

REFLEXIONES SOBRE LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA: ENTRE LA PRUDENCIA Y LA ARITMÉTICA

RAQUEL MARAÑÓN GÓMEZ (*)

(*) Letrada de las Cortes Generales.

Quisiera comenzar agradeciendo esta invitación al Director del Instituto de Derecho Parlamentario y a mi querida compañera, Rosa Ripollés, coordinadora de la jornada y que nos ofrece la posibilidad del siempre grato acercamiento a la Universidad.

Aunque no es ésta propiamente mi universidad si la siento un poco mía, pues esta facultad me acogió en el último año de mis estudios como beneficiaria de una beca Séneca de movilidad estudiantil.

Lo primero que tengo que decir es que no soy una experta en derecho presupuestario pero que en mi persona se ejemplifican dos cualidades del presupuesto parlamentario al que han hecho referencia mis compañeros que me antecedieron en el uso de la palabra y que se derivan de todos los Letrados de las Cortes. Así mi compañero Sainz Moreno habló de la flexibilidad del presupuesto parlamentario y por ende de la Administración parlamentaria y Sylvia Martí lo calificaba de elástico.

Pues bien, en mis tres años como Letrada de las Cortes he realizado tareas en asistencia parlamentaria, como Letrada del Pleno, en la Dirección de Presupuestos y Contratación y ahora por necesidades del servicio y ante el proceso electoral he sido adscrita provisionalmente a la Junta Electoral Central. Entenderán con esto mis palabras.

Además continuando con el símil puesto que aquí se ha mencionado, he de decir que he hecho mucho más que muchos por el

presupuesto parlamentario porque contribuyo a los ingresos extra-presupuestarios del mismo pues soy usuaria del Centro Infantil al que apporto la cuota de un niño y a partir de septiembre de dos.

La relación de las Cortes Generales con el presupuesto es bifronte. Por un lado debe elaborar y ejecutar su propio presupuesto fruto de la autonomía presupuestaria que le confiere el artículo 72 de la Constitución y por otro lado las Cortes tienen encomendada en el artículo 66 de la Carta Magna la función presupuestaria.

La función presupuestaria atribuida a las Cortes Generales se pierde en el propio origen de los parlamentos o asambleas representativas estamentales. Tradicionalmente la función de éstos se subdividía en prestar consilium y auxilium al monarca, este último a través de las aportaciones dinerarias que se destinaban normalmente a sufragar los gastos bélicos.

Esta unión íntima entre tributos y Parlamentos sirvió a los representados para exigir mayores cuotas de participación en la vida pública popularizándose el aforismo inglés del «*no taxation without representation*». Ya en 1761 James Otis afirmaba que el impuesto sin participación es tiranía.

Hoy en día la función presupuestaria se recoge como una de las funciones clásicas atribuidas en el artículo 66 de la Constitución a las Cortes Generales.

La articulación de la tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales se ha realizado en los diferentes reglamentos parlamentarios históricos de nuestro ordenamiento jurídico, con mayor o menor intensidad a excepción del primero de ellos, el Reglamento de 1810.

La ley presupuestaria es como indica Rodríguez Bereijo, la que expresa mejor que ninguna otra institución de Derecho Público, el carácter de compromiso entre poderes del régimen parlamentario porque lleva implícita en su tramitación un reparto de competencias. Así la iniciativa corresponde al Gobierno y a las Cortes Generales se le reserva la potestad de examen, de enmienda y de aprobación,

según el dictado del artículo 134 de la Constitución. Es lógico que la iniciativa sea exclusivamente gubernamental porque el presupuesto es la expresión contable de un programa de gobierno.

