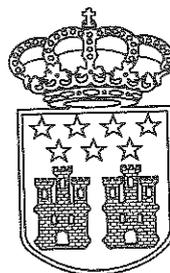


**I JORNADAS PARLAMENTARIAS  
DE LA  
ASAMBLEA DE MADRID**

**«PARLAMENTO Y PRESUPUESTOS»**



Sede de la Asamblea, abril de 2000

**ÍNDICE**  
(Por orden de intervenciones)

<b>I.—JORNADAS DE DERECHO PARLAMENTARIO</b>	<b>Pág.</b>
— Discurso Inaugural del Excmo. Sr. Presidente de la Asamblea, D. Jesús PEDROCHE NIETO . . . . .	3
— <b>Día 26 de abril de 2000</b>	
— CONFERENCIA: D. Fernando SÁINZ MORENO (Catedrático de Derecho Administrativo UCM y Letrado de las Cortes Generales). La Autonomía financiera y patrimonial de las Cámaras . . . . .	7
— CONFERENCIA: D. Alfonso SANTAMARÍA PASTOR (Catedrático de Derecho Administrativo UCM y Letrado de las Cortes Generales). El Régimen jurídico y la naturaleza de los Presupuestos de las Cámaras. Relaciones con los Presupuestos Generales: el principio de legalidad . . . .	21
— PONENCIA: Dña. Almudena MARAZUELA BERMEJO y Dña. Ana DEL PINO CARAZO (Letradas de la Asamblea de Madrid y Profesoras Asociadas de Derecho Constitucional de la UAM). El procedimiento de elaboración y aprobación de los Presupuestos de las Cámaras. . . . .	31
— PONENCIA: D. José Antonio VÍBORAS JIMÉNEZ (Letrado Mayor del Parlamento de Andalucía y Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario (excedente) de la Universidad de Granada). Las modificaciones de los Presupuestos de las Cámaras . . . . .	85
— PONENCIA: D. José Ramón CÓLERA LEIRADO (Letrado Mayor del Parlamento de Galicia). Ejecución y control de los Presupuestos de las Cámaras. La Cuenta General de las Cámaras . . . . .	95
— PONENCIA: D. Antonio LUCIO GIL y D. Andrés SÁNCHEZ MAGRO (Letrados de la Asamblea de Madrid). Ejecución y control de los Presupuestos de las Cámaras. La cuenta general de las cámaras . . . . .	113
— <b>Día 27 de abril de 2000</b>	
— CONFERENCIA: D. Salvador MONTEJO VELILLA (Letrado de las Cortes Generales (excedente)). El procedimiento presupuestario en el Derecho comparado . . . . .	121
— CONFERENCIA: D. Pablo GARCÍA MEXÍA (Letrado de las Cortes Generales y Profesor de Derecho Constitucional. Universidad Carlos III de Madrid). El procedimiento presupuestario en el Pleno . . . . .	131
— PONENCIA: Dña. M. <sup>a</sup> Asunción GARCÍA MARTÍNEZ (Profesora Titular de Derecho Constitucional UCM). Las enmiendas en el procedimiento presupuestario . . . . .	151
— PONENCIA: D. Javier SÁNCHEZ SÁNCHEZ (Letrado de la Asamblea de Madrid). El procedimiento presupuestario en Comisión . . . . .	167
— PONENCIA: D. Jaime PÉREZ RENOVALES (Abogado del Estado). La intervención del ejecutivo en el procedimiento presupuestario . . . . .	177
— PONENCIA: Dña. Esther de ALBA BASTARRECHEA (Letrada de la Asamblea de Madrid) y Dña. Blanca CID VILLAGRASA (Letrada de la Asamblea de Madrid). El control constitucional y judicial de los Presupuestos . . . . .	187
— <b>Día 28 de abril de 2000</b>	
— CONFERENCIA: D. Juan CANO BUESO (Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Almería y Letrado del Parlamento de Andalucía). El control de los Presupuestos por el Parlamento . . . . .	203

- CONFERENCIA: D. Luis M.<sup>º</sup> CAZORLA PRIETO (Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Rey Juan Carlos I y Letrado de las Cortes Generales). Las Leyes de acompañamiento a los Presupuestos . . . . . 227

