

LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y EL PRESUPUESTO PARLAMENTARIO

MIGUEL ÁNGEL MARTÍNEZ LAGO (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. DELIMITACIÓN INICIAL DEL OBJETO A TRATAR: AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y EL PRESUPUESTO PARLAMENTARIO.—III. LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LAS CORTES GENERALES Y DE OTROS ÓRGANOS EN LA CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN DERIVADA.—IV. EL PRESUPUESTO PARLAMENTARIO: NATURALEZA, ESTRUCTURA Y CONTENIDO (PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS).—A) *Función del presupuesto (o sección presupuestaria) de las Cortes Generales.*—B) *Estructura del presupuesto parlamentario.*—C) *Autonomía parlamentaria y principios rectores de esta sección presupuestaria.*—VI. EL CICLO PRESUPUESTARIO PARLAMENTARIO: ELABORACIÓN, APROBACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL.—A) *Elaboración del presupuesto parlamentario.*—B) *Debate, aprobación y enmiendas al presupuesto parlamentario. Su prórroga cuando no se aprueben los Presupuestos Generales del Estado.*—C) *Ejecución y control (interno y externo) del presupuesto parlamentario.*—VII. INDICACIÓN BIBLIOGRÁFICA.

(*) Catedrático de Derecho Financiero de la UCM.

Resumen: La Constitución reconoce a las Cortes Generales la facultad de aprobar autónomamente sus presupuestos. Por otro lado, las leyes reguladoras del Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado y Consejo General del Poder Judicial confieren a estos órganos constitucionales la competencia de elaborar sus respectivos presupuestos. En todos los casos, se trata de secciones presupuestarias que han de integrarse en los Presupuestos Generales del Estado, por lo que conviene observar el alcance de la autonomía presupuestaria y la relación con el deber de presupuestar que corresponde al Gobierno. El trabajo pasa revista a la naturaleza, estructura, contenido y fases del ciclo presupuestario parlamentario.

Abstract: The Constitution gives the Parliament an autonomous power to approve the budget. On the other hand, laws governing the Constitutional Court, Court of Auditors, the State Council and General Council of the Judiciary give these constitutional bodies competence to approve their respective budgets. In all cases, they are budget sections incorporated in the State Budget, so it is worth noting the extent of budgetary autonomy and the relationship with the corresponding Government budgetary duty. The paper reviews the nature, structure, content and phases of parliamentary budget cycle.

Palabras clave: Autonomía. Cortes Generales. Órganos constitucionales. Presupuesto parlamentario.

Keywords: Autonomy. Parliament. Constitutional bodies. Parliamentary budget.

I. INTRODUCCIÓN

Como las siguientes líneas provienen de la participación que tuve, el pasado día 12 de mayo de 2011, en el Seminario celebrado en la Facultad de Derecho de mi Universidad y que organizó el Instituto de Derecho Parlamentario, bajo el título: «La autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales», lógico es que deba señalar ahora mi agradecimiento al Director del Instituto, el profesor JAVIER GARCÍA ROCA, así como a la Coordinadora del encuentro, Rosa RIPOLLÉS SERRANO. Gracias a su amable invitación, reiterada ahora para que queden plasmadas por escrito algunas de las ideas esbozadas entonces.

Aparte de la gratitud, también he de resaltar la bondad de los organizadores al elegir la temática a tratar en el seminario, cuyas reflexiones y conclusiones deberían ilustrar una eventual reforma de las normas y procedimientos empleados con relación al presupuesto de las Cortes Generales, aunque no sólo. En mi modesta opinión, bastaría que esas normas y procedimientos pudieran ser conocidos en los grados y postgrados de corte jurídico, aunque esto me parece que ya es pedir mucho, dada la general comprensión de las explicaciones que están recibiendo nuestros estudiantes, al no haber podido *sacar a los estudios de Derecho del proceso de Bolonia*. Pero esto, definitivamente, es otro cantar.

Trataré de ser fiel a la intervención oral y, por ello, pediré de nuevo disculpas por el carácter abierto y forzosamente breve del texto que aparece a continuación, aparte de dejar reflejada alguna confidencia personal.

Cuando mi colega de Derecho Constitucional me pidió que participase en el citado encuentro, creí que la tarea no me iba a resultar muy compleja y supuse que en su elección algo habría influido mi larga afición por los temas que rodean al gasto público, los Presupuestos y el control de la Hacienda Pública. Sin embargo, a poco que fueron pasando los días y el compromiso se hacía ineludible, adquirí conciencia de que el tema sobre el que tenía que discurrir presentaba una dificultad intrínseca para ser explicado por un do-

cente de Derecho Financiero y Tributario. La razón de aquella dificultad era clara: la autonomía presupuestaria de órganos como las Cortes Generales, el Tribunal de Cuentas o el Tribunal Constitucional y los problemas que afectan al presupuesto de dichos órganos — particularmente, al presupuesto de las Cámaras —, es uno de tantos temas que pasan sin ningún tratamiento en las aulas de nuestras Facultades jurídicas y con apenas mención, no ya en obras generales, donde tampoco suele aparecer tratado, sino tampoco en trabajos específicamente encaminados al estudio de la institución presupuestaria desde la literatura jurídico-financiera, aunque, afortunadamente se cuente con valiosas aportaciones realizadas desde el campo del Derecho Constitucional. La advertida dificultad me llevaba necesariamente a reconocer que poco iba a poder aportar en el debate sobre el presupuesto parlamentario, sensación acrecentada luego, al tener que compartir mi alocución con otros ponentes mucho mejor conocedores que yo de los quehaceres parlamentarios y de cuantos problemas concretos presenta la gestión presupuestaria diaria en nuestras Cámaras.

Pero, era tarde para buscar excusas y junto a la observación de algunas cifras que arrojaba la documentación de los Presupuestos Generales del Estado de 2011, así como la consulta de algunos trabajos que me pudieran sugerir algo que decir, recordé los primeros pasos que fui dando al iniciar mi carrera académica, cuando nada más terminar mis estudios de licenciatura, compartí las primeras clases prácticas y de sustitución de algunos colegas, con el trabajo de asesor técnico de diputados del Grupo parlamentario Mixto, lo que me llevaba entonces al seguimiento diario de las iniciativas del Gobierno, preparación de preguntas, interpelaciones, enmiendas y algunos discursos. De aquellos años, circunscritos a la II Legislatura de nuestras Cámaras, proviene mi interés por la función presupuestaria de las Cortes Generales, aunque tuviera que reservar mis inquietudes para trabajos que escribiría después, dado que por aquel entonces lo que me resultaba preferente era avanzar en la realización de mi Tesis doctoral, bajo la dirección de mi Maestro, el profesor SÁINZ DE BUJANDA.

