

RESEÑA DEL SEMINARIO CELEBRADO
EL 12 DE MAYO DE 2011 EN LA FACULTAD DE DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID
SOBRE «LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA
DE LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES»

MARÍA ROSA RIPOLLÉS SERRANO (*)
Coordinadora del Seminario

(*) Letrada de las Cortes Generales. Directora de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados.

En el marco del Instituto de Derecho Parlamentario —centro universitario adscrito a la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, creado por convenio de cooperación entre el Congreso de los Diputados y la mencionada Universidad, y dirigido por el Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, profesor Javier García Roca—, se celebró el día 12 de mayo de 2011, un seminario sobre «La autonomía presupuestaria de los Órganos constitucionales», con asistencias de Profesores, Letrados de las Cortes Generales, Letrados de Parlamentos Autonómicos —entre otros, Encarna Fernández de Simón, Presidenta de AELPA (Asociación Española de Letrados de Parlamentos Autonómicos) y Alberto Arce, Letrado Mayor de la Asamblea de Asturias—, Interventores de órganos constitucionales e Interventores de Parlamentos Autonómicos, así como estudiantes del Master en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos, que patrocina y organiza el Instituto de Derecho Parlamentario.

La finalidad de este seminario, uno más de la larga serie de jornadas, seminarios generales y para profesores y cursos del Master que lleva a cabo el I.D.P. era dar a conocer un asunto muy específico, pero no por ello menos interesante, como es la gestión económico-presupuestaria de los órganos constitucionales que, en virtud de la Constitución Española —art. 72— en el caso del Congreso, Senado y Cortes Generales; o en virtud de Leyes Orgánicas —caso de los Estatutos de Autonomía en el supuesto de los Parlamentos Autonómicos; o de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en el caso del Tribunal Constitucional; o la Ley Orgánica del Poder Judicial, en

el caso del Consejo General del Poder Judicial—, tienen atribuida autonomía económico-presupuestaria, no como una técnica de «huida del Derecho», sino como una técnica de ejercicio autónomo de las competencias constitucionales y/o legales.

A continuación se recoge un breve resumen del seminario y algunas de las intervenciones allí efectuadas.

En primer lugar, intervino el Decano de la facultad anfitriona del seminario, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, profesor Raúl Canosa Usera, quien declaró abierto el Seminario, indicando que este seminario, como otros del I.D.P. son una muestra de una interesante sinergia entre el Congreso de los Diputados y la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, a través del Instituto de Derecho Parlamentario.

Seguidamente, el Director del Instituto de Derecho Parlamentario, el profesor Javier García Roca, aludió a que este era un seminario más de los muchos que se han organizado por el Instituto de Derecho Parlamentario, poniendo como ejemplos los dedicados a los lobbies, la reforma de la LOREG, el título VIII de la Constitución Española, además del Master en Derecho Parlamentario y electoral, y los múltiples seminarios de profesores que, periódicamente, se vienen celebrando; prueba todo ello de una colaboración muy beneficiosa para las partes que integran el Instituto de Derecho Parlamentario, que cuenta con casi cinco años de andadura, en esta nueva etapa, a lo largo de la cual han participado Diputados y Profesores, muestra de una excelente colaboración entre Universidad y Parlamento

A continuación, la Secretaria del Instituto de Derecho Parlamentario y Letrada de las Cortes Generales, María Rosa Ripollés Serrano, se refirió a la organización de este seminario, así como al desarrollo del mismo, interviniendo seguidamente el Secretario General del Congreso de los Diputados y Letrado Mayor de las Cortes Generales, Manuel Alba Navarro, quien dio testimonio de la interesante actividad del Instituto de Derecho Parlamentario. y, tras referirse al seminario, presentó al conferenciante, profesor Fernando Sáinz Moreno, Catedrático Emérito de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense y Letrado jubilado de las Cortes Generales.

En la conferencia inaugural el profesor y letrado Sáinz Moreno se refirió a algunos problemas generales del presupuesto parlamentario y recogió los siguientes principios:

En primer lugar, al Principio de Transparencia, manifiesto tanto en el debate del Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado como en la gestión del presupuesto parlamentario por la Administración Parlamentaria.

En segundo lugar, el Principio de Autonomía, la cual no excluye los controles, conforme al artículo 9 de la Constitución Española («Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico»); de modo que, en la hipótesis de que hubiera conflictos en esta materia, se someterían a la jurisdicción correspondiente.