## II.—JORNADAS DE ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

### — Día 26 de abril de 2000

- PONENCIA: D.<sup>ª</sup> Blanca ARREGUI MINCHERO (Asesor a Economista del las Cortes Generales). La gestión en la elaboración, aprobación y el control de los Presupuestos de las Cámaras . . . . . 235
- PONENCIA: D. Pedro MENGUAL CASSE (Jefe del Servicio de Asuntos Económicos del Parlamento de Canarias). La contabilidad presupuestaria parlamentaria: sistemas de gestión . . . . . 245
- PONENCIA: D. Fernando ORTEGA AZCÁRATE (Interventor de la Asamblea de Madrid). La gestión y las operaciones de cierre del ejercicio presupuestario parlamentario . . . . . 253
- PONENCIA: D. José M.<sup>º</sup> AMEIJENDA CUNS (Interventor General del Parlamento de Galicia). La gestión y las modificaciones de los presupuestos de los Parlamentos autonómicos. Especial referencia al Parlamento de Galicia. . . . . 257

### — Día 27 de abril de 2000

- PONENCIA: Dña. M.<sup>ª</sup> Luisa VALVERDE NAVARRO (Jefa del Servicio de la OCP y de Asuntos Económicos de la Asamblea de Madrid). Gestión y liquidación de los Presupuestos parlamentarios . . . . . 263
- PONENCIA: Dña. M.<sup>ª</sup> Dolores LLOP RIBALTA (Directora de Régimen Interior e Interventora de las Cortes de Aragón). La Cuenta General de la Cámara . . . . . 283
- PONENCIA: D. Luis Eusebio HERNÁNDEZ SOTILLO (Interventor de las Cortes de Castilla-La Mancha). Presupuesto de ingresos de las Cámaras legislativas. . . . . 289
- PONENCIA: D. Fernando ZULET RECALDE (Interventor del Parlamento de Navarra). La intervención y los presupuestos parlamentarios . . . . . 299

### — Día 28 de abril de 2000

- PONENCIA: D. Andoni ITURBE MACH (Letrado del Parlamento Vasco). Presupuestos generales, presupuestos parlamentarios y publicaciones oficiales. . . . . 311

## III.—COMUNICACIONES

### — Por orden alfabético:

- D. Ángel Manuel ALMENDROS MANZANO (Letrado de las Cortes Generales): «Los Presupuestos de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y del Senado desde la aprobación de la Constitución hasta la actualidad: realidad y teoría» . . . . . 325
- D. Alfonso ARÉVALO GUTIÉRREZ (Letrado. Secretario General Adjunto y Director de Gestión Parlamentaria de la Asamblea de Madrid):

Artículo de Carlos I y su sucesión a los reinos de Castilla y Aragón . . . . . 227

Asuntos presupuestarios . . . . . 235

Control de la ejecución presupuestaria . . . . . 245

Control del presupuesto de gastos . . . . . 253

Servicio de Gestión . . . . . 263

Régimen general de la ejecución de las leyes . . . . . 283

Control de las leyes . . . . . 289

Control del Parlamento . . . . . 299

Control de las cuentas . . . . . 311

Control de los Cortes . . . . . 325

Control de los reinos . . . . . 325

Control de los reinos (Madrid) . . . . . 325

«Admisión a trámite de proposiciones de ley que impliquen modificaciones del Presupuesto vigente: su formulación en el supuesto de la prórroga del presupuesto» . . . . . 519

– D.ª Pilar CORTÉS BURETA (Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza): «Las subvenciones a los Grupos Parlamentarios como partes integrantes del Presupuesto de la Cámara. Comentario a la STC 214/1990, de 20 de diciembre» . . . . . 531

– D. Juan Fernando DURÁN ALBA (Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid): «Autonomía financiera de las Cámaras y facultad de controlar la ejecución del Presupuesto del Parlamento, por parte de los Consejeros de Cuentas» . . . . . 535

– D.ª Ana María REDONDO GARCÍA (Profesora de Derecho Constitucional de la Universidad de Valladolid): «La limitación que impone el artículo 134.6 de la Constitución al derecho de presentación y defensa de enmiendas» . . . . . 549

