

LA FUNCIÓN INTERVENTORA EN EL SENADO

EUGENIO DE SANTOS CANALEJO (*)

(*) Letrado de las Cortes Generales e Interventor del Senado.

1. Después de la amplia y sugerente visión de la autonomía presupuestaria de las Cámaras y otros órganos constitucionales, iniciada con la conferencia del admirado Fernando Sainz Moreno y desarrollada en la primera parte de este Seminario, y de las dos ponencias con las que ha comenzado la segunda parte del mismo, sistemática y completa, la primera, de Isabel Revuelta, sobre la función interventora en las Cámaras, y en particular en el Congreso de los Diputados, y centrada en los principios, la segunda, de Luis de la Peña, como corresponde a quien debe moderar la mesa redonda, no me queda a mí más que apuntar algunas ideas en relación con diferentes cuestiones que han sobrevolado este seminario y con el ejercicio de la función fiscalizadora en el Senado, y dar paso enseñada a las intervenciones, que prometen ser de mayor interés que la mía, de la Interventora del Consejo General del Poder Judicial y del Interventor del Parlamento de Cataluña.

Al preparar mi disertación para esta ocasión, me preguntaba en primer lugar por el fundamento de la función interventora en el Senado, en el que cabe distinguir una doble perspectiva, externa e interna.

2. Desde una perspectiva externa, el fundamento no es otro que la autonomía presupuestaria de la que goza el Senado, consagrada en el artículo 72 de la Constitución, entre otras prerrogativas de las Cámaras integrantes de las Cortes Generales, y que aunque referida en la dicción literal del precepto constitucional a la «aprobación» (las Cámaras «aprueban autónomamente sus presupuestos»), es opinión común entenderla proyectada a todo el ciclo presupuestario, inclu-

yendo, por tanto, la ejecución y el control del Presupuesto. Se ha criticado en este Seminario esta interpretación, subyaciendo a esta crítica no tanto el argumento de la literalidad como un afán de contextualizar esta prerrogativa parlamentaria en un régimen de opinión pública que no toleraría una interpretación extensiva de las prerrogativas parlamentarias.

A esta crítica cabe oponer una contextualización primaria, que es la que debe hacerse de todo precepto de la Constitución en el sistema interno de ésta, y no es menor el reconocimiento de la autonomía presupuestaria de las Cámaras en el apartado 1 del artículo 72, de forma diferenciada respecto de la potestad atribuida a las Cortes Generales en el artículo 66 para la aprobación de los presupuestos del Estado, previsión dual que, como afirma Alfonso Santamaría Pastor (en su intervención sobre «El régimen jurídico y la naturaleza de los Presupuestos de las Cámaras», en las I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid, celebradas en el año 2000), hubiera permitido sin dificultad una aprobación por la Cámaras de sus Presupuestos independiente de la de los Presupuestos Generales del Estado, sin integrarse, como es la práctica indiscutida hasta ahora, en éstos. Si hipotéticamente sería constitucionalmente posible una aprobación independiente de los créditos para hacer frente a los gastos derivados de su organización y funcionamiento, revistiera o no forma de Ley, ¿cómo podría ser excluida la libertad de las Cámaras para la disposición de los mismos y el control de tal ejecución?

3. En realidad el problema no consiste en preguntarse si la autonomía presupuestaria alcanza las fases del ciclo presupuestario subsiguientes a la aprobación, pues la respuesta fundada a tal pregunta sólo puede ser afirmativa, al margen consideraciones históricas que abonarían la misma respuesta, sino en preguntarse por el alcance de esa autonomía que, evidentemente, como se ha reiterado, no es ilimitada.

No sólo no debe ser ilimitada sino que en realidad es una autonomía limitada, incluso sustituiría esta palabra por la de disciplinada.

Lo es en la fase de *aprobación*, en la que no sólo los Presidentes y las Mesas de las Cámaras tienen de hecho en cuenta la previsiones

generales de política económica y de crecimiento de los Presupuestos Generales del Estado de cada año, sino que el documento presupuestario que aprueban las Mesas tiene una estructura que incorpora, adaptándola a la realidad de las Cámaras, la clasificación económica de gastos común en la Administración General del Estado. Aunque las cifras que se facilitan al Ministerio de Economía y Hacienda en los distintos servicios de la sección 02 Cortes Generales, lo son a nivel de capítulos, el documento que aprueban las Mesas y que regirá la ejecución del Presupuesto desciende en su desagregación al nivel de subconcepto, situándose en éste el carácter vinculante de la partida presupuestaria. El principio de especialidad, en su doble vertiente cualitativa y cuantitativa, responde así, en la práctica reiterada de las Cámaras, a un nivel de exigencia mayor que el plasmado en la Ley General Presupuestaria (véase su art. 43).