II. DELIMITACIÓN INICIAL DEL OBJETO A TRATAR: AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES Y EL PRESUPUESTO PARLAMENTARIO

La oportunidad del encuentro que nos concitó en la Complutense puede justificarse por la especificidad del tema a tratar —lo que le hace muy poco propicio, como antes indicaba, para ser expuesto en ámbitos más generales—, que para nada debe confundirse con sencillez. Ésta, en todo caso, sería mera apariencia de los numerosos recovecos en los que el estudioso podría perderse, con nada que trate de profundizar en el resbaladizo asunto de la autonomía parlamentaria y sus correlativas facultades de aprobación, gestión y control del presupuesto de las Cámaras. Pero es que, además, el seminario, alcanza también al tratamiento de la autonomía de que gozan, a estos efectos, los restantes órganos constitucionales del Estado, surgiendo entonces conceptos como el de la propia autonomía, ligada a la soberanía e independencia del poder legislativo (también del judicial) frente al poder ejecutivo; la artificiosa técnica de la personalidad jurídica y su eventual reconocimiento a complejos orgánicos diferenciados de la Administración del Estado; el reconocimiento y carácter que revisten los órganos constitucionales y/o de relevancia constitucional, así como su encuadramiento o no en el concepto de *sector público estatal* desde la perspectiva de la presupuestación y ejercicio del control; la posición institucional del órgano supremo encargado de esa función fiscalizadora, el Tribunal de Cuentas, y su dependencia funcional del Parlamento; la extensión y límites del control presupuestario que dicho organismo ha de realizar, habida cuenta del principio de autonomía y la dependencia parlamentaria advertida; la naturaleza de los grupos parlamentarios y de las subvenciones —así llamadas, a pesar de que no respondan, realmente, a la naturaleza de dicha figura— que reciben de las Cortes Generales y su encaje entre las fuentes de financiación de los partidos políticos y, cómo no, la eventual consideración de cualquiera de los aspectos enunciados desde el prisma de las soluciones incorporadas en otros ordenamientos, esto es, del Derecho parlamentario comparado.

A su vez, y aunque pueda verse como un problema contingente, el actual contexto de crisis económica y financiera, que ha motivado

drásticos recortes presupuestarios en todos los organismos públicos, alcanzando también a los órganos dotados de autonomía presupuestaria, permitiría ya dudar de la eficacia práctica real de la misma, dado que las exigencias de déficit denotan una clara vinculación de los presupuestos públicos sin excepción para con las directrices de política económica marcadas a nivel comunitario y por el Gobierno de la Nación. Al propio tiempo, se viene dando una amplia desafección de la sociedad civil hacia los partidos políticos, lo que parece avivar un cierto interés —no faltan hoy noticias y opiniones críticas en diarios, redes sociales y blogs personales que, sólo en ocasiones rayan con la demagogia—, por cuánto y cómo se gasta en la Casa Real o en las Cortes Generales, en los Tribunales de Cuentas y Constitucional, en el Consejo de Estado o en el Consejo General del Poder Judicial; interés de aseguramiento de un mayor control de las partidas presupuestarias asignadas a los mismos y que entronca, desde luego, con la principal orientación y finalidad del Derecho Presupuestario, concebido como el ordenamiento del control de la Hacienda Pública en su conjunto y de las actividades financiadas con fondos públicos.

Aparte de los órganos que se han mencionado, aún cabría complicar más las cosas si se atendiera, ya en el ámbito de las Comunidades Autónomas, a los Parlamentos y Asambleas legislativas, órganos de control externo creados en la mayoría de ellas, defensores del pueblo autonómicos y demás parafernalia de consejos consultivos establecidos por su respectiva legislación.

III. LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LAS CORTES GENERALES Y DE OTROS ÓRGANOS EN LA CONSTITUCIÓN Y LEGISLACIÓN DERIVADA

La autonomía parlamentaria se suele concebir como un conjunto de facultades (normativas, presupuestarias, de organización y policía en el interior de sus sedes) de que gozan las Asambleas legislativas para regular y gestionar, por sí mismas, cuantas actuaciones han de realizar en el cumplimiento de sus funciones representativa, legislativa y de control, sin que haya o pueda darse la injerencia de otros órganos del Estado, principalmente del Ejecutivo. También se indica generalmente que la autonomía no es un

fin en sí misma, sino que desempeña una función instrumental que comporta limitaciones, por lo que todo lo que no aparezca como necesario para el ejercicio de las funciones constitucionales o estatutarias (si se trata de las Asambleas autonómicas) de las Cámaras escaparía de su ámbito. Evidentemente, que aquélla no supone, en modo alguno, una independencia absoluta del Parlamento respecto de los demás poderes públicos, ni lo exonera del control de constitucionalidad y contencioso-administrativo, según la clase de actos que deriven de las Cortes.

De todos los órganos del Estado que se mencionaron más atrás, sólo las Cortes Generales tienen reconocida su autonomía presupuestaria en la propia Constitución (art. 72.1), lo cual suele explicarse por el hecho de que los asuntos presupuestarios —y, por tanto, también los que afectan al presupuesto parlamentario— entran de lleno dentro del haz de competencias financieras que, de antiguo, tienen atribuidas las Asambleas legislativas. La Constitución también prevé una facultad incondicionada de distribución por el Rey de la asignación anual que percibe para el sostenimiento de su Familia y Casa Real (art. 65.1), pero nada más dispone en relación con los restante órganos constitucionales.

Este silencio de nuestra norma fundamental no ha impedido a la respectiva legislación reguladora de estos organismos imitar la autonomía presupuestaria parlamentaria. Así, en efecto, la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, establece (art. 10.3) que el Pleno del mismo «*elabora su presupuesto, que se integra como una sección independiente dentro de los Presupuestos Generales del Estado*»; la LO 2/1982, de 12 de mayo (art. 6) viene a decir prácticamente lo mismo en relación al Tribunal de Cuentas; como también efectúa para el Consejo de Estado la LO 3/1980, de 22 de abril (art. 27) y, en fin, la LO 6/1985, de 1 de julio que, señala la competencia del Consejo General del Poder Judicial para «*Elaborar, dirigir la ejecución y controlar el cumplimiento del presupuesto del Consejo*» (art. 107.8).

Pese a la pertenencia común de todas las normas que se acaban de citar, al denominado *bloque de constitucionalidad*, alguna consecuencia se ha de extraer de la diferenciada solución procurada

por la Constitución en la materia que nos ocupa. Y así puede afirmarse que sólo la autonomía parlamentaria y la libertad de disposición de su asignación por la Casa Real se encuentran garantizadas constitucionalmente —por lo que una modificación de ese *estatus* sólo podría darse en el contexto de una reforma constitucional—, aparte de que puedan las Cortes Generales variar las soluciones legales ofrecidas en las normas de los demás órganos, abrogando, como hipótesis, la autonomía presupuestaria que tienen reconocida en sus leyes.

Aún cabe señalar algo más del anterior marco normativo. Respecto de la autonomía presupuestaria del Parlamento y aunque, literalmente, el artículo 72 de la Constitución se refiera solamente a la aprobación de los presupuestos por las propias Cámaras —lo que no deja de ser una declaración innecesaria, dado que éstas también aprueban los Presupuestos Generales del Estado—, tenemos una autonomía que cubre todas las fases del ciclo presupuestario, sobresaliendo en las fases de elaboración y ejecución sin cortapisas del presupuesto parlamentario. En los restantes órganos constitucionales, la mayoría de las soluciones legales conciben sólo una autonomía que expresa la facultad de elaboración de unos presupuestos cuya aprobación rebasa la competencia de los Tribunales Constitucional, de Cuentas y Consejo de Estado. No en vano, serán las Cortes Generales las que aprueben esas *secciones presupuestarias* integradas en los Presupuestos Generales del Estado. Y la autonomía presupuestaria que se predica del Consejo General del Poder Judicial alcanza, en su ley, a todas las fases del ciclo presupuestario, pese a que no escape tampoco de la aprobación común por las Cortes. Ninguna previsión se produce con objeto de la elaboración del presupuesto de la Casa Real, por lo que la fijación de la cantidad asignada a la misma la hará el Gobierno, correspondiendo también su aprobación a las Cortes Generales. Ya hemos dicho que la autonomía presupuestaria de esta Casa se circunscribe a la ejecución libremente decidida de dicha asignación, lo que comporta una diferenciada ejecución y control de la misma, pero de esto no deberían trasladarse secuelas que impidan debatir y enmendar esa sección en el procedimiento que las Cortes siguen para aprobar los Presupuestos Generales del Estado.