– D.ª Susana RUÍZ TARRIAS (Profesora Asociada de Derecho Constitucional de la Universidad de Almería): «La «autonomía presupuestaria» de los órganos constitucionales. Una aproximación a su configuración en el ordenamiento jurídico-constitucional español» . . . . . 565

– D. Juan A. TOSCANO ORTEGA (Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona): «El desbordamiento material de las Leyes de Presupuestos del Estado. La doctrina configuradora de un contenido eventual de estas leyes.» . . . . . 601

**NOTA: La Asamblea de Madrid no se hace responsable ni comparte necesariamente las opiniones expresadas por los diferentes autores y colaboradores, quienes las formulan bajo su exclusiva responsabilidad.**

## La «autonomía presupuestaria» de los órganos constitucionales. Una aproximación a su configuración en el ordenamiento jurídico- constitucional español

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.— II. LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LAS CÁMARAS EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL. a) La autonomía en la elaboración y aprobación del Presupuesto de las Cámaras. b) La autonomía en la ejecución presupuestaria y su control.— III. LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA PARA EL MANTENIMIENTO DE LA FAMILIA Y CASA DE S.M. EL REY.— IV. LAS ATRIBUCIONES EN MATERIA PRESUPUESTARIA DE OTROS ORGANOS CONSTITUCIONALES: LAS «COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS» DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. a) La «autonomía» en la elaboración y aprobación del Presupuesto del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial. b) La «autonomía» en la ejecución del Presupuesto del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, y su control.— V. LAS ATRIBUCIONES PRESUPUESTARIAS DEL CONSEJO DE ESTADO Y DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: LAS «COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS» DE ÓRGANOS DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL. a) Las atribuciones en la elaboración y aprobación de los Presupuestos del Consejo de Estado y del Consejo Económico y Social. b) Las atribuciones en la ejecución presupuestaria del Consejo de Estado y del Consejo Económico y Social, y su control.— VI. CONCLUSIONES.

### 1. INTRODUCCIÓN

Como ha afirmado P. Reuter, históricamente «la adopción del Presupuesto constituye el acto a través del cual se define la preeminencia, la soberanía en materia política»<sup>1</sup>, y, en este sentido, resulta explicable que, desde su origen en la Constitución inglesa del siglo XVIII, los principios que definen el concepto «moderno» de Presupuesto sean difundidos, a uno y otro lado del Atlántico, en los términos en que se produce el proceso de expansión del Estado democrático constitucional que toma como «modelo» la organización constitucional británica<sup>2</sup> de este periodo.

Con más de un siglo de retraso respecto a Inglaterra, la consagración constitucional del «principio de legalidad financiera» en la Constitución francesa de 1791, responde al

\* Profesora Asociada de Derecho Constitucional. Universidad de Almería.

<sup>1</sup> REUTER, P.: «La signification juridique, politique et économique de l'acte budgétaire». *Annales de Finances Publiques*. Núm. VI-VIII, 1947, pág. 103.

<sup>2</sup> POSADA, A.: «Estudio Preliminar», en Jellinek, G.: «La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano». Madrid: Librería General de Victoriano Suárez, 1908, págs. 54-56.

modelo de Estado constitucional que surge del proceso revolucionario cuyo concepto de ley, entendida como fuente de legitimidad y norma primigenia, expresa jurídicamente el recelo, en los orígenes del constitucionalismo, hacia el «gobierno». Frente a su significación histórica más inmediata, la expresión proviene del concepto medieval «gubernaculum», a través del cual se identificaban, con carácter general, las distintas actuaciones del Rey tendentes al gobierno del reino, no limitadas por las leyes<sup>3</sup>; la expresión «poder ejecutivo» subrayaba, por el contrario, el carácter necesariamente secundario y subordinado respecto de otra voluntad.

Precisamente la consideración del «gobierno» con un carácter más amplio que el de simple «poder ejecutivo», se desarrolla en el marco de la vigencia del principio monárquico que, recuperando el modelo de «gubernaculum» medieval, viene a suponer la personificación en el Monarca de la denominada «acción de gobierno», definida como actividad previa, ilimitada y no jurídica, siendo considerada, por lo tanto, incompatible con el pleno desarrollo del Estado de Derecho<sup>4</sup>, al menos, si la juridificación de éste no se produce en el contexto de un Estado constitucional democrático<sup>5</sup>.