En tercer lugar, el Principio de Especialidad normativa, puesto que el sometimiento a la normativa no impide el juego de otro principio como es el de autonomía normativa y presupuestaria que consagra el artículo 72 de la Constitución. En este sentido, el profesor Sáinz Moreno se refirió al reflejo del Principio de autonomía económico-presupuestaria en lo referente a la asignación de los Parlamentarios, a la organización del personal, a los medios materiales de la Secretaría General, a la protección social e, incluso, a la autonomía en la edición de las publicaciones parlamentarias.

En cuarto lugar, aludió al Principio de Suficiencia de Medios, como criterio material vinculado al Principio de Autonomía Presupuestaria.

Por último, en quinto lugar, mencionó el Principio de Control. Control específico puesto que el control genérico del Tribunal de Cuentas no gozaría de la singularidad parlamentaria del control que supone la actuación de los Letrados-Interventores.

Posteriormente a esta primera conferencia, hubo un breve turno de preguntas, en el que intervinieron José María Migenda, Letrado Interventor del Parlamento de Galicia, Javier García Roca, Director del Instituto de Derecho Parlamentario, y Claro José Fernández-Car-

nicero, Vocal del Consejo General del Poder Judicial y Letrado de las Cortes Generales, a los que contestó el profesor Sáinz Moreno:

El Sr. Migenda planteó si atentaría contra la autonomía financiera que los Interventores fueran funcionarios de la Administración General del Estado y que la Cuenta General se sometiera al Tribunal de Cuentas.

Por otro lado, el profesor García Roca manifestó que la potestad de autoorganización deriva de la regulación de cada Órgano constitucional, y cada autonomía tiene un alcance determinado con sus correspondientes mecanismos de control y ámbito normativo.

El Sr. Fernández-Carnicero, por su parte, expresó que la Constitución Española limita la autonomía presupuestaria a la aprobación del Presupuesto, e incidió en la necesidad de los controles.

El profesor Sáinz Moreno, en respuesta a los planteamientos expresados, manifestó que, a su juicio, la Intervención debe conocer en qué administración se sitúa. De ahí que en la parlamentaria ha de ser una Intervención respetuosa con la Administración autónoma propia del Parlamento, lo que ejemplificó con el ejemplo italiano y la Intervención del Consejo de Estado en aquel país.

A continuación se llevó a cabo la primera Mesa Redonda, moderada por el Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense de Madrid, profesor Ángel Sánchez-Navarro, interviniendo como ponente la Letrada Directora de Presupuestos y Contratación del Congreso de los Diputados, Sra. Martí Sánchez. Su ponencia sobre «El ciclo presupuestario de las Cámaras», partió de la base del artículo 72 de la Constitución, que recoge la autonomía presupuestaria y también la autonomía financiera de las Cámaras. Se refirió a los preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados que abordan estos aspectos: los artículos 31.1, 1.º, 2.º y 3.º, y 32.1 y 3 del citado Reglamento, así como las «Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados de 17 de noviembre de 2008», entre otras normas propias de las Cámaras o «importadas selectivamente» de la normativa general.

La Sra. Martí se refirió al ciclo presupuestario del Congreso y de las Cortes y sus tres momentos: Aprobación, Gestión y, por último, Liquidación presupuestaria.

Expresó, además, que los ciudadanos exigen de los Poderes Públicos legalidad y «razonabilidad». Matizó que el Parlamento no ejecuta políticas y que, a pesar de ello, podría hablarse de cierta expansión de las funciones parlamentarias que, esto no obstante, tiene su manifestación presupuestaria.

Por último, indicó que la Administración Parlamentaria está organizada en Direcciones, lo que hace que el Proyecto de Presupuesto se estructure en torno a estos centros presupuestarios, finalizando su exposición con la referencia a la escasa repercusión cuantitativa del Presupuesto Parlamentario en los Presupuestos Generales del Estado, puesto que equivale al 0,1 por 100 del total de dichos presupuestos.

Tras la ponencia de la Sra. Martí, en la Mesa Redonda sobre el Presupuesto Parlamentario, intervino el profesor Ángel Martínez Lago, Catedrático de Hacienda Pública y Deuda Tributaria de la Universidad Complutense de Madrid, quien inició su intervención refiriéndose a la existencia de una galaxia de cuestiones conexas, más aún en tiempos de crisis económico-financiera, lo que especificó indicando que las directrices de carácter político económico del Gobierno o las directrices de la Unión Europea reavivan el interés de la cuestión del control en el ejercicio de competencias financieras por parte de los órganos constitucionales.

Se refirió a cómo la autonomía presupuestaria está constitucionalizada y fundamentada en su orientación teleológica a las competencias del Parlamento.