Una última conclusión preliminar, antes del tratamiento más específico de aspectos relacionados con el presupuesto parlamentario. Siendo importante el reconocimiento de la autonomía presupuestaria de las Cortes y demás órganos constitucionales, lo cierto es que se trata de un tema modesto desde el punto de vista macroeconómico (SÁINZ MORENO) y no tiene comparación con la problemática más variada —y hasta conflictiva, en términos políticos— que presenta la ley que, de conjunto, reúne los Presupuestos Generales del Estado y las facultades que sobre la misma llevan a cabo el Gobierno y el Parlamento y que son expresión de las relaciones entre la fuerza política mayoritaria y las que están en la oposición. En términos puramente cuantitativos, la tabla núm. 1 recoge las cifras que contiene la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2011, siendo elocuentes de la modestia de los gastos presupuestados para los órganos constitucionales en comparación con los créditos totales autorizados, representando el 0,22 por 100 del total del Estado.

TABLA NÚM. 1
CRÉDITOS AUTORIZADOS A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES EN 2011

<i>Secciones presupuestarias</i>	<i>Créditos autorizados (Miles de euros)</i>
01. Casa de su Majestad El Rey	8.434,28
02. Cortes Generales	216.421,09
03. Tribunal de Cuentas	62.216,14
04. Tribunal Constitucional	26.438,11
05. Consejo de Estado	10.476,16
08. Consejo General del Poder Judicial	74.217,93
Total presupuestado: Órganos constitucionales	398.203,71
Total consolidado «Estado»	179.536.395,74

IV. EL PRESUPUESTO PARLAMENTARIO: NATURALEZA, ESTRUCTURA Y CONTENIDO (PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS)

A) *Función del presupuesto (o sección presupuestaria) de las Cortes Generales*

De acuerdo con el *principio de competencia* expresado en el artículo 134.1 de la Constitución, corresponde al Gobierno elaborar los Presupuestos Generales del Estado, mientras que las Cámaras retienen el poder de examinarlos, ejercitar sus facultades de enmienda y aprobarlos. Del indicado precepto se ha deducido que la Ley de Presupuestos constituye una *ley singular* —lo que no quiere decir, como muy pronto aseguró el Tribunal Constitucional, una ley formal, juzgando superada la cuestión de su naturaleza (STC 27/1981, de 20 de julio (FJ 5.º)— por cuanto que la misma es el resultado del correlativo ejercicio de competencias exclusivas e irrenunciables, del Gobierno y de las Cámaras, en el proceso encaminado a dotar anualmente de eficacia legal al plan financiero de ingresos y gastos del Estado.

También la Constitución revela la importancia de la función presupuestaria de las Cortes Generales cuando menciona específicamente dicho cometido, junto a la potestad legislativa y el control de la acción del Gobierno (art. 66.2 CE), lo cual ha llevado, más recientemente, al Tribunal Constitucional a adoptar una visión indiferenciada de la Ley de Presupuestos —pese al mantenimiento de que con su aprobación ejercen las Cortes una «función específica y constitucionalmente definida» y que su contenido sea «constitucionalmente determinado»— al entender que dicha norma cumpliría los tres objetivos relevantes señalados en el precepto de referencia, relacionándolos con otros de la propia Constitución: «a) Aseguran, en primer lugar, el control democrático del conjunto de la actividad financiera pública (arts. 9.1 y 66.2, ambos de la Constitución); b) Participan, en segundo lugar, de la actividad de dirección política al aprobar o rechazar el programa político, económico y social que ha propuesto el Gobierno y que los presupuestos representan; c) Controlan, en tercer lugar, que la asignación de los recursos públicos se efectúe, como exige expresamente el artículo 31.2 CE, de una forma equitativa, pues el presupuesto es, a la vez, requisito esencial

y límite para el funcionamiento de la Administración» (STC 3/2003, de 16 de enero, FJ 4.º).

Del lado del Gobierno, la iniciativa presupuestaria que tiene reconocida con carácter exclusivo, no cabe duda de que sufre un menoscabo en relación con el presupuesto de las Cámaras, dada la autonomía que las mismas tienen garantizada en el artículo 72 de la Constitución. Sin embargo, en términos prácticos, la excepción que dicha norma representa hacia lo dispuesto en el artículo 134.1, no se ha resuelto favoreciendo una aprobación separada del presupuesto de las Cámaras respecto de los Presupuestos Generales del Estado, sino conciliando la capacidad de determinación de aquéllas, en los asuntos económicos-financieros, dentro del vehículo legislativo común aprobatorio de todos los ingresos y gastos del sector público estatal. En todo caso, la concreción de la autonomía presupuestaria del Parlamento dista mucho de lo deseable, habida cuenta de la amnesia que parece padecerse en este punto y que descuida la aprobación de un *Reglamento de las Cortes Generales*, advertido por el artículo 72.2 de la Constitución y que sería el marco adecuado para detallar cuantos aspectos rodean a una sección de contenido más complejo que el que poseen las referidas a los restantes órganos constitucionales.

Teniendo en cuenta lo que los Presupuestos Generales del Estado deben de incluir, quizás no sea ocioso plantear si al hacer referencia al presupuesto parlamentario —como cabría hacer también en alusión al presupuesto del Tribunal Constitucional, o del Consejo de Estado, etc.— se está queriendo indicar algo distinto, como si fuera una «pieza separada de los Presupuestos» (ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA), de lo que representa una simple sección del estado de gastos, sin diferencias con las secciones presupuestarias de los departamentos ministeriales, por ejemplo. Sostener lo primero parecería significar una posibilidad de desvinculación respecto de las directrices gubernamentales impuestas a la presupuestación de los diversos centros gestores de gastos, disponiendo entonces las Cortes y otros órganos constitucionales de una prerrogativa de la que carecen los demás organismos públicos. Sin embargo, la respuesta a si existe o no vinculación —o, si se prefiere, coordinación— con los criterios del Gobierno, plasmados en los Presupuestos Generales del Estado, sólo puede ser afirmativa. Y, a la vista está, como se plasma en la tabla

núm. 2, la reducción general que han experimentado, para este año 2011, los gastos presupuestados en todos los órganos constitucionales si se compara con los créditos que figuraron el año anterior.

TABLA NÚM. 2
EVOLUCIÓN DE LOS CRÉDITOS AUTORIZADOS A LOS ÓRGANOS
CONSTITUCIONALES EN LAS LEYES DE PRESUPUESTOS DE 2010 Y 2011

<i>Secciones presupuestarias (Miles de euros)</i>	<i>PGE 2010</i>	<i>PGE 2011</i>	<i>Evolución (por 100)</i>
01. Casa de su Majestad El Rey	8.896,92	8.434,28	-5,20
02. Cortes Generales	231.043,22	216.421,09	-6,33
03. Tribunal de Cuentas	61.188,81	62.216,14	1,02
04. Tribunal Constitucio- nal	27.686,97	26.438,11	-4,51
05. Consejo de Estado	11.546,63	10.476,16	-9,27
08. Consejo General del Poder Judicial	78.110,79	74.217,93	-4,98
Total órganos constitucio- nales	418.473,34	398.203,71	-4,84

Se hable de sección presupuestaria, o se prefiera llamarlos presupuestos de los órganos constitucionales, expresan, de manera cifrada, las obligaciones económicas que podrán atenderse a lo largo del ejercicio con cargo a los mismos. Y, dado que la *Hacienda parlamentaria* se comporta siguiendo el modelo de «transferencias» que durante largo tiempo acompañó el desarrollo de nuestra *Constitución territorial*, bien podría entonces significarse que, como en su financiación no se cuenta apenas con «recursos propios» (aunque lo sean, por ejemplo, los intereses financieros y los ingresos procedentes de la venta de objetos en la tienda del Congreso), su autonomía presu-

puestaria se reduce, en realidad, a una *autonomía de gasto*, en la que toda la relevancia gira sobre el volumen de los medios económicos que resultan transferidos por el Ministerio de Economía y Hacienda para que los distintos órganos constitucionales puedan llevar a cabo sus respectivas actuaciones con suficiencia.