Desde tales premisas, la plena constitucionalización del Gobierno suele ser situada en el constitucionalismo de entreguerras, en clara correspondencia con la tendencia genérica a la «racionalización del poder» descrita por B. MÍRKINE-GUETZEVITCH<sup>6</sup>.

La formalización jurídico-constitucional de la institución gubernamental pone de manifiesto las profundas modificaciones sufridas en la organización institucional del Estado liberal, provenientes de la nueva consideración del principio de separación de poderes, como consecuencia de la nueva dimensión que adquiere este principio a partir de la existencia de partidos políticos estructurados y consolidados, así como por la alteración de las relaciones entre Gobierno y Parlamento, redimensionadas a través de una tendencia al reforzamiento de los ejecutivos.

Se trata, en última instancia, de una manifestación jurídico-política de las nuevas coordenadas socio-económicas que convierten al Estado en el actor económico fundamental, y que suponen, según estima M. GARCÍA-PELAYO, su transformación desde un «Estado (predominantemente) legislativo» en un «Estado predominantemente administrativo o de prestaciones»<sup>7</sup>.

En este contexto, el reforzamiento de los ejecutivos suele ser habitualmente justificado a partir de argumentos de tipo «técnico», que tratan de resaltar la especial idoneidad del órgano gubernamental para asumir las iniciativas que corresponden a un Estado intervencionista<sup>8</sup>, en cuyo ámbito el Presupuesto del Estado es definido por R. GOLDSCHIED como «la espina dorsal» de toda la estructura estatal<sup>9</sup>, hasta el punto de que,

<sup>3</sup> McILWAIN, CH. H.: «Constitutionalism ancient and modern». Revised edition. New York:Ithaca, 1947, págs. 77-92.

<sup>4</sup> Concretamente, según ha señalado A. GARRORENA MORALES, el «principio monárquico» reconoce a la Corona una legitimidad autónoma, «preexistente» a cualquier habilitación legal, de la que es posible predicar, por lo tanto, «un ámbito propio y primario de competencias derivadas no ya de la ley, sino antes bien de su intermediación soberana con la función de gobernar» («El lugar de la ley en la Constitución española». Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1980, pág. 26).

<sup>5</sup> Resulta conocida, en este sentido, la corrección del concepto de Estado de Derecho originariamente sustentada por H. KELSEN en términos estrictamente formales («Teoría General del Estado». México: Editora Nacional, 1.983, pág. 120 y sgs.), por una definición posterior donde el Estado de Derecho es definido a partir de las «exigencias de la democracia y de la seguridad jurídica» («Teoría Pura del Derecho». México: Editorial Porrúa, 1991, pág. 315).

<sup>6</sup> MÍRKINE-GUTZÉVITCH, B.: «Les Constitutions de l'Europe nouvelle». París: Librairie Delagrave, 1.930, pág. 5.

<sup>7</sup> GARCÍA PELAYO, M.: «Las transformaciones del Estado contemporáneo». Madrid: Alianza, 1985, pág. 36.

<sup>8</sup> Una exposición crítica de tales argumentos puede encontrarse en De CABO, C.: «División y predominio de poderes», en Ramírez, M. (ed.): «El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas». Barcelona: Labor, 1987, pág. 77.

<sup>9</sup> GOLDSCHIED, R.: «Socialismo de Estado o capitalismo estatal: una contribución sociológico-financiera a la solución del problema de la deuda pública». Hacienda Pública Española. Núm. 34, 1975, pág. 200.

como ha afirmado G. Burdeau, el gobierno de las naciones se desarrolla «a través de la orientación de sus gastos» y, en este sentido, afirma, la tradicional relación de confrontación entre «poder político» y «poder financiero», ha resultado articulada mediante la integración o absorción de éste último en el primero<sup>10</sup>. De este modo, según constata la Unión Interparlamentaria, con independencia del sistema de gobierno de cada país, constituye hoy una tendencia unánime la atribución al órgano gubernamental de la competencia para elaborar el Presupuesto del Estado<sup>11</sup>.

