

# EL RÉGIMEN SOCIO-ECONÓMICO Y HACENDÍSTICO EN EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

POR FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO

**L**a llamada “Constitución Económica” se presenta ante nosotros como una forma de entender la economía a partir del Derecho, buscando proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica de un país determinado. El autor en el presente trabajo analiza el caso español a la luz de los principios de orden socio-económico plasmados en su texto constitucional.

## SUMARIO

- A) La “Constitución Económica” y el Título VII de la Constitución.
- B) Los principios del orden socio-económico:
  - a) El principio de economía de mercado.
  - b) El principio de iniciativa pública.
  - c) El principio de subordinación de la riqueza y la propiedad al interés general.
  - d) El principio de planificación de la actividad económica:
    - a’) El procedimiento de elaboración de los proyectos de planificación.
    - b’) El Consejo Económico y Social.
  - e) El principio de participación.
  - f) El principio de equiparación del nivel de vida de todos los españoles.
- C) Los principios constitucionales inspiradores de los ingresos y gastos del Estado:
  - a) Los principios constitucionales tributarios:
    - 1. El principio de legalidad.
    - 2. El principio de capacidad económica.
    - 3. El principio de generalidad.
    - 4. El principio de igualdad.
    - 5. El principio de progresividad.
  - b) Los principios constitucionales inspiradores del gasto público:
    - 1. El principio de legalidad.
    - 2. El principio de equidad.
    - 3. Los principios de eficiencia y economía.
- D) Los Presupuestos Generales del Estado:
  - a) Naturaleza del Presupuesto.
  - b) Los principios constitucionales presupuestarios:
    - 1. El principio de universalidad.
    - 2. El principio de anualidad.
    - 3. El principio de publicidad.
  - c) La competencia en materia presupuestaria.
  - d) La fiscalización presupuestaria: el Tribunal de Cuentas.

---

**Francisco  
Fernández Segado**  
• Catedrático de  
Derecho  
Constitucional en la  
Universidad de  
Santiago de  
Compostela de  
España

---

## A) LA “CONSTITUCION ECONOMICA” Y EL TITULO VII DE LA CONSTITUCION

El Título VII de nuestra Norma fundamental (arts. 128 - 136) acoge, bajo la rúbrica de “Economía y Hacienda”, los principios básicos del orden socio-económico, con alguna aislada excepción. Estamos en presencia de lo que desde hace ya más de medio siglo se conoce como la “Constitución Económica”, esto es, el conjunto de normas que delinearán el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica.

Como entre nosotros recuerda Lojendio, ya en 1932, en Alemania, Beckerath, en su notable trabajo “*Politsche und Wirtschaftsverfassung*” concebía la “constitución económica” como ordenación de la propiedad, del contrato y del trabajo, de la forma y extensión de la intervención del Estado, así como de la organización y la técnica de la producción y distribución. Aunque la expresión provocó cierta resistencia por parte de los juristas (Carl Schmitt llegó a considerarla un concepto aberrante), con el paso del tiempo, se impuso plenamente la necesidad de una ordenación jurídica de la economía, marcada por un intervencionismo estatal en el ámbito de una economía de mercado.

En último término, bien podría afirmarse con Kurt Ballerstedt que el Derecho Constitucional Económico se caracteriza por ser la “realización de la idea de que toda economía colectiva debe cumplir los dictados de la justicia”. Es evidente que las decisiones económicas, por su incidencia en el ámbito social, deben someterse, regirse de modo muy especial por el principio, por el valor superior de justicia, como en igual sentido apunta Lojendio. Desterrado ya desde hace muchos decenios el antiguo dogma fisiocrático del “*laissez faire, laissez passer; le monde va de lui même*”, la nueva actitud intervencionista de los poderes públicos exige imperiosamente de unas normas jurídicas ordenadoras que vertebran su actividad en el ámbito socio-económico, guiándola en orden a la consecución de los valores constitucionales supremos, de modo muy especial del valor justicia y del valor igualdad, entendida en su sentido material.

No podemos olvidar, en último término, que una de las transformaciones más notables del Estado contemporáneo, como bien advirtiera García Pelayo, ha sido su conversión en un gigantesco sistema de distribución y redistribución del producto social cuya actualización afecta a la totalidad

de la economía nacional, a las “*policies*” de cualquier especie y a los intereses de todas las categorías y estratos sociales.

La Constitución de 1978 no podía ser ajena a esta línea de pensamiento y a ello responde el Título VII. Incluso, en una de sus primeras Sentencias, el Tribunal Constitucional se hizo eco de esta vertiente constitucional, la “Constitución Económica”:

“En la Constitución Española de 1978 —puede leerse en la STC 1/1982, de 28 de enero—, a diferencia de lo que solía ocurrir con las Constituciones liberales del siglo XIX y de forma semejante a lo que sucede en las más recientes Constituciones europeas, existen varias normas destinadas a proporcionar el marco jurídico fundamental para la estructura y funcionamiento de la actividad económica; el conjunto de todas ellas compone lo que suele denominarse la constitución económica o constitución económica formal. Ese marco implica la existencia de unos principios básicos del orden económico que han de aplicarse con carácter unitario, unicidad que está reiteradamente exigida por la Constitución, cuyo Preámbulo garantiza la existencia de ‘un orden económico y social justo’...”

El Título VII, desde luego, no acoge en su articulado la totalidad de las normas que delinearán el marco jurídico fundamental de la actividad económica, pues fuera del mismo encontramos algunas en verdad esenciales; ello no obstante, en él hallamos el núcleo central de la Constitución Económica.

Se trata de un Título un tanto prolijo, que adolece de una estructura verdaderamente sistemática y que presenta una notable heterogeneidad de contenidos.

En efecto, mientras sus cuatro primeros preceptos contienen en realidad formulaciones de principios rectores de la política social y económica, que bien podrían haber tenido encaje en el Capítulo 3º del Título I, sus cinco últimos artículos tienen un mayor contenido dispositivo, por lo que quizá hubieran debido constituir el núcleo sobre el que se vertebrará el Título.

Por lo demás, como bien advierte Cazorla Prieto, el consenso constitucional ha dado origen a una serie de indeterminaciones e imprecisiones en la dicción de numerosos preceptos y de manera principal en los que integran la Constitución económica, que obligan al jurista intérprete a un importante esfuerzo en busca del verdadero sentido y ámbito de las normas.

### B) LOS PRINCIPIOS DEL ORDEN SOCIO-ECONOMICO

Los principios constitucionales informadores del orden socio-económico a que vamos a referirnos son los seis siguientes:

- a) El principio de economía de mercado.
- b) El principio de iniciativa pública.
- c) El principio de subordinación de la riqueza y la propiedad al interés general.
- d) El principio de planificación de la actividad económica.
- e) El principio de participación.
- f) El principio de equiparación del nivel de vida de todos los españoles.

#### a) El principio de economía de mercado

Es el artículo 38 de la Constitución el que, tras reconocer la libertad de empresa, ubica ésta en el marco de la economía de mercado. A tenor del mismo:

“Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.”

Estamos en presencia de uno de los preceptos que mayor discusión pública suscitó durante su tramitación por nuestras Constituyentes, lo que se explica en buena medida por el hecho de que, en un primer momento, se limitaba a reconocer el derecho a la libre iniciativa económica privada, cuyo ejercicio había de ser regulado por la ley, de acuerdo con los intereses económicos generales. El acuerdo político final se logró mediante la adición de una expresa referencia a la economía de mercado.

De esta forma, la constitucionalización de la libertad de creación y establecimiento de industria y comercio, que no otra cosa significa la libertad de empresa, adquiere su sentido peculiar por la inserción de esa libertad “en el marco de la economía de mercado”.

Nuestra Norma suprema se pronuncia de esta forma de modo más decidido e inequívoco que la mayoría de los textos de otros países de nuestro entorno en pro de la economía de mercado. Pensemos que, por ejemplo, la Constitución Italiana (artículo 41) sujeta el desarrollo de la iniciativa económica privada a que la misma no se oponga a la utilidad social, y a que no cause daños a la seguridad, la libertad y la dignidad humanas. Y en Alemania, aunque la Ley Fundamental de Bonn no contiene un precepto análogo, la doctri-

na, generalizadamente, entiende que del citado texto se desprende un sistema de “economía social de mercado”. Nipperdey ha llegado aún más lejos al sostener que la “*Bonner Grundgesetz*” impone a la República Federal, como único sistema económico admisible, la economía de mercado en su forma de “economía social de mercado”, es decir, con un enérgico contenido social.

Nuestra Constitución se limita a aludir a la “economía de mercado”. Aclaremos ante todo que la “economía de mercado” no es un derecho ni libertad ciudadana; es simplemente un sistema económico, un marco económico en el que se ha de ejercitar la libertad de empresa, elemento importante de tal sistema, si bien, desde luego, no el único.

Junto a la libertad empresarial, el sistema de economía de mercado exige de una libertad laboral, de una libertad de consumo y de un mercado que libremente regula la oferta y la demanda.

