos detentadores de la política financiera, es decir, los grupos de interés o de presión que pueden estar detrás de aquellos aparentes detentadores.

Entre los aparentes detentadores, que en alguna ocasión realmente son verdaderos detentadores, se encuentran los altos dirigentes de cada departamento ministerial—subsecretarios, directores generales, je-

fes. de las grandes dependencias y centros directivos—, así como un reducido grupo de funcionarios pertenecientes a una minoría de cuerpos de la Administración del Estado. Su número es reducido, hasta tal punto que puede calcularse una decena de altos dirigentes y una quincena de funcionarios, es decir, un total de 25 por cada departamento ministerial. Si estos 25 los multiplicamos por los 16 departamentos ministeriales existentes, encontraríamos en números redondos, unos 400 funcionarios fácilmente identificables. A esto cabe añadir, posiblemente, una cincuentena más entre dirigentes y burocratas pertenecientes al órgano central del Ministerio de Hacienda. De este modo el 0,2 por 100 de los 200.000 funcionarios que en números redondos tiene la Administración civil del Estado detentan este poder financiero de elaborar el presupuesto general del Estado.

Mas habíamos señalado que al lado de estos detentadores aparentes pueden estar—sin que ello signifique que en todo caso así sea—los verdaderos detentadores del poder financiero, es decir, los partidos políticos, los grupos de presión o los grupos de interés en los países en los que aquéllos y éstos existen. Grupos de presión, sin contar los propios cuerpos de funcionarios de la Administración, son los mandos militares, los grandes propietarios agrícolas, la oligarquía financiera, los representantes sindicales y los grupos minoritarios. Estos grupos pueden actuar, y de hecho actúan, en una doble vertiente: de una parte, influyendo en la elaboración del presupuesto en el momento en que se encuentra todavía a nivel operativo de la Administración; de otra, influyendo en las enmiendas y discusiones que al proyecto de presupuesto se realiza en el Parlamento, es decir, en las Cortes. Aquí, en el órgano legislativo, donde están representadas todas las funciones sociales y políticas del país, es donde realmente el impacto se hace más notable, como señalan los especialistas del tema. Mas es ya tiempo de volver a fijar nuestra atención en el proyecto de presupuesto que saliendo del Consejo de Ministros estaba llamando a las puertas de las Cortes Españolas.

V. La intervención de las Cortes

El presupuesto, habíamos dicho, tiene que ser remitido por el Gobierno antes de 1 de julio del año que corresponda confeccionarlo, según establece el artículo 34 de la ley de Administración y Contabilidad. A este proyecto de presupuesto deberá acompañarse, según establece la misma ley en su artículo 38, «una Memoria sobre si-

tuación de la Hacienda y del Tesoro, en la cual se explicarán todas las modificaciones esenciales que se introducen en el Proyecto y de un balance que ponga de manifiesto la situación del Presupuesto del año anterior al que se halle en ejercicio.

Este balance comprenderá:

1.º El importe calculado en la ley de Presupuesto por cada uno de los conceptos de ejercicios lo que por cuenta de los mismos se haya recaudado; las sumas pendientes de cobro; el total de los valores probables del Presupuesto y las diferencias que produzca la comparación de éstos con los créditos legislativos.

2.º La cantidad consignada en cada Capítulo del Presupuesto de Gastos para atender a los Servicios públicos; lo satisfecho por cuenta de estos créditos durante el año; las sumas pendientes de pago; las obligaciones probables del Presupuesto, y las diferencias que resultan de sus comparaciones con los créditos autorizados».

El presidente de las Cortes, recibido el proyecto de presupuesto con los documentos anexos señalados, al igual que los demás proyectos de ley, según establece el artículo 34 del reglamento de las Cortes, ordenará inmediatamente su publicación correspondiente (art. 31, en conexión con los arts. 14-15 y 14-7, en el que se establece las facultades del presidente de las Cortes); sin embargo, en este caso concreto del presupuesto «deberá ser publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* con dos meses de anticipación al comienzo del ejercicio financiero en que haya de regir. No se considera hecha la remisión del citado Proyecto de Ley, si no comprende la totalidad de los gastos e ingresos en la misma forma en que ha de entrar en vigor» (art. 57).

«El proyecto entero estará a disposición de los procuradores en Cortes desde su redacción por la Presidencia, sin perjuicio de la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes* de un resumen explicativo de las líneas fundamentales del mismo» (art. 58).

Publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes* y remitido a la Comisión que haya sido nombrada por el presidente de las Cortes a propuesta de la Permanente, de acuerdo con el Gobierno (art. 14-2), así como nombrado el presidente y vicepresidente de la Comisión (art. 14-3 y art. 26), se nombrará la ponencia, que será designada de acuerdo con el presidente de las Cortes, por el presidente de la Comisión (art. 31).

«Corresponden a las Cortes la aprobación, enmienda o devolución del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado», según señala el artículo 59. Sin embargo, las enmiendas al Proyecto

de Ley de Presupuestos, que en líneas generales sigue la mecánica establecida en los artículos 35 y 36 del Reglamento de las Cortes, en el caso del Presupuesto General del Estado tiene una peculiaridad, como establece el artículo 59. Vimos en primer término la mecánica general para señalar seguidamente las dos especialidades.

»Nombrada la Ponencia, los procuradores, en un plazo máximo de quince días desde la fecha de publicación del proyecto en el *Boletín Oficial de las Cortes*, podrán enviar por escrito a la Ponencia las enmiendas que estimen pertinentes formular a la totalidad o al articulado del proyecto, con las razones y fundamentos que, a su juicio, lo aconsejen.

»Dicho plazo, aparte de la facultad que en todo caso compete al Presidente de las Cortes, se ampliará en diez días más si lo solicitan 10 procuradores, salvo en caso de urgencia apreciado por el Presidente» (art. 35).

»Cualquier procurador—continúa el artículo 36—puede dirigirse por escrito a la ponencia para exponer todas cuantas observaciones estime procedentes sobre la totalidad o el articulado de los proyectos.»

En lo referente a enmiendas al proyecto de ley de Presupuesto se distingue una doble vertiente, según que la enmienda suponga aumento de crédito en algún concepto o que suponga una minoración de ingresos.

Cuando supongan aumento de crédito en algún concepto, establece el artículo 59-2, que únicamente podrán ser admitidas a trámite si llevan la firma de veinticinco procuradores y en la propia enmienda se propone una baja de igual cuantía en otro concepto de la misma sección y capítulo. La aprobación de la enmienda por la Comisión de Presupuestos requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros que la componen, cualquiera que sea el número de asistentes a las sesiones en que tales enmiendas se examinen.

Cuando se trate de enmiendas que suponen minoración de ingresos, así como aquellas que no llegaran a recoger el número de firmas que para su presentación se exigen en el caso anterior, necesitarán de la conformidad del Gobierno para su tramitación. El presidente de las Cortes, y de acuerdo con el artículo 60, una vez oída la ponencia encargada de estudiarla, la remitirá inmediatamente a la del Gobierno, que deberá dar respuesta razonada en el plazo de un mes. Transcurrido dicho plazo, se entenderá que el silencio del Gobierno expresa su conformidad.

No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, en el Pleno de la Comisión correspondiente se dará lectura de las enmiendas que suponían aumento de gastos o disminución de ingresos, así como de las respuestas razonadas del Gobierno. El primer firmante de dichas enmiendas será citado a la reunión de la Comisión (artículo 60-2).

Terminado el plazo de presentación de enmiendas conforme a la mecánica que antes hemos establecido, la ponencia, de acuerdo con el artículo 37, se encuentra en condiciones de emitir el dictamen correspondiente en el término de quince días, plazo prorrogable por el presidente de las Cortes. Este informe, junto con las enmiendas remitidas y rechazadas, será entregado al presidente de la Comisión (art. 38), para que éste lo haga llegar al presidente de las Cortes, quien señalará la fecha del Pleno de la Comisión, de acuerdo con el Gobierno, así como su orden del día, según las facultades que le atribuye el artículo 39. Tres días antes de la reunión del Pleno de la Comisión, el informe de la ponencia quedará a disposición de los procuradores firmantes de enmiendas, en la Secretaría de las Cortes (art. 40-1).

Asimismo el presidente de la Comisión remitirá a los vocales de la misma el informe de la ponencia y copia de las enmiendas presentadas. Dicho informe se remitirá también a los primeros firmantes de las mismas.

De este modo el dictamen de la ponencia sobre la ley de Presupuestos se encuentra en condiciones de ser discutida por el Pleno de la Comisión.

