

El presupuesto en un sistema democrático

Por Gabriel Elorriaga Pisarik

La Constitución española de 1837 introdujo por vez primera en nuestro ordenamiento la existencia del presupuesto concebido en términos similares a como lo hacemos en la actualidad. Establecía su artículo 72, incluido en el Título XII, que se dedicaba a las contribuciones, la obligación del Gobierno de presentar anualmente a las Cortes «el presupuesto general de los gastos del Estado para el año siguiente, y el plan de contribuciones y medios para llenarlos». A continuación se exigía la aprobación mediante ley del establecimiento de todo tipo de contribuciones y arbitrios, así como del recurso a la emisión de Deuda Pública para la financiación de los gastos. Culminaba así un proceso, iniciado a principios de siglo, de recepción progresiva de los ideales revolucionarios franceses, que, en lo referido a las finanzas públicas, propugnaron la necesaria aprobación por los órganos de representación popular de los ingresos públicos, así como un mayor control de los gastos del Estado.

La necesidad de aprobación de los tributos por aquellos que deben pagarlos es una idea antigua que quedó ya reflejada en la Carta Magna inglesa de 1214. Sin embargo, el nacimiento de la institución presupuestaria se retrasó varios siglos. De un lado, perduró con mayor o menor intensidad la confusión entre el patrimonio privativo del monarca y la Hacienda pública;

de otro, existió un enorme fraccionamiento y dispersión en los ingresos coactivamente exigibles que habría hecho imposible su sistematización. En cualquier caso, el volumen relativo del gasto público era de escasa importancia, y la exigencia de ingresos, cualquiera que fuese su denominación, tenía carácter excepcional. Todo ello hizo a la vez poco factible e innecesaria la existencia del presupuesto.

La situación cambia radicalmente con la llegada de los sistemas democráticos. Ahora la soberanía nacional reside en el pueblo, representado en las Cortes Generales. A ellas les corresponde el control del ejercicio del poder financiero del Estado, íntimamente ligado al concepto político de soberanía. Este planteamiento, introducido ya en la Constitución de 1812, va afianzándose a lo largo del siglo XIX y se consolida plenamente en el XX, encontrando claro reflejo en la Constitución de 1978.

