

La Ley General Presupuestaria: un juicio global

CESAR ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA

1. CONTENIDO Y SIGNIFICACION

La Ley General Presupuestaria fue aprobada por las Cortes españolas en sesión plenaria celebrada el día 29 de diciembre de 1976 y sancionada por el jefe del Estado el día 4 de enero de 1977 (1). Regula las parcelas más delicadas de la actividad financiera del Estado. El Presupuesto, el Tesoro, el Gasto público, la Intervención, la Deuda pública, el Control, la Contabilidad pública, son instituciones cuyo régimen jurídico requiere planteamientos coherentes y tratamientos armónicos dentro de su propia heterogeneidad. Con la Ley General Presupuestaria puede decirse que se cierra el ordenamiento jurídico de la Hacienda Pública española de nuestros días. Las materias no reguladas—aunque sí mencionadas— en la Ley General Presupuestaria e inscritas en la actividad financiera del sector público, han sido objeto de reciente actualización normativa tal y como corresponde a una Hacienda Pública moderna, que, como es sabido, es beligerante dentro de la actividad económica nacional. Los tributos por la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963. El Patrimonio del Estado por la Ley articulada de 15 de abril de 1964. Los contratos del Estado por la Ley articulada de 8 de abril de 1965. La responsabilidad patrimonial del Estado por los artículos 40 y 41 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1957. El crédito oficial por la Ley de 19 de junio de 1971. Las Haciendas locales por la Ley de bases del Estatuto de régimen local de 19 de noviembre de 1975. Es decir, los Derechos financiero y tributario de carácter positivo quedan constituidos por las leyes antes citadas y, entre ellas, por la General Presupuestaria que ocupa una posición central e integradora (2).

(1) Publicada con el núm. 11 en el *Boletín Oficial del Estado* del día 8-1-1977.

(2) Sobre el ámbito y autonomía de los Derechos financiero y tributario, mi artículo: "La discutida autonomía del Derecho financiero", en *Civitas, Revista española de Derecho financiero*, núm. 7/1975. Con posterioridad, la obra de A. RODRÍGUEZ BEREIJO: *Introducción al estudio del Derecho financiero* (I. E. F., Madrid, 1976, 439 págs. e índice), que arranca de la división del Derecho financiero en dos

Por otra parte, la actividad financiera del Estado es un importante capítulo de las relaciones Cortes-Reino. De aquí la trascendencia de cualquier ley que determine los límites de la acción del Gobierno en materia financiera. Además, la acción política en cuestiones que son vitales en cualquier país, cuales son la enseñanza, el consumo, el empleo, la inversión y el crecimiento económico, siempre bajo las directrices de la Justicia social, se determina en los programas anuales de ingresos y gastos públicos y se realiza al ejecutarse estos últimos con la participación de los correspondientes mecanismos financieros. Por ello, la prudencia y la reflexión han de presidir la elaboración de cualquier Ley orgánica de una Hacienda Pública. Así sucedió con la Ley General Presupuestaria aunque algunas de las etapas de su gestación fueron absolutamente estériles, según a continuación se resume.

2. ELABORACION

En 1961, al celebrarse el cincuentenario de la última Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, ya se desveló la existencia

ramas: el Derecho tributario y el Derecho presupuestario (págs. 158-179). El profesor SAINZ DE BUJANDA, recientemente (*Sistema de Derecho financiero*, Madrid, 1977, vol. I, 530 págs.) acude a "la unidad de sentido" (pág. 29, entre otras), al "perfil unitario" (pág. 493), a "una unidad cuyos componentes, considerados en forma aislada, dejan de ser jurídicamente —sic— significativos" (pág. 493), cuando no se refugia en el profesor Marías ("sistema es aquel tipo de estructura 'que consiste en que cada una de las verdades se está apoyando en todas las demás', de donde resulta que no es una estructura lineal, 'sino circular o espiral'"), y así elude, una vez más, el distinto grado de estructuración científica del Derecho financiero y del Derecho tributario, al menos en la actualidad, en virtud del cual se asigna autonomía "didáctica" al Derecho financiero y se reconoce autonomía "científica", "estructural" o "dogmática" al Derecho tributario, además de la "didáctica", como es obvio. Su alegato final está en la "unidad del Derecho", que no se discute, sino se reafirma, cuando se elaboran las autonomías de las distintas ramas jurídicas. Acaso no esté este tema muy lejos de los debates en torno a los planes de estudios universitarios, si bien la creación de las cátedras de Derecho financiero y tributario constituye un mentís a posiciones que bien podían haber abandonado ya los miembros de la llamada Escuela de Madrid del Derecho de la Hacienda Pública. En verdad, cuando el profesor SAINZ DE BUJANDA instala dichas disciplinas en un "sistema" y afirma que la unidad del Derecho financiero descansa en "la *proyección teleológica unitaria* del bloque de normas que regulan los institutos financieros" (pág. 29 de su cit. ob.), entiendo ha iniciado una velada revisión de antiguas conmixtiones disciplinarias. Por otra parte, admitirá el ilustre profesor que al Derecho tributario no se le pueden asignar sólo tareas meramente instrumentales (financiación del gasto público), pues también cumple, o debe cumplir, funciones legitimantes de la propiedad privada y correctoras de las injusticias que genera la economía de mercado, social o no social, por lo que no cabe insertarle, al menos totalmente, en esa "unidad de destino" vinculante de "ingresos" y "gastos" públicos.

de una Comisión en el Ministerio de Hacienda para elaborar un proyecto legal que actualizara la que se conmemoraba (3). Diez años después, siendo Alberto Monreal titular de dicho Departamento ministerial, el entonces director general de Tesoro y Presupuestos, José Barea Tejeiro, redactó y distribuyó un Memorándum y un anteproyecto de Ley General Presupuestaria que constaba de 217 artículos y algunos duplicados (4). En mayo de 1973 se ultimaba la redacción de otro anteproyecto de Ley General de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública—así se denominaba— con 146 artículos y una excelente exposición de motivos (5). Tampoco tendría éxito y entre tanto las leyes anuales de Presupuestos generales del Estado seguirían incluyendo en su articulado numerosos preceptos que modificaban, para cada ejercicio presupuestario, los correlativos de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de primero de julio de 1911 o rellenaban las lagunas normativas que esta última ofrecía (6).

