

Los conceptos económicos en la Constitución: El sector público estatal

CESAR ALBIÑANA GARCIA-QUINTANA

I

Las leyes españolas de los últimos años están ofreciendo defectos de técnica legislativa en más ocasiones de las que podrían dispensarse con ánimo liberal. Es corriente que los preceptos de las leyes se redacten con su correlativa explicación o fundamentación en clara promiscuidad, y así resulta erosionado su carácter imperativo o dispositivo. También es frecuente regular materias que escapan a las «relaciones entre los hombres», como razona el profesor Guasp al definir el Derecho (1). Asimismo, se ha generalizado la incorporación de términos o conceptos económicos a los textos legislativos, a pesar de que no cuentan con el apoyo del lenguaje usual, ni todavía, en la mayoría de las voces o expresiones empleadas, están de acuerdo los tratadistas sobre su significado o alcance.

Sobre el primer defecto de los enumerados importa anotar que no sólo los preceptos son mezcla de motivos y de mandatos, sino que incluso se está prescindiendo de las exposiciones de motivos en las leyes recientes, cuando no están en radical divergencia las partes expositiva y dispositiva de la misma ley (2). No es de esta oportunidad destacar el valor y la función de la exposición de motivos de las leyes a la hora de su desarrollo y

(1) *Derecho*, Madrid, 1971.

(2) Por ejemplo, la Ley General Presupuestaria (de 4 de enero de 1977). V. en esta *Revista*, núm. 77, mi artículo: «La Ley General Presupuestaria: un juicio global», apartado 4.

de su aplicación (3). En efecto, si la ley sigue siendo «la fuente de conocimiento más importante para el jurista de los tiempos modernos», como afirma K. Engisch (4), es evidente que en las exposiciones de motivos de las leyes —en cuanto no sean apresurado remedo de su articulado— están presentes tanto la realidad social que contemplan, como los criterios de justicia que las presiden. Aún más, si la ley constituye un mensaje cultural por el que se divulgan normas de comportamiento racional e impregnado de justicia, ha de aspirarse a que su texto sea pedagógico y, desde luego, comprensible para sus destinatarios, que no son, precisamente, quienes las reglamentan, las aplican o de otro modo las administran, ni mucho menos son sus autores o redactores. Explicar y razonar el sentido y el objetivo de la ley debe ser obligación primaria del legislador. Transmitir y precisar la incidencia y los efectos de las disposiciones contenidas en la ley debe ser, asimismo, requisito literario mínimo que esté en consonancia con la instrucción de quienes vengán obligados a observarlas o cumplirlas. Nada más sobre este aspecto de la elaboración de las leyes, pues no me ocupo de él en esta aportación.

Otro defecto de los antes enunciados es pretender que los preceptos legales regulen lo que no es posible regular. Son muchas las materias que en las modernas sociedades evolucionadas se sitúan fuera del marco jurídico sobre el que operan —o pueden operar— las leyes. El intervencionismo del Estado —por otra parte, ineludible en comunidades políticas con escasa sensibilidad ante lo social o la solidaridad— ha de enfrentarse con situaciones, y con conductas que no pueden ser rectificadas, corregidas o encauzadas con disposiciones «jurídicas», al menos en un orden político que sitúe los *derechos* individuales en plano superior al de los *intereses* colectivos y demás bienes de naturaleza transpersonal. Los derechos de la persona, incluso en la esfera económica, no tienen más límite que los derechos de las demás personas, cuando el régimen político se asienta en la libertad individual (5). En estos supuestos no son ni pueden ser dispositivas las leyes. Han de ser leyes de mera recomendación, más o menos persua-

(3) V. la obra de M.^a CAROLINA ROVIRA que menciono —cita 16— en mi reseñada colaboración en esta *Revista de Economía Política*.

(4) Cita que recojo en la obra *Ley y Derecho (interpretación e integración de la ley)*, de JOSÉ M.^a RODRÍGUEZ PANTAGUA, Ed. Tecnos, Madrid, 1976, página 89.