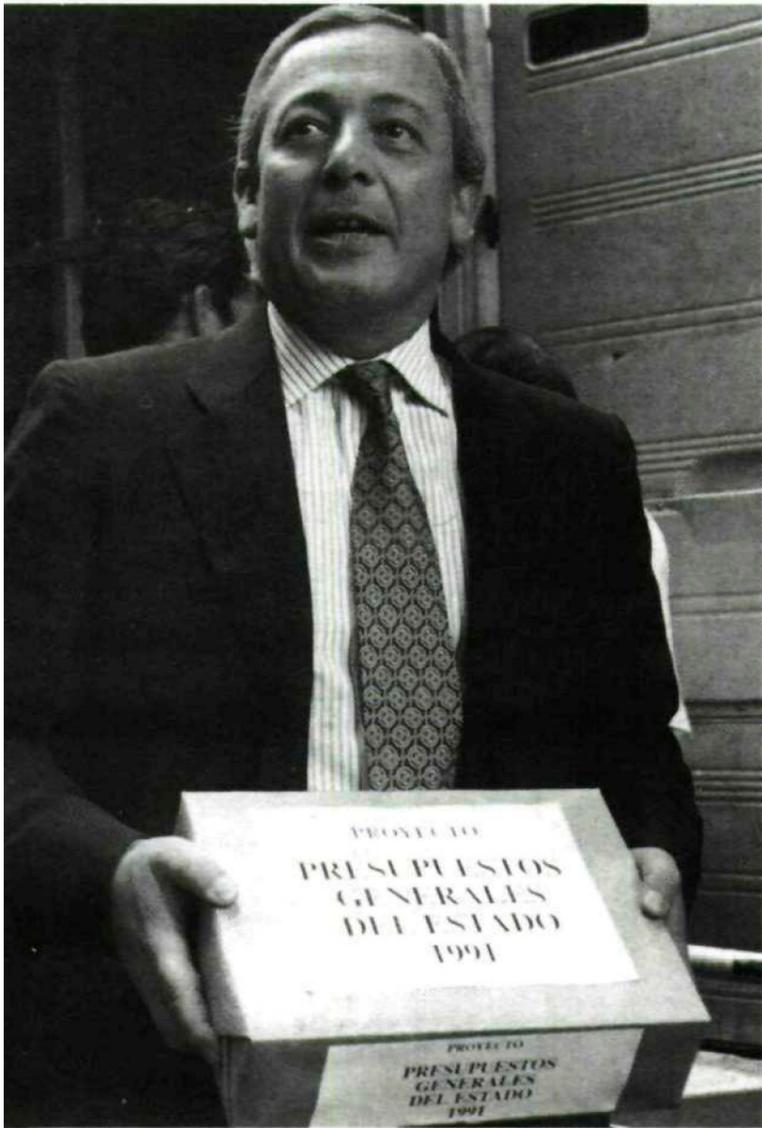
Representación económica

El presupuesto, utilizando una definición clásica, es un resumen sistemático, confeccionado en períodos regulares, de las previsiones, en principio obligatorias, de los gastos proyectados y de las estimaciones de los ingresos previstos para cubrir dichos gastos (Neumark). Así entendido, nuestra Constitución encomienda al Gobierno su elaboración, y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación. En consecuencia, el presupuesto se configura como la representación económica del proyecto político del Gobierno concretado anualmente. El Parlamento, en un acto de enorme trascendencia política, autoriza la ejecución de dicho proyecto una vez introducidas las modificaciones que estima convenientes.

Sin embargo, el significado de esta aprobación varía según se refiera a los ingresos o los gastos

previstos. En esencia, por lo que se refiere a los ingresos, el presupuesto no es más que una estimación del rendimiento del sistema tributario, unida a un cálculo de la necesidad de endeudamiento del Estado; implícitamente supone, además, una representación de la forma en que el Gobierno estima que se debe dar cumplimiento a los principios de justicia, igualdad, generalidad y progresividad del sistema fiscal. La importancia relativa de la imposición directa o indirecta, de la tributación sobre la renta o el patrimonio, sobre las personas físicas o jurídicas, son cuestiones que se ponen de manifiesto en el presupuesto de ingresos. Cada uno de los tributos estará establecido en una ley propia (la Constitución prohíbe su creación en la Ley de Presupuestos), pero la visión de conjunto que permite enjuiciar el modo de financiar el gasto público sólo la proporciona el presupuesto.

El significado jurídico del presupuesto de gastos es claramente distinto. Para dotar de contenido al acto de autorización parlamentaria es necesario que el presupuesto esté presentado con precisión y claridad suficientes. No basta con una aprobación vaga, puesto que ello supondría un inaceptable traslado de responsabilidades desde el poder legislativo al ejecutivo; es necesario precisar cuándo, cuánto y en qué ha de emplearse el dinero público. La actual estructura de nuestro presupuesto permite el logro de tales objetivos mediante la utilización de una triple clasificación orgánica, económica y funcional de la totalidad de los gastos. La clasificación orgánica, tradicional en nuestro país, distribuye el presupuesto entre los distintos gestores del gasto (departamentos ministeriales u otros órganos de la Administración del Estado). La económica agrupa los gastos en dos grandes apartados, corrientes y de inversión, cada uno de los cuales es a la vez objeto de subdivisión. En tercer lugar, las distintas funcio-



Carlos Solchaga

nes encomendadas al Estado (Defensa, Sanidad, Justicia, Educación, etc.) proporcionan un último criterio de clasificación. De esta manera, cada órgano de la Administración del Estado es autorizado anualmente a emplear, como máximo, una cierta cantidad de dinero para el logro de los objetivos que le son propios dentro de las funciones encomendadas al Estado.