Por Ordenes de 19 de noviembre de 1973 y 15 de marzo de 1974, refrendadas por Antonio Barrera de Irimo en su condición de ministro de Hacienda, se constituyó una nueva Comisión en el seno de dicho Departamento para la preparación del anteproyecto de Ley General de Presupuestos y de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, que tras las vicisitudes que a continuación se anotan, se convertiría en la actual Ley General Presupuestaria. Esta Comisión, de composición mixta (procuradores en Cortes, catedráticos universitarios y funcionarios al servicio de la Hacienda Pública), concluyó su labor el día 23 de octubre de

(3) *Presentación* del entonces Interventor general de la Administración del Estado, JUAN MANUEL ROZAS EGUIBURO, de las conferencias pronunciadas en la expresada ocasión (*La Ley de Administración y Contabilidad*, Madrid, 1962, pág. 8, ed. a cargo de la Asociación Española de Derecho Financiero).

(4) V. las págs. 107-175 del "Expediente de elaboración del proyecto de Ley General Presupuestario formado conforme determina el art. 129 de la vigente Ley de Procedimiento administrativo". (Existen ejemplares de sus cuatro tomos—1.258 folios multicopiados— en las Cortes, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, etc.) En lo sucesivo se citará así: "Expediente..."

(5) V. en las págs. 176-271 del "Expediente..." (vol. I). La versión final a partir de la pág. 272.

(6) Las leyes anuales de Presupuestos generales del Estado han venido sustituyendo determinadas disposiciones de la Ley de 1911 amparándose en el Decreto-ley de 8 de noviembre de 1957, que dejó en suspenso varias de las prevenciones en la misma contenidas. La obsolescencia de la Ley de 1911 era notoria, pues de una Hacienda Pública de "Servicios"—la de 1911— habíamos pasado a una Hacienda Pública que se proponía ser útil a las políticas económicas de estabilidad, de desarrollo y de asignación eficaz de los recursos, además de estar al servicio de la justicia social. La legalidad anterior a la Ley General Presupuestaria en mi obra *Hacienda Pública, II*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, unidades didácticas 1 y 2, Madrid, 1976.

1974 presentando un anteproyecto de Ley General de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública compuesta de 151 artículos clasificados en ocho títulos (7).

Recibidas observaciones del Consejo Superior de la Hacienda Pública y del Instituto de Estudios Fiscales, se procedió a la constitución de otra Comisión presidida por el subsecretario de Hacienda, Fernando Benzo, según acuerdo suscrito por el ministro Cabello de Alba el día 16 de diciembre de 1974 (8). Después de deliberaciones y del estudio de sugerencias, además de incorporar la exposición de motivos (que sin modificaciones figurará en la Ley de 4 de enero de 1977), esta Comisión cumplió el encargo recibido en fecha próxima al día 17 de enero de 1975, y el texto propuesto sería informado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de Hacienda y con las alteraciones introducidas a la vista de las observaciones de los distintos Ministerios (el de la Gobernación, por las Corporaciones locales, y el de Trabajo, por la Seguridad Social, presentarían tenaces e inflexibles posiciones críticas, por no decir negativas), se remitió a las Cortes el correspondiente proyecto de Ley según acuerdo del Gobierno (9), que se publicó en el "Boletín Oficial" de la Cámara legislativa del día 20 de mayo de 1975 (núm. 1.434, págs. 34835-71).

Examinado y modificado el proyecto de Ley en la Comisión de Presupuestos de las Cortes (10), fue dictaminado el día 17 de marzo de 1976 (11) y no se votaría hasta la sesión del día 29 de diciembre de 1976, como al principio he indicado (12).

El camino recorrido por el referido proyecto legal, con las modificaciones incorporadas en cada una de las fases de su elaboración, es expresivo de la atención que mereció, de la bondad de las colaboraciones prestadas (con la excepción que se dirá) y de la trascendencia de las disposiciones

(7) V. en las págs. 352-410 del "Expediente..." (vol. I).

(8) V. en la pág. 493 del "Expediente..." (vol. II).

(9) El día 21 de marzo de 1975, a propuesta del Ministro de Hacienda, Rafael Cabello de Alba (v. en las págs. 1196-1254, vol. IV, del "Expediente...").

(10) V. el "Diario de Sesiones de las Comisiones (Comisión de Presupuestos)", X Legislatura, números 688-691, ambos inclusive (sesiones de los días 9, 10, 11 y 16 de marzo de 1976). El Informe de la Ponencia fecha 29-1-1976 fue objeto de publicación independiente (60 págs.).

(11) V. en el *Boletín Oficial de las Cortes Españolas* del día 20 de mayo de 1976, núm. 1504. En el mismo *Boletín Oficial* se publicó Moción sobre aprobación de la Cuenta General del Estado (pág. 36435) que contestó el Gobierno en el sentido de que dicho acto fuera competencia del Pleno de las Cortes (*Boletín Oficial de las Cortes Españolas* del día 28-7-1976, núm. 1521, pág. 36748).

(12) V. *Diario de las sesiones del Pleno*, de las Cortes Españolas, X Legislatura, número 30, págs. 9-22 (intervención del señor HERRERO FONTANA) y 36 (intervención del Ministro de Hacienda, CARRILES GALARRAGA).

que contiene. Pero una vez promulgada esta Ley General Presupuestaria, apenas ha suscitado interés por parte de la Administración pública que ha de aplicarla (13) y de los administrados (14). Y ello, ¿por qué? Tal vez porque los españoles damos más importancia a la Política que a la Hacienda Pública, aunque después la Administración de esta última sea el blanco de todas las críticas y hasta de sátiras e invectivas.

3. ANTECEDENTES: BREVE REFERENCIA

En los últimos días del mes de junio de 1911 ultimaba el Senado el texto legal sustituido por la Ley General Presupuestaria. Entonces, como ahora volverá a suceder, fue necesario que una Comisión mixta del Congreso y Senado conciliara las opiniones de ambas Cámaras sobre el proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, ya que cada Cuerpo colegislador lo había aprobado con texto diferente. Desde dicha época ha estado vigente la Ley de 1.º de julio de 1911, que ha sobrevivido a contingencias y modificaciones parciales y temporales, porque pronto se ganó la consideración de Ley orgánica de la Hacienda Pública, como la bautizó don Ramón Santillán en su proyecto de 26 de febrero de 1847. De su seno se han desgajado, como queda dicho, las leyes de Patrimonio y de Contratos del Estado. Las leyes anuales de Presupuestos generales del Estado, como también he indicado, han venido insertando disposiciones de actualización de dicha Ley de 1.º de julio de 1911, para que el régimen jurídico de la Hacienda Pública pudiera responder a las exigencias de la política económica contemporánea.

