

EL CICLO PRESUPUESTARIO EN LAS CÁMARAS

SYLVIA MARTÍ SÁNCHEZ(*)

(*) Letrada de las Cortes Generales.

Muchas gracias. Quiero comenzar agradeciendo a la Universidad Complutense su invitación. Es para mí un honor y una alegría volver a esta facultad en la que estudié y de la que tengo muy buenos recuerdos. También por supuesto quiero agradecer a Rosa Ripollés, Coordinadora de este seminario, que haya pensado en mí para hacer aquí estas reflexiones.

El punto de partida en el análisis del ciclo presupuestario en las Cámaras debe ser necesariamente el artículo 72 de la Constitución, la autonomía presupuestaria, que básicamente se traduce en el hecho de que las Cámaras elaboran sus presupuestos con total independencia y autonomía del Gobierno y que éste además no tiene la facultad de modificarlos.

Mis predecesores en el uso de la palabra han expuesto ya el significado básico del artículo 72 por lo que yo voy a intentar centrarme en lo que es mi experiencia como Directora del Presupuestos y Contratación del Congreso de los Diputados. No obstante me van a permitir que antes haga una serie de aclaraciones para una mejor comprensión de la realidad:

A) Tenemos muy pocas normas que regulen nuestro ciclo presupuestario y la Ley General Presupuestaria no nos es de aplicación. Por lo tanto básicamente hay que acudir a lo que dispone el Reglamento y las normas que lo desarrollan.

Principalmente son las siguientes normas del Reglamento las que son de aplicación aquí:

— Artículo 31.1.2.º: Corresponde a la Mesa «Elaborar el proyecto de Presupuesto del Congreso de los Diputados, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento».

— Artículo 31.3.3º: Corresponde a la Mesa «ordenar los gastos de la Cámara, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar».

— Artículo 32.1: Corresponde al Presidente «ordenar los pagos, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir».

Todas estas delegaciones a las que hacen referencia los preceptos reglamentarios están recogidas en lo que es la segunda norma básica en la materia: las normas de contracción de obligaciones, ordenación y fiscalización del gasto y ordenación del pago aprobadas en su versión más reciente por Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados en su reunión de 17 de noviembre de 2008.

B) El Congreso de los Diputados es un órgano constitucional legislativo, deliberativo, de control, etc., pero no diseña ni ejecuta políticas y por lo tanto los distintos criterios que la LGP fija para la elaboración de los presupuestos, además de no ser de aplicación, no nos resultan útiles.

C) Las Cámaras, mejor dicho, la Secretaría General se organiza desde el punto de vista administrativo en Direcciones, que además tienen una libertad considerable tanto en la elaboración como en la ejecución del presupuesto.

D) Desde la Dirección de Presupuestos del Congreso de los Diputados se elabora no solamente el presupuesto de ésta Cámara sino también el de Cortes Generales y el de la Junta Electoral Central siguiendo un procedimiento muy similar.

Dicho esto, vamos a analizar cronológicamente el ciclo presupuestario.

1) Elaboración del presupuesto

Comienza aproximadamente en el mes de mayo cuando desde la Dirección de Presupuestos se dirige un escrito a las distintas direc-

ciones, al que se acompañan unas fichas, para que elaboren su proyecto de presupuestos. En estas fichas se recogen los conceptos que aplicamos de la Resolución de 19 de enero de 2009 de la Dirección General de Presupuestos por la que se establecen los códigos que definen la clasificación económica.

Se les señala además el porcentaje de variación que ha de aplicarse respecto del presupuesto anterior. ¿Cómo se fija ese porcentaje de variación? Las Directrices vienen del Secretario General, previa consulta con el Presidente de la Cámara. Desde la Dirección de Presupuestos se hace una consulta informal a Hacienda para conocer cuál va a ser el índice de variación de los Presupuestos Generales del Estado. Se trata de una consulta informal, pues las Cámaras tienen libertad en virtud de su autonomía para fijar el índice de variación que consideren oportuno, pero hay que decir que el resultado final suele ir en sintonía con la situación económica general, como reflejan los siguientes datos:

	2009	2010	2011
Cortes	4,66	-5,03	-5,96
Congreso	0,89	-1,09	-6,61
Senado	0,72	-3,02	-6,72
JEC	-1,19	-5,26	-6,61
Defensor	3,86	-0,51	-4,47
Total	1,97	-2,56	-6,33

A las Direcciones se les da un plazo razonable para rellenar las fichas que se trasladan al Departamento de Gestión Presupuestaria donde a partir de las mismas se trabaja para elaborar un primer proyecto de presupuestos.

¿Cuáles son los criterios que utilizan las direcciones para elaborar sus presupuestos?

— Es verdad que las Direcciones no ejecutan políticas como los Ministerios, pero sí que tienen planes u obligaciones fijadas en la mayor parte de los casos por otros órganos de la Cámara (Mesa; Comité de Publicaciones, etc) o porque el mantenimiento de la casa así lo requiere (Ej., obras de mantenimiento en la Dirección de Infraestructuras). Un elemento de dificultad es que muchas veces se fijan durante el ejercicio presupuestario en curso, lo que genera imprevisibilidad, malo desde el punto de vista de la precisión presupuestaria porque se presupuesta en función de necesidades hipotéticas que puedan surgir. También es verdad que esto permite actuar con gran eficacia porque no existe la necesidad de posponer una actuación al ejercicio presupuestario siguiente por razones presupuestarias. Y también es cierto que se hacen muy pocas transferencias presupuestarias. En el ejercicio 2010, las transferencias de crédito que se hicieron fueron equivalentes al 0,082 por 100 el presupuesto definitivo.