Junto a los estados de gastos e ingresos a los que hemos hecho referencia, las Leyes de Presupuestos Generales del Estado incluyen una parte dispositiva en principio destinada a conte-

ner una serie de normas a las que ha de sujetarse la ejecución de ingresos y gastos en el período a que cada presupuesto se refiera. Sin embargo, en los últimos años se ha reiterado la inclusión en el texto articulado de la Ley de Presupuestos de algunas normas no estrictamente vinculadas a su ejecución. El Tribunal Constitucional, con una jurisprudencia ambigua, ha reforzado esta práctica, al considerar que, salvo en lo referido al establecimiento de tributos, no existe límite constitucional alguno al contenido de dicha ley. Reconoce sin embargo que, dadas las especiales característi-

Parece obvio que la Ley de Presupuestos no es el cauce adecuado para proceder a una radical transformación de la organización de la Administración del Estado

cas de la tramitación parlamentaria del presupuesto, básicamente su celeridad y la limitación del derecho de enmienda, podría hacerse un uso indebido de esta posibilidad de legislar a través de la Ley de Presupuestos y se reserva, en consecuencia, la posibilidad de valorar en cada caso concreto la constitucionalidad de la inclusión de normas distintas a las de simple ejecución.

Un ejemplo claro de lo dicho nos lo proporciona la ley 31/90, de Presupuestos Generales del Estado para 1991. Allí, en su artículo 103, se crea la Agencia Estatal de la Administración

Tributaria. Al margen de la opinión que pueda merecer la existencia de un Ente de Derecho Público de las características del que se propone, lo que parece obvio es que la Ley de Presupuestos no es el cauce adecuado para proceder a una radical transformación de la organización de la Administración del Estado. La modificación parcial de la normativa básica reguladora de la Función Pública para un grupo determinado de funcionarios, el establecimiento de un singularísimo sistema presupuestario o la derogación de la legislación de contratos, cuando afectan a uno de los pilares básicos del funcionamiento del Estado, como lo es la Administración Tributaria, merecen sin duda un debate pausado e independiente que difícilmente se produce en la discusión presupuestaria.

Importancia

En definitiva, el presupuesto no es, ni ha sido nunca, un mero cálculo de necesidades y posibilidades de financiación. El inmenso volumen de recursos asignados, el profundo significado político de su distribución y las enormes consecuencias que para la economía nacional tiene su aprobación convierten al Presupuesto del Estado en un instrumento de la mayor importancia. Por todo ello, llama poderosamente la atención la relativamente escasa trascendencia pública que el debate presupuestario tiene en España. Recientemente hemos tenido en EE.UU. un ejemplo claro de la atención que allí merece este debate, o, más cerca, en el Reino Unido tenemos otra muestra de cómo el presupuesto puede ocupar el centro de la atención pública. La ya no tan corta experiencia democrática española puede ser una de las causas de este desinterés, pero sin duda la falta de rigor en la discusión parlamentaria también tiene alguna relación con este asunto.

Durante los últimos años se

Panorama

ha echado en falta la existencia de un órgano técnico asesor de las Cortes Generales. Los parlamentarios no son, ni tienen por qué serlo, expertos en Derecho presupuestario, pero la creciente complejidad de la estructura del presupuesto y su constante crecimiento hacen imprescindible poseer unos conocimientos especializados para poder extraer alguna información relevante de los datos que allí se contienen. Recientemente, en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990 se ha procedido a la creación de una Oficina Presupuestaria en el seno de la Secretaría General del Congreso de los Diputados. Este órgano está destinado a asesorar técnicamente a las Cámaras y a informar a los grupos parlamentarios, así como a diputados y senadores, sobre la ejecución durante cada ejercicio del presupuesto y de aquellos aspectos de la actividad legislativa que tengan repercusión en los ingresos o gastos públicos. Es de esperar que el correcto desarrollo de esta labor permita poner fin a la ventajosa posición de que hasta ahora han gozado el Gobierno y las mayorías parlamentarias que en cada momento lo han sostenido, frente a los grupos de oposición. Mientras que los primeros, puesto que han dirigido su preparación, han contado con todos los datos necesarios para una correcta y completa interpretación del presupuesto, los segundos, y en mayor medida cuanto menor es el partido al que pertenecen, han encontrado graves dificultades para hacerlo.