La autonomía presupuestaria habilita a las Cámaras a elaborar y ejecutar sus propios presupuestos, dicho esto, la Directora de Presupuestos y Contratación del Congreso ha expuesto a la perfección y con gran grado de detalle la elaboración y ejecución del presupuesto en el Congreso y María Teresa González Escudero ha hecho lo propio para el Senado. La autonomía comprende también la gestión y liquidación del Presupuesto aprobado y es de destacar que las Cortes Generales han hecho un uso responsable de su autonomía no convirtiéndose ésta en un arma arrojadiza contra el gobierno sino que su ejercicio ha tenido lugar bajo un principio de coordinación con el Gobierno, verdadero artífice de las cuentas del Estado. El principio de no agresión mutua se observa también a través de la inclusión del presupuesto elaborado respectivamente por las Mesas del Congreso y el Senado y de los servicios comunes de Cortes Generales (Cortes Generales, Defensor del Pueblo y Junta Electoral Central) en la sección 02 del Presupuesto General del Estado sin alteraciones sobre lo remitido por el poder legislativo, lo que no es óbice para que sea susceptible de ser modificado por el trámite de enmienda, si bien es cierto que la praxis nos demuestra que no suele ser materia proclive al conflicto.

Como el tiempo apremia, me voy a ceñir en mi exposición, a marcar los asuntos que entiendo fundamentales al tiempo que espero con ello animar el debate.

Lo primero que ha suscitado mi reflexión al hilo de lo comentado es lo referente a la asignación de los parlamentarios ¿Qué podemos entender por cantidad suficiente? Si se me permite estamos ante un concepto jurídico indeterminado. Y esa misma reflexión hago para los jueces en la línea de lo manifestado por mi también compañero Claro Fernández Carnicero, en este caso si cabe, esa necesidad se vería agravada porque la independencia debe ser especialmente cualificada porque así lo exige la ley. Al hablar de independencia del diputado, lo hago obviamente teniendo en cuenta la mediatización que la disciplina de partidos hace en la afirmación constitucional de

interdicción del mandato imperativo. A mi entender trazar un paralelismo entre sueldo e independencia es hoy algo desfasado porque la independencia del parlamentario se garantiza por otros medios. Lo que se ha de asegurar es una independencia personal que se consigue principalmente a través de una profesión, lo que imprime naturalidad al principio de temporalidad del poder y que por lo tanto la no inclusión nuevamente en las listas tras la finalización del mandato no se convierte en algo dramático. Es éste un eterno debate entre el político profesional y el profesional en la política. No encuentro a priori ningún aspecto negativo en ninguno de ellos y creo no obstante que ambas figuras son importantes y deben coexistir para mejor funcionamiento de la cosa pública pero lo han de hacer en una proporción adecuada. Sirva esto como reflexión. Fernández Carnicero nos recuerda en este sentido las palabras de Tomás y Valiente que afirmaba que «la independencia es un imperativo moral».

Verán ustedes, se ha establecido la idea de que el Presupuesto tiene como finalidad permitir al Parlamento cumplir con sus funciones. Cuando empecé mi andadura en el departamento de contratación del Congreso me sorprendió encontrar una coetilla en los pliegos de algunos contratos que me hizo reflexionar. Así por ejemplo en los pliegos para remodelar, por ejemplo, la carpintería exterior de los edificios del Congreso, no parece que sea necesario justificar esto para el mejor cumplimiento de las funciones constitucionalmente atribuidas al Congreso, pero lo cierto es que la conexión existe por la necesaria dignidad de la institución que acoge la soberanía nacional. Obviamente esta conexión exige un criterio de «razonabilidad» y esto quiero enlazarlo con la que es mi opinión personal al respecto de las funciones de intervención o del control del presupuesto parlamentario y ésta es la necesidad de que sean interventores Letrados de las Cortes, los que realicen las tareas de control y de fiscalización administrativa en lo relativo a los contratos ¿Por qué? No responde a una motivación corporativista sino por el hecho de que conocen la institución y la vida parlamentaria y pueden realizar mejor esa medición de la razonabilidad, como así lo vienen haciendo. Además del general conocimiento de la institución y de sus sinergias, las plantillas orgánicas elaboradas al amparo del Estatuto de Personal fruto de la variante personal de la autonomía constitucionalmente establecida para las Cortes Generales, han creado tres Direcciones diferenciadas