Ahora bien, pensar que nuestra “*Lex Superior*” ha resucitado las viejas leyes mecánicas de autorregulación de la economía sería perder de vista la realidad constitucional y aún el conjunto normativo de nuestro código político. Y es que el precepto no puede aislarse de su contexto normativo. Bien por el contrario, el artículo 38 se conecta muy directamente con otros de la Constitución y, señaladamente, con el artículo 128, que reconoce la iniciativa pública en la actividad económica, y con el artículo 131, que se refiere a la posibilidad de que el Estado pueda planificar la actividad económica general. En la interpretación conexas con los anteriores, el artículo 38, como ha reconocido el Tribunal Constitucional (STC 37/1981, de 16 de noviembre), viene a establecer los límites dentro de los que necesariamente han de moverse los poderes constituidos al adoptar medidas que incidan sobre el sistema económico de nuestra sociedad.

El mantenimiento de esos límites, en cuanto el artículo 38, forma parte del Capítulo segundo del Título I de la Constitución, goza de las garantías a que se refiere el artículo 53.1, muy señaladamente, de la garantía de reserva de ley y de la que resulta de la atribución a cada derecho de un núcleo indisponible por el mismo legislador, de un contenido esencial, si bien el Tribunal no se ha pronunciado acerca de cuál es el contenido esencial de la libertad de empresa.

Ello no obstante, el Tribunal sí que ha acotado negativamente la libertad de empresa del artículo 38, al precisar que en este artículo no se reconoce el derecho a acometer cualquier empresa,

sino sólo “el de iniciar y sostener en libertad la actividad empresarial, cuyo ejercicio está disciplinado por normas de muy distinto orden” (STC 83/1984, de 24 de julio). Este pronunciamiento, es de interés recordarlo, se produjo con ocasión de una cuestión de inconstitucionalidad promovida contra la previsión de la Base XVI de la Ley de Bases de la Sanidad Nacional, de 1944, en cuanto que disponía que “queda regulado y limitado en el territorio nacional el establecimiento de oficinas de farmacia”, previsión constitucionalmente legítima según nuestro intérprete supremo de la Constitución.

El artículo 38 no se limita a reconocer la libertad de empresa, sino que nuestro constituyente declara a los poderes públicos garantes de la misma, encomendándoles la protección de su ejercicio. Ello implica la necesidad de actuaciones específicamente encaminadas a defender tales objetivos constitucionales. Pues bien, nuestro Tribunal Constitucional (STC 88/1986, de 1 de julio) ha entendido que la defensa de la competencia y la protección del consumidor caen dentro de esas actuaciones:

“Una de las actuaciones que pueden resultar necesarias —advierte el Tribunal— es la consistencia en evitar aquellas prácticas que puedan afectar o dañar seriamente a un elemento tan decisivo en la economía de mercado como es la concurrencia entre Empresas, apareciendo así la defensa de la competencia como una necesaria defensa, y no como una restricción, de la libertad de Empresa y de la economía de mercado”.

La libertad de empresa encuentra, sin embargo, un conjunto de principios y derechos a los que debe acomodarse:

- Ya nos hemos referido al principio de la iniciativa pública en la actividad económica (artículo 128.2) y a la posibilidad de que el Estado, mediante ley, planifique la actividad económica general (artículo 131.1).
- El propio artículo 38 atribuye a los poderes públicos la protección de la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación. Aunque estamos ante conceptos ciertamente imprecisos, pues resulta difícil, apriorísticamente, precisar cuáles puedan ser las exigencias de la economía general, es lo cierto que tales exigencias deberán de ser concretadas de acuerdo con esa meta última que debe inspirar el sistema económico en su conjunto: el logro de un orden económico y social justo,

tal y como se proclama en el Preámbulo de la Constitución. Y en todo caso, lo que es irrefutable es que nos encontramos ante nuevos límites frente a la libertad de empresa.

- La libertad de empresa debe asimismo respetar y convivir con los diversos derechos de carácter socio-económico que la Constitución reconoce a los trabajadores.

En definitiva, es claro, a nuestro modo de ver, que la Constitución opta de modo muy rotundo por el marco socio-económico de la economía de mercado, proclamado incluso con mayor rotundidad de lo que es habitual en otros textos constitucionales de la segunda postguerra, si bien, al unísono, deja abiertos márgenes lo suficientemente amplios como para canalizar ese carácter “social” que nuestra economía de mercado indiscutiblemente debe tener, aunque el término no haya sido incorporado para adjetivar el sistema de “economía de mercado”. De hecho, puede perfectamente hablarse en nuestro código constitucional de una “economía social de mercado”.

La Constitución permite una pluralidad de programas de política económica, en el bien entendido de que todos ellos han de tener el mismo objetivo final: alcanzar una “sociedad democrática avanzada” que no puede ser sino aquella en la que, entre otros muchos requisitos, exista un “orden económico y social justo”.

#### **b) El principio de la iniciativa pública**

El artículo 128.2 de la Constitución enuncia lo que podríamos considerar como el exacto contra punto a la libertad de empresa, pues no otra cosa significa el reconocimiento de la iniciativa pública en la actividad económica. A tenor de tal precepto:

“Se reconoce la iniciativa pública en la actividad económica. Mediante ley se podrá reservar al sector público recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.”

De las diversas técnicas de intervencionismo estatal en la economía, ciertamente, como señala Garrido Falla, ésta es la más agresiva. Utilizando la terminología que puso en circulación Rivero en Francia, en 1947, aquí hay bastante más que “delimitación externa”, “protectorado”, o “infiltración”.

La “iniciativa pública” apunta claramente a la posibilidad de la anexión por el sector público de

actividades que, real o potencialmente, están en el sector de las actividades privadas. Consiguientemente, la iniciativa pública supone el reconocimiento constitucional de la posibilidad de nacionalizar, es decir, de transferir del sector privado al público, actividades económicas.

Ahora bien, el artículo 128.2 exige necesariamente una interpretación separada de sus dos incisos.

Con la proclamación de la iniciativa pública en la actividad económica, como reconoce la mayoría de la doctrina (Menéndez, Fernández Rodríguez...), se ha venido a situar a la actividad económica pública en posición de igualdad con la actividad privada. Esto es, diríamos, lo normal. Ahora bien, lo excepcional se recoge en el inciso segundo del propio precepto, al sustraer de la actividad económica general, sea pública o privada, mediante ley y para su reserva al sector público, recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y asimismo acordar la intervención de empresas cuando así lo exigiere el interés general.

Desde luego, con el reconocimiento de la iniciativa pública nuestro constituyente no hace sino reconocer lo que es una dilatada realidad: el que en los sistemas económicos de nuestro tiempo coexisten sectores económicos privados y públicos.

El carácter público de esta iniciativa hay que entenderlo referido a cualquier ente público, esto es, no sólo a los entes estatales, sino también a los municipales, provinciales y autonómicos.

En cuanto a la posibilidad de que mediante Ley puedan reservarse al sector público ciertos recursos o servicios esenciales, lo primero que debe destacarse de ella es que este reserva, jurídicamente, ha de entenderse como atribución de titularidad jurídica al citado sector. Como bien sostiene Cazorla Prieto, la norma autoriza lo que podría llamarse atribución exclusiva al sector público, es decir, que todo un bloque de actividades quede exclusivamente reservado al sector público, pero no impide que dentro de una determinada área de actividades se reserven a lo público las empresas más importantes.

El instrumento jurídico-formal a cuyo través se ha de realizar esta reserva es la Ley. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha rechazado que

deba darse a esta expresión el sentido de Ley formal:

“La expresión “mediante Ley” que utiliza el mencionado precepto (el artículo 128.2) —sostiene el Tribunal (STC 111/1983, de 2 de diciembre)—, además de ser comprensiva de leyes generales que disciplinan con carácter general la intervención, permite la Ley singularizada de intervención que, mediando una situación de extraordinaria y urgente necesidad y, claro es, un interés general legitimador de la medida, está abierta al Decreto-ley, por cuanto la mención a la Ley no es identificable en exclusividad con el de Ley en sentido formal” (Sentencia relativa al “Caso RUMASA”).

Hemos de incidir finalmente en la esencialidad de los recursos o servicios que pueden reservarse al sector público. Es cierto que, como ha dicho Ariño Ortiza, la esencialidad de una actividad, recurso o servicio, es de imposible definición “a priori”, lo que lógicamente implica que esta exigencia se relativice notablemente. Estamos ante un concepto jurídico indeterminado cuya concreción corresponderá al legislador y cuyo control será de la competencia del Tribunal Constitucional. El artículo 128.2 se refiere por último a la intervención de empresas, que podrá acordarse mediante ley cuando así lo exigiere el interés general.

La intervención de empresas, a diferencia de la reserva de servicios o recursos esenciales, no implica la transferencia de la titularidad jurídica de aquéllas en favor del sector público, aunque sí, como advierte De Juan Asenjo, el control directo por los poderes públicos de la gestión empresarial. A la par, parece ínsita en el propio concepto de “intervención”, la idea de una acción pública transitoria, temporal, circunscrita y llevada a cabo en función de circunstancia socio-económicas muy particulares. El contenido de la intervención ha de interpretarse, como advierte Cazorla Prieto, de un modo amplio; encaja dentro de la disposición cualquier género de medida interventora, incluso la dirección de la empresa. Finalmente, el elemento decisivo de la intervención es la salvaguarda del interés general, a cuyo efecto parece razonable que se atienda no sólo a consideraciones económicas, sino también sociales y políticas.

*El artículo  
128.2 de la  
Constitución  
enuncia el  
exacto contra-  
punto a la  
libertad de  
expresión.*

### c) **El principio de subordinación de la riqueza y la propiedad al interés general**

Este principio aparece contemplado por dos preceptos diferentes. Uno de ellos, el artículo 128.1, norma de apertura del Título VII, a cuyo tenor:

“Toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.”