Desde tales premisas, recogidas en el contexto del constitucionalismo posterior a la II Guerra Mundial, al que, como tantas veces se hace referencia, corresponden, sin duda los caracteres esenciales de nuestra vigente Constitución<sup>12</sup>, el artículo 134.1 de nuestro Texto Constitucional comienza por asignar al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, reservando a las Cámaras su examen, enmienda y aprobación. Esta competencia presupuestaria del Gobierno, concretada en nuestro ordenamiento jurídico a través de la elaboración anual del Proyecto de Ley de Presupuestos, es considerada como «exclusiva» y «excluyente» del órgano gubernamental, en tanto que desplaza, en esta concreta materia, a los restantes sujetos que, según el tenor del artículo 87, tienen reconocida la iniciativa legislativa.

Porque, como corolario lógico de los anteriores argumentos y, sobre todo, como se refleja en la práctica política y parlamentaria, es el Gobierno quien dispone de la información y de los instrumentos técnicos necesarios para la confección del documento presupuestario, cuya definición en términos estrictamente económicos, como «recopilación sistemática a intervalos regulares de los cálculos de los gastos plasmados para determinado período futuro (...) y de estimaciones de los recursos previstos para cubrir dichos gastos», según F. NEUMARK, resulta expresiva respecto de la complejidad que presenta la elaboración de las magnitudes presupuestarias<sup>13</sup>.

Sin embargo, desde una perspectiva política el Presupuesto es definido por M. DUVERGER como «el programa de acción del Gobierno»<sup>14</sup> y, en este sentido, el Tribunal Constitucional, desde su primer pronunciamiento en materia presupuestaria, en la Sentencia Núm. 27/1981, de 20 de Julio, ha venido reconociendo invariablemente en el Presupuesto del Estado un «vehículo de dirección y orientación de la política económica que corresponde al Gobierno», cuando elabora el Proyecto de Ley de Presupuestos<sup>15</sup>.

Pero, al mismo tiempo, el artículo 72.1 de la Constitución, de un modo «insólito»<sup>16</sup> en opinión de S. MONTEJO VELILLA —por cuanto que en «ninguno de los grandes textos constitucionales de la posguerra y menos aún de los anteriores» es posible encontrar una previsión semejante—, eleva a rango constitucional la denominada «autonomía financiera» de las Cámaras, tradicionalmente consagrada en los Reglamentos parlamentarios o mediante normas legales aprobadas al efecto.

<sup>10</sup> BURDEAU, G.: «Pouvoir financier et pouvoir politique (Essai de systématisation de leurs relations)», en «Mélanges en l'honneur de Jean Davin». Vol. I: «Théorie Générale du Droit». Bruxelles: Etablissements Emile Bruylant, 1963, pág. 54.

<sup>11</sup> Centre Internationale de Documentation Parlementaire de l'Union Interparlementaire: «Les Parlements dans le monde. Recueil de données comparatives». Vol. II. Deuxième édition. Bruxelles: Bruylant, 1987, pág. 1217.

<sup>12</sup> Por todos, vid. AJA, E.: «Estudio Preliminar», en Lassalle, F.: «¿Qué es una Constitución?». Barcelona: Ariel, 1989, págs. 25 y sgs.

<sup>13</sup> NEUMARK, F.: «Teoría y práctica de la técnica presupuestaria», en Gerloff, W. y Neumark, F. (Dir.): «Tratado de Finanzas». Tomo I. Buenos Aires: Ed. El Ateneo, 1961, pág. 277.

<sup>14</sup> DUVERGER, M.: «Finances Publiques». París: Presses Universitaires de France, 1963, pág. 246.

<sup>15</sup> Recurso de Inconstitucionalidad Núm. 38/81 (Pleno). Ponente: Magistrado Plácido Fernández Viagas (BOE, núm. 193, de 13 de Agosto de 1981).

Se trataba del recurso de inconstitucionalidad promovido por don Néstor Padrón Delgado y cincuenta y tres Diputados más contra determinados artículos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.980, por considerar que esta norma resultaría contradictoria con la prohibición constitucional contenida en el artículo 134.7, según la cual, la Ley de Presupuestos no puede crear tributos, si bien podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea, alegando, asimismo, la infracción del artículo 9.3 del Texto Constitucional.