Por lo demás, en el caso del Senado el Presupuesto es fundamentalmente un presupuesto de gastos de «personal» (capítulo I), con una proyección doble pues contempla las asignaciones de los Senadores y las remuneraciones de determinado personal, el laboral y eventual (las remuneraciones de los funcionarios de carrera de las Cortes Generales se consignan en el servicio presupuestario de éstas), «gastos corrientes en bienes y servicios» (capítulo II) y «transferencias» (subvenciones) a los grupos parlamentarios (capítulo IV).

Se ha preguntado antes por la idoneidad del gasto subvencional (se entiende del que tiene como beneficiarios a terceros diferentes a los grupos parlamentarios). Como Interventor he tenido ocasión de calificarlo como un gasto atípico, por extraño al giro o tráfico «administrativo-parlamentario» pues, aunque las referencias normativas explícitas que acotan el ámbito material del Presupuesto parlamentario sean pocas (en la Constitución el art. 71.4, referido a las asignaciones de Diputados y Senadores; en el Reglamento del Senado los arts. 23.1 y 24, en cuanto a las asignaciones, indemnizaciones y otras prestaciones a Senadores, y el art. 34, referido a las subvenciones a los Grupos Parlamentarios; y en el Reglamento del Congreso de los Diputados, los arts. 8.4 y 9, respecto a las asignaciones y otras prestaciones de los Diputados, y el art. 28.1, sobre subvenciones a los Grupos Parlamentarios), es claro que dicho ámbito está delimitado por las necesidades derivadas de la organización y funcionamiento

de las Cámaras, en último término para hacer posible el ejercicio de las funciones constitucionales de éstas. Es cierto que entre tales funciones no se encuentran sólo las formales y típicas del órgano representativo de la soberanía nacional (recuérdese las funciones que Bahegot reconocía al Parlamento: elegir al Gobierno, actuar como intérprete del país, educar a la opinión pública, informar a la nación y en último término legislar). Esta concepción, actualizada en nuestros días, ha llevado a una voluntad de presencia, valga la expresión, de la representación política más allá de su ámbito propio, que se traduce en un mayor gasto, y en la irrupción de un gasto subvencional, que hasta el momento ha sido ocasional, y debe seguir siendo así.

4. Autonomía disciplinada también en la fase de *ejecución* del Presupuesto.

Aunque las Cortes Generales estén excluidas del ámbito de aplicación de la Ley General Presupuestaria (según dispone explícitamente su art. 2.3, de acuerdo con lo establecido en el art. 72 de la Constitución, y a diferencia de los restantes órganos constitucionales, englobados por dicha Ley en la rúbrica de «órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la Administración General del Estado»), la ejecución presupuestaria se rige por los principios presupuestarios comunes, si bien con peculiaridades que, aparte de las lógicas de índole competencial, al ser órganos propios de las Cámaras los titulares de las potestades correspondientes, encuentran su explicación en la propia realidad en la que se aplican: doméstica y de dimensiones cuantitativamente reducidas, como señalaba Isabel Revuelta.

En el caso del Senado, donde normas propias (las denominadas «Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación del Senado», publicadas como Texto Refundido en el *BOCG*, Sección Senado, Serie I, de 13 de mayo de 2009, modificado a su vez por acuerdo de la Mesa del Senado de 28 de septiembre de 2010, publicado en el *BOCG*, Sección Senado, Serie I, de 30 de septiembre de 2010) contienen prescripciones con un cierto detalle sobre el ciclo presupuestario, incorporando los principios presupuestarios comunes, pueden citarse algunos ejemplos de las referidas peculiaridades:

a) En relación con el principio de anualidad, y como ya se ha señalado, la ampliación al mes de enero de la posibilidad de reconocer obligaciones imputables al ejercicio recién finalizado y con cargo a los créditos respectivos, por corresponder a adquisiciones, obras, servicios o prestaciones realizadas antes de la expiración del mismo.

b) La correlación estricta en el marco temporal de la anualidad, para la contracción de obligaciones contractuales, entre compromiso del gasto, recepción del bien o servicio y reconocimiento de la obligación, de forma que no se contemplan compromisos de gastos para ejercicios futuros (que en la Administración General del Estado tienen una contabilización separada y que se corresponden con los límites allí aplicables, por virtud del art. 47 de la Ley General Presupuestaria para gastos plurianuales), ni adquisiciones y obras con pago aplazado (art. 48 Ley General Presupuestaria), ni imputación al ejercicio corriente de obligaciones de ejercicios cerrados. Estas últimas se financian justificadamente y previa aprobación de la Mesa con cargo al Fondo de Remanentes Presupuestarios, que actúa a modo de un Fondo de contingencia parlamentario.