El otro es el artículo 33.2, precepto que tras reconocer en su apartado primero el derecho a la propiedad privada y a la herencia, precisa:

“La función social de estos derechos delimitará su contenido de acuerdo con las leyes.”

Resumiendo algunas de las ideas que expusimos en otro lugar, diremos que en la concepción clásica de la tradición romanística, las restricciones al derecho de propiedad han sido siempre algo excepcional y que, por ello mismo, debían sujetarse a una interpretación restrictiva. Las limitaciones podían producirse en interés privado o en interés público. Si en el primer supuesto era el propietario quien las decidía voluntariamente, en el segundo, las restricciones eran establecidas por las leyes.

Desde esta perspectiva, no deja de ser significativa la dicción del artículo 33.2, que tras aludir a la función social de los derechos que reconoce el apartado primero, precisa que la delimitación de su contenido se ha de hacer “de acuerdo con las leyes”. Sin embargo, contra lo que en un primer momento pudiera pensarse, esta expresión “de acuerdo con las leyes” no ha de entenderse como un rígido principio de reserva de ley.

El Tribunal Constitucional (STC 37/1987, de 26 de marzo) ha interpretado que el artículo 33.2 flexibiliza la reserva de ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, “que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración “de acuerdo con las leyes” cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla”:

“Prohíbe esta concreta reserva de Ley —añade el Tribunal (STC 37/1987)— toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o “extra legem”, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración par completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus manda-

tos...” (Sentencia dictada en el Caso de la Reforma agraria andaluza).

Al margen ya de consideraciones formales, hemos de destacar que, como ya vimos en su momento, el reconocimiento constitucional de la función social de los derechos a la propiedad privada y a la herencia, no sólo es inescindible del mismo reconocimiento constitucional de los derechos, sino que nos revela que se trata de derechos reconocidos, como ha declarado el Tribunal (STC 111/1983, de 2 de diciembre), desde la vertiente institucional y desde la vertiente individual.

En efecto, tal y como sostiene el Tribunal en otro momento (STC 37/1987), la referencia a la “función social” como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido, pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de ese derecho como un mero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular. Bien al contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir.

Circunscribiéndonos ya a la determinación del artículo 128.1, la primera impresión que se obtiene de la misma es la de una cierta duplicidad con el precepto anterior, circunstancia que Alzaga ha explicado acertadamente por el deseo de nuestros constituyentes de arrancar con este principio el articulado del Título VII. Esta circunstancia, aunque carente de consecuencias jurídicas, no deja de tener un cierto simbolismo. El primero de los preceptos del Título dedicado a la fijación del marco jurídico fundamental de la actividad económica es, precisamente, el de prevalencia del interés general sobre el particular, con la obligada consecuencia de la subordinación de toda la riqueza del país, con independencia de su titularidad, a este interés general.

Desde luego, el primer rasgo que destaca en el artículo 128.1 es el de la amplitud de la fórmula utilizada. Todo titular de cualquier tipo de riqueza, independientemente de la naturaleza de ésta, está sujeto al interés general. A la amplitud con que se formula el principio coadyuva el término

al que el constituyente recurre: "subordinación", con el que, como advierte Cazorla Prieto, se expresa una fórmula genérica e indeterminada que no tiene categorización jurídica en sentido propio, y que por su misma amplitud permite que después se precise en cada institución la forma jurídica en la que esa subordinación se ha de plasmar.

En su Sentencia 64/1982, de 4 de noviembre, el Tribunal entendería que en una de sus aplicaciones, el artículo 128.1 supone que no pueden susstraerse a la riqueza del país recursos económicos que el Estado considere de interés general, aduciendo otras finalidades, como la protección del medio ambiente. Se trata de nuevo, advertirá el Tribunal, de armonizar la protección del medio ambiente con la explotación de los recursos económicos. De esa forma, el Juez de la Constitución acoge una interpretación enormemente expansiva del concepto de riqueza, lo que, por otro lado, como ya hemos dicho, casa a la perfección con la misma redacción de la norma.

#### d) El principio de planificación de la actividad económica

Con la Segunda Guerra Mundial, el problema de la intervención del Estado en la economía a suscitar planteamientos muy enconados. Así, mientras el anglosajón Lorwin con su conocida obra, *"The road to serfdom"* ("Camino de servidumbre" en la traducción española), se erige en portaestandarte de los adversarios de la planificación. En 1959, Hayek (Premio Nobel de Economía en 1974) volverá a escribir una nueva obra contra la planificación, *"The Constitution of Liberty"*. Sus anatemas contra la actividad planificadora no fueron suficientes como para impedir que la planificación de la actividad económica general tuviese reflejo más o menos mediatizado en los textos constitucionales de la segunda postguerra.

Y así, por poner tan sólo un ejemplo, el artículo 109.3 de la *"Bonar Grundgesetz"* determinaba que por ley federal, que requeriría de la aprobación del Bundestäg, podrían fijarse principios de validez conjunta para la Federación y los Länder en lo que atañe al Derecho presupuestario, a una economía presupuestaria, que tenga en cuenta las exigencias coyunturales y a una planificación financiera de varios años de duración.

La doctrina iba a discutir acerca de la conveniencia de proceder a constitucionalizar la planificación económica. Así, Krüger entendería que la planificación es una materia puramente progra-

mática a la que, por ello mismo, no debe corresponder un nivel constitucional. En todo caso, la realidad es que numerosos códigos constitucionales contemplarían la planificación, aún sin citarla directamente por su nombre. Recordemos, por ejemplo, el artículo 34, apartado quinto, de la Constitución Francesa de 1958, que dispone que:

"El Parlamento vota las leyes que determinen los objetivos de la acción económica y social del Estado."

En este contexto, el artículo 131 de nuestra Norma suprema se refiere a la planificación. De conformidad con su apartado primero:

"El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución."

La primera de las grandes cuestiones que este precepto suscitaba era la referente a su naturaleza: ¿indicativa o coercitiva?; dicho de otra forma, ¿era posible una planificación vinculante para el sector privado?

Una planificación coercitiva (vinculante para el sector privado) en ningún caso parece posible, pues contravendría frontalmente el reconocimiento de la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Además, en el contexto de una norma constitucional que reconoce con la mayor solemnidad el derecho a la propiedad privada, aunque de inmediato admita su función social, no parece posible concebir otra planificación que la meramente indicativa, dotada, eso sí, de fuerza de obligar para el sector público y de efectos más o menos vinculantes para quienes se acojan a los incentivos que, en su caso, pueda ofrecer la Administración, contemplados como es lógico por la propia ley planificadora.

Como al respecto ha señalado Bassols, no se trata, en principio, de un sistema de planificación vinculada a la realización del orden político (como en los ya escasos sistemas de economía marxista), ni destinada *a priori* a sustituir o transformar el orden económico existente (como, por ejemplo, en el supuesto de la Constitución de Portugal). Tampoco puede asimilarse a un tipo planificación meramente neutra o indiferente a fines socio-económicos que remita a cada plan la determinación concreta de los mismos. Sin embargo, la enumeración de los fines que se preten-

den alcanzar no va acompañada de una indicación de medidas de intervención, dirección, coordinación o de control sobre el sistema económico y sus agentes.

En su doctrina constitucional, el Tribunal (SCT 29/1986, del 20 de febrero) ha puesto de relieve que el art. 131 de la Constitución responde a la previsión de una posible planificación económica de carácter general que se refiere a una planificación conjunta, de carácter global, de la actividad económica. Por ello, resulta claro que la observancia de tal precepto no es obligada constitucionalmente en un planificación de ámbito más reducido, por importante que pueda ser, como sucede en el caso de la reconversión y reindustrialización.

En el análisis del precepto antes transcrito pueden destacarse tres aspectos relevantes:

- En primer término, el principio de reserva de ley que el artículo 131.1 acoge. Como bien señala Cazorla Prieto, en este supuesto, no caben dudas de que la norma se refiere a la Ley votada en Cortes Generales, ya que estamos ante la planificación de la actividad económica general del país, cuyo sujeto agente es el Estado, entendido en sentido estricto.

Con la II Guerra Mundial, el hecho de la intervención del estado en la economía genera planteamientos...

- En segundo lugar, la atribución exclusiva al Estado, con la exclusión implícita de las Comunidades Autónomas.

• Por último, la necesidad de que la planificación responda a una triple finalidad:

- a) una finalidad prestacional: atender a las necesidades colectivas;
- b) una finalidad de fomento, de impulso de la actividad económica y del crecimiento: estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza; por último,
- c) una finalidad reequilibradora, posiblemente la de mayor trascendencia, con la que se trata de posibilitar el principio de igualdad sustancial o material del artículo 9º.2. Este reequilibrio, a su vez, se proyecta en una triple

dirección: regional, sectorial e individual, de modo tal que la planificación puede perseguir la armonización del desarrollo de las distintas regiones españolas (más bien, en términos político-constitucionales, habría que decir de las diversas Comunidades Autónomas), de los diferentes sectores económicos, entre los que, como es bien sabido, median abismales distancias, y de los propios ciudadanos individualmente considerados, pues es obvio que puede recurrirse a la planificación para lograr una más justa distribución de la renta y la riqueza.