La Comisión tendrá un máximo de 50 miembros y un mínimo de 25 según establece el artículo 25-1, debiendo estar proporcionalmente representada dentro de lo posible y atendidas de manera adecuada las peticiones de los procuradores y la especialidad de cada Comisión de los diversos grupos que integran la Cámara. Los procuradores no podrán ser sustituidos en las Comisiones durante el curso de una legislatura, salvo el movimiento natural de altas y bajas, si bien se podrán hacer adscripciones temporales, según acuerdo del presidente, para proyectos determinados y en número no superior a 10, que no se computarán a los efectos del máximo establecido anteriormente. Estos procuradores adscritos temporalmente tendrán la consideración de miembros de la Comisión a todos los efectos. Asimismo, los miembros de la Comisión Permanente podrán asistir con voz y voto a las reuniones de la Comisión, sin que sus votos sean tenidos en cuenta a efectos del quórum y de las proposiciones

de ley, pudiendo, finalmente, asistir cualquier procurador, sin tomar parte en las deliberaciones (art. 25-2 a 4).

Las sesiones tendrán lugar de martes a viernes, ambos inclusive, por la tarde, con una duración no superior a cinco horas hábiles ininterrumpidas, salvo acuerdo de los dos tercios de los miembros presentes, quienes podrán prorrogar la sesión incluso a días inhábiles (art. 25-5).

El quórum necesario para la validez de los acuerdos, según establece el artículo 20, será el de la mitad más uno de sus componentes.

Al igual que los procuradores, tanto los ministros como los subsecretarios y directores generales o personas que ocupen cargos de análoga categoría en que los primeros deleguen podrán asistir, a título de espectadores, con voz, pero sin voto, a las reuniones de las comisiones en que se traten asuntos de su propia competencia. Asimismo, las comisiones, por conducto del presidente de las Cortes, podrán solicitar de los respectivos departamentos ministeriales la asistencia de un delegado del ministro, que ilustre y auxilie a la Comisión o a la ponencia en sus trabajos, según establece el artículo 30, pudiendo asimismo solicitar de los departamentos ministeriales, por medio del presidente de las Cortes, las normas e informes que se consideren necesarios para una mejor fundada formulación del dictamen (artículo 19-4).

Reunido el Pleno de la Comisión, el presidente, que, como queda señalado, ha sido nombrado por el presidente de las Cortes en virtud de las atribuciones que le confiere el artículo 14-3, en conexión con el artículo 26, abrirá la sesión.

El secretario de la Comisión dará lectura al informe de la ponencia y a las enmiendas no admitidas. Acto seguido, se procederá a la audiencia de los primeros firmantes de éstas (art. 41), quien tendrá derecho a ampliar oralmente o por escrito ante el Pleno las razones alegadas en el escrito de la enmienda. Esta facultad podrá ser delegada por escrito dirigido al presidente de la Comisión en cualquiera de los firmantes. El uso de la palabra no podrá exceder de treinta minutos para las enmiendas a la totalidad y de quince para las que lo sean al articulado (art. 42-1).

Cuando se trate de enmiendas a diversos artículos que hayan de ser defendidas por un mismo procurador, éste las defenderá conjuntamente, en cuyo caso su intervención no podrá exceder del tiempo señalado para la defensa de las enmiendas a la totalidad.

No obstante, el presidente de la Comisión podrá ampliar el tiempo de las intervenciones de los procuradores a petición de éstos y cuando, a su juicio, la importancia del asunto lo requiera.

En todo caso, en las enmiendas al nuevo texto que se propone deberá entregarse en el acto y por escrito a la Presidencia (art. 42).

Terminada la defensa de las enmiendas, la deliberación continuará entre los miembros de la Comisión, así como los procuradores que hayan sido adscritos temporalmente, los miembros de la Comisión Permanente y los representantes de la Administración, ya sean como altos funcionarios, ya como delegados del ministro (art. 43).

Cerrada la deliberación por el presidente, la Comisión tomará los acuerdos por mayoría de votos, según establece el artículo 44.1. Realizada la votación, el Pleno de la Comisión redactará el dictamen, pudiendo los miembros de la Comisión que discrepen de los acuerdos del Pleno formular por escrito y razonadamente a los efectos de su constancia en los posteriores trámites, votos particulares, según señala el artículo 46. El dictamen, junto con los votos particulares, se elevará al presidente de las Cortes (art. 44-2), quien podrá optar, o bien por devolverlo a nuevo dictamen a la Comisión, una vez oído el informe de la Comisión permanente, con el fin de que se amplíe, aclare, mejore o estudie alguno de los extremos del proyecto (art. 47), o bien incluirlo en el orden del día en el Pleno, según las facultades que le atribuye el artículo 14-4, en conexión con el artículo 64.