Pero a pesar de las actualizaciones que quedan aludidas, la Ley de 1911, aun siendo ordinaria por su rango jurídico, ha conservado su empaque orgánico dentro de nuestro ordenamiento legal y ha gozado del inequívoco respeto de todos, porque no en vano se formuló conforme a los principios básicos de la actividad financiera del Estado vigentes en su época. Además, dicha Ley de 1911 contó con precedentes normativos y con aportaciones parlamentarias y administrativas que la presentaban como si fuera a ser una Ley permanente o perpetua. Las Leyes de 1850 y 1870, de un

(13) Hasta el día 13 de agosto de 1977 (*Boletín Oficial del Estado* núm. 193) no se publica la Orden ministerial (de 10 del mismo mes) que desarrolla la Ley General Presupuestaria en la parte relativa a la estructura de los presupuestos y programas de actuación e inversiones para el ejercicio 1978 (págs. 18140-5).

(14) El eco de la prensa diaria y financiera fue mínimo, pues apenas publicó algo más que la noticia de su promulgación.

lado, y la malograda reforma de 1893, de otro, aseguraron una valiosa experiencia que el legislador de 1911 no desaprovechó. Por otra parte, esta Ley de 1911 fue acometida bajo el signo de la neutralidad política, pues la Hacienda Pública que iba a regir respondía a los principios clásicos de la actividad financiera del Estado. Por ello, y sin desdoro para el período que se inicia con el proyecto legal de 1847 antes aludido, debe afirmarse que los textos legales que sirven de antecedente a la Ley General Presupuestaria, exclusión hecha de las leyes de Presupuestos de cada ejercicio a partir de 1958, contemplan el fenómeno hacendístico desde una invariable perspectiva. Nuestra Hacienda Pública de entonces, como la de otros países en la misma época, apenas tenía otras metas que la de atender los servicios públicos de carácter mínimo, la del equilibrio presupuestario ("santo temor al déficit", "freno constante del gasto público", etc.) y la de garantizar el prestigio del Tesoro Público en orden a su solvencia y al cumplimiento de sus obligaciones. El déficit presupuestario, la administración de la Deuda Pública y la centralización de los fondos públicos, fueron las tres preocupaciones que presidieron la elaboración de las leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de los años 1850, 1870 y 1911 (15). Estas leyes constituyen un sucesivo perfeccionamiento de la ordenación legal de la Hacienda Pública, pero con arreglo a los mismos postulados económico-financieros. Minimización del gasto público, equilibrio presupuestario y neutralidad impositiva, son los ideales financieros de la época, como queda dicho. Las reformas legales antes aludidas giraban en torno a la existencia o no de presupuestos extraordinarios, al régimen de los créditos presupuestarios adicionales, a las transferencias de créditos, a las anticipaciones de fondos por el Tesoro Público, etc., pero todos estos aspectos de la actividad financiera del Estado bajo la ideología del "laissez faire" respecto de la Hacienda Pública.

Pero esta etapa hace tiempo quedó cerrada. La "mano invisible" del mercado sin apoyo alguno del Estado, se ha mostrado insuficiente para promover soluciones justas o para resolver problemas de carácter económico en estas últimas décadas. El Sector público en los propios sistemas de mercado, ha de participar en la asignación óptima y en la utilización eficaz de los recursos económicos; ha de velar por la estabilidad econó-

(15) Un apretado resumen en las págs. 13-24 del *Anuario de Derecho y Economía de la Hacienda Pública*, Salamanca, 1961, a cargo de miembros del entonces Cuerpo de Inspectores Técnicos de Timbre del Estado. Constituye "un conjunto documental centrado en torno a la Ley financiera de más amplio contenido de cuantas figuran en nuestro ordenamiento, la de Administración y Contabilidad" (93 + 497 + xvi págs.).

mica promoviendo al mismo tiempo el pleno empleo y el equilibrio con el exterior, y ha de forzar, en fin, el desarrollo económico sin desatender la justa distribución de las rentas personales. Las metas que acabo de enumerar han generado las correspondientes funciones en la Hacienda Pública, que, a su vez, precisa de un marco jurídico muy distinto del que establecían las leyes que han precedido a la General Presupuestaria. Puede concluirse exponiendo que la Ley General Presupuestaria, como auténtica Ley financiera del Estado, puede enmarcar adecuadamente las actividades públicas que demanda una sociedad más dinámica, plétórica de tensiones socioeconómicas y dispuesta a integrarse si el cuerpo contribuyente facilita los medios necesarios, como es la que hoy constituye nuestro país.

4. LA EXPOSICION DE MOTIVOS Y LA PARTE DISPOSITIVA

Cualquiera que sea el valor y la función que se reconozcan a las exposiciones de motivos de las leyes (16), es evidente que la inserta en la Ley General Presupuestaria carece de toda significación no sólo por la pluma que la redactó de la cruz a la fecha, sino, también, por los desajustes que se advierten con la parte dispositiva de la misma que ha visto la luz en las páginas del "Boletín Oficial del Estado". Todas las modificaciones introducidas por las Cortes en el texto del articulado remitido por el Gobierno, no han tenido eco alguno en la parte expositiva. Es cierto que algunas de las alteraciones acordadas por la Cámara legislativa no requerían ser reflejadas en la exposición de motivos, pero otras, como las relativas a la Inspección y al Control financieros, plantean hoy una absoluta disparidad con las correlativas consideraciones de aquélla. Quien haya de aplicar la parte dispositiva de la Ley General Presupuestaria en los puntos más conflictivos de la misma, que son, precisamente, los más debatidos en las Cortes, no va a encontrar en su exposición de motivos la "ratio legis" de la disposición vigente, sino la correspondiente a la disposición propuesta por el Gobierno. En tales casos habrá que indagar la "mens legislatoris" en el "Diario de Sesiones" de la Comisión de Presupuestos, pero no en la parte expositiva de la Ley. Por ello, opino, si los Cuerpos colegisladores no van a reelaborar la exposiciones de motivos de los proyectos de Ley por ellos modificados, sería preferible que el Gobierno remitiera una "Memoria" a

(16) Un excelente trabajo sobre esta materia: *Valor y función de las "exposiciones de motivos" en las normas jurídicas*, por M.^a CAROLINA ROVIRA FLÓREZ DE QUIÑONES, Universidad de Santiago de Compostela, 1972, 132 págs.

las Cortes con cada proyecto de Ley y que las leyes se aprobaran sin exposición de motivos.