#### a') El procedimiento de elaboración de los proyectos de planificación

El artículo 131.2 aborda la compleja cuestión de posibilitar que la planificación sea coherente, se acomode a un modelo de régimen democrático, asentado en el pluralismo no sólo político, sino también territorial, económico y social. A hacer posible tal meta se dirige el artículo 131.2, a cuyo tenor:

“El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley.”

A través de esta normación se pretende conseguir que el pluralismo social y, como no podía por menos de acontecer en un Estado complejo como el nuestro, también la pluralidad de entes territoriales autonómicos, tengan la posibilidad de participar de alguna manera en la elaboración de los proyectos de planificación; en definitiva, se trata de conseguir democratizar el proceso planificador, dando entrada en el mismo a los agentes sociales y a los entes territoriales de nuestro Estado autonómico.

La Constitución adjudica al Gobierno la tarea de elaborar el proyecto de planificación; al igual que sucede con el Proyecto de Ley de Presupuestos, es el Ejecutivo quien monopoliza la iniciativa legislativa en materia de planificación. Una determinación de esta naturaleza encuentra su razón de ser en el hecho de que el Gobierno es el ente colegiado que asume la dirección de la política económica y que dirige la Administración pública, en cuyo seno se encuentran los técnicos y expertos capaces de efectuar los complejos tra-



bajos que entraña todo esfuerzo planificador. Estos, sin embargo, no deben permanecer, como dice Alzaga, encerrados en una campana de vidrio, sino abiertos a todo tipo de sugerencias; más aún, el precepto institucionaliza esta participación de los actores sociales, previendo un órgano innominado que ha de servir de cauce de canalización de la misma.

En definitiva, el constituyente ha pretendido diseñar una planificación democrática que gire en torno a este doble criterio:

- a) La democracia de los medios (participación de los grupos intermedios de la sociedad, de los actores sociales, en la elaboración del plan), y
- b) La democracia en orden al fin (orientación de la planificación con vistas a satisfacer las necesidades previstas y posteriormente expuestas por las Comunidades, así como con la finalidad de equilibrar y armonizar el desarrollo).

### **b') El Consejo Económico y Social**

El inciso final del artículo 131.2 prevé la creación de un Consejo innominado cuyas líneas maestras habrán de ser reguladas por el legislador, llamado a jugar un papel muy importante en orden a la elaboración democrática de las iniciativas gubernamentales en materia de planificación.

La creación de un Consejo de tales características persigue la armonización de las pretensiones de todos los sectores implicados en la planificación, en la líneas de otros órganos similares existentes en otros países, como es el caso del Consejo Económico y Social contemplado por la Constitución Francesa de la Quinta República (1958), o del Consejo Nacional de Economía y Trabajo, diseñado por el constituyente italiano en 1947, o incluso del Consejo Nacional del Plan que articulara la Constitución Portuguesa de 1976.

El desarrollo de esta previsión constitucional se ha dilatado quizá más tiempo del que hubiera sido necesario. Es muy reciente. En efecto, la Ley 21/1991, de 17 de junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social, ha venido a desarrollar las previsiones constitucionales en este punto.

El órgano que en ella se crea pretende reforzar la participación de los agentes económicos y sociales en la vida socioeconómica, reafirmando su papel en el desarrollo del Estado social y democrático de Derecho. Al tiempo que cumple esta función, el Consejo Económico y Social —como se significa en la Exposición de Motivos de la Ley—

sirve de plataforma institucional permanente de diálogo y deliberación, en la medida en que constituye el único órgano donde están representados un amplio conjunto de organizaciones socio-profesionales.

El Consejo Económico y Social se configura como un Ente de Derecho Público de los previstos por el artículo 6.o.5 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley General Presupuestaria (esto es, un Ente del Sector público estatal no incluido ni por el artículo 6.o ni por los inmediatamente anteriores del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria —preceptos estos último que, entre otros, contemplan los Organismos autónomos del Estado, la Seguridad Social y las Sociedades estatales— que se regirá por su normativa específica), con personalidad jurídica propia y plena capacidad, autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines. El Consejo es adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

El Consejo está integrado por 61 miembros, incluido su Presidente. De ellos, 20 componen el Grupo Primero en representación de las organizaciones sindicales; otros 20 el Grupo Segundo, en representación de las organizaciones empresariales, y un último bloque de otros 20 el Grupo Tercero, correspondiendo de ellos 3 al sector agrario, 3 al sector marítimo-pesquero, 4 a consumidores y usuarios, 4 al sector de la economía social, siendo los 6 restantes expertos en las materias competencia del Consejo.

Los miembros del Consejo de representantes del Grupo Primero serán designados por las organizaciones sindicales que hayan obtenido la condición de más representativas, en proporción a su representatividad, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.

Los miembros del Consejo que representan al Grupo Segundo serán designados por las organizaciones empresariales que gocen de capacidad representativa, en proporción a su representatividad, con arreglo a lo dispuesto en la Ley 8/1980, de 10 de marzo, del Estatuto de los Trabajadores, tras su modificación por la Ley 32/1984, de 2 de agosto.

Finalmente, los integrantes del Grupo Tercero serán propuestos en cada uno de los casos por las siguientes entidades o asociaciones: las organizaciones profesionales con implantación en el sector agrario, las organizaciones de productores pesqueros con implantación en el sector, el Con-

sejo de Consumidores y Usuarios, las asociaciones de cooperativas y de sociedades laborales y, en lo que se refiere a los expertos, por el Gobierno de la Nación a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, entre personas con una especial preparación y reconocida experiencia en el ámbito socioeconómico y laboral.

El Presidente del Consejo Económico y Social será nombrado por el Gobierno de la Nación a propuesta conjunta de los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y de Economía y Hacienda, previa consulta a los grupos de representación que integran el Consejo. En todo caso, la persona cuyo nombramiento se proponga deberá contar con el apoyo de, al menos, dos tercios de los miembros del Consejo.

El mandato de los miembros del Consejo, incluido su Presidente, será de cuatro años, renovable por períodos de igual duración.

Digamos por último que la Ley atribuye al Consejo, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Emitir dictamen con carácter preceptivo sobre los Anteproyectos de Leyes del Estado y Proyectos de Reales Decretos Legislativos que regulen materias socioeconómicas y laborales y Proyectos de Reales Decretos que se considere por el Gobierno que tienen una especial trascendencia en la regulación de las indicadas materias. De esta consulta queda expresamente exceptuado el Anteproyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.
- b) Emitir igualmente dictamen preceptivo sobre los Anteproyectos de Ley o Proyectos de disposiciones administrativas que afecten a la organización, competencias o funcionamiento del Consejo.
- c) Emitir dictamen en los asuntos que, con carácter facultativo, se sometan a consulta del Consejo por el Gobierno de la Nación o sus miembros.
- d) Elaborar y elevar anualmente al Gobierno, dentro de los cinco primeros meses de cada año, una Memoria en la que se exponga sus consideraciones sobre la situación socioeconómica y laboral de la nación.

#### **e) El principio de participación**

Este principio de participación se halla contemplado como principio rector del orden socioeconómico por el artículo 129.2, de conformidad con el cual:

“Los poderes públicos promoverán eficazmente las diversas formas de participación en la empre-

sa y fomentarán, mediante una legislación adecuada, las sociedades cooperativas. También establecerán los medios que faciliten el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.”

Esta norma de asignación de fines no es sino un fiel reflejo en el ámbito socioeconómico del principio general de participación sobre el que se asienta nuestro Estado, que no se circunscribe, como ya hemos advertido, al ámbito político, sino que se proyecta, como señala el inciso final del artículo 9.o.2 de la Constitución, a la vida económica, cultural y social.

El artículo 129.2 aspira a promover la cogestión en el seno de las empresas, a dar nuevo impulso al movimiento cooperativo y a facilitar en todos los terrenos el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción.

Como ha advertido Alzaga, la importancia de este precepto reside, antes que nada, en que bajo él subyace no una visión del Estado empresario o, si se quiere, del Estado propietario de todos los medios de producción, sino, bien al contrario, una filosofía de libertad, en este caso de libertad de riqueza, de conformidad con la cual, todos los españoles, con el apoyo del Estado, deben hallarse en condiciones de acceder a determinadas cuotas de propiedad. Y a hacer efectiva esta última meta debe dirigirse la actuación de los poderes públicos, que han de desempeñar una actividad de promoción y fomento. El logro de un orden económico y social más igualitario, más justo, debe ser el norte que siempre guíe esas actividades.

La participación en la empresa reviste modalidades muy diferentes. En todo caso, es claro que ese concepto decimonónico de dominio absoluto del titular de un medio de producción sobre el mismo ya no se mantiene hoy en pie. La participación de los trabajadores en la gestión de la empresa, bajo una forma u otra, es hoy admitida de modo muy generalizado. De ahí que el precepto se dirija a los poderes públicos, todos en general, haciéndoles destinatarios de esta acción de impulso, de promoción de las distintas formas de participación en la empresa.

Hasta la fecha, el Estatuto de los Trabajadores, aprobado por la Ley 8/1980, de 10 de marzo, es la norma que regula los cauces de participación en la empresa por parte de los trabajadores, uno de cuyos derechos laborales (artículo 4.o.1.g/) es precisamente el derecho de participación en la empresa, reiterado por el artículo 61, norma de apertura del Título II del Estatuto (“De los dere-

chos de representación colectiva y de reunión de los trabajadores en las empresas”). Esa participación ha de canalizarse a través de los órganos de representación que regula el propio Título, que en esencia son los delegados de personal y los Comités de empresa.