c) Previsión de dos modalidades de modificación presupuestaria: las transferencias de créditos y la incorporación de créditos del Presupuesto de un ejercicio al del siguiente, sujetándose ambas al límite competencial de la necesaria aprobación por la Mesa del Senado, previo informe del Interventor, y añadiéndose, en el caso de la transferencias, el requisito de que lo sean entre subconceptos (siendo el nivel de subconcepto en el que se sitúa, como dijimos, el carácter vinculante de la partida presupuestaria en las Cámaras), y en las incorporaciones, el requisito de referirse a créditos «autorizados y comprometidos antes del último día del ejercicio y que, por causas justificadas, no hayan podido realizarse durante el mismo».

d) Por lo que se refiere a los criterios competenciales que rigen el procedimiento de ejecución del gasto, se pueden resumir en el siguiente esquema:

— Órganos proponentes del gasto son los órganos directivos de la Secretaría General del Senado. No existe en el Senado un órgano similar a la Junta de Contratación de Obras, Servicios y Suministros

del Congreso de los Diputados, que informa al órgano competente para la autorización del gasto sobre las propuestas provenientes de los diferentes centros directivos, y que incluso tiene ciertas facultades normativas.

— Distribución de la competencia para la aprobación y compromiso del gasto, por razón de su cuantía, entre un órgano colegiado (la Mesa de la Cámara, para gastos superiores a 18.000 euros) y dos órganos unipersonales (el Presidente, para gastos superiores a 6.000 euros y hasta una cuantía de 18.000 euros, y el Letrado Mayor, hasta una cuantía máxima de 6.000 euros), aunque la Mesa puede autorizar «gastos en relación con los asuntos de su competencia», lo que equivale a una competencia avocatoria general, y del mismo modo la competencia de gasto del Presidente puede extenderse a los de cuantía inferior a 6.000 euros «cuya naturaleza lo requiera».

— Distribución de la competencia para reconocimiento de la obligación y ordenación del pago entre los dos órganos unipersonales citados (el Presidente, para las obligaciones de cuantía superior a 6.000 euros y el Letrado Mayor para las cuantías que no superen dicha cifra) existiendo para el Presidente la misma facultad de extender su competencia en relación con las obligaciones de cuantía inferior a 6.000 euros.

e) Acumulación contable general, por un lado, de las fases de autorización y compromiso, y, por otro, de reconocimiento de la obligación y ordenación del pago. En cuanto a las dos primeras, aunque diferenciadas administrativamente, al no atribuirse a órganos distintos, se considera que pueden registrarse contablemente en un mismo acto, en concreto una vez efectuado el compromiso. En cuanto a las segundas, la simplicidad de la organización administrativa parlamentaria permite unificar en un único órgano (Presidente o Letrado Mayor) las funciones de reconocimiento de la obligación y ordenación del pago, que, consiguientemente, tienen un registro contable unificado.

5. Finalmente, autonomía disciplinada en la fase de *control* de la ejecución del gasto.

No existe, como es sabido, control externo, esto es, del Tribunal de Cuentas. Y ello no es sólo consecuencia del principio constitu-

cional de autonomía presupuestaria de las Cámaras sino sobre todo de la respectiva posición institucional de las Cortes Generales y del Tribunal de Cuentas, sobre la que resulta una obviedad recordar que aquéllas controlan la acción del Gobierno y el Tribunal de Cuentas les asiste en esa tarea. Considerar a las Cortes Generales como parte del «sector público estatal», como un organismo público entre otros, sería algo más que una reformulación de dicho concepto.

El control de la gestión económico-financiera de las Cámaras, es, pues, un control interno, el realizado por la Intervención, cuyo fundamento, presupuestos, finalidad, ámbito y modalidades de ejercicio son en todo similares al de la misma institución de la Administración General del Estado.

6. Desde una perspectiva interna (la externa ya la hemos contemplado), *el fundamento* de la Intervención en las Cámaras parlamentarias se basa en la misma técnica básica que por doquiera: la imposibilidad de que la línea orgánica de gestión adopte actos con repercusión económica sin la concurrencia de la voluntad concorde de la Intervención.

Los presupuestos de esta técnica son bien conocidos. De carácter organizativo, los de cualificación profesional y autonomía funcional respecto de los órganos cuya gestión es objeto de control, cabalmente adoptados en las Cámaras, y de carácter causal (calificado por Luis de la Peña como motor de la función interventora), el de razonable desconfianza respecto de la línea orgánica de gestión, con frecuencia más interesada en los resultados que en la estricta observancia de la legalidad.