Por el portavoz de la Ponencia de la Comisión legislativa de Presupuestos señor Herrero Fontana, se expuso (17) que de un total de 151 artículos (más las disposiciones transitorias y finales), 72 no fueron objeto de enmienda alguna (las presentadas fueron 261), no se planteó discusión alguna en 119 artículos y tan sólo en 32 hubo controversia. Pues bien, entre las divergencias que acusa la exposición de motivos con los preceptos modificados por las Cortes, se destacan las siguientes:

a) Definiciones de los organismos autónomos no administrativos y de las sociedades estatales.

b) Ambito y titular del control financiero, según más adelante se dirá.

c) No ampliación de la vía económico-administrativa según se determinaba en el proyecto de Ley (artículo 19) con la corrección temporal de su disposición transitoria primera (véase el último párrafo del apartado II de la exposición de motivos).

d) Inclusión de la clasificación territorial de los gastos de inversión en la estructura del estado de gastos (artículos 53-2.a), contrariamente a lo anunciado en el último inciso del párrafo segundo del apartado IV de la exposición de motivos.

e) Sustitución de la expresión "crédito provisional" por la de "anticipo de Tesorería" (artículo 65), que, no obstante, se mantiene en la parte expositiva.

5. EL PRINCIPIO DE UNIDAD PRESUPUESTARIA

Mención especialísima de las aportaciones de la Ley General Presupuestaria, es la relativa a la consolidación presupuestaria de las Administraciones del Estado: general y autonómica. Medida, por otra parte, que carece de antecedente inmediato, pues las leyes anuales de Presupuestos generales del Estado no había abordado tan espinosa como trascendental cuestión por la propia pertenencia de los organismos autónomos afectados. Era necesaria una ley que sucediese a la de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, para acometer modificación tan importante como la que queda apuntada y paso a anotar.

(17) Página 10 del núm. 30 del *Diario de Sesiones del Pleno*, de las Cortes Españolas, fecha 29-12-1976.

No es preciso traer a la memoria que a los quince años de promulgarse la última Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, se inició un proceso de desagregación en los Presupuestos Generales del Estado a requerimientos de la autonomía financiera y de la agilidad operativa que se reconocía a determinadas entidades estatales, que con el tiempo aumentaron en número y en pujanza (18). Las consideraciones que entonces fundamentaron tal "pronunciamiento" de los organismos autónomos respecto de la Administración general, han ido perdiendo virulencia según la propia Administración general ha ido aproximando su régimen presupuestario al de la Administración autonómica o institucional. Por otra parte, la Ley de Entidades estatales autónomas de 1958 ya puso de manifiesto que en ellas era preciso diferenciar las de carácter administrativo y las de índole comercial, industrial o financiero. Es decir, donde existe actividad administrativa de signo empresarial debe reconocerse un régimen presupuestario que autorice la generación de créditos para gastos en función de los ingresos que se obtengan por el ejercicio de tales actividades lucrativas (19). Asimismo, hay que admitir que las entidades estatales regidas por el sistema de mercado no pueden plegarse a un presupuesto de carácter administrativo que niega, por principio, el riesgo y la incertidumbre que caracterizan a la actividad empresarial. No sucede así, por el contrario, en las entidades autónomas de carácter administrativo, que, si acaso, recaban una cierta flexibilidad en la aplicación del principio presupuestario de especialidad cualitativa.

Las circunstancias de uno y otro signo que acaban de ser expuestas han propiciado que la Ley General Presupuestaria se decidiera por insertar en un solo Presupuesto el de la Administración general o tradicional y los de los organismos autónomos de carácter administrativo (20), reconociendo así la propia unidad de la Administración estatal en su proyección típicamente administrativa, al mismo tiempo que se proclama de modo implícito que la racionalidad y la eficacia que un día se postularon para los organismos autónomos deben hoy imperar en la Administración general (o no autonómica), pues no puede concebirse actividad administrativa alguna que no sirva los criterios de funcionalidad que se predicaban para las mal llamadas Cajas especiales y para los organismos autónomos de la Administración del Estado. Por todo ello, es de aplaudir que tanto la Ad-

(18) En la exposición de motivos de la ley de 26 de diciembre de 1958, de régimen jurídico de las entidades estatales autónomas, un breve y bien trazado resumen de la evolución legal de las Cajas especiales y de los organismos autónomos.

(19) Véase el art. 66 de la Ley General Presupuestaria.

(20) Véase el art. 50 b) de la Ley General Presupuestaria.

ministración general como la Administración institucional utilicen en pie de igualdad cuantos instrumentos sirvan dichos fines y sin provocar distorsiones en la realización del gasto público. La conciencia social de nuestros días descansa en las leyes en cuanto éstas ordenan comportamientos individuales y respaldan instituciones colectivas al servicio de los expresados fines, pero no se conforma con legalidades que no tienen otro sustento que el estrictamente formal. En este orden de consideraciones puede codearse la Ley General Presupuestaria con los correlativos ordenamientos jurídicos extranjeros, pero, al mismo tiempo, recupera para el documento presupuestario la unidad física que le caracteriza como el mejor soporte de la total actividad de las Administraciones estatales. En conclusión, la Administración general y los organismos autónomos estatales de carácter administrativo se refunden en los Presupuestos generales del Estado y quedan sometidos a la misma disciplina jurídica.

