

Consideraciones sobre la retirada del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía*

Jaime López Melendo
Universidad de Sevilla

1. INTRODUCCION

El día 31 de octubre de 1994 tuvo entrada en el Registro del Parlamento de Andalucía el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1995. Tras finalizar el plazo de presentación de enmiendas y superar los trámites de Ponencia y Comisión, el Consejo de Gobierno acordó su retirada el 20 de diciembre de 1994. Esta decisión dio lugar a una viva polémica, centrada básicamente en la imposibilidad por parte del Consejo de Gobierno de poder retirar este Proyecto de Presupuestos una vez presentado.

La retirada del mismo pone de manifiesto las difíciles relaciones que en ocasiones se dan entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo, que en el caso de la materia presupuestaria, por su proyección económica y social, cobra especial relevancia. Efectivamente la trascendencia que en todos los órdenes tienen los Presupuestos, ya sea a nivel de Estado o de Comunidad Autónoma, hace que estos conflictos resulten más notorios cuando están relacionados con la institución presupuestaria.

En este estudio vamos a analizar la postura mantenida por destacados autores de la doctrina financiera y constitucional que han tenido ocasión de abordar el tema, junto con el Dictamen emitido por los Servicios

(*) Este trabajo ha sido realizado en el seno de un Proyecto de Investigación, con número de referencia PS92-0060, titulado «Hacienda de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales y análisis particular de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», y dirigido por el Prof. Dr. D. Javier Lasarte. Este Proyecto de la Universidad de Sevilla ha sido financiado por la Dirección General de Investigación Científica y Técnica, a la que mostramos nuestro agradecimiento.

Jurídicos del Parlamento de Andalucía. Finalmente, tendremos ocasión de exponer nuestras consideraciones respecto a esta interesante cuestión y, asimismo, formular nuestras conclusiones.

2. DISTINTOS PLANTEAMIENTOS SOBRE LA CUESTION

Antes de entrar en el objeto central de nuestro análisis, la retirada del Proyecto de Presupuestos, debemos referirnos brevemente a la obligación del Ejecutivo de presentar el Proyecto de Ley de Presupuestos, en este caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

GARCIA AÑOVEROS señala¹ que la presentación de los Presupuestos no es un derecho del Gobierno, sino una obligación marcada por la Ley de Hacienda Pública de Andalucía² y el propio Estatuto de Autonomía. La presentación de los Presupuestos ante la Cámara es una función competencial del Gobierno y jurídicamente no sería correcto que se retiraran para evitar el debate del Parlamento. Otra cosa, es la lectura que pueda hacer el Gobierno si la Cámara modifica los Presupuestos de forma inaceptable para el Ejecutivo. En este caso, al Presidente de la Junta le cabe la posibilidad de plantear la dimisión ante la imposibilidad de gobernar con unos presupuestos distintos a su Proyecto³. Javier PEREZ ROYO, destaca como la Ley de Presupuestos es una Ley, pero distinta a las demás. En ella confluyen un privilegio y una obligación para el Gobierno que no se da en ninguna otra. El privilegio de tener la iniciativa legislativa, en este caso en régimen de monopolio. La obligación de presentar el Proyecto antes de determinada fecha. Es la única Ley en la que esto ocurre. Es la forma específica de hacer valer la simetría jurídica en este campo. Al privilegio, la obligación⁴.

A este respecto, es indudable que el Gobierno de la Comunidad Autónoma presentó el Proyecto de Ley de Presupuestos, que no fue recha-

1. Debemos advertir que al ser la controversia relativamente reciente no hay trabajos publicados sino declaraciones en los periódicos.
2. En el periódico en que se recoge la declaración de GARCIA AÑOVEROS, Diario 16, edición de Andalucía, la norma que se cita es la Ley Haciendas Locales.
3. Declaraciones publicadas por el periódico Diario 16, edición de Andalucía, el día 3 de diciembre de 1994, pág. 7. También, declaraciones publicadas por el periódico ABC de Sevilla, el día 18 de diciembre de 1994, pág. 45.
4. «Que cada palo aguante su vela», artículo publicado en el diario El País, el día 23 de diciembre de 1994.

zado en su totalidad por los distintos grupos de oposición⁵. Por tanto, el Ejecutivo cumplió con su obligación presentando el Proyecto de Presupuestos.

Por consiguiente, el problema va a centrarse en la posterior retirada del mismo, en virtud de las enmiendas parciales presentadas por los grupos parlamentarios de la oposición antes del debate final en Pleno. La controversia se sitúa en la potestad de retirar el Proyecto al amparo del artículo 121 del Reglamento del Parlamento de Andalucía. Es decir, si el Proyecto de Ley de Presupuestos tiene alguna característica, alguna cualidad, que impide la aplicación del Reglamento de la Cámara.

Para Javier PEREZ ROYO, en función de este privilegio y esta obligación, los Presupuestos no pueden ser retirados. Cuando el Reglamento parlamentario afirma que el Gobierno puede retirar cualquier proyecto de ley, tal precepto tiene que ser interpretado en el sentido de cualquiera menos el de la Ley de Presupuestos. Pues el Gobierno puede retirar cualquier proyecto de ley porque no está obligado a presentarlo, pero no puede retirar uno cuya presentación es obligatoria. La interpretación gramatical de este artículo choca frontalmente con una interpretación sistemática, teleológica e histórica. No es coherente ni con las normas estatutarias relativas al Presupuesto, ni con la finalidad de la Ley de Presupuestos, que no es otra que los representantes de los ciudadanos determinen la vida económica de los representantes de la Comunidad Autónoma, ni con el sentido histórico de la institución, ya que el principio de la anualidad presupuestaria ha sido una de las piezas claves en la génesis del sistema parlamentario.

