

# LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DEL SENADO

MARÍA TERESA GONZÁLEZ ESCUDERO (\*)

SUMARIO: 1) ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO.—2) APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO.—3) EJECUCIÓN.—4) LIQUIDACIÓN.—CONCLUSIÓN.

---

(\*) Letrada de las Cortes Generales.

Una vez presentados por el profesor SAINZ MORENO lo que es o puede suponer el principio de autonomía presupuestaria de las Cámaras y por mi colega y amiga, Sylvia Martí, el ciclo presupuestario en las Cortes Generales, esta intervención no puede tener otro objetivo que destacar las especialidades que presenta el ciclo en el Senado.

Se ha dicho que tenemos pocas normas y, en efecto, en el Senado la falta de regulación en el Reglamento de la Cámara es un hecho desde 1994, momento en el que desaparece la Comisión de Gobierno Interior encargada de la elaboración del presupuesto de gastos del Senado. La regulación pues de esta materia quedaba circunscrita a las normas aprobadas por la Mesa del Senado de 11 de enero de 1983, hasta que en el año 2003 se aprobaron las normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación del Senado(1), cuyo objetivo es, entre otros, la sistematización del ciclo presupuestario, desde su aprobación y ejecución hasta su liquidación. No obstante, se ha señalado en diversas ocasiones la conveniencia de que esta materia, con el fin de respetar el principio elemental de seguridad jurídica, se incluya en el Reglamento de la Cámara.

---

(1) Las normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación del Senado se aprobaron por la Mesa de la Cámara el día 4 de febrero de 2003; modificadas en varias ocasiones, el actual texto en vigor es el texto refundido de 13 de mayo de 2009, modificado por acuerdo de la Mesa 28 de septiembre de 2010.

## 1) ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PROYECTO DE PRESUPUESTO

La regulación del presupuesto de gastos queda recogida en las normas 1.<sup>a</sup> a 3.<sup>a</sup>, donde se define el presupuesto, se regula de forma sistemática el procedimiento y los órganos competentes en la confección y aprobación del proyecto de presupuesto y se hace mención específica a los principales principios presupuestarios aplicables, destacando los siguientes:

- el carácter limitativo de los créditos autorizados y su vinculación a nivel de subconcepto,
- el principio de especialidad cualitativa, no pudiéndose adquirir compromiso de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en el estado de gastos,
- y el principio de especialidad temporal, según el cual el ejercicio presupuestario coincide con el año natural. No obstante, se imputan al mismo las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de enero siguiente, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general realizados antes de la expiración del ejercicio presupuestario y con cargo a los respectivos créditos.

El Senado, desde el punto de vista presupuestario, es un servicio (el servicio 03) de la sección Cortes Generales que, como se deduce de la ponencia anterior, es el único servicio cuyo presupuesto queda excluido de la elaboración que realizan los órganos administrativos del Congreso de los Diputados. Así, la norma 2.<sup>a</sup> establece, siguiendo la práctica que se venía realizando para la elaboración del presupuesto, una dinámica similar a la del Congreso, esto es, son las propias Direcciones las encargadas de remitir sus propuestas a la Dirección de Presupuestos y Contratación, antes del 30 de junio y justificando, en todo caso, las variaciones que propongan; ahora bien, la unidad mínima de gasto no son las Direcciones, sino los denominados Centros Gestores, dependientes de aquellas, que se encargan de la tramitación material de los correspondientes expedientes económicos y cuyo desglose aparece reflejado en el cuerpo de los subconceptos presupuestarios, pudiendo existir más de un centro gestor en una misma Dirección.

La estructura que adopta el presupuesto es la de la clasificación económica, esto es, por capítulos, artículos, conceptos y subconceptos, siguiendo como guía las normas que aprueba el Ministerio de Economía y Hacienda para la elaboración de los presupuestos de ese ejercicio, con alguna especialidad, ya que no existen los capítulos V, VI, ni VII, esto es, a diferencia del Congreso, no existe un capítulo de inversiones reales, pero sí los capítulos III y VIII y IX, si bien su peso dentro del presupuesto del Senado es inapreciable, así, en el año 2010 fue de un 0,003 por 100 para el capítulo III (gastos financieros), 0,051 por 100 para el capítulo VIII (activos financieros) y un 0,034 por 100 para el capítulo IX (pasivos financieros), frente al 44,24 por 100 y el 42,91 por 100 que representan los capítulos I (gastos de personal) y II (gastos corrientes de bienes y servicios), respectivamente.