El profesor Martínez Lago se planteó si estamos hablando de verdaderos presupuestos o simplemente «piezas separadas» de los Presupuestos, en otras palabras, si estamos ante una mera cuenta o registro contable, puesto que no hay memoria de objetivos ni anexo de inversiones, o ante un presupuesto propiamente dicho. Siguiendo esta línea de razonamiento, especuló sobre la posibilidad de una

aprobación separada y propia del presupuesto parlamentario respecto de los Presupuestos Generales del Estado, y terminó preguntándose por qué no hay dación de cuentas de las Mesas al Pleno y por qué no hay fiscalización del Tribunal de Cuentas.

Seguidamente participó la Letrada a cargo de la Dirección de Presupuestos y Contratación del Senado, María Teresa González Escudero quien centró su intervención en las especialidades del Senado en relación con el Congreso y las Cortes Generales. Entre otras cosas, aludió a las normas del año 2003, sobre procedimiento de contratación, así como al texto refundido de 2009, modificado en 2010, en materia de contratación. Se refirió al Presupuesto de Gastos y a la Cuenta de Ingresos, así como a que no todas las Direcciones en el Senado son centros de gasto, todo ello como especialidades propias del Senado, así como a la posibilidad de que haya excepcionalmente transferencias entre conceptos presupuestarios o la particularidad de incorporar créditos de un ejercicio presupuestario a otro.

Tras la intervención de la Sra. González Escudero, intervino Raquel Marañón Gómez, Letrada de las Cortes Generales, adjunta a la Dirección de Presupuestos y Contratación del Congreso de los Diputados, quien se centró en su intervención en la flexibilidad y elasticidad como elementos propios del ciclo presupuestario parlamentario, así como la vinculación de la autonomía a las funciones parlamentarias y la conveniencia de una intervención propia a cargo de funcionarios Letrados de las Cortes Generales. Finalizó su intervención la Sra. Marañón indicando que las leyes, más que muchas o pocas, deben ser suficientes y aquellas que la prudencia aconseje.

Se produjo un turno de debate en el que participó Encarna Fernández de Simón, Secretaria General del Parlamento de la Región de Murcia y Presidenta de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos Autonómicos (AELPA), quien expresó cómo el Principio de autonomía presupuestaria, que también se recoge en el ámbito autonómico por los Estatutos de Autonomía, se ha roto en alguna ocasión que ejemplificó, puesto que el presupuesto parlamentario habría sido modificado por el Gobierno Autonómico en algún supuesto. Asimismo-

mo puntualizó que en la Asamblea Regional de Murcia es la Comisión de Gobierno Interior — con participación de todos los Grupos Parlamentarios —, la que aprueba los Presupuestos.

Posteriormente, intervino Fernando Santaolalla, Letrado de las Cortes Generales, quien expresó que, a su juicio, el presupuesto parlamentario habría de aprobarse por la Cámara, y no por las Mesas.

Seguidamente intervino Claro José Fernández-Carnicero, también letrado de las Cortes, quien efectuó algunas observaciones: En primer lugar, vinculó la fundamentación de la autonomía presupuestaria a los fines del Parlamento; y en segundo lugar, habló de la independencia como imperativo moral de los Órganos constitucionales, como en su día expuso el profesor Tomás y Valiente.

A continuación intervino Alberto Arce, Letrado Mayor del Parlamento de Asturias, quien expresó la escasez de normas en estos asuntos o, incluso, las aparentes contradicciones normativas que pueden conducir, bien a una cierta «anomía», bien a dificultades interpretativas, puesto que a veces pueden existir dudas sobre cuál es exactamente la normativa aplicable. Concluyó su intervención expresando que sería menester determinar con exactitud el marco normativo como garantía de seguridad jurídica.

El profesor Martínez Lago, respondió a lo planteado expresando la conveniencia de integrar la liquidación del presupuesto parlamentario en la Cuenta General del Estado y plantear o tener en cuenta elementos como la contratación sostenible.

Tras estas intervenciones, el moderador de la segunda Mesa Redonda, Luis de la Peña Rodríguez, Interventor de las Cortes Generales y Presidente de la Asociación Española de Interventores de Parlamentos (ASEINPA), presentó a la siguiente ponente, Isabel Revuelta de Rojas, Interventora del Congreso de los Diputados, quien indicó el peso pequeñísimo, cuantitativamente hablando, que tiene el presupuesto parlamentario en los Presupuestos Generales del Estado, e incidió, en cuanto a la normativa aplicable, en que se opta, bien por la aplicación importada de normas generales, caso de la Disposición Adicional Tercera de la Ley de Contratos del Sector Público, bien

por la exclusión del ámbito general (caso del art. 2.3 de la Ley General Presupuestaria).