En la misma dirección que la anterior ha de situarse el fomento de las cooperativas, que debiera propiciar un nuevo impulso del movimiento cooperativo, que amplíe el campo real de actuación de estas entidades, robusteciéndolas y haciéndolas más eficaces. Tal es lo que ha pretendido la nueva ordenación jurídica de las Cooperativas, llevada a cabo por la Ley 3/1987, de 2 de abril, General de Cooperativas, que, entre otras finalidades, pretende potenciar cuanto favorezca el desarrollo de la actividad empresarial de las Cooperativas. La Ley crea asimismo el llamado Consejo Superior del Cooperativismo, como órgano consultivo y asesor de la Administración Central del Estado para las actividades de ésta, relacionadas con el cooperativismo, atribuyéndole, asimismo, funciones de conciliación y arbitraje cooperativo.

El inciso final del artículo 129.2 se refiere al acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción, previsión que, como ha señalado Merino Merchán, abre un amplio cauce constitucional por el que podrán tener acceso a la propiedad de las empresas los propios trabajadores a través de fórmulas comunitarias como pueden ser, entre otras, las sociedades económicas laborales y demás entidades de régimen asociativo laboral y, en general, las sociedades comunitarias.

A este respecto, es de interés recordar la posibilidad de que, de modo conexo con la retribución laboral, los trabajadores puedan pasar a ser titulares de acciones de su propia empresa, aspecto que, como bien advierte Cazorla Prieto, tendrá que ser objeto también de atención por los poderes públicos, en cumplimiento del deber constitucional en tal sentido.

Digamos por último que el artículo 129.1 acoge una concreción de este principio general de participación, en relación al régimen público de la Seguridad Social. A tenor del mismo:

“La Ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y

en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de la vida o al bienestar general.”

### f) El principio de equiparación del nivel de vida de todos los españoles

Este principio aparece recogido por el artículo 130, de conformidad con el cual:

1. “Los poderes públicos atenderán a la modernización y desarrollo de todos los sectores económicos y, en particular, de la agricultura, de la ganadería, de la pesca y de la artesanía, a fin de equiparar el nivel de vida de todos los españoles.
2. “Con el mismo fin se dispensará un tratamiento especial a las zonas de montaña.”

Es sabido que algunos textos constitucionales de nuestro siglo han traducido en sus preceptos la preocupación por el desequilibrio en que se ven los ciudadanos que desarrollan su actividad en el

sector primario de la economía, pues es una realidad irrefutable que, en muchos casos, esos ciudadanos viven en evidentes condiciones de inferioridad respecto de quienes participan en otros sectores (secundario y terciario) de la actividad económica.

En España, la circunstancia anterior se nos ofrece con perfiles aún más acentuados si cabe. La desadaptación colectiva a la tierra constituye un hecho de creciente intensidad, a la par que gravedad en cuanto a sus implicaciones sociopolíticas. De ahí que los poderes públicos no puedan permanecer insensibles ante esta realidad.

A todo ello trata de dar repuesta el precepto que comentamos, si bien es evidente que los artículos programá-

ticos de los textos constitucionales, por sí solos, poco pueden resolver. Como dijera Pérez Serrano con motivo del debate constituyente en las Cortes de la Segunda República de un precepto análogo, las afirmaciones de esta índole ofrecen el peligro de la inanidad poco airosa cuando los años pasan y la ilusión no se traduce en realidades concretas. Ello no obstante, es de alabar que el constituyente haya mostrado su sensibilidad hacia este tipo de problemas.

El artículo 130 está llamado a servir de eje inspirador de la política económica y social; en cierto modo, bien puede afirmarse que en él se acogen una serie de principios rectores de esa política:

El artículo  
129.2 aspira  
a promover  
la cogestión  
en el seno  
de las  
empresas.

modernización y desarrollo de los sectores económicos, atención especial a los sectores tradicionalmente más deprimidos (agricultura, pesca, artesanía...) y equiparación del nivel de vida de todos los españoles, si bien, es en función de este último principio por lo que se enuncian los dos anteriores.

Por lo demás, esta equiparación del nivel de vida no es sino la consecuencia necesaria del valor justicia y del valor igualdad, entendido este último no en su sentido formal sino material.

Quisiéramos finalmente llamar la atención acerca de lo significativo que resulta que al precepto que acabamos de comentar siga el artículo 131, referido a la planificación de la actividad económica, uno de cuyos fines, recordémoslo, es precisamente el de armonizar el desarrollo sectorial, sin olvidar que, en último término, parece claro que todo proceso planificador está llamado a estimular el crecimiento de la renta y la riqueza y su más justa distribución. No deja de ser significativa esta proximidad en el articulado de estos dos preceptos, que bien podríamos interpretar como un solapado deseo del constituyente de apuntar hacia la planificación como el instrumento quizá más operativo en orden a convertir en realidad este principio de equiparación del nivel de vida de todos los ciudadanos.

### **C) LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES INSPIRADORES DE LOS INGRESOS Y GASTOS DEL ESTADO**

Dos son las vertientes que presenta la actividad financiera del Estado: una, la constituida por los ingresos de la Hacienda del Estado; otra, la correlativa vertiente del gasto público, esto es, la aplicación de los recursos económicos a la satisfacción de las necesidades del Estado y a la financiación de sus servicios.

Esta actividad financiera del Estado ha sido objeto de algunos de los artículos del Título VII, que viene de esta forma a sentar las bases de la Hacienda Pública española.

A efectos de una siempre conveniente sistematización, separaremos los principios constitucionales que rigen los ingresos de los que inspiran los gastos del Estado.

#### **a) Los principios constitucionales tributarios**

De todos los posibles ingresos de la Hacienda Pública, nuestra Norma suprema tan sólo se ocupa de los tributos (artículo 133) y de la Deuda Pública (artículo 135), si bien es cierto que contempla igualmente el patrimonio del Estado (ar-

tículo 132.3) y los bienes de dominio público (artículo 132, 1 y 2), susceptibles de producir ingresos de derecho privado.

Desde sus orígenes, la elaboración dogmática del Derecho Financiero situó el fundamento de la potestad tributaria —en cuanto poder para establecer y exigir los tributos— en la potestad de imperio del Estado. De ahí que, siguiendo esta línea de pensamiento, Giannini llegara a considerar el poder financiero como teóricamente ilimitado, dado que el Estado, a su juicio, no estaba sujeto en el ejercicio de tal potestad a vínculo jurídico alguno.

Esta concepción carece en la actualidad de todo sentido, pues, como advierte Rodríguez Bereijo, hoy día no existen poderes soberanos, al estilo de los antiguos monarcas absolutos, sino poderes concedidos y limitados por el ordenamiento. Consecuentemente, no existe un poder ilimitado para la creación de tributos; bien al contrario, su establecimiento responde a algo distinto de la mera voluntad del legislador, algo que la doctrina identifica con el gasto público que con el tributo se financia. Ello nos sitúa ante una concepción causalista del impuesto.

Pero es que, además, la potestad tributaria no puede desvincularse de los valores superiores que inspiran el conjunto del ordenamiento, y de modo muy especial, del valor justicia. A este respecto, conviene recordar que en la década de los sesenta se registra en Italia una clara toma de postura doctrinal (Giardina, Manzoni, Moschetti...) a favor de la apelación a un fundamento de justicia material del tributo, que se encuentra en el principio de capacidad contributiva, que es elevado al rango de principio definidor de la justicia tributaria y de condición de legitimidad de la imposición.

Bien es verdad que este principio de capacidad contributiva no puede ser considerado como el único criterio de justicia tributaria. Junto con él, deben situarse otros principios, como, por lo demás, corrobora cumplidamente el artículo 31.1 de nuestra Constitución. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional, quien ha subrayado (STC 27/1981, de 20 de julio) que nuestra Constitución, a diferencia de otras, alude expresamente al principio de la capacidad contributiva y, además, lo hace sin agotar en ella el principio de justicia en materia contributiva. Y es que la capacidad económica no asegura, por sí sola, un sistema tributario justo, que no puede separarse, en ningún caso, del principio de progresividad ni del principio de igualdad. Es a partir de estas

reflexiones como podemos abordar el análisis de los principios constitucionales tributarios, en cuyo examen nos centramos ahora. Son éstos:

### 1. El principio de legalidad

Consagra este principio el artículo 31.3, a cuyo tenor: “Sólo podrán establecerse prestaciones personales o patrimoniales de carácter publico con arreglo a la ley.”

Esta norma da entrada no a una legalidad tributaria de carácter absoluto, sino, con mayor flexibilidad, a la exigencia de que ordene la Ley los criterios o principios con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria y, concretamente, la creación “*ex novo*” del tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo. Así lo ha precisado una dilatadísima doctrina constitucional (SSTC 37/1981, de 16 de noviembre; 6/1983, de 4 de febrero; 179/1985, de 19 de diciembre, y 19/1987, de 17 de febrero, entre otras).

Como ocurre con otras de las reservas de Ley presentes en la Constitución, el sentido de la establecida por el artículo 31.3 no es otro que el de asegurar que la regulación de determinado ámbito vital de las personas dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, sin que, como ha significado el Tribunal (SSTC 83/1984, de 24 de julio y 19/1987), ello excluya la posibilidad de que la Ley pueda contener remisiones a normas infraordenada, pero sí el de que mediante tales remisiones se provoque, por su indeterminación, una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador.