Para el citado autor, la cuestión presenta pocas dudas: «obviamente en el mundo del Derecho se puede discutir casi todo. Pero aquí hay muy poco que discutir. Constitucionalmente es una de esas cuestiones que no tienen vuelta de hoja. Pero es que hay más. Es verdad que el Estatuto de Autonomía prevé la posibilidad que se constituya un Gobierno contra la mayoría parlamentaria. A los dos meses de iniciado el proceso de investidura, el candidato del partido con mayor número de escaños es proclamado Presidente, incluso contra la opinión mayoritaria de la Cámara. Se trata de un supuesto que choca con la lógica del régimen parla-

5. Recordemos, como el Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Los Verdes, Convocatoria por Andalucía, retiró su propia enmienda para evitar el rechazo del Proyecto de Presupuestos, en el debate a la totalidad del mismo celebrado el día 22 de noviembre de 1994.

mentario. Pero está en nuestro Estatuto. Es legítimo, por tanto, el Gobierno contra la mayoría parlamentaria, si ésta no se pone de acuerdo para derribarlo a través de la moción de censura constructiva. Ahora bien, si un Gobierno acepta ser Gobierno en estas condiciones, entonces tiene que aceptar que sea la mayoría parlamentaria la que le imponga los Presupuestos. El Gobierno puede seguir gobernando si quiere, pero no puede gobernar con sus Presupuestos». En definitiva, concluye afirmando que «jurídicamente, pues, los Presupuestos no pueden ser retirados»⁶.

Recientemente, Javier PEREZ ROYO ha reiterado estos planteamientos afirmando que la retirada de los Presupuestos desvirtúa la potestad presupuestaria, y aunque tenga dificultades para una sanción jurídica, puede tenerla finalmente si acaba en el Tribunal Constitucional⁷. También GARCIA AÑOVEROS se muestra contrario a la posibilidad de retirada, pues se incumple el principio de anualidad que marca la Constitución y la ley ordinaria, y se vulnera el derecho de los Parlamentos a aprobarlos y modificarlos. De este modo, para GARCIA AÑOVEROS el Gobierno vive en la ilegalidad aunque ningún tribunal pueda restituir la legalidad inmediatamente⁸.

ESEVERRI MARTINEZ, comparte la misma opinión: «de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, equivalente a la Ley de Presupuestos, se deriva que la iniciativa es del Consejo de Gobierno, una potestad obligada, no facultativa. Una vez presentado el Proyecto de Ley, es competencia del Parlamento para su discusión y aprobación. No se puede hurtar por el Ejecutivo una competencia del Legislativo y si se retiran los Presupuestos el Gobierno sustrae una competencia parlamentaria»⁹.

JIMENEZ DE PARGA, en cambio, entiende que el Presupuesto es un instrumento esencial en la acción de los Gobiernos y no es admisible, cuando se desea el correcto funcionamiento de las instituciones (o la

6. «Que cada palo aguante su vela», artículo citado.

7. Declaraciones publicadas por el diario El País de 29 de septiembre de 1995, con motivo de la Jornada sobre Presupuesto y Actividad Financiera de las Comunidades Autónomas.

8. Igualmente, declaraciones publicadas por el diario El País de 29 de septiembre de 1995, con motivo de la Jornada sobre Presupuesto y Actividad Financiera de las Comunidades Autónomas.

9. Declaraciones publicadas por el periódico Diario 16, edición de Andalucía, el día 3 de diciembre de 1994, pág. 7.

gobernabilidad de Andalucía, en este caso) imponer al Consejo de Gobierno unos Presupuestos radicalmente extraños en sus proyectos políticos¹⁰.

Para LASARTE ALVAREZ no hay ninguna norma que impida al Gobierno retirar los Presupuestos. Es cierto que el Gobierno tiene la responsabilidad política de presentarlos ante el Parlamento, pero a partir de ahí ninguna norma establece que no se puedan retirar. Mas bien al contrario, el Reglamento del Parlamento, en su artículo 124, remite el debate de Presupuestos al procedimiento legislativo común, en el que se indica (artículo 121) que el Consejo de Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara, siempre que no se haya iniciado el debate final del Pleno¹¹.

El Dictamen de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Andalucía¹² coincide con la opinión de LASARTE ALVAREZ. El punto de partida es el artículo 63 del Estatuto de Autonomía y el artículo 134 de la Constitución¹³. En una primera apreciación, expresa el Dictamen, es preciso significar que tales normas constituyen la plasmación del principio de legalidad presupuestaria en el doble sentido de regla de competencia, en las relaciones entre el poder Legislativo y el poder Ejecutivo, y de reserva material de ley que garantice los derechos de los ciudadanos frente al ejercicio abusivo del poder financiero. La regulación, por lo demás, es expresiva del carácter de acto compartido, que nuestro ordenamiento ju-

10. «Enmendar no es elaborar», artículo publicado en el periódico Diario 16 Andalucía, el día 22 de diciembre de 1994.
11. Declaraciones publicadas por el periódico Diario 16, Andalucía, el día 3 de diciembre de 1994, pág. 7.
12. El Dictamen Jurídico número 70, firmado por el Letrado Mayor José Antonio VIBORAS JIMENEZ, es a resultas de una petición del Vicepresidente Primero, Jesús Andrés MANCHA CADENAS, de la Mesa de la Cámara, que acordó solicitar Dictamen de los Servicios Jurídicos del Parlamento sobre la corrección jurídica de dicha retirada a fin de poder determinar si con la misma se conculcaba, a los efectos previstos en el artículo 23.2 de la Constitución Española, el Derecho del Parlamento a aprobar los Presupuestos, tal y como señala el artículo 30.4 del Estatuto de Autonomía de Andalucía.
13. El artículo 63 del Estatuto señala, en modo similar como lo hace el artículo 134.1 de la Constitución que «corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y aprobación del presupuesto de la Comunidad autónoma y al Parlamento su examen enmiendas aprobación y control. Del mismo modo, el artículo 30.4 del Estatuto regula como competencia específica del Parlamento de Andalucía «la aprobación de los Presupuestos», competencia que regula separadamente de la de ejercer «la potestad legislativa propia de la Comunidad Autónoma...»(artículo 30.1 del Estatuto de Autonomía) siguiendo el precedente que sobre similar regulación llevó a cabo la Constitución en su artículo 66.2.

rídico atribuye a la Ley de Presupuestos, acto complejo de codeliberación del Gobierno y el Parlamento. Nuestro Estatuto de Autonomía, al igual que nuestra Constitución, configura el poder presupuestario como una colaboración entre poderes de la Comunidad Autónoma, Consejo de Gobierno y Parlamento, sin perjuicio de la preeminencia del Ejecutivo en esta materia, consagrando el reparto de funciones en el modo que se recoge en el artículo 63.1 del Estatuto¹⁴.