Convocado el Pleno de las Cortes, desde ese mismo día quedarán en la Secretaría de las Cortes, a disposición de los procuradores, los dictámenes de las comisiones que hayan de ser sometidos al Pleno, sin perjuicio de su publicación obligatoria en el *Boletín Oficial de las Cortes* (art. 63).

Se considerará constituido el Pleno cuando asistan por lo menos 200 procuradores, que tomarán asiento en el salón de sesiones según el orden alfabético de sus primeros apellidos, y las intervenciones y discursos se pronunciarán desde la tribuna destinada al efecto, quedando prohibidas toda clase de interrupciones (art. 62).

Constituido el mismo, se dará lectura al acta de la sesión anterior, a las comunicaciones que el Gobierno dirija a las Cortes para su conocimiento, así como a los proyectos que se han de someter a la aprobación del Pleno (art. 64-1). El presidente podrá someter a la decisión de las Cortes que se prescinda de la lectura total o parcial de los dictámenes que se hayan de votar cuando por su extensión pueda originar retraso en el despacho del orden del día (artículo 64-2).

Acto seguido podrán hacer uso de la palabra para exponer y defender sus enmiendas o votos particulares, los primeros firmantes

de unas u otros que, habiendo sido rechazados por la Comisión, hubieran obtenido un número de votos superior a la quinta parte de los procuradores que integren aquélla. Sus nombres serán comunicados al presidente de las Cortes antes de la convocatoria del Pleno para su inclusión en el orden del día (art. 65-1).

Los primeros firmantes podrán solicitar, por escrito, del presidente de las Cortes que la exposición y defensa se efectúe por cualquiera de los firmantes o votos particulares (art. 65-2).

Defendidas las enmiendas y votos particulares, la correspondiente Comisión dará cuenta a través de su presidente o miembro en quien éste delegue de los fundamentos del dictamen, así como de las razones justificativas de no haberse admitido determinadas enmiendas.

Las intervenciones no podrán ser inferiores a veinte minutos, no pudiendo los procuradores en su intervención realizar digresiones extrañas al tema, en cuyo caso serán llamados a la cuestión por el presidente de las Cortes (arts. 66 y 67). Asimismo los ministros tendrán derecho a hacer uso de la palabra en cualquier momento previa la venia del presidente, según establece el artículo 68.

Terminada la exposición de cada dictamen pueden acontecer los siguientes casos.

En primer término, que no existan votos particulares, en cuyo caso se someterá a votación la propuesta de la Comisión, según establece el artículo 69-1.

Por el contrario, pueden existir votos particulares, bien sean a la totalidad, bien al articulado. Si un voto particular a la totalidad obtiene el voto favorable del Pleno, es evidente que queda rechazado el dictamen de la Comisión, devolviéndose a la misma el proyecto de ley para su nueva consideración.

Si obtuviesen el voto en contra, el dictamen de la Comisión prevalecerá.

Los votos particulares al articulado seguirán una mecánica similar, ya que si se rechaza se somete a votación el dictamen, mientras que si se admite, se devuelve de nuevo a la Comisión, siempre y cuando que implicare la necesidad de introducir modificaciones en el articulado o en la estructura del dictamen para que se proceda a incorporar los textos o realizar las correcciones necesarias en el articulado.

Esta mecánica se encuentra contenida en el artículo 69-1 y 2, apartado a) hasta e).