En resumen, la reserva del artículo 31.3 es, según expresión doctrinal común, acogida por el Tribunal Constitucional (STC 19/1987), una reserva “relativa”.

En el sentido que hay que reconocer en la reserva del artículo 31.3 (en último término, una garantía de autodisposición de la comunidad sobre sí misma) no puede entenderse, sin embargo, desligado de las condiciones propias del sistema de autonomías territoriales que la Constitución consagra en su artículo 137.

En lo que al orden tributario importa, la reserva de ley del artículo 31.3 resulta reiterada en los apartados primero y segundo del artículo 133, de conformidad con los cuales:

1. “La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley.”

2. “Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes.”

Se enuncia así la potestad originaria del Estado para establecer tributos, mediante Ley, y la potestad tributaria de carácter derivado de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales. De esta forma, la Constitución procura integrar las exigencias diversas, en este campo, de la reserva de Ley estatal y de la autonomía territorial. Bien es verdad que no es fácil precisar apriorísticamente cómo habrán de integrarse, en cada caso, las exigencias derivadas de cada uno de esos imperativos constitucionales, que, como ha recordado el Tribunal, no pueden abolirse entre sí en su respectivo despliegue.

Aun cuando el Tribunal Constitucional no ha pretendido definir en términos generales y abstractos cómo han de integrarse unas y otras exigencias, sí que ha sentido una doctrina de enorme relevancia en su Sentencia 19/1987, de 17 de febrero (dictada en el Caso de la Contribución Territorial Urbana, Rústica y Pecuaria). A ella nos referiremos a continuación.

Entiende el Tribunal que la exigencia del artículo 133.2 (que el establecimiento de tributos se realice no sólo de acuerdo con la Constitución misma, sino también de conformidad con lo dispuesto en las leyes) significa que la potestad tributaria de carácter derivado no puede hacerse valer en detrimento de la reserva de ley presente en este sector del ordenamiento (artículos 31.3 y 133.1) y que el legislador, por ello, no podrá limitarse, al adoptar las reglas a las que remite el artículo 133.2 en su último inciso, a una mera mediación formal, en cuya virtud se apodere a las Corporaciones locales para conformar, sin predeterminación alguna, el tributo de que se trate.

Por el contrario, las Leyes reclamadas por la Constitución en el artículo 133.2 no son, por lo que a las Corporaciones locales se refiere, meramente habilitadoras para el ejercicio de una potestad tributaria que originariamente sólo corresponde al Estado. Son también Leyes ordenadoras de los tributos así calificados de “locales”. Y este carácter ordenador de la Ley exige tener en cuenta que es jurisprudencia constitucional constante la consideración del tipo impositivo como un elemento esencial en la definición del tributo (STC 179/1985, de 19 de diciembre).

Es precisamente como consecuencia de todo lo expuesto, por lo que el Tribunal declararía (STC

19/1987) inconstitucional, la determinación de la Ley 24/1983, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes de Saneamiento y Regulación de las Haciendas Locales, en el sentido de habilitar a los Ayuntamientos para fijar libremente el tipo de gravamen de la Contribución Territorial Urbana y de la Rústica y Pecuaria.

## 2. El principio de capacidad económica

El artículo 31.1 enuncia este principio cuando dice que: “Todos contribuirán... de acuerdo con su capacidad económica...”

La capacidad económica, según Sainz de Bujanda, supone en el sujeto tributario la titularidad de un patrimonio o de una renta aptos en cantidad y en calidad para hacer frente al pago del impuesto, una vez cubiertos los gastos vitales ineludibles del sujeto.

La capacidad económica debe entenderse, como advierte Lozano, como el criterio de medición de la carga tributaria y como una cualidad subjetiva

La capacidad económica debe entenderse como el criterio de medición de la carga tributaria.

del obligado tributario. Desde este punto de vista, cobra pleno sentido el rechazo del Tribunal a admitir que la sujeción conjunta al impuesto sobre las personas físicas de los miembros de la unidad familiar, pueda transformar este impuesto en un impuesto de grupo, “porque esta transformación infringe el derecho fundamental de cada uno de tales miembros, como sujetos pasivos del impuesto, a contribuir, de acuerdo con su propia

capacidad económica, en la misma cuantía en que habrían de hacerlo si, manteniendo esa misma capacidad, tributasen separadamente” (STC 45/1989, de 20 de febrero, Caso de la Ley del Impuesto de las Personas Físicas).

Es cierto, reconoce el Tribunal, que la igualdad absoluta, matemática, es tal vez un ideal inalcanzable en cada caso concreto, pero el sistema debe tender hacia ella y, en consecuencia, la consideración conjunta de todas las rentas de los miembros de la unidad familiar no puede ser utilizada como un procedimiento suficiente para determinar por sí sólo la base imponible; por

contra, debe combinarse con alguna técnica que atienda al número de miembros que componen la familia.

En definitiva, la capacidad económica, en cuanto criterio de medición de la carga tributaria, ha de referirse sólo a las personas físicas o jurídicas; de ahí que aunque la Constitución no excluya técnicas impositivas de acumulación en relación con quienes integran la unidad familiar, sí impide que la carga tributaria que pesa sobre una persona integrada en una unidad familiar sea mayor que la que pesa sobre otro contribuyente con idéntico nivel de renta, pero no integrado en una unidad de este género. Caso contrario, no sólo se lesionaría el principio de igualdad, sino que se iría directamente contra el mandato constitucional del artículo 39.1, que ordena a los poderes públicos la protección de la familia.

## 3. El principio de generalidad

El artículo 31.1 comienza afirmando que “todos contribuirán...” Es decir, su dicción se abre poniendo de relieve la generalidad de la obligación tributaria. Sujetos pasivos de los deberes tributarios son “todos”, término con el que, indiscutiblemente, se pretende incluir a cuantas personas físicas y jurídicas residan en España, independientemente de que posean o no nuestra nacionalidad, siempre que tengan capacidad económica para contribuir. Esta generalidad de la obligación tributaria es perfectamente compatible con la existencia de exenciones subjetivas en algunos tributos.

## 4. El principio de igualdad

La obligación que todos tienen de contribuir ha de canalizarse a través de “un sistema tributario justo inspirado en los principios de igualdad y progresividad que, en ningún caso, tendrá carácter confiscatorio” (artículo 31.1 CE).

Como puede apreciarse, la justicia tributaria no sólo se vincula con la capacidad económica de cada persona, sino también, de modo muy especial, con los principios de igualdad y progresividad, que han de inspirar el sistema tributario. Nos referiremos ahora al primero de estos principios.

Nuestro supremo intérprete de la Constitución ha vinculado el principio de igualdad tributaria del artículo 31.1 CE con el principio general de igualdad consagrado por el artículo 14 CE. Es evidente que la igualdad se predica de la situación ante la Ley reguladora del tributo de que se trate, de todos los sujetos del mismo. Como la

carga tributaria a que cada sujeto ha de hacer frente en función de su capacidad económica, “la definición de ésta y el método para determinarla han de ser establecidos mediante normas que efectivamente den a todos los sujetos un trato igual y no introduzcan entre ellos diferencias resultantes de su propia condición personal, o de las relaciones que existen entre ellos y otras personas cuando ni aquella condición ni estas relaciones son elementos determinantes del impuesto en cuestión” (STC 45/1989).

A esta igualdad formal hay que añadir la exigencia de una igualdad real o material, en sintonía con la exigencia del artículo 9.o.2 CE, y que en este ámbito del Derecho Tributario resulta especialmente necesaria; de ahí que la igualdad sea perfectamente compatible con la progresividad del impuesto.

### 5. El principio de progresividad

Para que pueda hablarse de un sistema tributario justo es preciso que uno de los principios en que se inspire sea el de progresividad. Así lo exige el artículo 31.1 de nuestra Norma suprema.

La progresividad es un concepto relacionado con el tipo tributario o las escalas de gravamen; se opone a la proporcionalidad, y entraña que a bases imposables más elevadas deben aplicarse alícuotas también más altas de gravamen, como procedimiento técnico más idóneo con vistas a conseguir la “igualdad de sacrificio” del contribuyente. El principio de progresividad, a nuestro juicio, se nos presenta como uno de los mecanismos más relevante en orden a la consecución de la igualdad material que nuestro constituyente reclama en su artículo 9.o.2.

El Tribunal Constitucional, tras advertir, como antes señalamos, la plena compatibilidad entre los principios de igualdad y de progresividad, precisa que la igualdad sólo exige “que el grado de progresividad, se determine en función de la base imponible y no en razón del sujeto” (STC 45/1989), precisión que resulta una obviedad.

Esta progresividad puede llegar a plantear una última cuestión problemática: tiene algún límite? Parece obligado concluir que el límite de la progresividad vendrá dado por la interdicción constitucional de que el sistema tributario tenga alcance confiscatorio; en ningún caso puede tenerlo. Ahora bien, a partir de qué tipo podría hablarse de confiscación? El Tribunal Constitucional no se ha pronunciado al respecto y el tema no es fácil de dilucidar.