Este carácter de acto compartido, en opinión de los Servicios Jurídicos del Parlamento, no incluye una consideración específica en su tramitación parlamentaria. El hecho de que el Presupuesto aparezca como un acto compartido, resultado de la colaboración entre los Poderes de la Comunidad Autónoma, Legislativo y Ejecutivo, no supone singularidad específica alguna, ya que lo mismo ocurre con el resto de las leyes ordinarias cuya iniciativa procede del Consejo de Gobierno. Por todo lo cual, es necesario subrayar la ausencia de singularidad reseñable en el Proyecto de Ley de Presupuestos que justifique un tratamiento parlamentario también singular.

La especificidad de la función parlamentaria reside únicamente en la reserva del Gobierno en la elaboración del Presupuesto (artículo 63.1 del Estatuto) y en las limitaciones procedimentales que para el Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía se contemplan en los artículos 109, 119 y del 124 a 127 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, en modo similar a como para el Estado se recoge en los apartados 6 y 7 del artículo 134 de la Constitución¹⁵. La Ley de Presupuestos es, como es

14. El Dictamen recoge el planteamiento de RODRIGUEZ BEREIJO respecto al principio de competencia y la reserva de Ley Presupuestaria. Este concepto de colaboración es la postura que el citado autor adopta frente a la clásica controversia respecto a la naturaleza de la Ley de Presupuestos. «La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1978», en «Hacienda y Constitución», IEF, Madrid 1979, págs. 175 y ss, especialmente pág. 184. Para PALAO TABOADA la distinción entre ley formal y material, en torno a la cual ha venido girando la polémica sobre la naturaleza jurídica de la Ley de Presupuestos, carece de sentido fuera del contexto constitucional en que fue elaborada, desapareciendo de este modo la raíz del problema. «Derecho Financiero y Tributario», Colex, Madrid, 1985, pág. 66 y ss. En la misma línea FALCON Y TELLA, «Las Leyes de Presupuestos y el ordenamiento tributario», Presupuesto y Gasto Público, 1984, número 22, pág. 37; DIEZ MORENO, «Análisis de la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre preceptos tributarios de la Ley de Presupuestos del Estado para 1981», HPE, número 72, págs. 197 y ss.
15. Dicho aserto lo confirman las siguientes SSTC: 27/1981, de 20 de junio, fundamento jurídico 2º; 65/1987, de 21 de mayo, fundamento jurídico 3º; 76/92, de 14 de mayo, fundamento jurídico 4º; y 195/94, de 28 de junio, fundamento jurídico 2º.

obvio, una ley, y el hecho de tener un contenido mínimo e indisponible¹⁶ no es sinónimo de singularidad alguna en el procedimiento de su elaboración. No cabe negar que dicho procedimiento presenta particularidades que derivan tanto de los mandatos estatutarios como de los Reglamentos de las Cámaras, tal y como se ha señalado. Pero tales particularidades no tienen por que imponer al poder Ejecutivo restricciones adicionales a las que el Estatuto, o el Reglamento del Parlamento de Andalucía, establezcan expresamente.

Y en este sentido, señala el Dictamen, ninguna norma estatutaria impide al Gobierno retirar ni el Proyecto de Ley de Presupuestos ni ningún otro. El Reglamento del Parlamento de Andalucía, sin embargo, sí regula esta cuestión, señalando (artículo 121) que el Consejo de Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara siempre que no se hubiera iniciado el debate final en el Pleno. Por su parte, el artículo 124.1 del mismo Reglamento, señala que en el estudio y aprobación de los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Andalucía se aplicará el procedimiento legislativo común salvo lo dispuesto en la presente Sección. En ésta no aparece regulación alguna relativa a la retirada del Proyecto de Ley del Presupuesto. Por tanto, expresa el Dictamen, es de aplicación el citado artículo 121, y en consecuencia, el Consejo de Gobierno está legítimamente autorizado para retirar los Presupuestos.

Finalmente, señala el Dictamen que cualquier otra interpretación que concluya la imposibilidad de retirar el Proyecto de Ley del Presupuestos, una vez presentado, en base a la consideración de la Ley de Presupuestos como distinta a todas las demás, olvida que el Tribunal Constitucional, desde su primera sentencia en que abordó el tema, dio por sentado que se estaba en presencia de una verdadera ley como las demás¹⁷, considerando también superada la «vexata quaestio» de su carácter formal o material de ley, y por ende, cualquier especificidad de la misma, más allá de la singularidad que supone constituir la expresión de una función específica estatutariamente definida, como «aprobar los Presupuestos» (artículo. 30.4 del Estatuto).

16. SSTC: 27/1981, de 20 de julio, fundamento jurídico 2º; 65/1987, de 21 de mayo, fundamento jurídico 3º; 126/1987 de 16 de julio, fundamento jurídico 5º; 65/1990, de 5 de abril, fundamento jurídico 3º; 76/92, de 14 de mayo, fundamento jurídico 4º; 116/1994, de 18 de abril fundamento jurídico 8º; 178/1994 de 16 de junio, fundamento jurídico 5º; y 195/94, de 28 de junio, fundamento jurídico 2º.
17. SSTC: 27/1981, de 20 de junio, fundamento jurídico 2º; 76/92, de 14 de mayo, fundamento jurídico 4º.

3. CONSIDERACIONES CRITICAS

Nuestra posición respecto a esta cuestión están en la línea los planteamientos sostenidos por JIMENEZ DE PARGA, LASARTE ALVAREZ y, esencialmente, el Dictamen de los Servicios Jurídicos del Parlamento. Los argumentos que desarrolla el Dictamen son acertados en nuestra opinión, y ponen de manifiesto que de acuerdo con la regulación positiva existente, el Consejo de Gobierno sí puede retirar el Proyecto de Presupuestos antes de su debate final en Pleno.

El problema de fondo que se plantea en esta controversia es el límite de actuación del poder Ejecutivo en el ámbito presupuestario; un problema que debe ser contemplado desde dos perspectivas o niveles diferentes. En un primer nivel estaría la regulación positiva existente en relación a este aspecto concreto; es decir, lo que viene establecido por la legalidad vigente respecto a la retirada de un proyecto de ley, y más concretamente, lo establecido cuando este proyecto de ley es el de Presupuestos de la Comunidad Autónoma. En cambio, en un segundo nivel lo que se cuestiona es si en base a una interpretación global de la institución presupuestaria, a la luz, fundamentalmente, del texto constitucional y los antecedentes históricos que la rodean, puede rechazarse el contenido preciso de la legislación positiva, en el caso de que ésta permita la retirada.