En cuanto al principio de autonomía funcional, ya se ha señalado que siendo únicos los titulares de las tres Intervenciones existentes en el ámbito de la sección 2 Cortes Generales (correspondientes una a Cortes Generales, Defensor del Pueblo y Junta Electoral Central y las otras dos a Congreso de los Diputados y Senado) y siendo independientes entre sí, la potestad de resolución de los eventuales conflictos entre el órgano de gestión y la Intervención se encuentra residenciada en las Mesas de las Cámaras respectivas (o en las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta en el caso de Cortes

Generales), situándose en tal nivel el techo de la referida autonomía, análogamente a como en la Administración General del Estado se encuentra situado en el Consejo de Ministros.

7. La *finalidad* de la función interventora en las Cámaras es esencialmente el control de legalidad de los actos de gestión económico-financiera, ejercido de forma preventiva y omnicomprensiva.

Es omnicomprensivo en cuatro sentidos posibles:

a) Respecto de los actos fiscalizables, que son todos los actos de contenido económico (o, como dice la norma 26.^a de las del Senado sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación, «todos los actos, documentos y expedientes del Senado que originen derechos y obligaciones de contenido económico, así como los cobros y pagos que de ellos se deriven y la recaudación, inversión o aplicación general de los caudales públicos»).

Como particularidad de las Cámaras, frente a la norma que rige en la Administración General del Estado, el carácter omnicomprensivo de la Intervención alcanza incluso, como ha recordado Isabel Revuelta, a los contratos menores, sujetos con carácter general a fiscalización previa.

Hay que hacer también un recordatorio expreso a la integración preceptiva del Interventor en todas las mesas de contratación, de forma análoga a como sucede en las Administraciones Públicas.

b) Omnicomprensivo, en segundo lugar, respecto del parámetro de fiscalización, constituido por todas las disposiciones aplicables en cada caso, lo que obliga a tener en cuenta tres bloques normativos:

— El bloque normativo «administrativo-parlamentario», esto es, el contenido por el Reglamento de la Cámara y las restantes normas dictadas por los órganos de gobierno de ésta, en ejercicio de su autonomía, para adaptar la legislación estatal en materia financiera y administrativa al ámbito parlamentario. En el caso del Senado, constituido esencialmente por:

- Texto Refundido de las normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación del Senado (publicado en el *BOCG*, Senado, Serie I, de 13 de mayo de 2009, y modificado por la Mesa del Senado en su reunión de 28 de septiembre de 2010, *BOCG*, Senado, Serie I, de 30 de septiembre de 2010).

- Normas del Letrado Mayor del Senado, de 27 de abril de 2004, relativas al procedimiento de tramitación de los pagos a justificar y los anticipos de caja fija (*BOCG*, Senado, Serie I, de 29 de abril de 2004, y modificación de las mismas de 29 de octubre de 2004, *BOCG*, Senado, Serie I, de 3 de noviembre de 2004).

- Resolución de las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta de 21 de diciembre de 2010, por la que se crea el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales (*BOE* de 25 de enero de 2011, núm. 21).

— La legislación estatal en materia financiera.

— La legislación estatal en materia administrativa general, y de manera destacada dentro de ella, por la importancia de las obligaciones de origen contractual, la Ley de Contratos del Sector Público.

Estos dos últimos bloques se aplican de *iure* o de *facto* con carácter supletorio (la disposición adicional de las Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación del Senado explícitamente dispone la aplicación supletoria de la regulación correspondiente de la Administración General del Estado en las materias objeto de tales normas).

c) Omnicompreensivo, en tercer lugar, porque la función interventora, análogamente a como sucede en la Administración General del Estado, comprende tanto la fiscalización de gastos como la de derechos, si bien en relación a estos últimos, al igual que en aquella Administración, la fiscalización previa se sustituye por la inherente a la toma de razón en contabilidad y el control posterior, mediante el ejercicio del control financiero permanente.

d) Omnicompreensivo, por último, porque comprende todos los trámites y requisitos del expediente de que se trata, y no es por tanto la fiscalización limitada a que se refiere el artículo 152 de la Ley

General Presupuestaria, bajo la denominación de «fiscalización e intervención previa de requisitos básicos».

La función interventora en las Cámaras se realiza por lo demás también en su doble modalidad de fiscalización formal y material.

8. Por último, destacaría, como ha hecho Isabel Revuelta, la importancia que en el ámbito de las Cámaras tiene junto al ejercicio formalizado de la función interventora, un ejercicio informal, esto es, realizado espontáneamente a través de conversaciones entre las unidades gestoras y el Interventor, que permite la subsanación de defectos no esenciales antes del trámite formal fiscalizador.