### b) Los principios constitucionales inspiradores del gasto público

La segunda vertiente de la actividad financiera del Estado está constituida, como ya dijimos, por el gasto público. Nuestra “Lex Superior” se ocupa en distintos preceptos del gasto público, consagrando los siguientes principios aplicables al mismo:

#### 1. El principio de legalidad

Se refiere a este principio con carácter general el artículo 133.4 de la Constitución, a cuyo tenor: “Las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes”. El principio es reiterado por los apartados segundo y quinto del artículo 134, dedicado a los Presupuestos Generales del Estado. El primero de ellos exige que en los Presupuestos figure la totalidad de los gastos del sector público, mientras que el segundo establece que, una vez aprobados los Presupuestos, el aumento del gasto público requerirá de la presentación por el Gobierno de un previo proyecto de ley en tal sentido.

A juicio del Tribunal (STC 4/1981, de 2 de febrero), el artículo 133.4 CE supone que “la Constitución remite ‘en blanco’ al legislador la posibilidad de limitar la asunción de obligaciones financieras por parte de las Administraciones públicas”. Por lo demás, parece perfectamente coherente que si se ha de recurrir a la ley para el ejercicio de la potestad tributaria, otro tanto haya de suceder con la realización de gastos públicos.

#### 2. El principio de equidad

Este principio ha sido establecido como novedad constitucional en nuestra historia por el artículo 31.2, que prevé que: “El gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos.”

Como advierte Cazorla Prieto, la norma determina el “telos” del gasto público: la asignación equitativa de los recursos públicos, que se convierte en la directriz que debe guiar la actuación de los poderes públicos en la materia. Se trata del verdadero principio de justicia material en el gasto público.

Ahora bien, qué debe entenderse por asignación equitativa de los recursos públicos? Lozano, con muy buen criterio, manifiesta que la “asignación equitativa” del gasto público que ordena el artículo 31.2 es la síntesis en este terreno de los mismos principios que inspiran el sistema tributario. Quiere ello decir que el gasto público debe-

rá tener como norte la consecución del principio de igualdad, materialmente entendido. De ahí que el Tribunal Constitucional (STC 20/1985, de 14 de febrero y STC 77/1985, de 27 de junio) haya podido afirmar tajantemente que en materia de gasto “la máxima eficacia debe ceder ante la igualdad”, abonando con ello, como advierte Lozano, una separación de planos entre la mencionada asignación equitativa y los criterios de eficacia y economía que también recoge el propio precepto.

No en vano la referencia a la equidad, esto es, a la justicia aquilatada a las concretas circunstancias sociales de cada momento, ya nos marca la meta última a conseguir, meta por lo demás variable por las propias contingencias de las circunstancias de cada tiempo y lugar.

### 3. Los principios de eficiencia y economía

El propio artículo 31.2, en su inciso final, determina, en relación con el gasto público, que “su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía”.

Parece claro, de conformidad con lo expuesto en el principio inmediatamente precedente, que mientras la equidad, la igualdad material en último término, nos marcan el norte que ha de inspirar el gasto público, los principios de eficiencia y economía aluden a meras reglas de buena administración en el manejo y empleo de los fondos públicos, pero sin ser parangonables en su significado, como bien señala Lozano, al principio anterior, y, por ende, sin integrarse como contenidos de la justicia financiera en materia de gasto.

### D) LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

Las constituciones, por lo general, suelen dedicar una especial atención a los principios y normas básicas que afectan a los Presupuestos del Estado. Quizá por ello, Rodríguez Bereijo ha podido decir que el Derecho Presupuestario se presenta como la rama del Derecho Financiero más íntimamente ligada al Derecho Constitucional.

Resulta evidente que el mejor control que el Poder Legislativo puede ejercer sobre el Ejecutivo es el control financiero, pues sin los recursos adecuados no es posible ningún tipo de actividad. Está fuera de toda duda la vital importancia de la política económica, pues a través de ella puede llegar a incidirse sobre todas las esferas de la vida social, y es obvio que toda política económica requiere de unos medios financieros.

Nuestra Constitución no ha sido ajena a este

postulado; de ahí que dedique una especial atención al Presupuesto y a los principios presupuestarios, objeto de la normación del artículo 134 y de otros preceptos concordantes.

### a) Naturaleza del Presupuesto

El Presupuesto General del Estado tiene una triple naturaleza:

1. De un lado, es una institución política que afecta a los distintos poderes del Estado. Como lo ha definido Sardina Paramo, constituye un sistema de control de los ingresos y gastos públicos, control ejercido sobre el Poder Ejecutivo y que históricamente corresponde llevar a cabo al Parlamento.
2. De otro lado, es una institución económica, una planificada previsión de ingresos y gastos. Desde esta óptica, podría definirse como el plan periódico de gestión y administración del ingreso y gasto público, obligatorio para el Ejecutivo y objeto de control político por el Legislativo.
3. Por último, es una institución jurídica, una ley muy especial, cuya naturaleza y contenido, en cuanto norma jurídica, han sido y son objeto de abundante controversia doctrinal.

Centrándonos ahora en el aspecto jurídico del Presupuesto, hemos de significar que, formalmente, estamos ante una ley aprobada por las Cortes Generales que, sin embargo, presenta notables singularidades tanto en su tramitación como en su contenido. A la vista de nuestra Norma suprema, esas particularidades son las siguientes:

- 1.a En cuanto a su iniciativa, corresponde sólo al Gobierno (artículo 134.1), por lo que no rige respecto de esta norma la previsión del artículo 87.1, esto es, la iniciativa legislativa parlamentaria.
- 2.a En cuanto a su contenido, estamos en presencia de una ley que “no puede crear tributos” (artículo 134.7), aunque “podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea” (artículo 134.7). Se trata asimismo de una ley predeterminada en algunos aspectos de su contenido, que obliga al propio Poder Legislativo. Este es el caso de la previsión del artículo 135.2, según la cual: “Los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los Presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión.”



Igualmente, el artículo 134.6 limita las facultades de las Cortes en materia de proposición o enmienda a la Ley Presupuestaria al exigir que toda proposición o enmienda que suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios requerirá la conformidad del Gobierno para su tramitación, limitación, por lo demás, muy característica del Derecho Parlamentario.

3.a En cuanto a su duración, nos encontramos ante otra especialidad de la Ley de Presupuestos, pues las normas de esta naturaleza tienen limitada su eficacia al período de un año (artículo 134.2), sin perjuicio de que nuestro constituyente haya previsto, a modo de cláusula de salva guardia frente a la posibilidad de paralización de la vida económica (por no haber sido aprobada al inicio del siguiente ejercicio económico una nueva Ley Presupuestaria), una importante salvedad frente a este principio general. En efecto, a tenor del artículo 134.4: “Si la Ley de Presupuestos no se aprobara antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, se considerarán automáticamente prorrogados los Presupuestos del ejercicio anterior hasta la aprobación de los nuevos.”

### b) Los principios constitucionales presupuestarios

La doctrina ha venido prestando tradicionalmente una especialísima atención a los llamados “principios presupuestarios”, que Manlio Ingrassio ha reducido a los siguientes; el principio de anualidad, el de universalidad, el de integridad, el de unidad, el de especialización, el de veracidad, el de publicidad y el principio de claridad.

De todos ellos, sólo los de universalidad, anualidad y publicidad han tenido consagración constitucional en nuestra “*Lex Superior*”. Los restantes, o bien aparecen reflejados en la Ley General Presupuestaria, o bien más que como principios se nos presentan como condiciones obvias, cual sucede con las de veracidad y claridad. Nos referiremos a continuación muy superficialmente a los tres principios constitucionalizados:

#### 1. El principio de universalidad

Se recoge en el artículo 134.2, cuando dispone que “los Presupuestos... incluirán la totalidad de

los gastos e ingresos del sector público estatal”. El principio se formula, pues, con un doble aspecto, objetivo y subjetivo. El primero viene dado por la necesidad de que se contengan en los Presupuestos todos los gastos e ingresos previstos para un año. El aspecto subjetivo lo encontramos en el hecho de que se trata de todos los gastos e ingresos del “sector público estatal”.

El principio de universalidad encuentra su justificación última en la exigencia de que ninguno de los actos que afectan a la gestión financiera del Estado se sustraiga al control parlamentario, bien preventivo, bien ulterior a la realización del gasto, y además, en la conveniencia de posibilitar una evaluación global y completa de la gestión financiera.

#### 2. El principio de anualidad

Está contemplado, como ya hemos señalado con anterioridad, por el inciso inicial del artículo 134.2, sin perjuicio de la prórroga automática de los Presupuestos, que rompe con este principio, prevista por el artículo 134.4. A juicio de Ingrassio, el principio de anualidad, que representa una concreción del de periodicidad del Presupuesto, se halla ligado a la historia de los Parlamentos, enfrentados a la prepotencia de los soberanos y de los gobiernos en materia de establecimiento y recaudación de tributos.

#### 3. El principio de publicidad

Aun cuando este principio no se encuentra expresamente incorporado a nuestra Norma Suprema en relación con el Presupuesto, puede considerarse como un principio perfectamente aplicable en tanto en cuanto los Presupuestos Generales del Estado se aprueban por medio de una Ley, y las leyes deben ser objeto de la adecuada publicidad, como prescribe el artículo 9º.3 de la Constitución, que, entre otros principios formales, contempla el de publicidad de las normas.

#### c) La competencia en materia presupuestaria

Larga ha sido la polémica mantenida en torno a la naturaleza de ley formal o material del Presupuesto, lo que, en buen grado, se explica por la enorme carga política que encierra el tema.