En primer lugar, vamos, por tanto, a analizar la regulación existente respecto a esta cuestión, en la que caben cuatro posibilidades: a) la legalidad vigente rechaza expresamente la retirada del Proyecto de Ley de Presupuestos; b) la legalidad vigente permite de forma expresa la posibilidad de retirada de este Proyecto de Ley; c) no existe regulación específica en torno a esta cuestión, aunque de la normativa existente es posible deducir cual es el límite de actuación del Consejo de Gobierno; d) no existe regulación alguna al respecto.

Por otro lado, las normas aplicables serían la Constitución, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, la Ley General de la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía y, finalmente, el Reglamento del Parlamento de Andalucía.

Pues bien, ni en la Constitución ni en el Estatuto de Autonomía para Andalucía se contempla si el Gobierno puede retirar el Proyecto de Presupuestos una vez presentado. Esto es del todo lógico, por cuanto unas

normas de esta naturaleza no suelen disciplinar con tanto detalle los distintos aspectos de una materia, en esta caso la presupuestaria.

En cuanto a la Constitución (y dejando a un lado la importante controversia suscitada por la STC 116/1994, en relación a la directa aplicación del texto constitucional en las instituciones autonómicas, así como el voto particular que formula RODRIGUEZ BEREIJO¹⁸) nada se dice sobre

18. La STC 116/1994, de 18 de abril, es dictada a raíz de las cuestiones de inconstitucionalidad 804/1987, 171/1989, 2603/1989, 428/1991, 840/1991, 1389/1991, 1877/1991, 189/1992 193/1992 y 194/1992, planteadas por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, en relación al artículo 46.1 de la Ley de Presupuestos de esta Comunidad Autónoma para 1985, de 29 de diciembre de 1984.

En su fundamento jurídico 5º la STC defiende que la limitación establecida en el artículo 134.7 sólo es predicable en relación a los Presupuestos del Estado. «Un análisis sistemático de los distintos apartados del mencionado precepto constitucional revela claramente que lo que en él se consagra son diversos requisitos procesales y materiales relativos a la Ley de Presupuestos Generales del Estado». Para el Tribunal de su dicción literal se desprende, pues, con toda claridad que las reglas contenidas en el artículo 134 tienen como objeto directo la regulación de una institución estatal, en concreto de una fuente normativa del Estado, entendido este último en sentido estricto, es decir, como sinónimo de organización central o general del Estado. Además, el Tribunal Constitucional recuerda que «de los preceptos constitucionales que regulan instituciones del Estado no puede inferirse, sin más, reglas y principios de aplicación, por vía analógica, a las instituciones autonómicas homólogas».

Por tanto la regulación aplicable a las instituciones autonómicas, en este caso a sus fuentes normativas, «es la contenida únicamente en sus respectivos Estatutos de Autonomía, en las leyes estatales, que dentro del marco constitucional se hubiesen dictado y, por supuesto, en las reglas y principios constitucionales aplicable a todos los poderes públicos que conforman el Estado entendido en sentido amplio y, evidentemente, en las reglas y principios constitucionales específicamente dirigidos a las Comunidades Autónomas».

El problema se reconduce a los «principios generales comunes capaz de garantizar la homogeneidad básica que permita configurar el régimen jurídico de la ordenación de los tributos» asegurando su unidad que es «exigencia indeclinable de la igualdad de los españoles». Para el Tribunal Constitucional estos principios son los «consagrados en los preceptos constitucionales, estatutarios y legales aplicables a cada una de las Comunidades Autónomas», sin ser aplicables «los preceptos que regulen exclusivamente instituciones del Estado».

De los votos particulares destaca el de **RODRIGUEZ BEREIJO**; su planteamiento es sensiblemente diferente. Para este autor «aunque sea el Estado y su Ley de Presupuestos Generales su primer y principal destinatario, dada la preeminencia que la Constitución le reserva en la ordenación del sistema tributario(...)no resulta en modo alguno incompatible, antes al contrario, viene exigida por su propia lógica, también respecto del ejercicio por las Comunidades Autónomas de su potestad legislativa». Esta formulación, «más allá de su específica referencia a una institución del Estado, se proyecta como principio general o común aplicable también a las Comunidades Autónomas». **RODRIGUEZ BEREIJO** entiende que en el artículo 134.7 hay «algo más que trans-

esta posibilidad de retirada. Respecto al Estatuto de Autonomía se omite cualquier referencia a esta cuestión, ya que exclusivamente señala que «corresponde al Consejo de Gobierno la elaboración y aplicación del Presupuesto de la Comunidad Autónoma y al Parlamento su examen enmienda y aprobación»¹⁹.

De este modo, será preciso un análisis del resto de las normas que pudiesen ser aplicables en esta problemática, a fin de fijar cual es el límite de actuación del Consejo de Gobierno. Estas normas son la Ley de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía y el Reglamento del Parlamento de Andalucía.

En relación a la primera de estas Leyes, su Título II está dedicado en su integridad a la materia presupuestaria (artículos 30 al 61), y en el mismo no existe ninguna referencia a la posibilidad de retirada del proyecto de Presupuestos. De esta forma, queda como única norma en la que pueda ser contemplada la regulación de esta cuestión el Reglamento del Parlamento de Andalucía.

Así, en el momento en que fue retirado el Proyecto de Presupuestos, estaba vigente el texto aprobado por el Pleno del Parlamento el 24 de abril de 1991. Pues bien, el artículo 121, contenido en la Sección 3ª (De la retirada de proyectos y proposiciones de ley) del Capítulo II (Del procedimiento legislativo común) del Título V (Del procedimiento legislativo), establece que «el Consejo de Gobierno podrá retirar un proyecto de ley

ciende a la concreta regulación de una institución del Estado». Nuestro texto constitucional, al incorporar los principios y reglas presupuestarias, trata de «fijar, para garantía de los ciudadanos y límite al ejercicio del poder financiero, los perfiles de una institución basilar de toda organización política que cumple análoga función cualquiera que sea el ámbito». De este modo, y sin ánimo de entrar en esta ardua controversia, el principio de anualidad presupuestaria no se contempla de forma expresa en el Estatuto de Autonomía; sí, aunque no tan claramente como en la Constitución (artículo 134.2), en la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía (artículo 31). Pues bien, tomando como punto de referencia el planteamiento sostenido por la STC 116/1994, no estaría tan claro que hubiese una obligación por parte del Gobierno de presentar anualmente los Presupuestos, salvo lo establecido, y reiterando que su redacción está lejos de ser clara, en la Ley que regula la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, norma que, por otro lado, puede ser modificada con la sola voluntad del Parlamento de Andalucía.