(5) En las organizaciones políticas que someten —en mayor o menor medida— los derechos individuales a las exigencias de la economía nacional, de la producción o de bienes que se declaran de orden superior, otras son las opciones legales en función de la fuerza compulsiva con que se puede dotar a las disposiciones dictadas.

sivas y como tales imperfectas, pues carecen de coacción y de sanción. No tienen más fuerza que la de obligar en conciencia. No constituyen siquiera Derecho positivo, aunque su vestidura sea la misma de las leyes con «vis coactiva». La función de tales leyes es programática y, por tanto, no pueden ser invocadas para que produzcan plenos efectos «jurídicos». Por todo ello sería preferible que con las leyes vinculantes o imperativas no convivieran otras «leyes» que señalan objetivos y predicen comportamientos. Para tales casos es aconsejable servirse de otros vehículos típicamente suasorios (con «vis directiva») o de instrumentos de naturaleza contractual. Me refiero en segundo lugar a los que se agrupan bajo la rúbrica de «economía concertada» y en los que tan decisivo papel juegan los impuestos (con sus exenciones y bonificaciones) y los gastos (con sus subvenciones y demás transferencias), aunque me declare partidario —desde 1953— de estos últimos y contrario a la utilización de las exenciones y bonificaciones tributarias al servicio de la política económica, por lo que padece la justicia sin una cabal representación de la ayuda que suponen para los intereses generales o públicos (6).

He de ocuparme ahora, aunque muy superficialmente, del defecto antes mencionado en tercer lugar: el empleo de expresiones propias de la nomenclatura económica sin hilo conductor alguno con la terminología jurídica. Este defecto alcanza o afecta a la propia vigencia efectiva de la ley y, desde luego, a la certeza del Derecho. Una ley redactada utilizando términos (en esta oportunidad: económicos) cuya significación técnica es opinable o discutible y cuya acepción es desconocida para la mayoría de quienes han de aplicarla o han de cumplirla, será fuente de importantes conflictos en su interpretación, hasta que la jurisprudencia acuñe, en versión jurídica, su sentido o su significación. Sabido es que uno de los requisitos «externos o de perfección formal», como enseña el profesor Federico de Castro y Bravo (7), es la «elección del aparato conceptual (...) y del lenguaje; entre lo que se ha llamado Derecho popular y Derecho de los juristas», y que descalifica el empleo de términos técnicos y no jurídicos, poseídos por pocos y discutidos por los propios especialistas o expertos. Acaso se me diga, en justificación de su uso por el legislador, que basta su incorporación a la ley para que se transformen en «jurídicos» por esa virtud taumatúrgica de la ley que convierte en Derecho cuanto

(6) Vid. «El Presupuesto de gastos fiscales», en la rev. *Presupuesto y Gasto Público*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1979, núm. 1.

(7) *Derecho civil de España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1953, I, pág. 549.

toca o ahorma. Pero entiendo que el Derecho es algo más que la ley y la ley carece de poder y de hechizo para transformar en jurídica la materia que no es jurídica. Distinto sería, como vengo sosteniendo (8), que a la mención de actos, negocios o conceptos jurídicos se agregara la «descripción» del fenómeno económico común que se aloja en la relación de términos jurídicos en cada caso utilizados. Tampoco se piense que la presencia de un vocablo estrictamente económico —y, por tanto, sin fronteras definidas— en un texto legal va a permitir traer a colación la doctrina de los «conceptos jurídicos indeterminados» (9), pues no se trata de la referencia a una realidad que no admite determinación previa y precisa, sino del empleo de palabras sin sentido propio por no estar totalmente elaborado su concepto o por ser objeto de elaboraciones distintas. Nada más, ya que he de volver sobre este tema más adelante.

* * *

Las apuntadas corrientes en la redacción de las leyes y de muchas disposiciones reglamentarias tienen que responder a causas que a continuación intento anotar.

Una de ellas puede ser la llegada de economistas a los puestos de los poderes públicos en nuestro país. Así como hasta época relativamente reciente —en torno a los años de la década de 1960— «los resortes oficiales de poder han permanecido (...) generalmente en manos de abogados y militares» (10), la creación del Cuerpo de Economistas del Estado y la elaboración de los Planes de Desarrollo Económico y Social, aparte de la entrada en la sociedad española de las promociones de las Facultades de Ciencias Económicas (Economía general y Economía de empresa), han

(8) Así, en «El Derecho privado en el ordenamiento tributario español», estudio publicado en la obra de MIGUEL ALFONSO LLAMAS LABELLA: *Ensayos sobre Jurisprudencia Tributaria*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1973, páginas XI-XLVIII.