En los estudios de Derecho Constitucional y Presupuestario se recurre muchas a veces a señalar que los Presupuestos Generales del Estado representan el programa político cifrado del Gobierno de turno. *¿Responde a esa misma connotación el presupuesto parlamentario?*

En la doctrina no falta una visión neutralista que contestaría al anterior interrogante de manera negativa, revistiendo la respuesta de oportunas referencias a la independencia y objetividad de la Administración parlamentaria y el papel de garante que la misma ha de desempeñar en relación a una pluralidad de legítimas opciones políticas presentes en las Cámaras. En suma, sería dicha expresión del principio democrático y representativo de la institución lo que favorecería que el presupuesto parlamentario adquiriese un perfil exclusivamente contable, ajeno al conflicto de intereses entre las fuerzas políticas que ejercen la función de gobierno y las que están en la oposición y despojándolo de las adherencias partidistas inobjetables en el vehículo legislativo que reúne las distintas secciones presupuestarias.

Siendo verdad que la Administración parlamentaria no ejecuta, como sí lo hace, en cambio, la de un Ministerio, una determinada política sectorial, tampoco puede obviarse que en ella cabe distinguir unos órganos de carácter técnico (Secretarios Generales y personal al frente de las Direcciones y Servicios de las Cámaras) frente a otros de naturaleza claramente política y sometidos a la elección de las principales fuerzas políticas —los Presidentes y Mesas de las Cámaras, por ejemplo—, lo cual puede llevar, en ocasiones, al ostracismo de otras opciones minoritarias.

Que el presupuesto parlamentario debe posibilitar que las Cámaras cubran los gastos esenciales de su actividad, permitiéndolas disponer de los medios necesarios para sus funciones, no parece que pueda admitir discusión. Pero, como sucede a un nivel más general, ese presupuesto, aparte de suponer el registro contable o numéri-

co de las diferentes obligaciones económicas, también encarna una determinada composición de intereses de los partidos con representación parlamentaria en cada legislatura y que cuentan o no con participación en los órganos de las Cámaras con competencia para la adopción de los acuerdos relevantes de índole presupuestaria, entre otras funciones previstas por los Reglamentos del Congreso y del Senado y en Resoluciones ulteriores aprobadas.

B) *Estructura del presupuesto parlamentario*

Por estructura presupuestaria se indican los criterios que resultan empleados para ordenar o clasificar de diversas maneras —orgánicamente, en función de su naturaleza económica, por programas— los estados de ingresos y gastos de un Presupuesto público. El tema se halla previsto sólo en sus aspectos más generales por la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, debiendo completarse con los criterios que establezca el Ministerio de Economía y Hacienda para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado de cada año (la última norma dictada es la Orden EHA/1333/2011, de 19 de mayo, para la elaboración de los Presupuestos para 2012).

El presupuesto parlamentario no tiene porqué sujetarse a los criterios de estructura presupuestaria que determine el indicado departamento ministerial, dado que la Ley General Presupuestaria no es de aplicación a las Cámaras, aunque se prevea que mantengan la coordinación necesaria para la elaboración del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año (art. 2.3 LGP). Dicha ley establece la pertenencia al sector público estatal de los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la Administración General del Estado —lo que resuelve positivamente una vieja polémica sobre si los órganos constitucionales forman parte o no del sector público estatal—, sujetando a sus previsiones el régimen económico-financiero de los órganos constitucionales (excluidas las Cortes Generales), sin perjuicio de las especialidades que contemplen sus propias normas de creación, organización y funcionamiento, que serán las que prevalezcan en cuanto a su contabilidad y control.

Aunque formalmente no sean de aplicación las órdenes anuales del Ministerio de Economía y Hacienda, en la práctica se produce un acatamiento de los criterios clasificación orgánica, económica y por programas, tal y como reflejan las secciones presupuestarias de los distintos órganos constitucionales. Teniendo en cuenta la información suministrada en Presupuestos Generales del Estado para 2011, las siguientes tablas núms. 3, 4, 5 y 6 ofrecen el desglose y evolución que han tenido los gastos de personal, corrientes en bienes y servicios, transferencias corrientes e inversiones reales en los presupuestos de dichos órganos. Los datos muestran el mayor peso que tiene el capítulo de personal en estas secciones presupuestarias (un 57 por 100 del total del presupuesto parlamentario o el 85 por 100 del presupuesto del Tribunal de Cuentas, por ejemplo). Frente a la tónica general de reducción de las partidas para 2011, el incremento de las transferencias corrientes en algunas secciones se explica en función de las dotaciones que se prevén para pensiones a ex Presidentes del Tribunal de Cuentas y remuneraciones de transición a ex Consejeros de Cuentas y Magistrados del Tribunal Constitucional.

TABLA NÚM. 3

EVOLUCIÓN 2010-2011 DE LOS GASTOS DE PERSONAL AUTORIZADOS
A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES (MILLONES DE EUROS)

<i>Secciones</i>	<i>PGE 2010</i>	<i>% Tot.</i>	<i>PGE 2011</i>	<i>% Tot.</i>	<i>% Evol.</i>
01. CSM El Rey					
02. Cortes Generales	131,86	0,5	123,61	0,5	-6,3
03. Tribunal de Cuentas	53,55	0,2	52,90	0,2	-1,2
04. Tribunal Constitucional	18,85	0,1	16,88	0,1	-10,5
05. Consejo de Estado	9,00	0,0	8,12	0,0	-9,8
08. CG Poder Judicial	41,03	0,1	39,59	0,1	-3,5
Total órganos constitucionales	254,29	1,0	241,10	0,89	-5,0
Total Estado	27.572,48	100	26.982,31	100	-2,1

TABLA NÚM. 4
EVOLUCIÓN 2010-2011 DE LOS GASTOS CORRIENTES EN BIENES
Y SERVICIOS AUTORIZADOS A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES
(MILLONES DE EUROS)

<i>Secciones</i>	<i>PGE 2010</i>	<i>% Tot</i>	<i>PGE 2011</i>	<i>% Tot</i>	<i>% Evol.</i>
01. CSM El Rey					
02. Cortes Generales	75,24	2,1	70,18	2,1	-6,7
03. Tribunal de Cuentas	6,64	0,2	6,98	0,2	5,1
04. Tribunal Constitucional	6,20	0,2	6,87	0,2	10,8
05 Consejo de Estado	2,04	0,1	1,91	0,1	-6,4
08 CG Poder Judicial	29,82	0,8	28,45	0,8	-4,6
Total órganos constitucionales	119,94	3,4	114,39	3,4	-5,0
Total Estado	3.515,07	100	3.384,31	100	-3,7

TABLA NÚM. 5
EVOLUCIÓN 2010-2011 DE LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES
AUTORIZADAS A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES (MILLONES DE EUROS)