Esta refundición o consolidación presupuestaria tiene lugar sin violencia institucional alguna. Los resortes jurídicos que un día fueron ensayados por los organismos autónomos de naturaleza administrativa, como antes he indicado, se fueron incorporando al régimen presupuestario de la Administración general, lográndose así el tratamiento homogéneo que consagra la Ley General Presupuestaria. Los créditos ampliables o estimativos, las transferencias de crédito, los gastos plurianuales, los créditos para gastos "generados" por ingresos recaudados, las incorporaciones de determinados remanentes de créditos, entre otros, son mecanismos superadores del presupuesto tradicional o clásico, que ya son de dominio común para las Administraciones general y autonómica del Estado. La institución presupuestaria, como tantas otras, ha de ser receptiva de cuantas modificaciones imponga o recomiende el propio cambio que se ha dado en la Hacienda Pública, tanto en su ideología como en su repertorio instrumental, a remolque de otros cambios económicos y sociales que en los países se están consolidando. No tenía sentido, opino, entender el Presupuesto clásico en una permanente e inacabable situación de crisis (21). Ni tampoco era solución recomendable bachear la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública mediante medidas de vigencia anual —leyes de Presupuestos—, como si se tratara de un fenómeno patológico o transitorio. La Hacienda Pública española no podrá volver a ser la Hacienda Pública neutral de las dos primeras décadas del siglo actual. Son hoy tantas

(21) Véase, por ejemplo, en la *Unidad Didáctica* núm. 1 de *Hacienda Pública* (Universidad Nacional de Educación a Distancia), 1974, pág. 93, bajo el epígrafe: "¿Crisis o cambio?".

y tan cuantiosas las necesidades que requieren soluciones colectivas y financiación a nivel nacional, que el Presupuesto tradicional ha de considerarse definitivamente periclitado. Por ello, la Ley General Presupuestaria pone fin al largo período de crisis de aquel Presupuesto e instaura un régimen presupuestario plenamente inserto en la legalidad, pero, al mismo tiempo, abierto a los procesos que el gasto público de nuestros días impone al servicio de la estabilidad, del crecimiento, del equilibrio regional y de la redistribución justa de la propiedad y de la renta individuales. Producido el cambio de conciencia social, admitidas y decantadas las nuevas funciones de la Hacienda Pública y ensayado el régimen presupuestario que a ellas conviene —mediante las leyes anuales de Presupuestos—, era oportuno que la Ley General Presupuestaria volviera a la unidad presupuestaria con las reformas que la hagan viable sin el fraccionamiento de la Administración estatal y, sobre todo, devolviendo a las Cámaras parlamentarias las funciones que les corresponden conforme al postulado de competencia en la materia presupuestaria y financiera en general.

* * *

De conformidad con el mandato constitucional que acaba de ser aludido, no sólo se incorporan al documento presupuestario los organismos autónomos de naturaleza administrativa —hasta ahora con independencia documental y régimen jurídico propio—, sino también los de carácter comercial, industrial y financiero, además de los de la Seguridad Social. La solución que arbitra la Ley General Presupuestaria es flexible, sin merma de la soberanía de las Cámaras colegisladoras en materia de ajeo sabor parlamentario, cual es la presupuestaria. Los presupuestos anuales de las entidades estatales que realizan actividades comerciales, industriales, financieras y demás de carácter lucrativo se incluyen en un “presupuesto-resumen” elaborado con el detalle y con el grado de especificación que reglamentariamente se determine, pero bastante para que las Cortes (Congreso de los Diputados y Senado) se pronuncien sobre el volumen y la asignación de los gastos a realizar en cada ejercicio. Las características de las aludidas entidades aconsejaron acudir a fórmulas presupuestarias más ágiles que las de los organismos autónomos administrativos, y así viene a reconocerlo la Ley General Presupuestaria, pero sin hurtar su aprobación al voto parlamentario (22).

Se indica, por último, que estas entidades han de compatibilizar la fle-

(22) Véase el art. 51 2) a) de la Ley General Presupuestaria y el apartado V de su exposición de motivos.

xibilidad y la eficacia que son propias de la empresa privada y la organización y el control que son ineludibles en cualquier parcela del sector público, incluso en la empresarial. Por ello requieren un régimen presupuestario distinto del que es aplicable a los organismos estrictamente administrativos. Pero estas peculiaridades no impiden, y así lo establece la Ley General Presupuestaria, que tal "presupuesto-resumen" se una a los Presupuestos generales del Estado para que las Cámaras puedan debatir y acordar lo pertinente con una visión presupuestaria total de nuestro sector público.

Por motivaciones distintas —que ya deben ser objeto de revisión crítica—, pero bajo el mismo propósito de sometimiento de la actividad presupuestaria a las Cortes, se dispone la formación de otro "presupuesto-resumen" de los ingresos y gastos correspondientes a las entidades gestoras de la Seguridad Social (23).

* * *

En conclusión, se restablece la competencia del órgano legislativo al ensanchar en su misma base el documento presupuestario. La observancia de los preceptos constitucionales que son comunes en esta materia exige que en los Presupuestos generales del Estado figuren todos los ingresos y gastos públicos, lo cual no sucedía al existir los Presupuestos llamados especiales, cuya aprobación era ajena a la competencia del Parlamento. Es cierto que la presentación de los Presupuestos consolidados del sector público (24) constituyó una importante aproximación a la ordenación que contiene la Ley General Presupuestaria, pero, al fin, tales Presupuestos consolidados no se autorizaban o aprobaban por las Cortes, pues sólo constituían un documento más de carácter informativo (25).

Además, como el control presupuestario ha de partir del propio Presupuesto, queda claro que toda exclusión del Presupuesto comporta una reducción de la competencia del Tribunal de Cuentas del Reino, al menos de hecho (26), y, por ende, del ulterior control parlamentario. Los contro-

(23) Véase el art. 51 2) b) de la Ley General Presupuestaria y el apartado XI de su exposición de motivos, aunque no queden explícitas las circunstancias que se opusieron a que los presupuestos de las entidades gestoras de la Seguridad Social no se incorporaran a los presupuestos generales del Estado como tales organismos autónomos de carácter administrativo.

(24) El llamado "libro verde" (*Presupuesto del Sector Público*), que comenzó a publicarse y distribuirse a los Procuradores en Cortes el año 1972, siendo don Alberto Monreal titular del Ministerio de Hacienda.

(25) Subsiste como documentación anexa al proyecto de Ley de Presupuestos generales del Estado de cada ejercicio (apartados a y d de la regla tercera del artículo 54 de la Ley General Presupuestaria).

(26) De Derecho es más amplia su competencia (v. el art. 44 de la Ley Orgánica del Estado).

les de formulación y de ejecución presupuestarias han de ejercerse en paralelo, y la Ley General Presupuestaria sirve sin condiciones este designio.