al frente de la cuales se sitúan respectivamente un Letrado de las Cortes. Éstas son la Intervención del Congreso, la Intervención del Senado y la Intervención de Cortes Generales, residenciada ésta última físicamente en el Congreso de los Diputados. Este triunvirato fiscalizador se corresponde con la diferenciación de servicios que integran la Sección 02 por lo que no puede ser más acertado.

Otro de los temas que apporto a la discusión es que, tal y como se reconoce, tenemos pocas normas reguladoras de la materia, pero eso no significa el no sometimiento al ordenamiento jurídico, no estamos ante un supuesto de anomia y tampoco existen dudas respecto a la aplicabilidad.

Hoy en día en el que existe un gran afán de normar, se me representa además como una virtud y lo es especialmente porque nos movemos en el terreno de la fiscalidad que suele ser hiperregulado. En materia de gastos la simplicidad es una virtud; no olvidemos lo que decían los griegos a propósito de la economía que consideraban hija del orden. La simplicidad contribuye a ese orden deseado. Bobbio al respecto de este exceso del legislativo decía que hoy en día existen tantas leyes como estrellas en el cielo y esa ingente cantidad contribuye a erosionar la seguridad jurídica aunque por exceso, realizando la idea de Joaquín Costa de que el cumplimiento del aforismo la ignorancia de la ley no exime de su cumplimiento, nos hace encontrarnos ante la mayor tiranía de la historia.

Cuando nos enfrentamos a la elaboración del presupuesto parlamentario no podemos esconder que nos enfrentamos a cierta imprevisibilidad, que en cierta manera se presupuesta a ciegas. Existe en este terreno una clara mezcla entre lo aritmético y lo prudencial pero sin duda el buen tino de los diferentes directores ha hecho que lo que es per se prudencial se haya convertido en cuasiaritmético. Esta prudencia en el cálculo quizás sea una manifestación actual de cualidades que históricamente han sido atribuidas al cuerpo legislador. Así por ejemplo Duverger hablaba del «*sage lenteur*» del legislativo frente a la voracidad, en lo que al consumo del tiempo se refiere, de la maquinaria del ejecutivo. La prudencia nace de la reflexión y ésta exige serenidad en el estudio. El Parlamento ha cambiado y cada vez tiende a mimetizarse más con las prácticas del brazo ejecutor

del Gobierno; la Administración pero es grato observar que sigue preservando los rasgos clásicos de la Institución que se manifiestan en los ámbitos más insospechados.

Otro aspecto que quiero comentar es la inexistencia de un Fondo de Contingencia al uso del resto del Presupuesto General del Estado. En Cortes poseemos un Fondo de Remanentes por si no es posible conseguir dotación suficiente mediante transferencias desde otros créditos presupuestarios y el gasto no puede demorarse. No está exento de control y debe de existir previo informe detallado, justificado y cuantificado.

En cuanto a la autonomía se ha mencionado el tema del recorte salarial. Como miembro de la Junta de Personal he de decir que si bien en un principio se pretendía una aplicación directa del Decreto, se apeló a la autonomía de personal y al derecho de negociación que se recoge en nuestro Estatuto de Personal a los efectos de que fuesen tenidas en cuenta las especialidades del trabajo del personal de Cortes Generales, de lo que puede dar cuenta Fernando Santaolalla, Presidente de la Asociación Profesional de Letrados de las Cortes Generales y que nos acompañó en esas negociaciones.

Si bien es cierto, como cita María Teresa González Escudero, que la autonomía financiera se manifestó a posteriori en la manera de hacer efectiva dicha reducción a través de los libramientos trimestrales.

Creo que con esto y con permiso del moderador, he servido suficientemente el debate.