<i>Secciones</i>	<i>PGE 2010</i>	<i>% Tot</i>	<i>PGE 2011</i>	<i>% Tot</i>	<i>% Evol.</i>
01. CSM El Rey	8,90	0,0	8,43	0,0	-5,3
02. Cortes Generales	19,85	0,0	18,80	0,0	-5,3
03. Tribunal de Cuentas	0,01	0,0	1,41	0,0	141,0
04. Tribunal Constitucional	0,96	0,0	1,26	0,0	31,3
05. Consejo de Estado	0,25	0,0	0,23	0,0	-8,0

TABLA NÚM. 5 (CONT.)
 EVOLUCIÓN 2010-2011 DE LAS TRANSFERENCIAS CORRIENTES
 AUTORIZADAS A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES (MILLONES DE EUROS)

<i>Secciones</i>	<i>PGE 2010</i>	<i>% Tot</i>	<i>PGE 2011</i>	<i>% Tot</i>	<i>% Evol.</i>
08. CG Poder Judicial	1,04	0,0	1,16	0,0	11,5
Total órganos constitucionales	31,01	0,03	31,29	0,04	1,01
Total Estado	103.136,77	100	74.598,34	100	-27,7

TABLA NÚM. 6
 EVOLUCIÓN 2010-2011 DE LAS INVERSIONES REALES AUTORIZADAS
 A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES (MILLONES DE EUROS)

<i>Secciones</i>	<i>PGE 2010</i>	<i>%Tot</i>	<i>PGE 2011</i>	<i>% Tot</i>	<i>% Evol.</i>
01. CSM El Rey					
02. Cortes Generales	4,04	0,0	3,78	0,0	-6,4
03. Tribunal de Cuentas	0,86	0,0	0,79	0,0	-8,1
04. Tribunal Constitucional	1,63	0,0	1,38	0,0	-15,3
05. Consejo de Estado	0,25	0,0	0,21	0,0	-16,0
08. CG Poder Judicial	6,02	0,1	4,84	0,0	-19,6
Total órganos constitucionales	12,80	0,14	11,00	0,19	-14,0
Total Estado	9.389,92	100	5.793,48	100	-38,3

Agrupando los datos de las secciones presupuestarias de los órganos constitucionales en función de la clasificación económica de

los créditos, la tabla núm. 7 brinda una imagen de conjunto de los gastos autorizados en cada capítulo para el año 2011.

TABLA NÚM. 7
DISTRIBUCIÓN POR CAPÍTULOS DE LOS CRÉDITOS AUTORIZADOS
A LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES EN 2011 (MILLONES DE EUROS)

<i>Secciones</i>	<i>Cap. 1</i>	<i>Cap. 2</i>	<i>Cap. 3</i>	<i>Cap. 4</i>	<i>Cap. 6</i>	<i>Cap. 8</i>	<i>Cap. 9</i>	<i>Total</i>
01. CSM El Rey				8,43				8,43
02. Cortes Generales	123,61	70,18	0,00	18,80	3,78	0,03	0,02	216,42
03. T. de Cuentas	52,90	6,98		1,40	0,79	0,14		62,21
04. T. Constitucional	16,88	6,87		1,26	1,38	0,05		26,44
05. C. de Estado	8,11	1,91		0,23	0,21	0,01		10,47
08. CGP Judicial	39,59	28,45		1,16	4,84	0,18		74,22
Total estas secciones	241,09	114,39	0,00	31,28	11,00	0,41	0,02	398,19

Capítulos: 1. Gastos de personal; 2. Gastos corrientes en bienes y servicios; 3. Gastos financieros; 4. Transferencias corrientes; 6. Inversiones reales; 8. Activos financieros; 9. Pasivos financieros.

Si atendemos a la clasificación por programas de los Presupuestos Generales del Estado para 2011, me parece que sigue siendo correcta la observación de que nuestro Presupuesto sigue la horma clásica con algunos componentes añadidos que aluden a la idea de programación (SÁINZ DE BUJANDA) y ello pese a que la Ley General Presupuestaria parezca potenciar la programación presupuestaria plurianual.

En dichos Presupuestos, aparecen dos *políticas*, tres *grupos de programas* y un total de ocho *programas* concernidos con las secciones presupuestarias de los órganos constitucionales:

— *Política de gasto 91. Alta Dirección*, bajo la que se encuadra el *Grupo de programas 911. Alta Dirección del Estado*, al que

pertenece los siguientes programas: *Programa 911 M. Jefatura del Estado* (de competencia de la Casa Real); *Programa 911 N. Actividad legislativa* (referido a las Cortes Generales); *Programa 911 O. Control externo del sector público* (referido al Tribunal de Cuentas) y *Programa 911 P. Control constitucional* (de competencia del Tribunal Constitucional). También pertenece a dicha política de gasto el *Grupo de programas 912. Alta Dirección del Gobierno*, en el que se sitúa el *Programa 912 N. Alto asesoramiento del Estado* (atribuido al Consejo de Estado).

— *Política de gasto 11. Justicia*, a la que pertenece el *Grupo de programas 111. Administración General de Justicia* (que corresponde al Consejo General del Poder Judicial) y que presentaría el siguiente desglose de programas: *Programa 111 M. Gobierno del Poder Judicial*; *Programa 111 O. Selección y formación de jueces* y *Programa 111 P. Documentación y publicaciones judiciales*.

Interesa resaltar que la documentación presupuestaria disponible arroja muy poca luz sobre los objetivos previamente definidos en los programas de gasto de los órganos constitucionales. No hay ninguna descripción, ni memoria de los objetivos de los programas cuya competencia recae en la Casa Real y en las Cortes Generales. En los demás casos, las *memorias* se limitan casi al señalamiento de lo evidente (la caracterización que tienen los órganos, repaso de sus funciones y mención somera de actividades a realizar), añadiendo anexos de personal y ficha-registro de las inversiones a realizar.

El ámbito institucional de las secciones presupuestarias examinadas coincide plenamente con el órgano constitucional de que se trate (Casa Real, Tribunal de Cuentas, etc.) Únicamente en el presupuesto parlamentario cabe distinguir varios Servicios: Cortes Generales; Congreso de los Diputados; Senado; Junta Electoral Central y Defensor del Pueblo. En relación a estos últimos, la LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General establece que «*Las Cortes Generales ponen a disposición de la Junta Electoral Central los medios personales y materiales necesarios para el ejercicio de sus funciones*» (art. 13.1). Por su parte, la LO 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo señala que «*la dotación económica necesaria para el funcionamiento de la institución constituirá una partida dentro de los presupuestos de las Cortes Generales*» (art. 37). De acuer-

do con lo dispuesto en la reciente Ley 37/2010, de 15 de noviembre (art. 2.2), en el presupuesto de las Cortes Generales habrá que incluir también la dotación necesaria para el ejercicio de las funciones de la *Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales*. La tabla núm. 8 recoge la distribución por servicios y capítulos de los créditos autorizados en el presupuesto parlamentario para 2011.