6. LA CLASIFICACION DEL GASTO PUBLICO

Se incorpora a la Ley de Presupuestos de cada ejercicio la clasificación económica de los gastos públicos (27), pues no puede plantearse política económica alguna sin que los desembolsos por cuenta de renta y por cuenta de capital tengan específico y adecuado tratamiento. Según las referidas categorías económicas, adquiere el gasto público toda su significación al servicio de la coyuntura y de la modificación de las estructuras socio-económicas. La Ley General Presupuestaria así lo establece y es de justicia destacarlo.

7. LA DISTRIBUCION TERRITORIAL DEL GASTO PUBLICO

Otro aspecto del gasto público que es obligado resaltar es el de su distribución geográfica, pues cualquiera que sea la ordenación territorial de las actividades públicas, y cualquiera que sea el grado y la extensión de la regionalización económica, es evidente que la distribución territorial del gasto público es dato de partida para los análisis cuantitativos de toda política económica desde el enfoque que estoy considerando. Pero, aún más, las Cortes introdujeron en el texto remitido por el Gobierno modificación (28) que exige incluir la clasificación territorial de los gastos de inversión en la estructura del respectivo estado presupuestario. En una época en que la solidaridad nacional reclama inversiones diferenciales en las regiones más atrasadas económicamente, no podían faltar en nuestro documento presupuestario los mecanismos de asignación geográfica que informen al país de los objetivos que se acuerden en cada ejercicio y a los expresados fines. Esta medida, por otra parte, reafirma la importancia de la institución presupuestaria al servicio de los programas orientados a una distribución equitativa de las inversiones públicas desde la perspectiva regional o territorial.

(27) *Vid.* la regla primera del art. 53 de la Ley General Presupuestaria.

(28) La regla segunda del art. 53 de dicha Ley.

8. LOS MEDIOS DE ACCION COYUNTURAL

También se incorporan a la Ley General Presupuestaria y al servicio de la política de coyuntura los medios jurídicos para que el Gobierno, con la previa autorización de la respectiva Comisión parlamentaria, pueda actuar, ya sea aumentando, ya sea reduciendo el volumen de la demanda global efectiva de bienes de inversión. Tal actuación podrá instrumentarse en cada caso con programas de inversión pública o bloqueando una parte de los créditos presupuestarios para operaciones de capital (29). De este modo se dota a nuestro Presupuesto de un procedimiento de acción coyuntural que, aparte de su idoneidad, es indispensable a toda política fiscal que se proponga timonear la demanda de bienes de inversión como componente muy calificado de la demanda global. He aquí, pues, un resorte que es indispensable para la Hacienda Pública de nuestros días, que queda a disposición del Gobierno, al servicio de la coyuntura económico-social, y de cuyo empleo deberá dar puntual y pormenorizada cuenta a las Cortes.

9. LAS NUEVAS TECNICAS PRESUPUESTARIAS

También era necesario que en la Ley General Presupuestaria se refrendaran las técnicas de programa que están al mejor servicio de los objetivos o fines que se asignan al Estado actual. Y se recalca que al mejor servicio de los objetivos del Estado, porque, sean cuales fueren estos últimos, la esencia del gobierno de los asuntos económicos está en la elección de los objetivos a que han de destinarse los recursos disponibles y asimismo de los instrumentos más aptos para su consecución. Pues bien, el mejor modo de concretar las operaciones que permitirán alcanzar las finalidades señaladas es el Presupuesto que descansa en programas de gasto público.

Fines señalados y medios coherentes y eficaces para alcanzarlos son las tareas propias de todo Presupuesto. El "programa" se presenta en el seno del Presupuesto como el conjunto óptimo de los medios que se afectan al logro de un objetivo. Se trata, en fin, de la racionalización de las decisiones presupuestarias, que así coadyuva al mejor ejercicio de las opciones políticas que competen a las Cortes y al Gobierno en sus respectivos niveles.

Además, estas fórmulas presupuestarias se sirven del análisis coste-

(29) Véase el art. 57 de la repetida Ley General Presupuestaria.

beneficio, que tanto ayuda a la toma de decisiones de carácter económico y que tanpreciado servicio presta al control de eficacia de las Administraciones públicas. Cuando la comunidad nacional pide bienes y servicios públicos que estén en consonancia con el bienestar a que se aspira, es ineludible establecer prioridades entre las alternativas posibles y asignar recursos que, por ser escasos, deben ser empleados con conciencia plena de sus costes y de los rendimientos esperados. Ya no es posible que la decisión económica se fie a la intuición o a la experiencia tantas veces no homologable. Sé que al discernir así estamos encorsetando nuestras elecciones según los programas elaborados, pero éste es el signo de los tiempos como consecuencia del volumen que ha adquirido el gasto público y del gran número de fines alternativos que a los Estados modernos se ofrecen.

Pues bien, la Ley General Presupuestaria incorpora a sus disposiciones estas técnicas de programación del gasto público (30), y lo hace teniendo en cuenta la experiencia que se posee en planes de inversiones públicas, pero sin caer en la tentación de someter todo el campo presupuestario a estos métodos, sino estableciendo su gradual generalización (31). Así se llegará al Presupuesto íntegramente elaborado por "programas", tal y como demanda la racionalización de las decisiones públicas y según exige una sociedad que no renuncia al control presupuestario, pero que tampoco se conforma con una ejecución transparente y correcta, sin criterios de economicidad y de rentabilidad social. La sociedad de nuestros días recaba acierto en la toma de decisiones presupuestarias y eficacia en su ejecución para que se alcancen las metas previamente definidas. No basta que se comparezca con una liquidación presupuestaria ajustada a las leyes y justificada según las cuentas rendidas. Se pide acierto en la elección y eficacia en la ejecución. Y son las técnicas de coste-rendimiento y del presupuesto por programas las que sirven estas aspiraciones, por lo que la novísima Ley General Presupuestaria las incorpora a nuestro quehacer presupuestario.

De este modo, además, no sólo se presentarán "cuentas claras" de lo realizado, sino que también se dará cuenta de los objetivos alcanzados en el plazo y con los costes determinados en los respectivos "programas". En esta línea, se insiste, está la Ley General Presupuestaria al auspiciar y promover un Presupuesto por programas que dé completa satisfacción a tan legítimas aspiraciones de una comunidad política que cada día ha de

(30) Entre otros preceptos de la Ley General Presupuestaria, los arts. 53-1.ª-C) y 54-4.ª).