La tesis formal reduce la intervención del Poder Legislativo en materia presupuestaria a la pro-

Principios  
presupuestarios:  
anualidad,  
universalidad,  
integridad,  
unidad,  
especialización...

ducción de una mera norma de aprobación, en cuya realización la institución parlamentaria no desarrolla, en sentido estricto, una función legislativa, sino más propiamente un control político sobre el Gobierno. Este planteamiento, en su última expresión, reduce al Parlamento a una mera comparecencia del Ejecutivo, y elimina casi por completo la posibilidad de introducir modificaciones en el Presupuesto. No es éste, ni mucho menos, el criterio que acoge la Constitución de 1978.

Nuestra Ley suprema no diseña el Presupuesto como un acto en cuya conformación no participe más que el Gobierno, limitando el papel de las Cortes Generales a una mera, casi testimonial, presencia formal. Bien al contrario, a las Cortes competen, además del acto aprobatorio, el examen y la enmienda del documento presupuestario. En esta dirección, Congreso y Senado son titulares de una auténtica competencia material en el campo presupuestario, muy superior a la estrictamente formal de aprobación del texto.

*El principio presupuestario de competencia es el que delimita la esfera de actuación y funciones de las instituciones del Estado.*

Un matiz es preciso introducir, sin embargo, en este punto concreto. El Presupuesto, además de un documento jurídico-contable, tiene una notabilísima dimensión política. Constituye, como señalamos en un momento anterior, el apoyo financiero de un determinado plan de acción gubernamental par un concreto

período de tiempo. Por ello mismo, parece lógico admitir que si bien las Cámaras pueden decidir su devolución al Gobierno mediante una enmienda a la totalidad, su competencia material, una vez aceptado en el debate de totalidad el proyecto gubernamental, se vea constreñida por la cifra global de ingresos y gastos del proyecto.

El principio presupuestario de competencia es el que delimita la esfera de actuación y funciones de las instituciones del Estado en el marco del proceso que culmina con la aprobación de los Presupuestos.

A juicio de Cazorla Prieto, el texto constitucional configura lo que podríamos llamar un “poder presupuestario” compartido. En efecto, el artículo 134.1 delimita con nitidez la elaboración de los Presupuestos, que es conferida de modo exclusivo al Gobierno, de su examen, enmienda y aprobación, que son confiados a las Cortes Generales. Al Ejecutivo, pues, compete la elaboración del proyecto. Nuestra Constitución no prejuzga las distintas fases intraadministrativas que han de culminar con el envío de los Presupuestos (del proyecto) al Congreso. Es éste un campo de normación autónoma para la ley ordinaria, hoy regulado por la Ley General Presupuestaria.

A las Cortes Generales corresponde, por el contrario, el examen, enmienda y aprobación de los Presupuestos. La atribución al Legislativo de la capacidad de enmienda es altamente significativa. En opinión de Cazorla Prieto, a través de ella se aprecia con nitidez que el papel parlamentario respecto a los Presupuestos va más allá de la simple aprobación formal y penetra en terrenos mucho más ambiciosos.

Por otro lado, no parece que el vocablo “enmienda” del artículo 134.1 haya sido utilizado en su acepción técnico-parlamentaria, sino en la equivalente a modificación o alteración; pero a la postre, el resultado es el mismo, puesto que la articulación de tal modificación o alteración en el Proyecto de Ley de Presupuestos ha de llevarse a cabo a través de las distintas clases de “enmiendas” que nuestro Derecho Parlamentario conoce. Recordemos, no obstante, la ya referida previsión del artículo 134.6, que impide, salvo la conformidad previa del Gobierno, la tramitación de aquellas enmiendas que supongan aumento de los gastos o créditos o, alternativamente, disminución de los ingresos.

#### **d) La fiscalización presupuestaria: el Tribunal de Cuentas**

Desde antiguo se llegó a la conclusión de que no era suficiente el previo control de los gastos e ingresos de la Hacienda pública a través de la Intervención General del Estado, sino que resultaba imprescindible una supervisión posterior que permitiese deslindar el grado de observancia del Presupuesto General del Estado respecto a las normas del Derecho Tributario, en definitiva, que posibilitase fiscalizar la gestión económica del Estado, a cuyo fin pareció imprescindible la creación de un Tribunal especializado. Entre nosotros, ese órgano iba a ser el Tribunal de Cuentas.

La institución del Tribunal de Cuentas goza de una gran raigambre en nuestro Derecho histórico, remontándose su origen a las Ordenanzas de Juan II del año 1437, por las que se creaba la Contaduría Mayor de Cuentas, que nació con la razón que también hoy justifica su existencia: completar la labor fiscalizadora de las Cortes.

El artículo 136 de la Constitución, norma de clausura del Título VII, contempla en sus grandes rasgos esta institución, calificando al Tribunal de Cuentas como “el supremo Órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público” (artículo 136.1). Tal calificación, en principio, parece apuntar hacia la desvinculación de este órgano del Ejecutivo y del Legislativo. Sin embargo, esa interpretación se ve matizada por la determinación del propio precepto, en el sentido de que el Tribunal “dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

¿Se inscribe, pues, el Tribunal de Cuentas dentro del Poder Legislativo? A juicio de Cazorla Prieto, la dependencia que se proclama constitucionalmente no debe entenderse como incorporación del Tribunal a la institución parlamentaria, y ello, entre otras, por estas dos razones:

1. De un lado, porque el Tribunal de Cuentas no es tan sólo un órgano fiscalizador, sino también jurisdiccional, y esta faceta, en ningún caso entraría dentro de lo que constitucionalmente son las Cortes Generales.
2. De otro, porque el precepto glosado (artículo 136.1) se inspira directamente en el artículo 120 de nuestra Constitución de 1931, y la Ley de 29 de junio de 1934, que desarrolló este último precepto, no entendió en modo alguno tal dependencia como incorporación del Tribunal de Cuentas a la estructura parlamentaria.

En definitiva, podemos considerar al Tribunal de Cuentas como una institución dependiente de las Cortes Generales, situada, por tanto, dentro de la órbita parlamentaria, pero sin que ello signifique que sea un órgano parlamentario, y cuya dependencia de aquéllas tiene más significado político-histórico que jurídico, pues se justifica en gran medida en el parecer de que la independencia que el Tribunal precisa para el desempeño cabal de sus funciones se garantiza mejor, dadas éstas, en el marco parlamentario.

El artículo 136.4 se remite a una ley orgánica a los efectos de la regulación de la composición, organización y funciones del Tribunal de Cuentas. En el desarrollo de esta previsión constitucional, se aprobaría la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas.

De conformidad con el artículo 19 de citado texto legal, son órganos del Tribunal de Cuentas: el Presidente, el Pleno, la Comisión de Gobierno, la Sección de Fiscalización, la Sección de Enjuiciamiento, los Consejeros de Cuentas, la Fiscalía y la Secretaría General.

El Tribunal en Pleno, a tenor del artículo 21 de la misma Ley, estará integrado por doce Consejeros de Cuentas, uno de los cuales será el Presidente, y el Fiscal. Los Consejeros serán designados por las Cortes Generales, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado de los miembros de cada una de las Cámaras, por un período de nueve años, entre Censores del Tribunal de Cuentas, Censores Jurados de Cuentas, Magistrados y Fiscales, Profesores de Universidad y funcionarios públicos pertenecientes a Cuerpos para cuyo ingreso se exija titulación académica superior, Abogados, Economistas y Profesores Mercantiles, todos ellos de reconocida competencia, con más de quince años de ejercicio profesional.

El Presidente del Tribunal será nombrado de entre sus miembros por el Rey, a propuesta del mismo Tribunal en Pleno y por un período de tres años.

El estatuto jurídico de los Consejeros ha tratado de equipararse al de los miembros de la Carrera judicial. Ya el artículo 136.3 de la Constitución prescribe al efecto que: “Los miembros del Tribunal de Cuentas gozarán de las mismas incompatibilidades que los Jueces.” Ello, por lo demás, resulta bastante significativo del perfil jurisdiccional que se trata de dar a este órgano.

Cuáles son las funciones del Tribunal? Como ya hemos significado, el artículo 136.1 de nuestra “Norma normarum” lo califica como el “supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado”.

No deja de ser significativo que se le atribuya la función fiscalizadora de forma suprema, sobre todo si tal función se relaciona con el control político que de igual modo compete a las Cortes Generales. A juicio de Cazorla Prieto, el decantamiento de ambas funciones tiene que fundarse en la consideración de que el control, que como función señera otorga el artículo 66.2 del Código constitucional a las Cortes Generales, tiene una

proyección sustancialmente política. Se justifica en términos políticos y su auténtica razón de ser se centra en este campo.

La fiscalización que con carácter supremo se confiere al Tribunal de Cuentas es, por el contrario, eminentemente técnica, y su meta principal ha de consistir en facilitar elementos de juicio sustancialmente técnicos a las Cortes Generales, a quienes corresponde el control político en base a ellos. En esta doble vertiente, política y técnica, hay que encontrar la decantación entre control y fiscalización, uno atribuido a las Cortes Generales y otra al Tribunal de Cuentas.

Digamos por último que, a la vista del artículo 136.2, las funciones del Tribunal pueden enmarcarse en estos dos bloques:

- a) La censura de las cuentas del Estado y del sector público estatal, que, previamente, habrán de rendirse ante el Tribunal.
- b) La remisión a las Cortes Generales de un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.