19. El artículo 27.3, por su parte, establece que «corresponde en todo caso al Pleno la aprobación de los Presupuestos de la Comunidad»; mientras que el artículo 30.4, como señalaba el Dictamen de los Servicios Jurídicos del Parlamento, indica que «corresponde al parlamento de Andalucía (...) la aprobación de los Presupuestos.

en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara siempre que no se hubiere iniciado el debate final en el pleno».

Quiere decir ello, que existe una regulación positiva que aborda directamente la cuestión, permitiendo, en principio, que el Consejo de Gobierno, antes del debate final en Pleno, pueda retirar el Proyecto de Presupuestos.

Falta saber si en las especialidades del procedimiento legislativo (Capítulo II) se contempla alguna mención en relación a la materia presupuestaria. En este sentido, la Sección 2ª (artículos 124 a 127) recoge las singularidades que presenta la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos; y el artículo 124.1 señala que «en el estudio y aprobación de los Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía se aplicará el procedimiento legislativo común, salvo lo dispuesto en la presente Sección». Al no haber referencia de ningún tipo en relación a la retirada del Proyecto de Presupuestos, debe entenderse que se aplica el artículo 121 del Reglamento.

Por tanto de este análisis pueden extraerse dos conclusiones:

1. No existe ninguna norma que de forma expresa determine si el Consejo de Gobierno puede o no retirar el Proyecto de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2. Una interpretación sistemática del Reglamento del Parlamento de Andalucía, y en concreto de los artículos 121.1 y 124.1, permite afirmar que en diciembre de 1994 no existía obstáculo alguno para que el Consejo de Gobierno, antes del debate final en Pleno, pudiese retirar el Proyecto de Presupuestos.

Junto a esto, no debemos dejar de señalar un acontecimiento que, dado el momento en que tuvo lugar, expresa de forma clara y manifiesta cual es la voluntad mayoritaria de la Cámara andaluza. Nos estamos refiriendo a la Reforma del Reglamento, aprobada en abril de 1995.

Un análisis del Reglamento, una vez reformado, pone de manifiesto que no ha habido alteración alguna en lo que hace referencia a la retirada de los proyectos o proposiciones de ley. Así, el artículo 126.1 repite literalmente el texto del antiguo artículo 121.1: «el Consejo de Gobierno podrá retirar un proyecto de ley en cualquier momento de su tramitación

ante la Cámara siempre que no se hubiere iniciado el debate final en el Pleno». Por su parte, el artículo 129.2 señala que «en el estudio y aprobación de los Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía se seguirá el procedimiento legislativo común, salvo lo dispuesto en la presente Sección». Excepto el cambio de referencia de «los Presupuestos Generales de la Junta de Andalucía se aplicará» (antiguo artículo 124.1), por «Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía se seguirá» (artículo 129.2 del Reglamento ya reformado), el contenido del precepto sigue siendo el mismo.

De esta forma, parece indudable que hay un deseo por parte del Parlamento de Andalucía de mantener en la legalidad vigente la posibilidad de que el Consejo de Gobierno pueda retirar el Proyecto de Presupuestos antes del debate final en Pleno.

Este es, en definitiva, el argumento central que en nuestra opinión debe tenerse en cuenta a la hora de analizar esta problemática, que por otro lado, reitera los planteamientos sostenidos por el Dictamen de los Servicios Jurídicos del Parlamento de Andalucía.

Sin embargo, y como señalábamos al principio de nuestras consideraciones críticas, se ha enjuiciado esta cuestión desde otro nivel, en el que se cuestiona si en base a una interpretación global de la institución presupuestaria, a la luz del texto constitucional y los antecedentes históricos, puede rechazarse el contenido preciso de la legislación positiva.

Ahora bien, en relación a este segundo nivel de análisis debemos hacer dos consideraciones. La primera de ellas es que rechazar o admitir la posibilidad de retirada en base a una comprensión global del fenómeno presupuestario supone desenvolverse en un terreno más abstracto, donde junto a las valiosas y fundamentadas argumentaciones de aquéllos que defienden la imposibilidad de esta retirada, es posible contraponer otros argumentos que podrían justificar la misma. En segundo lugar, si existe un regulación positiva que la permite, no basta con argumentar que es más correcto que el Consejo de Gobierno no pueda proceder a la retirada del Proyecto de Presupuestos, sino que lo que hay que argumentar es que esto supone una forma inadmisibles de proceder.

Quiere decir ello, que habrá que analizar aquellos aspectos fundamentales que conforman la competencia presupuestaria del órgano Legislativo, y determinar si estos se ven afectados de forma inadmisibles ante

una retirada de los Presupuestos; y hacemos de nuevo hincapié en el concepto de inadmisibile, porque lo que se enjuicia no es si es correcta la retirada del Proyecto, sino si esta es admisible o razonable desde un punto de vista Constitucional²⁰.

En este sentido, la STC 65/1987 es muy expresiva sobre el papel que debe jugar el Parlamento: «en el examen, enmienda y aprobación de este núcleo indisponible se cifra la función presupuestaria que a las Cortes atribuye la Constitución».

Debemos preguntarnos si la retirada del Proyecto de Presupuestos vulnera este núcleo indisponible, si afecta de forma inadmisibile a la función presupuestaria de las Cortes de examinar, enmendar y aprobar los Presupuestos.

En lo que hace referencia a la aprobación, no parece que esta retirada incida en forma alguna sobre esta función del órgano Legislativo. Lo cual no quiere decir que no se presenten situaciones que cuestionen esta función de las Cortes Generales de aprobar el Presupuesto. Así, en un futuro inmediato es más que posible, según las noticias aparecidas en prensa y televisión últimamente, que un Decreto-ley anticipe aspectos del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1996, ante la imposibilidad de que estos puedan ser aprobados. En este caso, sí se suscitan dudas sobre la desvirtuación de la competencia que tienen las Cortes en relación a la aprobación de los Presupuestos, no sólo por las singularidades de la materia presupuestaria sino por las exigencias constitucionales existentes en torno al Decreto-ley²¹.