(31) Véase su disposición transitoria primera.

ser más coherente en sus objetivos y cada día, también, debe ser más solidaria en sus realizaciones.

10. EL PRESUPUESTO ECONOMICO DE LA NACION

Con tan ambicioso título deseo consignar que la Ley General Presupuestaria ha institucionalizado el encaje de la actividad financiera del sector público presupuestario en el Presupuesto económico de la nación. En el artículo 54 de dicha Ley se previene que el Ministerio de Hacienda someterá al acuerdo del Gobierno el proyecto de Ley de Presupuestos generales del Estado, con base en los anteproyectos de estados de gastos, en las estimaciones de ingresos y en la "previsible actividad económica durante el ejercicio presupuestario siguiente". Aún más, como documento anexo a tal anteproyecto de Ley deberá figurar "un informe económico y financiero".

En su virtud, y a juicio del profesor J. Barea, "dicho informe deberá poner de manifiesto los objetivos perseguidos por la política económica del Gobierno: tasa de crecimiento del P. N. B., saldo de la balanza de pagos por cuenta de renta, nivel de empleo, capacidad o necesidad de financiación del sector público, nivel de precios, etc. El objetivo a conseguir no será, por tanto, el equilibrio del Presupuesto, sino el equilibrio económico general; el Presupuesto —concluye dicho autor— se pone así al servicio de la Economía" (32).

Y desde el ángulo de la información económica ha de reconocerse que con la Ley General Presupuestaria recibe un gran impulso y en ella tiene firme valedora (v. los arts. 583, 87, 124, etc.).

11. EL CONTROL FINANCIERO, LA INSPECCION FINANCIERA Y LA FISCALIZACION INTERVENTORA.

No es de este lugar un análisis pormenorizado de los preceptos que sobre esta materia contenía el proyecto de Ley remitido por el Gobierno. Pero séame permitido formular las siguientes consideraciones, en cuanto

(32) Conferencia pronunciada con el título "La Ley General Presupuestaria como instrumento de política económica y de asignación de recursos por el sector público", en Jornadas de Estudios del Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado, Madrid, 1976.

explican o ayudan a perfilar el alcance y la significación de las expresadas funciones del Estado en el ámbito ejecutivo o administrativo.

Las disposiciones que el referido proyecto legal dedicaba al control financiero tenían precedentes en nuestro ordenamiento jurídico, pero ya sea por su rango, ya sea por su dispersión, es lo cierto que hasta dicho proyecto de Ley no se había previsto el tratamiento que reclaman la importancia y la complejidad de las actividades financieras del Estado. Bastará considerar las interrelaciones económicas de los sectores público y privado, las extensas e intensas vinculaciones del Tesoro Público con las economías privadas, las colectividades que resultan afectadas por determinados comportamientos económico-financieros, para comprender y admitir que el control financiero por parte del Estado es una de las funciones más delicadas y trascendentales que el mismo debe ejercer, atento, como debe estar, a los intereses generales del país y, sobre todo, al destino o empleo de los fondos públicos en régimen de economía concertada.

El control financiero se proyectaba sobre los servicios estatales, sobre los organismos autónomos y sobre las sociedades estatales para comprobar su funcionamiento en el orden económico-financiero. No basta, se pensaba, con que las entidades estatales —sean o no empresariales— ajusten su actuación a las disposiciones y a las directrices que las rijan, sino que se estimaba necesario verificar si los planteamientos iniciales en el referido orden siguen o no teniendo todo su vigor. Los recursos públicos de uno u otro modo obtenidos nos comprometen a que se compruebe con cierta frecuencia el funcionamiento "real" de los servicios y de las empresas de carácter público. Este control no tiene que venir determinado exclusivamente por criterios económico-privados, pues también deben tenerse en cuenta los de "rentabilidad social", pero este planteamiento no implica admitir en todo caso la subsistencia de empresas o servicios públicos que no cumplan una u otra finalidad.

Otra modalidad del previsto control financiero se identificaba con el control de eficacia que ha de ejercerse conforme a las técnicas de coste-rendimiento de los respectivos servicios e inversiones y que, como es obvio, ha de alcanzar al cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas. Los presupuestos de explotación de los organismos cuyas operaciones son preponderantemente de carácter comercial, industrial o financiero, darán la pauta para el control de eficacia. Al ejercicio de este control cooperará la evaluación económica de los proyectos de inversión que se exigen a los referidos organismos. Las sociedades estatales quedan asimismo convocadas a este control mediante sus programas anua-

les de actuación que establece la Ley General Presupuestaria promulgada. El control de eficacia así diseñado constituye una importante aportación de la Ley General Presupuestaria según el texto que ha prevalecido (artículo 17-2), que permitirá comprobar el funcionamiento de los servicios y de las empresas de naturaleza pública desde perspectivas distintas a la de la mera legalidad (formal).

Por último, el control financiero que establecía el proyecto de Ley General Presupuestaria, también abarcaba a las sociedades mercantiles, empresas, entidades y particulares por razón de las subvenciones corrientes, créditos, avales y demás ayudas del Estado y de sus organismos autónomos o de otro modo concedidos con cargo a los Presupuestos del Estado. En esta clase de operaciones el Estado está plenamente legitimado para comprobar si los comportamientos de las unidades económicas privadas responden a los compromisos contraídos, directa o indirectamente, con el Tesoro Público (33), y que se instrumentan en subvenciones presupuestarias, créditos oficiales, avales y demás prestaciones de carácter financiero. Este control "a posteriori" se propone, por tanto, verificar en las aplicaciones finales el desembolso por el Tesoro Público de los recursos de esta clase, cualquiera que sea la vía de acceso al sector privado. Con el mismo criterio comprobador deberán ser verificadas las exenciones y bonificaciones tributarias que actúan como verdaderas subvenciones en estímulo o fomento de concretas actividades económicas por los particulares, sean sociedades o personas naturales. El control financiero tendrá en este orden de actuaciones un mayor alcance que la mera comprobación formal de las exenciones y bonificaciones fiscales, dada la naturaleza contractual de su reconocimiento o concesión por la Hacienda Pública.

Huelga indicar aquí que el control financiero así descrito es independiente y en nada afecta a las clásicas funciones interventoras —al menos tal y como se ejercen de ordinario— que la Ley General Presupuestaria revalida con amputaciones significativas pero inocuas (34).