TABLA NÚM. 8
DISTRIBUCIÓN POR SERVICIOS Y CAPÍTULO DEL PRESUPUESTO
PARLAMENTARIO PARA 2011 (MILLONES DE EUROS)

<i>Servicios</i>	<i>C. 1</i>	<i>C. 2</i>	<i>C. 3</i>	<i>C. 4</i>	<i>C. 6</i>	<i>C. 8</i>	<i>C. 9</i>	<i>Total</i>
02.01. Cortes Generales	50,046	2,542		1,270				53,858
02.02. Congreso Diputados	37,157	40,445		10,325	3,781			91,710
02.03. Senado	23,857	24,064	0,002	7,170		0,030	0,020	55,143
02.04. Junta Electoral Central	0,078	0,414		0,040				0,532
02.05. Defensor del Pueblo	12,469	2,706						15,175
Total Sección	123,608	70,173	0,002	18,805	3,781	0,030	0,020	216,421

Capítulos: 1. Gastos de personal; 2. Gastos corrientes en bienes y servicios; 3. Gastos financieros; 4. Transferencias corrientes; 6. Inversiones reales; 8. Activos financieros; 9. Pasivos financieros.

C) *Autonomía parlamentaria y principios rectores de esta sección presupuestaria*

Dando un paso más en el estudio del presupuesto parlamentario, cabe confrontar la autonomía que las Cámaras tienen reconocida en la Constitución con la existencia de unos principios jurídicos comunes que se infieren del ordenamiento presupuestario en su conjunto (MONTEJO VELILLA) y que, por tanto, a pesar de que la

Ley General Presupuestaria —donde se recogen, como principios de programación presupuestaria los de estabilidad, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, además de las reglas de presupuesto anual, limitativo y vinculante, no afectación y universalidad de cara a la gestión presupuestaria (arts. 26 y 27 LGP)— no resulte de aplicación al presupuesto de las Cortes Generales, seguirían siendo pautas que habría que observar en la elaboración y gestión de esta sección presupuestaria y, por supuesto, también en las relativas a los demás órganos constitucionales.

Últimamente, nuestra legislación presupuestaria, que se ha ido conformando a raíz de las exigencias comunitarias de cooperación, para el logro de unas finanzas públicas sólidas y evitar los déficits públicos excesivos, sitúa en posición central el principio de estabilidad presupuestaria, en cuya fijación del objetivo plurianual participan las Cámaras, votando el acuerdo presentado por el Gobierno con carácter previo y desgajado del procedimiento de presupuestación anual. La Ley General de Estabilidad Presupuestaria (texto refundido aprobado por RDLeg 2/2007, de 28 de diciembre) incluye entre los agentes que integran el ámbito subjetivo de aplicación de la norma a los órganos constitucionales que cuentan con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado [art. 2.1.a)]. Además, y con independencia de que la formulación empleada por dicha ley (art. 8) admitiría mejoras, en cuanto a la resolución de las desavenencias que se han solido presentar en los últimos años entre el Congreso y el Senado, lo cierto es que con la votación del objetivo de estabilidad, las Cortes *convalidan* el acuerdo del Gobierno, concediéndole todo un margen de maniobra que, al propio tiempo, condicionará en la práctica la competencia presupuestaria del Parlamento, con independencia de que tenga reconocida constitucionalmente su autonomía.

Por otro lado, los principios de unidad y universalidad aparecen consagrados en la propia Constitución (art. 134.2), lo que obliga a incluir los gastos de los órganos constitucionales en los Presupuestos Generales del Estado, si bien quepa postular un deber de *corrección constitucional* del Gobierno con el fin de que se mantengan intocadas las cifras de gasto aprobadas en sede parlamentaria o por los res-

tantes órganos constitucionales, cuando se traduce cada año el *deber de presupuestar* de aquél.

También rige en el presupuesto parlamentario el principio de especialidad cualitativa, cuantitativa y temporal una vez que la Ley de Presupuestos fue aprobada por las Cámaras. Lo contrario implicaría negar enteramente el valor de aquella regla que supone un necesario grado de especificación y vinculación de los créditos autorizados para las concretas finalidades a las que sirven y convertiría al presupuesto parlamentario en un *cajón de sastre* disponible enteramente por las Mesas de las Cámaras. Lo mismo sucede con los demás órganos constitucionales, aunque deba tenerse en cuenta que en relación al presupuesto de la Casa Real sí se da una exclusión constitucional del principio de especialidad cualitativa, dado que la transferencia corriente que percibe es global, sin vinculación a fines o programas concretos (PASCUAL GARCÍA).

Rigen también, para los presupuestos de los órganos constitucionales, los principios de transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos (arts. 5 y 6 LGEP), concebidos como instrumentos abocados a la garantía del cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

VI. EL CICLO PRESUPUESTARIO PARLAMENTARIO: ELABORACIÓN, APROBACIÓN, EJECUCIÓN Y CONTROL

Para terminar la exposición, y ciñéndonos casi en exclusiva al presupuesto de las Cortes Generales, resaltaremos unas cuantas notas en relación a las diversas fases del ciclo presupuestario. Aparte de las previsiones que contienen los propios Reglamentos de las Cámaras (arts. 8, 9, 28 y 31 RCD y 23 y 24 RS), cabe citar varias Resoluciones que han de ser tenidas en consideración: por lo que se refiere al Congreso de los Diputados están las Normas de organización de la Secretaría General de dicha Cámara, aprobadas por Resolución de la Mesa del Congreso, de 4 de septiembre de 2007 (*BOCG*, serie D, núm. 596, de 5 de septiembre de 2007) y las Normas de contracción de obligaciones, ordenación y fiscalización del gasto y ordenación de pagos, aprobadas por la Mesa del Congreso en reunión del 17 de

noviembre de 2008 (*BOCG*, serie D, núm. 156, de 2 de marzo de 2009); en el Senado existe un Texto refundido de las Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación, aprobado por la Mesa de la Cámara en reunión del 28 de abril de 2009 (*BOCG*, serie I, núm. 231, de 13 de mayo de 2009), modificado ulteriormente por el mismo órgano en reunión de 28 de septiembre de 2010 (*BOCG*, serie I, núm. 522, de 30 de septiembre de 2010).

A) *Elaboración del presupuesto parlamentario*

La elaboración del presupuesto de las Cortes Generales está atribuida a las Mesas de las Cámaras. Así lo establece expresamente el Reglamento del Congreso (art. 31.1.2.º) e implícitamente se puede deducir de la cláusula residual prevista en el Reglamento del Senado [art. 36.1.d)], tras la desaparición de la Comisión de Gobierno Interior que antes existía en esta Cámara. Los proyectos incluirán los créditos correspondientes a las asignaciones económicas de los Diputados y Senadores, subvenciones a grupos parlamentarios, cotizaciones a la Seguridad Social y Mutualidades, etcétera.

La naturaleza mixta, político-técnica de dichos órganos, hace que, en realidad, la elaboración del presupuesto parlamentario descansa en las Direcciones de Presupuestos y Contratación dependientes de las Secretarías Generales de cada Cámara, conservando las Mesas la facultad de aprobación.

B) *Debate, aprobación y enmiendas al presupuesto parlamentario. Su prórroga cuando no se aprueben los Presupuestos Generales del Estado*

La Constitución habla de aprobación autónoma de los presupuestos por las Cámaras, lo cual no casa muy bien con el hecho de que existan servicios comunes de las Cortes Generales que han de tener reflejo en esta sección presupuestaria, al igual que lo habrán de tener las dotaciones que se establezcan para la Junta Electoral Central y el Defensor del Pueblo. La recíproca autonomía del Congreso y del Senado, de llevarla hasta sus últimas consecuencias implicaría una

aprobación desgajada del presupuesto parlamentario, lo que puede evitarse si el mismo es aprobado en sesión conjunta de las Mesas de las dos Cámaras, aunque la realización de este acto simultáneo de aprobación del presupuesto de las Cortes no esté previsto en los respectivos Reglamentos. Lógicamente, este sería uno de los aspectos a determinar en un eventual Reglamento de las Cortes Generales.