Se refirió la Sra. Revuelta a la normativa parlamentaria, citando los artículos del Reglamento del Congreso de los Diputados, y siguió su intervención indicando que autonomía no es ausencia de control, sino control propio, por lo mismo que autonomía organizativa conduce a que la intervención se lleve a cabo por Letrados de las Cortes, refiriéndose la Sra. Revuelta al principio de especialidad como marco de la normativa interna sobre estas materias. Seguidamente abordó el control interno, a través de la intervención previa y el control financiero; continuó incidiendo en la función interventora en la fase de gasto, fiscalización previa, y en fase de pago, con la fiscalización del pago, de manera que pasó revista al ciclo de la función interventora del Congreso de los Diputados, indicando determinadas especialidades como son, por ejemplo, que los contratos menores son objeto de fiscalización en Congreso, pero no en el Senado. En su intervención la Letrada, Sra. Revuelta de Rojas, analizó el ámbito material de la Intervención parlamentaria y el «tempus» de la misma.

Seguidamente, el moderador, Luis de la Peña, Letrado Interventor de las Cortes Generales, antes de dar la palabra a los participantes en la Mesa Redonda, efectuó algunas precisiones:

— La necesidad de control interno imprescindible para garantizar la eficacia y eficiencia, así como la sujeción estricta a la legalidad vigente; para evitar y disuadir de posibles fraudes.

— A criterio del Interventor de las Cortes Generales, los principios de la Intervención deben ser: Principio de organización (con un claro manual de procedimiento); Principio de separación de tareas, distinguiendo entre gestión o función de tesorería y fiscalización o función fiscalizadora; Principio de Preparación Personal; Principio de Buena Información; y, como corolario de la Acción Interventora, una cierta función de vigilancia.

A continuación, intervino Eugenio de Santos Canalejo, Interventor del Senado, quien ordenó su breve intervención en torno a los siguientes puntos:

- La confluencia de dos voluntades en la tarea de Intervención. Estas voluntades serían el gestor y el interventor.
- La confluencia de dichas voluntades en la vigilancia de la aplicación de la norma.

Posteriormente, tras la intervención del Sr. De Santos, participó Begoña de Hoyos Maroto, Interventora del Consejo General del Poder Judicial, la cual expresó la importante diferencia entre las Cortes Generales y otros órganos constitucionales, puesto que las Cortes, el Congreso y el Senado, tienen su autonomía reconocida en el artículo 72 de la Constitución, mientras que en otros órganos, como es el caso del Consejo General del Poder Judicial, esa autonomía viene recogida en las leyes que lo regulan (art. 107 de la Ley Orgánica del Poder Judicial).

El control en el Consejo General del Poder Judicial es interno, por cuanto que desde la perspectiva funcional se regula por el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, de 22 de abril de 1986.

El Interventor del C.G.P.J. es designado por el Pleno y actúa con dependencia orgánica y funcional del mismo. Se trata de un control de legalidad previo y no hay control financiero posterior. La contabilidad se lleva a cabo desde el Ministerio de Economía y Hacienda.

Excusado el Sr. Interventor del Tribunal Constitucional, Ramón Padilla Puig, ausente por motivos personales, intervino David Pol i Torrellas, Interventor del Parlamento de Cataluña, quien se refirió a los límites de autorización del gasto en dicho parlamento: hasta 18.000 euros, autorizaría el Letrado Mayor del Parlamento de Cataluña; de 18.000 hasta 60.000, autorizaría el Presidente del Parlamento; y a partir de 60.000, autorizaría la Mesa de de la Cámara catalana.

El Sr. Pol aludió también a que la fiscalización parlamentaria se produce sólo en cuantías superiores a 18.000 euros y que hay informes trimestrales sobre control de legalidad. Asimismo, informó, sobre la existencia de un sistema propio para determinar los costes de cada servicio y de cada funcionario del Parlamento de Cataluña.

A continuación, el Sr. De la Peña abrió un breve turno de preguntas y respuestas, en el que intervinieron Fernando Sáinz Moreno y Sylvia Martí, que fueron contestados por el Sr. Pol i Torrellas.

Finalizadas las intervenciones, la Sra. Ripollés indicó que, habida cuenta de lo tardío de la hora, no se iba a realizar el turno de conclusiones, emplazándose el mismo a la referencia escrita para su publicación como breve resumen, seguido de las intervenciones de los ponentes que así lo deseen, en un próximo número de la *Revista de las Cortes Generales*; y, tras dar las gracias a los participantes, así como a la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, finalizó el Seminario.