(9) Un resumen claro y preciso en las págs. 271 y sigs. del vol. I del *Curso de Derecho Administrativo*, de los profesores EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA y TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, Ed. Civitas, S. A., Madrid, 1975. V., asimismo, la monografía: *Conceptos jurídicos; interpretación y discrecionalidad administrativa*, de FERNANDO SAJNZ MORENO, Ed. Civitas, S. A., Madrid, 1976, 364 págs.

(10) Así se expresa DIEGO MATEO DEL PERAL en el tomo I de la obra *La Banca española en la Restauración*, Servicio de Estudios del Banco de España, página 31; de modo análogo, en las págs. 59-60, refiriéndose a los ministros de Hacienda y aludiendo a «un monopolio del puesto por parte de los profesionales del Derecho». También MIGUEL BELTRÁN: *La élite burocrática española*, Fundación Juan March/Editorial Ariel, Eslplugues de Llobregat (Barcelona), 1977, págs. 89 y sigs.

tomado el relevo en los gabinetes de elaboración de disposiciones y en los órganos de decisión legislativa.

Sin embargo, y soy consciente de que escribo para una revista de ciencia económica, la técnica —entiéndase bien— legislativa debe ser obra de juristas (11). La redacción de las leyes no sólo requiere una formación cultural y una concepción clara de la Justicia, sino una *técnica* que ordinariamente es patrimonio del experto en Derecho. Elaborar las leyes sin preocupaciones en orden a la entrada en vigor, a la prescripción de los derechos y de las acciones, a las cláusulas derogatorias, a la coherencia interna de las disposiciones, al encaje en el ordenamiento o bloque jurídico respectivo, a la sistemática que sirve de apoyo al intérprete, a la uniformidad terminológica que cierre el paso a interpretaciones contradictorias, etcétera, no es práctica recomendable, cualquiera que sea la materia a disciplinar. Ahora bien, lo que no puede el jurista que participa en la confección de las leyes es alterar o desviar la opción política que presida o rija el sentido de la norma jurídica bajo pretexto alguno. Tendrá que empapar de justicia la decisión del legislador y velar por la coherencia técnica de la disposición a redactar, pero sin que su «técnica» ni su personal concepción de la finalidad de la norma jurídica puedan llegar a suplantarse la propia voluntad legislativa. Y menos tolerable es tal manipulación cuando responde a posturas negativas frente al cambio social, según a continuación se indica con obligada brevedad.

Los cambios ideológicos en la sociedad moderna se suceden a ritmo ciertamente vertiginoso, aunque en muchos aspectos sean meros resultantes de comportamientos atentos a la moda y de espaldas a criterios de razón. La renovada conciencia social de nuestros días plantea con urgencia modificaciones de índole estructural que alcanza a toda clase de instituciones y desde luego al ordenamiento jurídico vigente. Ante el cambio social no hay otra alternativa que el cambio jurídico. El cambio jurídico tendrá escasa dimensión en los cuerpos legales que estén contruidos con preceptos que sean auténticos principios de Justicia —así se predica de nuestro Código Civil en la mayoría de sus instituciones—, pues ellos no necesitan ser adaptados a las modificaciones de los comportamientos humanos ni a la evolución de los esquemas que rijan la vida en común. Pero si el ordenamiento legal es mera suma de disposiciones que fueron dictadas para rea-

(11) Escribe el prof. DE CASTRO en su cit. ob., pág. 546: «La profesión de jurista conviene a los hombres que sienten la vida de la nación como una comunidad, cuya organización hay que servir en servicio de España. Su oficio es la búsqueda de la verdad, y su finalidad, la realización de la Justicia.»

lidades concretas y temporales, entiendo que no sólo debe cambiar el ordenamiento jurídico-positivo, sino que debe propiciar el cambio social, siempre que este último no implique la quiebra de postulados inalienables para el género humano. Pues bien, los expertos en leyes no suelen cooperar al cambio legal por la descapitalización que para ellos supone toda reforma y también, por qué no decirlo, porque sus hábitos mentales y, en muchos casos, sus vinculaciones profesionales les inducen a oponerse a las mutaciones legislativas. Naturalmente, en épocas de cambio social que afecta a las estructuras económicas y que se enfrenta con los grupos de poder o de presión de carácter económico, los hombres de leyes —no de Derecho— suelen ser contrarios a lo que abreviadamente se llama «cambio jurídico» y que se desarrolla mediante reformas agraria, tributaria, educativa, laboral, social, etcétera (12). No es de extrañar, por tanto, que en estas ocasiones sean desplazados los expertos en leyes de los laboratorios legislativos y sean sustituidos por quienes, más atentos a la dinámica económica y al cambio tecnológico, desean protagonizar el «cambio legal» incluso sin preocupaciones jurídicas.