La mecánica de la votación se establece también en el artícu-

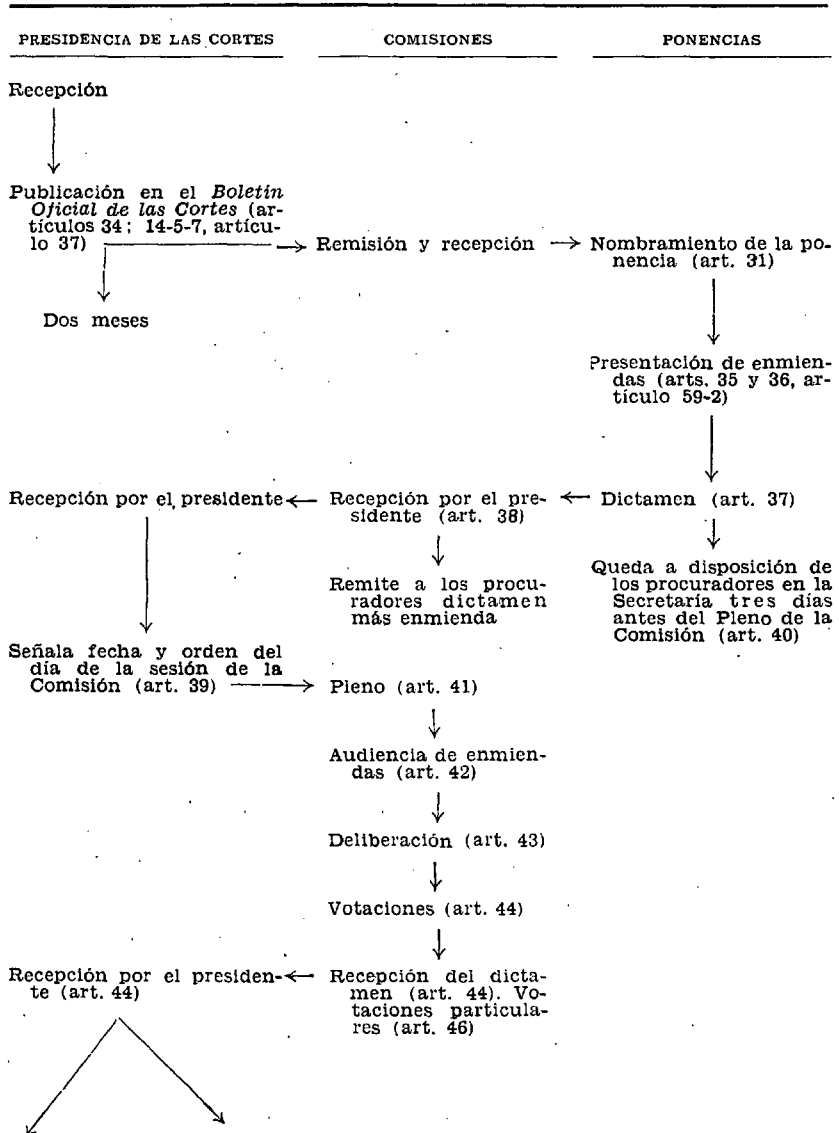
lo 69-3 a 10, señalándose los diferentes tipos, así como la mecánica de la misma y la obligación de los procuradores de emitir su voto.

Realizada la votación, el proyecto de ley, en nuestro caso proyecto de presupuesto, se encuentra aprobado por el órgano legislativo, o, por el contrario, rechazado. Si ha sido rechazado y devuelto a la Comisión, ya hemos visto cómo esta devolución puede ser para modificación de tono menor, o, por el contrario, puede ser de fondo. En la primera circunstancia, tras las modificaciones necesarias, se devolverá al Pleno, quien lo aprobará; en el otro caso, cabe una nueva redacción, o bien cabe que por el Gobierno se retire, como en cualquier momento puede hacerse, según establece el propio reglamento, ya que a las Cortes corresponde, según establece el artículo 59, la aprobación, enmienda o devolución del proyecto de ley de presupuestos generales del Estado, no pudiendo, una vez aprobados los mismos, presentarse proyectos de ley que impliquen aumento de los gastos públicos o disminución de los ingresos, debiendo tener cualquier proposición de ley o enmienda en este sentido la conformidad del Gobierno (art. 60).

Finalmente, el propio reglamento de las Cortes da solución al supuesto de que el presupuesto no se aprobará antes del primer día del ejercicio económico, en cuyo caso, según establece el artículo 59 del reglamento, se considerarán auténticamente prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior por mensualidades.

De este modo hemos ido siguiendo los diferentes momentos, en los diferentes órganos, de la elaboración del presupuesto, de tal modo que aquel que había sido una directriz política del Gobierno se ha plasmado con la participación del pueblo español, en la expresión cifrada y cuantificada económicamente de un plan de actuación política, económica y social.

ESQUEMA DE LA MECANICA PRESUPUESTARIA EN EL ORGANO LEGISLATIVO



PRESIDENTE

PLENO