Con las aludidas disposiciones del proyecto de Ley adquiriría el control

(33) Véase el art. 230-4) de la Ley de 11 de junio de 1964, de reforma del sistema tributario.

(34) En el art. 93-2) de la Ley promulgada se ha suprimido como una de las modalidades de la función interventora el siguiente párrafo que figuraba en el proyecto: "e) La comprobación e inspección de los efectivos de personal y de las existencias de metálico, valores y demás bienes de todas las dependencias y establecimientos civiles y militares." Asimismo, en el párrafo d) del mismo art. 93-2) se ha eliminado el inciso final "comprobación material" como una de las facultades de la función interventora.

financiero la importancia que recaban los actuales objetivos de la gestión pública. Ya no se trata de comprobar, formal y materialmente, la observancia de las disposiciones legales que rigen la actividad de las distintas Administraciones públicas, como acontecía en la Hacienda Pública clásica o de Servicios. Una Hacienda Pública moderna que interviene directamente en la economía privada necesita paralela ampliación de sus funciones comprobadoras. Así, el control financiero del Estado puede responder a la voluntad política de asegurar la mejor administración de los recursos públicos, al mismo tiempo que garantiza la óptima asignación de los mismos.

* * *

Pero las Cortes, en uso de sus facultades soberanas, trastornaron el texto del proyecto de Ley en la materia que queda anotada. Dudo mucho que con las modificaciones introducidas pueda comprobarse y verificarse la actividad de las Administraciones públicas no sólo desde el plano de la legalidad, sino desde el de la eficacia y desde el cumplimiento de los objetivos y de los compromisos adquiridos por los particulares con el Tesoro Público, pues cuando el legislador se muestra dubitativo o con falta de coherencia en las disposiciones aprobadas, éstas nacen taradas y los órganos administrativos que han de aplicarlas resultan indecisos o timoratos, sobre todo cuando se trata de una función comprobadora a ejercer respecto de otros órganos asimismo integrados en la Administración pública.

Ya se han publicado dos excelentes artículos sobre las dislocaciones que las Cortes han introducido en el texto del proyecto de Ley General Presupuestaria (35). Ya se ha atribuido la causa de tales incoherencias normativas a piques corporativos, que en tantas ocasiones sirven de pararrayos o de biombo a los auténticos o reales motivos de las medidas en definitiva adoptadas. Entre los motivos reales o auténticos del desguisado que en la regulación de esta materia se ha cometido están, por ejemplo, las siguientes manifestaciones de un Procurador en Cortes: "La enmienda que presenté, y que ha sido rechazada por la Ponencia, decía que el control de carácter financiero será también a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado, porque en el proyecto no se decía a cargo de quién tenía que ser. He defendido este punto de vista

(35) De SANTIAGO HERRERO SUAZO ("La Ley General Presupuestaria y el control") y ALFONSO MANTERO SÁENZ ("Control financiero e Inspección financiera"), en la rev. *Hacienda Pública Española*, núms. 44 y 45, respectivamente. El último artículo contiene, además, documentados antecedentes sobre la génesis de la Ley General Presupuestaria.

—añadió— y lo sigo defendiendo como empresario y como contribuyente. ¿Por qué razón? Porque resulta que cuando los inspectores de Hacienda vienen a una empresa a comprobar los balances y las contribuciones ocurre muchas veces que no aceptan, por ejemplo, las hipotecas o créditos porque creen que ese crédito que se ha obtenido sobre la base patrimonial de esa empresa que están comprobando, no se ha destinado después a esa misma empresa, y creía yo —puede que esté equivocado, porque lo enjuicio como contribuyente— que nos convendría que el propio interventor fuera el que comprobara la financiación (...). Sé que hay muchos que no participan de este punto de vista de que sea el interventor quien realice el control del aspecto financiero, porque hasta los mismos Bancos oficiales, cuando conceden crédito, les dicen a las empresas: "Dénnos ustedes los datos reales, que no tienen ninguna repercusión fiscal; no tengan ustedes temor de darnos todos los datos, porque queremos conocer bien la empresa y esto no va a repercutir en cuanto a los tributos que tendrán ustedes que pagar (...)." Pues aunque parezca extraño, este Procurador, empresario al mismo tiempo, dice que no, que quien debe informar sobre la financiación de las empresas debe ser la propia Intervención General (...)" (36).

Y en cuanto a la desafortunada mutilación del hoy artículo 93 de la Ley General Presupuestaria, también resultan peregrinas las consideraciones formuladas y los antecedentes legales invocados (37), pues la función interventora en sus dos modalidades, comprobadora e inspectora, en nada cercena a la financiera-tributaria objeto de detenido análisis por el Procurador en Cortes enmendante, aunque, en ocasiones, como anota Alfonso Mantero (38), se solapen o concurran en mejor defensa de la Ley y de los intereses de la Hacienda Pública.

* * *

No obstante, si de uno u otro modo, por uno u otro Centro directivo del Ministerio de Hacienda, a cargo de uno u otro Cuerpo de funcionarios, se ejercen las funciones de control y/y de intervención defectuosamente diseñadas en la vigenté Ley General Presupuestaria, así como las que competen a la Inspección financiera y tributaria según sus propias disposiciones reguladoras, se habrá abierto camino para que un día se esta-

(36) "Diario de sesiones de las Comisiones", *Comisión de Presupuestos*, número 689, págs. 2 y 3.

(37) "Diario de sesiones de las Comisiones", *Comisión de Presupuestos*, número 691, págs. 3 y sigs.

(38) En su cit. artículo, pág. 49, nota (1).

blezca por Ley el control financiero tal y como demandan una Hacienda Pública moderna y una economía nacional en que están cada día más imbricados los sectores público y privado de la misma.

12. EPILOGO

Se concluye este artículo explicando que en razón del contenido económico de la revista en que es publicado, se han destacado los aspectos no jurídicos de la Ley General Presupuestaria, sin que ello signifique que carece de aportaciones importantes en el campo del Derecho presupuestario.

También debe indicarse que no obstante las modificaciones legales y constitucionales que en España se están produciendo desde que fue aprobada la Ley para la Reforma Política (referéndum del día 15 de diciembre de 1976), opino que la Ley General Presupuestaria sólo debe ser revisada en varias de sus menciones orgánicas, en el régimen de la Seguridad Social y en los errores o contradicciones que en torno al control financiero incurrió durante la gestación parlamentaria.