Por lo que se refiere a su aprobación, el anteproyecto de presupuestos es remitido en el mes de septiembre al Letrado Mayor para su elevación y aprobación, en su caso, por la Mesa del Senado. Una vez aprobado, el anteproyecto pasa a ser proyecto y es remitido por el Presidente del Senado al Presidente del Congreso de los Diputados. El desglose del proyecto que se remite es por artículos, apareciendo con ese detalle en los Presupuestos Generales del Estado.

## 2) APROBACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO

No puedo por menos en este punto manifestar mi total coincidencia con lo expresado por Sylvia Martí en relación con la cuestión de si la sección 02 «Cortes Generales» puede ser enmendada libremente en todos sus servicios por cualquiera de las Cámaras durante la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y, en concreto, si en el Congreso de los Diputados se pueden presentar y aprobar enmiendas que afecten al Senado y viceversa, toda vez que el artículo 72.1 de la constitución española señala que *«Las Cámaras... aprueban autónomamente sus presupuestos...»*.

En efecto, si se admiten a trámite enmiendas presentadas en el Congreso que afecten al Senado, o viceversa, estaríamos ante una injerencia de una de las Cámaras en el presupuesto de la otra. Otra cosa distinta es la admisión de enmiendas que afecten al presupuesto de la

propia Cámara, ya que la Constitución no determina qué órgano es el competente para su aprobación, sino que son los Reglamentos o, más concretamente en el caso del Senado, una norma de rango inferior la que especifica a quién compete la aprobación del proyecto.

No obstante lo anterior, durante la VIII y la IX Legislaturas, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado se han presentado y han sido admitidas a trámite enmiendas que afectaban a los presupuestos de las Cámaras. Todas las enmiendas fueron admitidas independientemente de que afectasen al presupuesto de la Cámara donde se presentaban o al de la otra; sin embargo, las únicas enmiendas que se han aprobaron a este respecto fueron las presentadas durante la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006, una en el Congreso de los Diputados que modificaba su presupuesto y otra en el Senado, que modificaba el suyo.

Por otra parte, el detalle con el que aparecen los presupuestos del Senado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado ha suscitado, incluso en el seno de esta mesa redonda, críticas a la escasa información que se facilita de los aquellos. Sin duda, creo que en ocasiones, en un afán de defender la autonomía parlamentaria, se han ocultado, de forma equivocada, datos del presupuesto, pero también hay que tener en cuenta que no existe ninguna norma jurídica ni constitucional que obligue a que se siga un nivel de especificación determinado sobre el destino de los gastos y que, dada la complejidad de la estructura de los Presupuestos Generales del Estado, es suficiente el detalle que se facilita de los presupuestos de las Cámaras.

En todo caso, en la Cámara Alta está previsto facilitar información en la pagina web institucional no sólo del presupuesto, sino también de la liquidación que del mismo se haga; el grado de detalle de esta información, sin embargo, todavía no se ha precisado.

Finalmente, el Presupuesto de Gastos se ve acompañado por la Cuenta de Ingresos (normas 17.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup>), estructurada de acuerdo con la clasificación económica de los mismos. Debe subrayarse que este documento únicamente tiene efectos administrativos internos, en cuanto que sirve de base para llevar una contabilidad separada de los ingresos, lo que permite conocer con mayor claridad la naturaleza y

la cuantía de los mismos. En todo caso, resulta evidente que la partida básica de dichos ingresos es la transferencia de fondos que realiza el Ministerio de Economía y Hacienda para cubrir los gastos que se presupuestan, siendo los demás ingresos de mucha menor cuantía (el porcentaje de estos ingresos sobre los recaudados en el año 2010 fue de un 0,32 por 100). Asimismo, debe recordarse que, como corresponde a la naturaleza de los ingresos, la previsión de la Cuenta que se aprueba tiene un carácter de mera estimación de los mismos.