20. En relación al concepto de razonabilidad, vid. CARRASCO PERERA, «El juicio de razonabilidad en la justicia constitucional», REDC, año 4, número 11, mayo-agosto, 1984, págs. 47 y ss.
21. En relación a la posibilidad de una anticipación del contenido de ciertos aspectos del Proyecto de Presupuesto mediante Decreto-ley SAINZ DE BUJANDA se muestra en contra, «Lecciones de Derecho Financiero», 7ª edición, Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Sección de publicaciones, págs. 16 y 17; en esta misma línea ESCRIBANO LOPEZ, «Presupuesto de Estado y Constitución», IEF, Madrid 1981; a favor TEJERIZO LOPEZ, salvo en lo que hace referencia a la aprobación del Proyecto de Presupuestos en su conjunto, «Las fuentes del Derecho Financiero a la luz de la Constitución», en «La Constitución Española y las Fuentes del Derecho», Vol. III, IEF, Madrid 1980, pág. 2025. Respecto a la imposibilidad de aprobar el Proyecto de ley de Presupuestos mediante Decreto-ley, además de ESCRIBANO LOPEZ (págs. 251 y 252 de la misma obra citada) y SAINZ DE BUJANDA (pág. 16 de la obra citada) vid. Fernando PEREZ ROYO, teniendo en cuenta que en este caso la opinión es en sede política,

De esta forma, la controversia se centra en el examen y, fundamentalmente, la enmienda del Proyecto de Presupuestos. Para que el Parlamento sea verdaderamente director del poder financiero, señala AMSELEK, hace falta que posea la facultad, no solamente de autorizar los gastos y los ingresos que son proyectados por el Gobierno, sino también de aportar las modificaciones y las enmiendas que considere útiles, al proyecto gubernamental²². Para que el Parlamento sea verdaderamente un ordenador del poder financiero, es preciso que tenga la facultad, no solamente de autorizar o impedir los gastos e ingresos, tal y como son proyectados por el Gobierno, sino incluso de proponer las modificaciones, las enmiendas que considere útiles al proyecto gubernamental, en caso contrario su poder no es más que un poder de registro y de veto²³.

Es en este punto en el que creemos que debe hacerse la siguiente apreciación: ¿se ve esta función competencial de enmienda vulnerada de forma inadmisibile porque el Gobierno opte por retirar el Proyecto de Presupuestos, cuando el contenido de las enmiendas lo hace inasumible a quien lo presenta?.

Si entendemos que esta función competencial debe apreciarse de forma absoluta, probablemente habrá que dar la razón a aquellos autores que defienden la imposibilidad de esta retirada.

En cambio, si consideramos que en el contexto actual, que trataremos de exponer a continuación brevemente, es razonable apreciar con

Convalidación del Decreto-ley 24/1982, Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno, 27 de enero de 1983, número 10, págs. 391 y 392; DE LA HUCHA CELADOR, «Constitución, planificación y Ley de Presupuestos», REDF, número 46, abril-junio, 1985; En el mismo sentido, ALIAGA AGULLO, «Ley de Presupuestos y reforma Tributaria: análisis de una larga experiencia (1979-1994)», REDF, número 81, enero-marzo, 1994, pág. 121; PALAO TABOADA, «Derecho Financiero... Ob. cit. pág. 79; SALAS HERNANDEZ, «Los Decretos-leyes en la Constitución Española de 1978», en «La Constitución Española y las Fuentes del Derecho», vol. III, IEF, Madrid 1980 1837 y 1838; SANTOLAYA MACHETTI, «Régimen constitucional de los Decretos-leyes», Tecnos, Madrid, 1988, págs. 153, 154 y 155; RECODER DE CASSO, «El nuevo sistema constitucional de fuentes del Derecho y su repercusión en el ámbito financiero», HPE, número 59, 1979, pág. 84. A favor de la utilización del Decreto-ley en casos extremos, RODRIGUEZ BEREJO, Ob. cit. pág. 229; desde otra perspectiva, BAYONA DE PEROGORDO defiende la utilización del Decreto-ley en materia de gasto público, en base a la concepción funcional de este instituto, «El Derecho de los Gastos públicos», IEF, Madrid, 1991, págs. 140 y 141.

22. «Le Budget de l'État sous la V^e République», Librairie Générales de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1967, pág. 23

ciertas dosis de flexibilidad esta función, creemos que no es rechazable esta opción de retirada del Proyecto de Presupuestos.

El Proyecto de Ley de Presupuestos es una manifestación expresa del programa de gobierno. Recoge con precisión las líneas maestras de actuación del Poder que tiene asumida la función de gobernar, el Ejecutivo. Por ello, la elaboración de los mismos es para el Gobierno una cuestión de especial importancia. Junto a esto, hemos de tener en cuenta, que la elaboración de los Presupuestos supone la integración sistemática de las dotaciones de gastos de los distintos servicios que componen las diversas Administraciones. De este modo, la formación de este Proyecto de Ley es, entre otras cosas, una tarea compleja, que requiere un conocimiento profundo en la determinación de las dotaciones de gastos, tanto corrientes como de capital. Es lógico, ante esta realidad, que sea el Gobierno el encargado de elaborarlo. Es más, solamente el Gobierno tiene los medios necesarios para hacerlo; sólo él, resalta MENENDEZ MORENO, puede conocer o interpretar correctamente los complejos datos y aspectos a los que aparece vinculado necesariamente el Proyecto de Ley de Presupuestos²⁴.

En cambio, el Parlamento no puede elaborar los Presupuestos, y esta afirmación no es sólo por el mandato preciso contenido en el texto constitucional (artículo 134) o estatutario (artículo 63), sino porque el Parlamento no está concebido para esa función; y si en algún momento ha podido desarrollarla, desde luego no es precisamente éste, porque la complejidad de esta figura en la actualidad, así como los medios materiales y humanos que requiere su elaboración, lo hacen verdaderamente inabarcable en relación a los medios con los que cuenta cualquier órgano encargado de legislar.

Sin embargo, ello no supone menospreciar el papel del órgano legislativo, porque éste sigue teniendo la llave que permite que la Ley de Presupuestos entre en vigor; y esta llave implica que una mayoría parlamentaria se haya puesto de acuerdo para aprobarlo, y lo que es más importante, que una mayoría parlamentaria se haya puesto de acuerdo para introducir distintas enmiendas.