Una vez que los presupuestos han sido aprobados por las Mesas de las Cámaras, se remitirán al Ministerio de Economía y Hacienda para su integración con los restantes anteproyectos, de cara a la formación del proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado que ha de resultar aprobado por el Gobierno. Y aquí se suscita el problema de si el citado departamento ministerial, o el Consejo de Ministros, pueden alterar las cifras que recibieron la aprobación de los citados órganos parlamentarios, incorporando esas modificaciones en el proyecto de ley que después debatirán las Cortes.

La autonomía reconocida constitucionalmente a las Cortes debe imponer al Gobierno una *autorrestricción*, incluyendo sin modificaciones los presupuestos de las Cámaras. La *facultad de presupuestar* del Ejecutivo no puede implicar la asfixia financiera del Parlamento. Una interpretación que concilie los enunciados de los artículos 72.1 y 134.1 de la Constitución debe imponer la automática inclusión de los presupuestos de las Cámaras sin que sufran ninguna variación en el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado. Pero, como la decisión de las Mesas del Congreso y del Senado no pueden ser entendidas en este punto con el valor de la «cosa juzgada» y pueden darse hipótesis — sea en el nivel superior estatal o en el ámbito autonómico — de conflicto entre las relaciones Gobierno/Parlamento, no habría que descartar posibles cambios en sede ministerial, limitados al aspecto cuantitativo, corrigiendo posiblemente a la baja las cifras determinadas inicialmente en las Cámaras. No suponemos que las alteraciones pudieran centrarse en el detalle de los objetivos y finalidades de los créditos, pues aquí la facultad autónoma de decisión del Parlamento de emplear las sumas en una u otra atención, siempre dentro de lo posible y no comprometido, primaría frente a cualquier otra consideración. Y, además, para evitar *enmiendas del Ejecutivo*, siempre podrían las Cortes aprobar el presupuesto parlamentario sin efectuar ninguna especificación, para que se incluyera la suma

global de la sección en los Presupuestos Generales del Estado y descomponiendo después de la aprobación de la ley esa dotación global (MONTEJO VELILLA).

En relación a los restantes órganos constitucionales, cuya autonomía presupuestaria no proviene de lo dispuesto en la Constitución, aunque esté sancionada en sus leyes orgánicas de organización y funcionamiento, la *autorrestricción* del Ejecutivo que se planteaba antes seguiría siendo un argumento válido hasta tanto no se instrumentase por aquél, como titular de la iniciativa legislativa, una modificación expresa de la posición del órgano de que se trate en orden al ejercicio de competencias de elaboración de su respectiva sección presupuestaria. Lógicamente, el Gobierno no podría aprovechar el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado como vehículo para realizar esos cambios, con carácter previo a su tramitación parlamentaria, dada la existencia de todo un marco jurídico preeminente, que tampoco puede desconocer, lisa y llanamente, a través de las variaciones que quisiera introducir en las cifras de aquellas secciones. A los efectos indicados, quizás sirva la siguiente argumentación del Tribunal Constitucional, cuando ha declarado que «una vez admitido que la Ley de presupuestos generales del Estado puede abordar una modificación directa y expresa de cualquier otra norma legal, insistimos, en tanto en cuanto dicha modificación respete los condicionamientos que para su incorporación al contenido eventual del instrumento presupuestario ha exigido este Tribunal, cabe añadir, a renglón seguido, que lo que no puede hacer la Ley de presupuestos es, sin modificar previamente la norma legal que regula el régimen sustantivo de una determinada parcela del ordenamiento jurídico, desconocerlo, procediendo a efectuar una aplicación distinta a la prevista en la norma cuya aplicación pretende. La Ley de presupuestos, como previsión de ingresos y autorización de gastos para un ejercicio dado debe respetar, en tanto no las modifique expresamente, las exigencias previstas en el ordenamiento jurídico a cuya ejecución responde, so pena de poder provocar con su desconocimiento situaciones de inseguridad jurídica contrarias al artículo 9.3 CE» (SSTC 238/2007, de 21 de noviembre, FJ 4.º y 248/2007, de 13 de diciembre, FJ 4.º).

Pero, como a fin de cuentas, nos encontramos con unas secciones presupuestarias de un proyecto de ley que deben examinar, enmen-

dar y aprobar las Cortes Generales, podemos plantearnos si, en la tramitación parlamentaria de los Presupuestos Generales del Estado, el *derecho de enmienda* de los diputados y senadores puede alcanzar, no solamente a los presupuestos de los restantes órganos constitucionales, sino también a sus respectivos presupuestos, aún cuando hayan sido previamente aprobados por las Mesas de las Cámaras. Y, a la vez, estaría la consideración que deba darse de la posibilidad de que el Gobierno ejerciera su *facultad de veto* hacia aquellas enmiendas que no reuniesen determinados requisitos, de conformidad con lo expresado en los Reglamentos del Congreso y del Senado (arts. 111 y 133 a 135 RCD y 148 a 151 RS).

La autonomía respectiva de una Cámara frente a la otra permite, desde luego, que en los trámites de aprobación de dicha ley, hubiese enmiendas de diputados en relación al presupuesto del Senado, así como de senadores respecto del presupuesto del Congreso. La integración del presupuesto parlamentario como una sección más de los Presupuestos Generales del Estado propicia esta solución; no siendo tampoco descartable que hubiera diputados que enmendasen los créditos del Congreso y senadores que hiciesen lo mismo en relación al presupuesto del Senado. Y, por supuesto, cabría mantener el mismo razonamiento, favorable a la posibilidad de que el ejercicio del derecho de enmienda se proyectase sobre las secciones presupuestarias correspondientes a los demás órganos constitucionales.

Tratándose en todos los casos de secciones de gasto, las enmiendas deben ajustarse a los requisitos establecidos por los Reglamentos de las Cámaras, de manera que si suponen aumento de créditos en algún concepto, tendrán que proponer una baja de igual cuantía en la misma sección. Lógicamente, si las enmiendas promoviesen una disminución de los créditos de una sección, no tendrían que observar ningún condicionante adicional.

En cuanto al órgano que debería encargarse de velar por el cumplimiento de la *técnica constructiva* en las enmiendas que supongan un aumento de créditos, parece obvio que no tendría que ser el Gobierno si se admite que estamos en presencia de secciones referidas a las Cortes Generales, Tribunal Constitucional, de Cuentas, etc., es decir, de órganos con autonomía presupuestaria. Aquél ha de velar

porque se cumpla un determinado equilibrio financiero, responsabilizándose de ejercitar o no su facultad de veto en relación a las enmiendas que se presenten a las secciones de su competencia, esto es, todas las que no se correspondan con los órganos constitucionales. Habrán de ser, por tanto, los Presidentes de las Comisiones de Presupuestos y de ambas Cámaras los que cuiden por que ese equilibrio no se rompa en el caso de enmiendas que supongan aumento de créditos en las secciones presupuestarias de las Cortes y de los restantes órganos constitucionales, exigiendo su presentación compensada con una disminución de gastos en otros conceptos de la misma sección. En una palabra, tratándose de órganos dotados de autonomía presupuestaria, no cabe mantener en el Gobierno la facultad de otorgar o no su conformidad a la tramitación de las enmiendas referidas a dichas secciones.