Mas hora es de que examine la Constitución desde el ángulo de los conceptos que utiliza, tal y como en el título de esta colaboración se anuncia, aunque el análisis se circunscriba al sector público desde la perspectiva presupuestaria.

II

El precepto constitucional sobre el que ha de girar este ensayo proclama: «Los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual, incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal y en ellos se consignará el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado» (art. 134-2).

Prescindiendo del último inciso del transcrito precepto (13), se centra la atención en la expresión «sector público estatal», que reaparece en el artículo 136-2): «Las cuentas del Estado y del sector público estatal se

(12) Sobre esta materia sólo dos citas, pero altamente sugestivas y primorosamente escritas: *Experiencias jurídicas y teoría del Derecho*, del profesor LUIS DíEZ PIGAZO, Ed. Ariel. Esplugues de Llobregat (Barcelona), 1973, páginas 300 y sigs.; *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, del profesor MANUEL GARCÍA-PELAYO, Alianza Editorial, S. A., Madrid, 1979, 189 páginas.

(13) Poco afortunado, como otros pasajes del texto constitucional.

rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste», pero, incomprensiblemente, situando al «Estado» fuera del «sector público estatal». Y en el resto del texto constitucional sólo se halla la mención del «sector público», sin otra especificación, en los artículos 128-2) y 136-1). ¿Qué se ha de entender entonces por «sector público estatal»?

Sabido es que el «Sector público» es una creación de la contabilidad nacional y que a él se atribuyen las actividades realizadas por el grupo político de cada país. En su virtud, se entiende formado por los siguientes agregados macroeconómicos: Administraciones públicas, Empresas públicas e Instituciones financieras públicas. Pero, como en otro lugar he escrito (14), a esta conclusión no se ha llegado sin considerar existen distintos criterios de delimitación de los subsectores, ni la doctrina acepta unánimemente la clasificación y la integración que acaban de ser expuestas. Además, los expresados subsectores —como anota el profesor Barea— no forman un sólo sector económico, pues cada uno de ellos tiene comportamientos económicos distintos. Intentando una conclusión que atienda a la homogeneidad económica de los referidos grupos, podría afirmarse que las Administraciones públicas constituyen un sector económico con sustantividad propia dentro del Sector público y que las Empresas públicas no financieras y las Instituciones financieras públicas, sin dejar de formar parte del Sector público —como las Administraciones públicas—, han de considerarse incorporadas a los respectivos sectores de la Contabilidad nacional.

Las Administraciones públicas españolas se subdividen, a su vez, en la llamada Administración pública general o no autónoma, en los Organismos autónomos administrativos, en las Entidades gestoras de la Seguridad social (que para mí son puros Organismos autónomos de carácter administrativo) y en las Administraciones o Entidades territoriales o locales. Esta clasificación es admitida con cierta generalidad, pues las discrepancias están, principalmente, en algunas entidades o empresas financieras cuya adscripción al grupo de las «empresas públicas (no financieras)» o al de las «instituciones financieras públicas» es objeto de debate.

Sin embargo, no parece prudente entender que las Cortes constituyentes tuvieran en cuenta la doctrina sobre los límites del Sector público español y de los subsectores del mismo, al redactar los citados preceptos constitucionales. Está más en razón suponer se partió de los conceptos de la Ley

(14) *Sistema fiscal en España*, Ed. Guadiana, 2.ª edición, Madrid, 1974, páginas 5 y sigs. También: «El concepto de empresa pública en las cuentas económicas de 1966» (rev. *De Economía*, Madrid, núm. 114), en el vol. *La empresa pública en España (Aspectos generales)*, varios autores, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972, págs. 13-27.

General Presupuestaria, pues, al fin, se trataba de establecer el ordenamiento constitucional de los Presupuestos públicos.