23. Ob. cit. pág. 194.

24. «La configuración constitucional de las Leyes de Presupuestos Generales del Estado», Ed. Lex Nova, Valladolid, 1988, pág. 29.

Por todo ello, parece bastante razonable el hecho de que el Gobierno, por el contenido de las enmiendas introducidas, entienda que en un momento dado es mejor retirar el Proyecto de Presupuesto, porque éste ya no puede ser asumido.

Esta realidad, creemos, no desdibuja el papel que juega el Parlamento. El Proyecto de ley, si el Gobierno quiere que sea aprobado necesita el consentimiento del Legislativo, con la inclusión de las enmiendas que se estimen oportunas. Los Presupuestos no se aprueban si el Parlamento no quiere. Este, por tanto, tiene la última y decisiva palabra: que el Proyecto de Ley de Presupuestos no sea un simple Proyecto y sí una Ley.

Junto a las razones que hemos expuesto, nos permitimos hacer un reflexión que de alguna forma reafirman los planteamientos que hemos defendido. La disciplina financiera presenta una serie de características que la hacen singular en relación al conjunto global del ordenamiento jurídico²⁵. Una de estas características es su elevada sensibilidad a las modificaciones políticas, sociales y económicas.

Por ello, no es extraño que figuras, como por ejemplo pueda ser la presupuestaria, presenten una importante evolución en lo que hace referencia a su regulación, ya que son un reflejo de los cambios que se han producido en la realidad sobre la que operan. De este modo, poco tienen que ver las necesidades de financiación de un modelo de Estado como el existente en el siglo XIX, o buena parte de siglo XX, con un modelo de Estado como el actual, definido por mandato constitucional, en nuestro caso, como social y democrático de Derecho.

Esta realidad cambiante debe de algún modo incidir en la propia interpretación que hagamos de la regulación constitucional, o estatutaria en este caso, del instituto presupuestario. Esta necesidad de adecuar la interpretación a la realidad actual, a «la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas» las normas, como señala el artículo 3.1 del Código Civil, no es extraña en el ámbito financiero. Pensemos, por ejemplo, en el instituto de la reserva de ley cuya consideración actual nadie pone en

25. En relación a las singularidades que presenta la materia presupuestaria y la justificación de un tratamiento específico por la Constitución, vid. MARTINEZ LAGO, «Manual de Derecho Presupuestario», Colex, Madrid, 1992, pág. 73; MENENDEZ MORENO, Ob. cit. pág. 11; RODRIGUEZ BEREIJO, Ob. cit. págs. 165 y ss; RECODER DE CASSO, «El debate parlamentario de los Presupuestos Generales del Estado», REDF, octubre-diciembre, 1979, pág 613.

duda que sea de carácter relativo²⁶, por otro lado confirmada por abundante jurisprudencia constitucional²⁷. Pues bien, también aquí se plantea un problema de relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo; y sin ser alterada su esencial función, la preeminencia del Legislativo en la re-

26. Vid. sobre esta cuestión, entre otros autores a Fernando PEREZ ROYO, «Fundamento y ámbito de la reserva de ley en materia tributaria», HPE, número 14, 1972, pág. 207 y ss; de este mismo autor «Relaciones entre normas primarias y secundarias en Derecho Tributario», en «La Constitución Española y las Fuentes del Derecho», vol. III IEF, Madrid, 1979, pág. 1655, y «Las fuentes del Derecho Tributario en el nuevo ordenamiento constitucional» en «Hacienda y Constitución», IEF, Madrid, 1979, págs. 20 y 21; LOZANO SERRANO, «Las fuentes del Derecho Tributario en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional» RAP, número 99, septiembre-diciembre, 1982, pág. 122; SAINZ DE BUJANDA, «Las fuentes del Derecho Tributario en el ordenamiento español», Hacienda y Derecho», vol. VI, IEP, Madrid, 1973, pág. 167; de este mismo autor vid. «Lecciones de Derecho Financiero», Ob. cit. pág. 98; CHECA GONZALEZ, «El principio de reserva de ley en materia tributaria», Estudios de Derecho y Hacienda, vol. II, Homenaje a Cesar Albiñana García-Quintana, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid, 1987, pág. 796; GARCIA AÑOVEROS, «Las fuentes del Derecho Tributario en la Ley General Tributaria», RDFHP, número 54, 1964, págs. 325 y 326; FERREIRO LAPATZA, «Las fuentes del Derecho Financiero en la Constitución Española», en «La Constitución Española y las Fuentes del Derecho», vol. II IEF, Madrid, 1979, pág. 915; GONZALEZ GARCIA, «Principio de legalidad tributaria en la Constitución Española de 1978», en «La Constitución Española y las Fuentes del Derecho», vol. II, IEF, Madrid, 1979, págs. 971 y s; SIMON ACOSTA, «El Derecho Financiero y la Ciencia Jurídica», Publicaciones del Real Colegio de España, 1985, pág. 203, nota 303; TEJERIZO LOPEZ, «Competencias del Tribunal Constitucional en materia tributaria», en «El Tribunal Constitucional», vol. III, IEF, Madrid, 1981, pág. 2641; Sobre el carácter relativo de la reserva de ley vid., igualmente, MARTÍN QUERALT, «La ordenación constitucional del Decreto-ley en materia tributaria», REDF, número 24, 1979, pág. 560; LASARTE ALVAREZ, «El principio de legalidad en el Proyecto de Constitución de 1978», en «Hacienda y Constitución», IEF, Madrid, 1979 págs. 139 y 140, y «Sistema Tributario actual y situación financiera del sector público», Discurso de ingreso en la Real Academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia, págs. 57 y ss; ESEVERRI MARTINEZ, «Inconstitucionalidad del artículo 13.1 de la Ley de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales», Impuestos número 2, año 4, febrero, 1988, pág. 76; BAYONA DE PEROGORDO y SOLER ROCH, «Derecho Financiero», 2ª edición, edita Librería Compás, Alicante, 1989, págs. 206 y 207; ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA, «Comentario al artículo 31 de la Constitución», en «Constitución Española de 1978», Tomo III, Comentario a las Leyes Políticas, Edersa, Madrid 1985, pág. 349; y del propio Fernando PEREZ ROYO, «La contribución de la Corte Costituzionale italiana a la doctrinas sobre el principio de legalidad en materia tributaria», en «El Tribunal Constitucional», vol. III, IEF, Madrid 1981, págs. 2178 y ss; FALCON Y TELLA, «La ley como fuente del ordenamiento jurídico», en «Comentario a la Ley General Tributaria y líneas para su reforma», Homenaje a Fernando SAINZ DE BUJANDA, IEF, Madrid 1991, vol. I, págs. 216 y 217, y «La potestad reglamentaria ministerial en materia tributaria», REDF, número 37, enero-marzo, 1983; RODRIGUEZ BEREIJO, «El Sistema tributario en la Constitución (los límites del poder tributario en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional)», REDC, número 36, enero-diciembre, 1991, pág. 28.
27. SSTC 37/1981, de 17 de noviembre, 6/1983, de 4 de febrero, 179/1985, de 19 de diciembre, 19/1987, de 17 de febrero, y 221/1992.