### 3) EJECUCIÓN

Por lo que se refiere a la ejecución del presupuesto y sin perjuicio de la explicación más detallada que se dé en la mesa redonda siguiente, sí querría hacer mención a la norma 12.<sup>a</sup> de las de procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación del Senado, por cuanto que recoge las posibles modificaciones presupuestarias y el órgano competente para autorizarlas que, obviamente, es la Mesa de la Cámara.

Las modificaciones son las siguientes:

— Las transferencias presupuestarias, cuyo porcentaje suele ser, al igual que en el Congreso de los Diputados, muy reducido (0,32 por 100 en el año 2010).

— Las incorporaciones de crédito del presupuesto anterior, que sólo pueden producirse cuando, por razones justificadas, una obra, un suministro o un servicio no se haya completado al final del ejercicio, solicitándose el traspaso de los fondos al ejercicio corriente. La autorización correspondiente a dicho traspaso se suele adoptar en la primera reunión de la Mesa de la Cámara del mes de febrero, siendo el porcentaje de estas incorporaciones de escasa relevancia (0,57 por 100 en el año 2010 para el ejercicio 2011).

— Las transferencias mediante la creación de nuevos subconceptos y conceptos presupuestarios. A día de hoy no se ha utilizado este instrumento.

Hay que destacar que, en el ejercicio 2010, se llevó a cabo una modificación presupuestaria no prevista, «Bajas por anulación»,

como consecuencia de la reducción de la asignación constitucional de los senadores y del salario del personal al servicio de la Cámara. Esta situación suscitó un pequeño debate acerca de la mejor forma de defender el principio de autonomía presupuestaria del Senado en relación con los libramientos del Ministerio de Economía y Hacienda, optándose por renunciar a la cuantía correspondiente a la disminución producida para evitar una devolución posterior de lo ingresado de más, siendo la Mesa de la Cámara la que determinó la cuantía exacta de lo que debía dejar de librar el Tesoro.

#### 4) LIQUIDACIÓN

Finalmente, y por lo que se refiere a la liquidación del presupuesto, debemos recordar que el principio de especialidad temporal implica el cierre del presupuesto al final del ejercicio, con las consecuencias siguientes:

— los créditos para gastos que el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas quedarán anulados a excepción de lo establecido en la norma 12.<sup>a</sup>, c) a la que ya nos hemos referido,

— las obligaciones generadas en el ejercicio que, por causas justificadas, no se hubieran imputado al presupuesto del mismo antes del fin del mes de enero siguiente, se reconocerán con cargo a los remanentes presupuestarios. Esto es, los derechos reconocidos pendientes de cobro y las obligaciones reconocidas pendientes de pago al cierre del ejercicio se dejan a cargo de la Tesorería del Senado e integran el subgrupo de Presupuestos Cerrados en la contabilidad presupuestaria.

La excepción a este principio es la habilitación del mes de enero para tramitar el pago de las obligaciones comprometidas en el ejercicio anterior y que son reconocidas en dicho mes de enero.

Hay que esperar, por tanto, a que finalice el mes de enero para proceder a dar cumplimiento a las normas 37.<sup>a</sup> a 40.<sup>a</sup> que regulan la obligación de presentar unas cuentas anuales, con los documentos que las integran, esto es, el balance, el estado de liquidación del

Presupuesto de Gastos y el de la Cuenta de Ingresos, así como la memoria. Dichas Cuentas Anuales habrán de elevarse a la Mesa del Senado, para su aprobación, con anterioridad al 1 de abril del año siguiente al que se refieren.

#### CONCLUSIÓN

El Senado ha realizado un esfuerzo por la sistematización de la actividad presupuestaria y ha cubierto una importante laguna reglamentaria existente desde el año 1994, regulando todo el ciclo del presupuesto desde su elaboración hasta su cierre, con normas que no hacen sino resaltar que el principio de autonomía presupuestaria no tiene porque suponer, y no lo hace, arbitrariedad y desconocimiento de la Ley, sino que es un instrumento que le permite ejercer sus funciones con sometimiento siempre a la Constitución y al ordenamiento jurídico.