La Ley General Presupuestaria emplea la expresión «sector público» donde debe emplearla: en el artículo que dedica a la contabilidad nacional (el 139), aparte de su referencia a un documento: el presupuesto consolidado del sector público (artículo 54-3.^o-d). Ha de advertirse, no obstante, que la Ley General Presupuestaria hubo de ser elaborada con la oposición de dos sectores un tanto alérgicos a cuanto supusiera el reconocimiento de una Hacienda Pública. Me refiero a la Seguridad social y a las Corporaciones locales. Estas últimas no pudieron ser objeto de mención nominal, y todavía no se explica cómo pudieron ser citadas a efectos de estructura presupuestaria en el artículo 52-3). Pues bien, y volviendo al artículo 139 de la Ley General Presupuestaria, establece este precepto la clasificación trimembre antes enunciada con la mención expresa de que la Seguridad social forma parte de las Administraciones públicas (15).

Los criterios que hasta ahora hemos obtenido de la Ley General Presupuestaria no son suficientes para delimitar el «sector público estatal», según los artículos 134-2) y 136-2) de la Constitución. Se han de examinar, por tanto, otros preceptos de dicho cuerpo legal para intentar diseñar la noción de «Estado» a efectos presupuestarios. Pues bien, en varios pasajes son objeto de diferenciación el Estado, los Organismos autónomos del Estado de carácter administrativo, los Organismos autónomos del Estado de carácter comercial, industrial, etc., las Sociedades estatales y la Seguridad social. Cuando ha querido comprender a los expresados agentes con la exclusión de la Seguridad social, se ha referido a la «Hacienda Pública» (artículos 1, 2, 3, etc.) e incluso a la «Administración de la Hacienda Pública» con las oportunas distinciones en cuanto a la gestión (véase el artículo 6-4 para las sociedades estatales), y que considero relevante según más adelante se expone.

También han de ser consultados los preceptos de la Ley General Presupuestaria relativos a la materia presupuestaria, ya que el «sector público estatal» que menciona la Constitución (artículo 134-2) se propone señalar el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado.

En el correspondiente capítulo, que trata de los «Presupuestos generales del Estado», hay un juego de palabras rayano en el melindre lingüístico (ar-

(15) V. «Expediente de elaboración del proyecto de Ley General Presupuestaria formado conforme determina el art. 129 de la vigente Ley de Procedimiento Administrativo», 4 tomos, 1.258 págs., depositado en las Cortes, Ministerio de Hacienda, Instituto de Estudios Fiscales, etc., que da cuenta de trámites y enmiendas en la fase de gestación del referido proyecto legal.

títulos 48 y sigs.). Los presupuestos del *Estado* y de sus *Organismos autónomos administrativos* se «integran» en los Presupuestos Generales del Estado. Y los *presupuestos de los Organismos autónomos del Estado de carácter comercial, industrial, etc.*, y de la *Seguridad social* se «unen» a los Presupuestos Generales del Estado.

No obstante, fuera del expresado capítulo I («Presupuestos Generales del Estado») se regulan los presupuestos de los Organismos autónomos del Estado cuyas operaciones sean preponderantemente de carácter comercial, industrial, etc. (capítulo II) y los programas de actuación, inversiones y financiación de las Sociedades estatales (capítulo III); lo cual es, en mi opinión, un acierto, pues los presupuestos o los programas que pueden elaborar y a los que han de responder —no «ajustar»— dichos organismos y sociedades (empresas públicas) no son «presupuestos públicos» según el ordenamiento jurídico que rige para las *Administraciones públicas* (Administración no autonómica o general y Organismos autónomos administrativos con inclusión de las Entidades gestoras de la Seguridad social), sino planes o programas de actuación propios de las explotaciones económicas.

De lo hasta aquí expuesto resulta que sólo las Entidades gestoras de la Seguridad social quedan diferenciadas —siquiera sea levemente (16)— del régimen general de los Presupuestos Generales del Estado y, como ha quedado expresado, por preocupaciones departamentales e incluso de solvencia económica y de financiación autónoma (17). Es cierto que el artículo 5 de la Ley General Presupuestaria no es definida la Seguridad social, ni es objeto de adscripción a alguna de las clases de Organismos autónomos del Estado que establece el artículo 4 de la misma Ley. Pero si se atiende a su naturaleza administrativa, a sus fines y a su funcionamiento, no parece sea dudoso considerarla inserta en los Organismos autónomos del Estado de carácter administrativo. La exposición de motivos de dicha

(16) Sólo se pretendió, y logró, reafirmar las competencias del entonces Ministerio de Trabajo en aspectos típicamente financieros, cuales son los presupuestos, los créditos extraordinarios para gastos, el control, etc. (véase el Título VIII de la Ley General Presupuestaria).