— Como en toda organización el presupuesto anterior es un punto de referencia para el centro gestor, pero a diferencia de lo que ocurre en un Ministerio, las Direcciones en general no se ven bajo la presión de ejecutar el 100 por 100 de su presupuesto por el miedo de que les reduzcan el presupuesto al año siguiente y de hecho no lo hacen.

Con este primer proyecto se trabaja desde la Dirección de Presupuestos con la Secretaría General, incrementando unas partidas, disminuyendo otras, etcétera.

En este punto es muy importante situarse e imaginarse como es el Congreso, en particular la Secretaría General: la Secretaría General es relativamente pequeña, los Directores trabajamos como compañeros, lo cual se traduce en que cualquier duda se solventa mediante un método de trabajo muy cercano que permite conocer bien las necesidades reales de los centros gestores y que no haya tensiones en el momento de elaboración de los presupuestos.

Cuando el presupuesto está aquilatado se pasa a la segunda fase:

2) Aprobación del proyecto de presupuestos:

El proyecto de presupuestos de cada Cámara se aprueba respectivamente por la Mesa del Congreso de los Diputados y por la Mesa del Senado

Las Mesas en reunión conjunta aprueban el Presupuesto de las Cortes Generales y el de la Junta Electoral Central.

¿Cuál es el peso de los distintos capítulos?:

Tomaremos como ejemplo los Presupuestos para 2011.

Congreso de los Diputados:

- Capítulo I: Personal (Diputados, personal eventual y laborales, básicamente): 40,12 por 100
- Capítulo II: Gastos corrientes en bienes y servicios: 44,57 por 100
- Capítulo IV: Transferencias corrientes: 11,13 por 100
- Capítulo VI: Inversiones Reales: 4,18 por 100

Cortes Generales:

- Capítulo I: 91 por 100
- Capítulo II: 6,34 por 100
- Capítulo IV: 2,66 por 100

3) Remisión al Gobierno.

Se integra sin modificaciones en los Presupuestos Generales del Estado como sección 02.

4) Aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

Normalmente no se formulan enmiendas aunque hay algún precedente:

En el año 2005 (en relación con los Presupuestos para 2006) se presentó por todos los grupos parlamentarios una enmienda, que

fue aprobada, para actualizar las subvenciones a los grupos parlamentarios. También se aprobó ese mismo año una enmienda para incrementar la partida «personal eventual» y homogeneizar el incremento salarial de todos los asistentes a Diputados y de la Mesa del Congreso.

Desde el punto de vista del principio de autonomía es importante señalar que las enmiendas se han formulado en la Cámara a la que afectaban los presupuestos. Iría en contra del principio de autonomía que en el Senado, por ejemplo, se formularan enmiendas a los Presupuestos aprobados por la Mesa del Congreso, o viceversa.

El Presupuesto del Defensor del Menor se elabora en este órgano y simplemente se traslada a la Secretaría General del Congreso para su integración en el proyecto que se remite al Gobierno.

El 1 de enero siguiente comienza el ejercicio presupuestario;

Los ingresos principales son los procedentes de los libramientos trimestrales por el Banco de España. No son nuestros únicos ingresos. Tenemos además:

— Como ingresos extrapresupuestarios:

- Publicaciones
- Centro Infantil
- Tienda del Congreso

— Como ingresos financieros:

• Los intereses que generan las cuentas abiertas a nombre del Congreso de los Diputados o Cortes Generales en Banca Comercial (Se hacen traspasos periódicos de la Cuenta del Banco de España a las cuentas en Banca Comercial).

5) Ejecución.

A partir de aquí, aunque no estamos sometidos a la Ley General Presupuestaria, aplicamos sus principios.

6) Liquidación.

El Presupuesto se cierra a 31 de diciembre, momento a partir del cual comienza a prepararse la liquidación, que ha de ser aprobada por la Mesa de la Cámara en el caso del Congreso o del Senado o las Mesas en reunión conjunta en el caso de Cortes Generales.

Hacer una liquidación es muy complicado, lleva tiempo recabar de todas las Direcciones los expedientes correspondientes a ese ejercicio presupuestario y hay que incluir no solamente los expedientes cerrados, sino además:

- Expedientes de gasto ya autorizados y comprometidos que han quedado pendientes de pago al cierre del ejercicio anterior.
- Expedientes de pago (que, por tanto, tienen acumulada la fase de autorización de gasto) no comprometidos y que han quedado pendientes al cierre del ejercicio anterior.

Se debe proceder al pago de todos estos expedientes en el momento de la liquidación.

Conclusiones:

— Son presupuestos que no prevén la ejecución de políticas y en los que los gastos de Capítulo I y los necesarios para el cumplimiento de las funciones que son propias del Parlamento representan un porcentaje muy importante. Por lo tanto, son unos presupuestos muy inelásticos, y a pesar de ello hemos conseguido en los últimos años unas reducciones importantes. Es verdad que se ha incrementado mucho la concurrencia en las licitaciones, con importes de adjudicación más ventajosos para la Administración parlamentaria que en años anteriores.

— Algunas partidas se destinan a cubrir gastos que son muy imprevisibles, lo que no solamente dificulta la elaboración de los presupuestos, sino que, junto a una gestión cuidadosa, explica unos datos de ejecución algo inferior al 100 por 100.

— Los Presupuestos de aprueban por la Mesa, un órgano de composición política plural y, por lo tanto, cuando salen del Parlamento ya han sido consensuados, lo que sin duda explica en parte que no sean objeto de enmiendas ni de contestación política.