regulación de los aspectos esenciales que configuran el tributo, es indiscutible que en la reserva de ley en materia tributaria se ha manifestado una importante evolución. Más llamativo aún resulta la regulación constitucional del Decreto-ley, con la introducción de límites materiales que interpretados de forma literal hubiesen supuesto la desaparición de la decretación de urgencia en la materia tributaria; en cambio la doctrina tributaria desde un primer momento captó la necesidad de superar, dentro del respeto al texto constitucional, esta estricta regulación²⁸. También aquí se plantea en último término un problema de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, y también aquí ha habido un esfuerzo de interpretación encaminado a lograr una ámbito de aplicación del Decreto-ley razonable.

En estos términos, y teniendo como referencia la realidad presupuestaria actual, parece excesivo prohibir esta posibilidad de retirada. La misma no desvirtúa la función competencial de las Cortes Generales, o en su caso del Parlamento de Andalucía, de enmendar el Proyecto de Ley de Presupuestos. Es razonable que el Gobierno tenga la posibilidad de retirar el Presupuesto, cuando estime que las enmiendas parciales han alterado sustancialmente el Proyecto que han presentado. Si el Presupuesto

28. Vid. sobre la problemática general del Decreto-ley en materia tributaria, y el esfuerzo de la doctrina tributaria en la búsqueda de una interpretación que permita un uso razonable del Decreto-ley Fernando PEREZ ROYO, «Principio de legalidad, deber de contribuir y Decretos-leyes en materia tributaria», REDC, año 5, número 13, enero-abril, 1985; también de este autor, aunque con un planteamiento algo distinto, «Las fuentes del Derecho tributario en el nuevo ordenamiento constitucional» Ob. cit. Igualmente, vid. entre otros autores que han abordado el tema ARIAS ABELLAN, «El Decreto-Ley en materia tributaria: notas a una sentencia del Tribunal Constitucional», REDF, número 41, enero-marzo 1984; BAYONA DE PEROGORDO y SOLER ROCH, «Temas de Derecho Presupuestario», edita Librería Compás, Alicante 1990, pág. 186; CASADO OLLERO, FALCON Y TELLA, LOZANO SERRANO y SIMON ACOSTA, «Cuestiones tributarias prácticas», 2ª edición, Ed. La Ley, Madrid 1990, pág. 20 y ss; CAZORLA PRIETO, «En torno al Decreto-ley en materia tributaria», RAP número 100-102, Vol. I, enero-diciembre, 1983; FALCON Y TELLA, «El Decreto-Ley en materia Tributaria», REDC, año 4, número 10, enero-abril, 1984; DE LA HUCHA CELADOR, «Comentarios a la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de febrero de 1983», REDF, número 39, 1983; LASARTE ALVAREZ, «El principio de legalidad en el Proyecto de Constitución de 1978», Ob. cit. págs. 134 y ss; LASARTE ALVAREZ, RAMIREZ GOMEZ Y AGUALLO AVILES, «Jurisprudencia del Tribunal Constitucional en materia financiera y tributaria», Ed. Tecnos, Madrid 1990, pág. 32 y ss; LOZANO SERRANO, «Las fuentes del Derecho en la doctrina y en la jurisprudencia constitucional», RAP número 99, septiembre-diciembre, 1982; MARTIN QUERALT, «La ordenación constitucional del Decreto-Ley en materia tributaria», REDF, número 24, 1979; PALAO TABOADA, «La disminución retroactiva de la bonificaciones fiscales y los Decretos-leyes en materia tributaria», Crónica Tributaria, número 43; PEREZ DE AYALA PELAYO, «Temas de Derecho Financiero», Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Derecho, Sección de Publicaciones, Madrid 1988, págs. 65 y ss; TEJERIZO LOPEZ, Ob. cit. pág. 2025.

es un acto compartido, no cabe duda que dentro de este concepto cabe la opción de retirada y este acto, en ningún caso, supone un hurto a las competencias del Parlamento.

Estimamos, en definitiva, que el entendimiento que ha hecho nuestro Tribunal Constitucional de la institución presupuestaria no excluye la posibilidad de retirar los Presupuestos, ya sea a nivel de Estado o de Comunidad Autónoma, si estos no son asumibles por el Gobierno central o autonómico, que es quien los ha elaborado, y quien tiene que desarrollarlos y ejecutarlos.

4. CONCLUSIONES

1. En primer lugar, de acuerdo con la regulación positiva existente, contenida en el Reglamento del Parlamento de Andalucía, no había impedimento alguno para la retirada del Proyecto de Presupuestos de la Comunidad Autónoma de Andalucía para 1995, por parte del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía. Además, en la Reforma de este Reglamento, realizada inmediatamente después de producirse esta controversia, no se introdujo modificación alguna en relación a esta cuestión, por lo que es evidente que la voluntad de la Cámara es permitir, en un momento dado, que el Consejo de Gobierno recurra a esta posibilidad de retirada.

2. En la medida en que la controversia se centre en un nivel diferente, relativo a una comprensión global del instituto presupuestario, si bien es posible desarrollar argumentos correctamente fundamentados que nieguen esta posibilidad de retirada, como así ha ocurrido en la práctica, también lo es en sentido contrario, es decir, construir argumentaciones a favor de esta posibilidad de retirada en base a una comprensión global de este instituto y los pronunciamientos de la jurisprudencia constitucional.

En cualquier caso, no debemos olvidar que la legalidad vigente es la que es, y aunque es razonable que esta pueda ser criticada, difícilmente pueden encontrarse argumentos de suficiente peso para considerarla inadmisibles, desde el punto de vista constitucional y, esencialmente, desde el punto de vista del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