(17) La solvencia económica se pretende atribuir mediante la figura del patrimonio «separado» del estatal (v. el art. 5 de la Ley General Presupuestaria). Y en cuanto al régimen de financiación, parece llegado el momento de dejar constancia que en el año 1954 el entonces ministro de Trabajo, señor Girón, propuso en extensa carta manuscrita al de Hacienda, señor Gómez de Llano, que el sistema impositivo general iniciara el financiamiento gradual de la Seguridad social, con paralelo reconocimiento de las facultades que a la Hacienda Pública corresponden en los órdenes presupuestario, interventor, contable, etc., de dicha institución como las demás del Estado.

ley (apartado XI) es bien expresivo en esta línea de asimilación, y en este aspecto no puede negarse su valor interpretativo.

Parece, pues, pertinente estimar que el «sector público estatal» comprende al Estado (en sentido restringido) y a sus organismos autónomos en dos modalidades: los administrativos (incluida la Seguridad social) y los de carácter comercial, industrial, etc. Ahora bien, como esta última clase de organismos autónomos no pueden quedar sometidos a la disciplina presupuestaria que es propia de las entidades públicas, entiendo que los Presupuestos Generales del Estado se componen o forman con los Presupuestos del Estado y los de los Organismos autónomos del Estado de carácter administrativo (siempre incluyendo en estos últimos a las Entidades gestoras de la Seguridad social).

* * *

Después de esta conclusión provisional es conveniente comprobar si se acomoda o no a otros preceptos de la Constitución, aunque el recorrido se hace con la natural preocupación que deriva de la falta de uniformidad terminológica de este texto fundamental (recuérdese, por ejemplo, cómo el artículo 136-2) menciona, separadamente, al «Estado» y al «sector público estatal»).

Desde el ángulo de la institución presupuestaria, se anota:

a) Que el artículo 65-1) se refiere al «Presupuesto del Estado». Ello es significativo, en mi opinión, de que la Constitución cita independientemente al Estado y a los Organismos estatales autónomos, aunque uno y otros incluyan sus presupuestos en los «Presupuestos Generales del Estado», que son reiteradamente citados en los artículos 75-3), 134-1), 134-3), 134-5), 157-1)-c) y 158-1), además del 134-2) anteriormente copiado.

b) Que los artículos 66-2) y 72-1) se ocupan de los «Presupuestos de las Cortes Generales» (18), que no son desgajados de los «Presupuestos Generales del Estado», pero sí tienen una tramitación y aprobación separada o independiente —no «autónomamente» como expresa el art. 72-1)—, con lo que las Cortes Generales no dan buen ejemplo a otro Poder público cual es el Judicial. Bien podría superarse tal división de Poderes públicos y,

(18) ¿Suma de las dos Cámaras? ¿Es un modo de denominar a las dos Cámaras legislativas (Congreso de Diputados y Senado) sin prever su reunión en sesión conjunta?

sobre todo, ya podría admitirse que la Administración de cada uno de ellos —incluidas las Cortes Generales— no precisa de regímenes especiales o excepcionales cualquiera que sea el rango de las respectivas funciones: legislativa, judicial y ejecutiva. Tratándose de la Corona, en cambio, sólo es objeto de excepción el postulado de especialidad cualitativa en cuanto a la distribución del cupo presupuestario (artículo 65-1).

Desde la perspectiva de la Administración pública, se indica:

a) Que los artículos 27-7) y 54 emplean la voz «Administración» sin adjetivar, que viene a coincidir con la de «Administración pública» que figura en el artículo 103-1).

b) Que la «Administración del Estado» es objeto de cita en los artículos 70-1)-b), 103-2), 148-1)-2.º) y 154, y bien puede comprender la Administración general y la autónoma o institucional, ambas del Estado. Las clasificaciones internas en «civil», «militar» y «de Justicia» (artículos 25-3, 97, 121, 122-1) y 125), carecen de significación a los fines perseguidos en esta colaboración.

c) Que la «Administración local» y las «Corporaciones locales» son, asimismo, mencionadas en los artículos 140-2) y 148-1)-2.º); pero, por razones obvias, son ajenas al problema planteado; esto es, el ámbito subjetivo de los Presupuestos Generales del Estado. Otros artículos de la Constitución (140 y sigs., 147 y sigs., 149, 150, 157, 161, etc.) claramente advierten que en la voz «Estado» no pueden entenderse aludidas ni la Administración local, ni las Comunidades autónomas.