De lo que se lleva expuesto, se puede concluir que la problemática relacionada con la aprobación del presupuesto parlamentario se debería llevar a un futuro Reglamento de las Cortes Generales, estableciendo un procedimiento de aprobación separada del mismo y anticipado a la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado. Ello garantizaría de manera más efectiva la autonomía de las Cámaras, siempre que permitiese, además, que se diese una plena intervención sin cortapisas de todos los grupos parlamentarios y no sólo de los que tengan representación en las Mesas del Congreso y del Senado, traspasando la actual competencia aprobatoria de las Mesas a Comisiones parlamentarias específicas; posibilitando el ejercicio del derecho de enmienda y dando traslado al Gobierno, una vez fuese aprobado el presupuesto de las Cortes por los respectivos Plenos, de la sección resultado de esa intervención, con el exclusivo fin de que quede integrada con las restantes secciones que conforman los Presupuestos Generales del Estado, pero sin necesidad de reabrir de nuevo una discusión que ya se habría producido previamente y de manera más satisfactoria a como hoy día acontece.

Téngase en cuenta, por último, que en las hipótesis de falta de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, los presupuestos parlamentario, del Tribunal de Cuentas, Constitucional, etc., corren la misma suerte que los demás organismos públicos, al verse prorrogados los presupuestos del ejercicio anterior hasta la

aprobación de los nuevos (art. 134.4 CE). Pero, en este punto, hay que tomar conciencia de que la solución adoptada por nuestro texto constitucional es la más condescendiente para Gobiernos morosos en la presentación de los Presupuestos a las Cámaras —cuyo retraso puede implicar ulteriores demoras en la aprobación parlamentaria— o, incluso, tan confrontados en determinadas coyunturas con las mismas que prefieren abstenerse de su función, incumpliendo el *deber de presupuestar* o retirando de la tramitación el proyecto de ley de Presupuestos. Casos ha habido en nuestra historia reciente, aunque limitados a la órbita autonómica (por ejemplo: retirada de los Presupuestos para 1989 y 1995 en Aragón y en Andalucía en este último año también; omisión de la presentación de los proyectos de ley de Presupuestos para 2001 en el País Vasco, para 2003 en Aragón y para 2011 en Baleares).

Un procedimiento separado y previo de aprobación parlamentaria de su presupuesto, con independencia de que luego haya que procurar la debida integración formal en los Presupuestos Generales del sector público respectivo (estatal o de la Comunidad de que se trate), tendría como principal virtud la de evitar que se arrastre a la misma situación de prórroga —máxime cuando ésta se habría comportado como una *alternativa disponible* de un Gobierno confrontado con las Cámaras— al presupuesto del Parlamento, fortaleciendo el sentido de su autonomía garantizada constitucional o estatutariamente.

C) *Ejecución y control (interno y externo)
del presupuesto parlamentario*

Para terminar con la contemplación del ciclo presupuestario parlamentario, simplemente mencionaremos que en ambas Cámaras se han aprobado normas, que fueron citadas más atrás, sobre ordenación de gastos y pagos que distribuyen competencias, en función de la cuantía de las propuestas de gasto a las Mesas (pudiendo haber delegación), Presidentes y Vicepresidentes, Secretarios Generales y Directores de Presupuestos y Contratación.

El *control interno* de la ejecución de los presupuestos del Congreso y del Senado corresponde efectuarlo a las Intervenciones de

las Cortes Generales y de cada Cámara. El Reglamento del Congreso (art. 31.1.2.º) prevé que la Mesa —que dirige y controla la ejecución— presente al Pleno, al final de cada ejercicio, un informe del cumplimiento del presupuesto. No quiero aventurarme y poner en duda la realización efectiva de este trámite, aún cuando no haya podido encontrar ninguna referencia del mismo en los diarios de sesiones del Pleno del Congreso.

En cuanto al *control externo*, no es pacífico el entendimiento de su evidente necesidad, también en relación al presupuesto parlamentario —y, por supuesto, de los demás órganos constitucionales con la sola salvedad del presupuesto del Tribunal de Cuentas, pues *¿quis custodiet ipsos custodes?*—, habiéndose argumentado que el control interno sería suficiente, por ser relativamente pequeño el volumen de gasto que realizan las Cámaras, adecuándose mejor a la autonomía parlamentaria. La verdad es que girar este argumento no sería nada difícil, pues la modestia de las cifras haría factible que su control por el Tribunal de Cuentas fuese la tónica.

Tampoco tiene mayor calado el recurso a la dependencia de las Cortes que tiene el Tribunal de Cuentas (art. 136.1 CE) —en realidad sólo su Sección de Fiscalización en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado y no la encargada de los procedimientos jurisdiccionales-contables—, pues la misma relación cabría encontrar en la Intervención General de la Administración del Estado respecto del Gobierno (o de las Intervenciones del Congreso y del Senado respecto de las Secretarías Generales de las Cámaras) y nadie niega la conveniencia de que se produzca ese control preventivo de la ejecución presupuestaria.

Aún cabe detectar un flaco servicio a la autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales en el dato ofrecido por la inclusión, de la información de la ejecución de las secciones presupuestarias correspondientes a los mismos, en la cuenta del sector público administrativo, dentro de la Cuenta General del Estado.

Sólo una cuestión más, recordando lo que puede representar un *aviso a navegantes*: el Presidente del Tribunal de Cuentas, al presentar el programa de fiscalizaciones para 2011 ante la Comisión

Mixta Congreso-Senado de relaciones con el citado órgano de control, celebrada el pasado día 12 de abril (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, núm. 187), advirtió de la realización de este tipo de actuaciones en órganos como el Consejo de Seguridad Nuclear, el Consejo Económico y Social o el *Consejo General del Poder Judicial*, considerando que todos los órganos constitucionales deben pasar por la fiscalización del Tribunal de Cuentas, aunque sea por sorteo. Y quizás hubiera que hacer esto mismo con la designación de los Consejeros de ese Tribunal, evitando que en algunos casos puedan extenderse los mandatos «hasta que las ranas críen pelo» en ese *Panteón de las cuentas del Estado*.

VII. INDICACIÓN BIBLIOGRÁFICA

Dejo constancia a continuación de algunas de las lecturas que hice para preparar la intervención en el Seminario organizado por el Instituto de Derecho Parlamentario sobre *La autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales*: ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, César: «Comentario al artículo 134 de la Constitución», en la obra colectiva: *Comentarios a la Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1998.—MELADO LIROLA, Ana Isabel: «Los instrumentos de control parlamentario de la Ley de Presupuestos Generales del Estado», en *UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19, 2007, pp. 161-195.—MONTEJO VELILLA, Salvador: «La autonomía financiera de las Cámaras, en especial, el caso español», dentro de la obra colectiva: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, volumen II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 599-612.—MURO I BAS, Xavier: «Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal», en *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22, 2009, pp. 209-228.—ORDOQUI URDACI, Luis: «El control de los fondos públicos parlamentarios por los Tribunales de Cuentas. Referencia a la Cámara de Comptos de Navarra», en *Revista Jurídica de Navarra*, núm. 2, 1986, pp. 119-126.—PASCUAL GARCÍA, José: *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*, 4.^a ed., *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2005.—RUÍZ TARRÍAS, Susana: «La "autonomía presupuestaria" de los órganos constitucionales. Una aproximación a su configuración en el ordenamiento jurídico-constitucional español», en la obra colectiva: *Parla-*

mento y Presupuestos, I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid, Asamblea, Madrid, 2002, pp. 565-600.—SÁINZ DE BUJANDA, Fernando: *Sistema de Derecho Financiero*, t. I, vol. 2.º, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1985.—SÁINZ MORENO, Fernando: «La autonomía financiera y patrimonial de las Cámaras», en la obra colectiva: *Parlamento y Presupuestos, I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, cit., pp. 7-20.