En conclusión, si se desea que la tramitación parlamentaria del presupuesto sea realmente un enjuiciamiento anual del proyecto político del Gobierno, es necesario, de una parte, limitar su contenido a aquello para lo que está previsto, y, de otra, dotar a las Cortes Generales de los recursos necesarios para poder realizar con rigor su importante tarea. ■

Gabriel Elorriaga Pisarik es inspector de Finanzas del Estado.

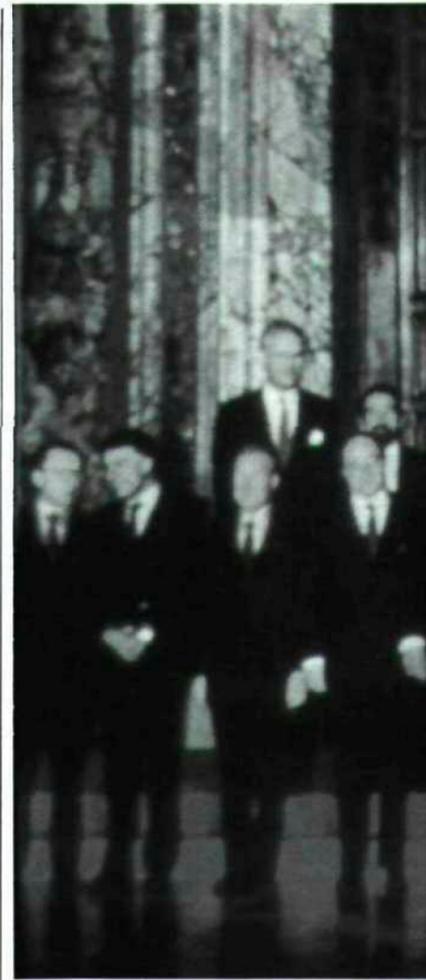
La unión económica europea tras la cumbre de Roma

Por Francisco Cabrillo

La opinión pública ha recibido muy favorablemente los resultados de la última reunión del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Económica Europea, celebrada en Roma el pasado mes de diciembre. Los titulares de la prensa han sido expresivos. Se ha escrito, por ejemplo, que «Europa vive un momento histórico», que ha habido un «acuerdo unánime para impulsar la integración política y económica» e incluso que «Europa quedará unida el primero de enero de 1993». Por otra parte, se ha hablado mucho del talante conciliador del nuevo primer ministro británico. Y, de forma poco disimulada, se ha celebrado la desaparición de la escena de la Sra. Thatcher, quien, en su papel de institutriz que cree que hay que decir siempre la verdad, tenía la fea costumbre de poner el dedo en la llaga y recordar en voz alta a sus colegas muchos problemas cuya existencia los demás sólo reconocen en privado. Si alguna palabra se ha repetido tras esta cumbre, ha sido «avance».

Ahora bien, ¿hacia dónde avanzamos? A la hora de contestar esta pregunta surgen muchas dudas. En primer lugar, no parece que todos los socios de la Comunidad estén de acuerdo ni siquiera en las metas finales a conseguir. Mientras para unos hay que buscar, ante todo, un gran mercado integrado, en el que las empresas y los consumi-

No parece que todos los socios de la CEE estén de acuerdo en las metas finales a conseguir. Mientras para unos hay que buscar un gran mercado integrado, otros no pueden imaginarse la unión europea sin que una sólida burocracia nos gobierne



dores puedan adoptar sus decisiones con el mínimo de controles y normas, otros, por el contrario, no pueden imaginarse la unión europea sin que una sólida burocracia nos gobierne desde Bruselas. Y resulta, además, que, pese al eurocentrismo de nuestros gobiernos, a nadie se le oculta que las futuras relaciones de Europa con el resto del mundo están muy lejos de haber sido definidas, y que mientras algunos piensan en un continente abierto al comercio mundial y a la competencia internacional, otros defienden, de una forma abierta o solapada, una «Europa fortaleza», protegida por barreras y aranceles de la competencia exterior.

Problemas

Un resultado esperanzador de la cumbre de Roma es el con-