d) Que el «Estado» especifica determinados derechos o instituciones. Así la «Deuda pública del Estado» en los artículos 135-2) y 149-1)-14.º); el «dominio público estatal» en el artículo 132-2); la «titularidad estatal» en el artículo 149-1)-28.º); los «fines estatales» en el artículo 149-1)-31.º); el «Derecho estatal» en el artículo 149-3); la «Hacienda estatal» en el artículo 156-1); los «recursos tributarios del Estado» en el artículo 147-1)-a); las «Cuentas del Estado» en el artículo 136-2); la «Cuenta General del Estado» en el artículo 136-1), segundo párrafo; la «gestión económica del Estado» en el artículo 136-1); etc.

e) Los «entes públicos» y las «Administraciones públicas» —ambos en plural— son objeto de mención en el artículo 47-2) (toda clase de entidades públicas con competencia urbanística) y en el artículo 133-4) (también parece ha de alcanzar a todas las que integran el Sector público), además del artículo 149-1)-18.º —doblemente— que también parece abarcar a la estatal (general y autónoma) y a la territorial en sus respectivos niveles.

f) Que la Seguridad social es aludida en los artículos 25-2), 41 y 129-1); pero aparte de que se la atribuye un «régimen público», en ninguno de los citados preceptos se establece su naturaleza orgánica. Es más, en el artículo 129-1) bien pudo decirse: «... en la Seguridad social y en la actividad de los (demás) organismos públicos...», pero se ha silenciado su adscripción dentro de la estructura organizativa del Estado.

g) Que otras expresiones como «Hacienda Pública» (art. 94-1-d), «Hacienda General» (art. 149-1-14.º), «gasto público» (art. 31-2), «gastos públicos» (art. 31-1), «estado de gastos de los Presupuestos» (art. 135-2), etcétera, nada añaden a nuestros propósitos.

h) Que si bien en el artículo 136-1) atribuye al Tribunal de Cuentas la condición de «supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica (...) del sector público», que debería comprender a las Comunidades autónomas, en el artículo 153-d) se encomienda a dicho Tribunal el control de la actividad de los órganos de dichas entidades territoriales en lo «económico y presupuestario», de donde una interpretación sistemática llevaría a la conclusión de que las Comunidades autónomas no forman parte del Sector público (español).

* * *

Después de este paciente recorrido por el texto constitucional aprobado en referéndum nacional el día 6 de diciembre de 1978, que prácticamente nada ha añadido a las conclusiones provisionales anteriormente formuladas, puede afirmarse:

1.º Que los Presupuestos Generales del Estado deben incluir los correspondientes al Estado (Administración general) y a sus Organismos autónomos (Administración institucional), entre los que se cuentan las Entidades gestoras de la Seguridad social, pero no los Organismos autónomos estatales de carácter comercial, industrial, etc., por no poderse ajustar al régimen jurídico general de los presupuestos públicos (19);

2.º Que, en cambio, sí quedarán sometidos a la fiscalización del Tribunal de Cuentas los Organismos autónomos estatales de carácter comercial, industrial, etc., y las sociedades estatales, por cuanto la competencia

(19) Es más, su régimen jurídico debiera incorporarse al proyectado estatuto de la empresa pública, pues en contados aspectos se injertan sus planes y programas en los Presupuestos Generales del Estado y en la ordenación jurídica de estos últimos.

de aquél alcanza a la «gestión económica del Estado», esto es, sea o no presupuestaria;

3.º Que la Cuenta General del Estado se refiere al Estado y a sus Organismos autónomos administrativos (incluida la Seguridad social) en cuanto están sometidos al ordenamiento jurídico-presupuestario, y por medio de las Cuentas del Estado han de rendirlas los demás subsectores del Sector público estatal; es decir, los Organismos autónomos estatales de carácter comercial, industrial, etc., y las sociedades estatales, que no quedan incursos en la disciplina del presupuesto público por su condición de «empresa pública», y

4.º Que la incorporación de la Seguridad social sin salvedades a los Presupuestos Generales del Estado, implica su sometimiento al ordenamiento jurídico de estos últimos; esto es, con derogación de las disposiciones excepcionales contenidas en los artículos 147 a 151 de la Ley General Presupuestaria.

Es parecer que, según la fórmula tradicional, someto a cualquier otro que se entienda mejor fundado en un ordenamiento jurídico constituido por la Constitución y la Ley General Presupuestaria en la parte no afectada por aquélla.