<sup>16</sup> MONTEJO VELILLA, S.: «La autonomía financiera de las Cámaras, en especial, el caso español». I Jornadas de Derecho Parlamentario. Vol. II. Madrid: Congreso de los Diputados. Monografías. 1985, págs. 601-605.

En el marco de la organización constitucional de los actuales Estados democráticos donde, por ejemplo, en referencia a nuestras Cortes Generales, un autor como J. PÉREZ ROYO ha señalado como su rasgo primordial de caracterización el de «su autonomía»<sup>17</sup>, la «autonomía financiera» de los Parlamentos constituye un elemento consustancial a la institución parlamentaria, hasta el punto de que K. LOEWENSTEIN ha llegado a ubicarla en el marco de las «técnicas institucionales y de procedimiento», a través de las cuales la Constitución escrita establece límites y controles recíprocos entre los distintos detentadores del poder, para el ejercicio de las funciones que les han sido asignadas<sup>18</sup>. En efecto, uno de estos límites, en opinión del autor precitado, proviene de la exigencia de «independencia funcional» del Parlamento, en virtud de la cual la asamblea se organiza y opera sin que se produzca «la presión exterior o la intervención de otros detentadores del poder, o de fuerzas extraconstitucionales». De este modo, a partir de la conexión que estableciera el autor entre el «grado de autonomía interna del que puede gozar efectivamente el Parlamento» y la determinación del correspondiente «tipo de gobierno de un determinado Estado»<sup>19</sup>, el reconocimiento constitucional de la «autonomía presupuestaria» de las Cámaras, en los términos expresados por el artículo 72.1 de la Constitución, constituiría, sin duda, un elemento caracterizador del sistema de gobierno configurado por nuestro Texto Constitucional.

Ciertamente, desde una perspectiva histórica, la «autonomía financiera» del Parlamento ha sido configurada en un sentido garantista, tendente a proteger la independencia de la institución parlamentaria frente a un Ejecutivo hostil. No obstante, en la actualidad suele ser común considerar que en el marco actual del «Estado de partidos»<sup>20</sup>, los caracteres que definen al sistema parlamentario de gobierno excluyen su consideración en el sentido antes mencionado, prevaleciendo su significación como instrumento de defensa de «los derechos de las minorías» y de la institución parlamentaria como «órgano deliberante y representativo», respecto de un Ejecutivo unificado con la mayoría parlamentaria<sup>21</sup>.

En todo caso, la «autonomía presupuestaria» de las Cortes Generales configura respecto de las Cámaras la reserva de un ámbito para el libre ejercicio de sus funciones constitucionales y, en este sentido, resulta singularmente relevante la progresiva asunción de competencias presupuestarias por ciertos órganos constitucionales y de relevancia constitucional<sup>22</sup>, en tanto que, siendo radicalmente distintos sus caracteres definidores de los

<sup>17</sup> PÉREZ ROYO, J.: «Curso de Derecho constitucional». Cuarta edición. Madrid: Marcial Pons, 1997, pág. 513.

En este sentido, el fundamento de la autonomía parlamentaria debe situarse, en opinión de J. CANO BUESO, «en la propia posición constitucional de las Cortes», así como en la «trascedental importancia de las funciones que tiene constitucionalmente encomendadas», de donde deriva la exigencia de que su ejercicio se desarrolle «con la mayor independencia y al margen de presiones ilegítimas externas» («Capítulo XXVII: Las Cortes Generales», en Balaguer Callejón, F. y otros: «Derecho constitucional». Vol. II: «Derechos y libertades fundamentales. Deberes constitucionales y principios rectores. Instituciones y Organos Constitucionales». Madrid: Tecnos, 1999, pág. 353).

<sup>18</sup> LOEWENSTEIN, K.: «Teoría de la Constitución». Barcelona: Ariel, 1986, pág. 233.

<sup>19</sup> LOEWENSTEIN, K.: «Teoría de la Constitución». *op. cit.*, págs. 244-245.

<sup>20</sup> En el sentido en que fuera definido por M. GARCÍA PELAYO, en su clásico estudio «El Estado de partidos». Madrid: Alianza, 1984.

<sup>21</sup> Por este motivo, en opinión de P. GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, la «autonomía presupuestaria» de las Cámaras constituye un aspecto más de la genérica «autonomía funcional» de las Cortes Generales («Artículo 72.1. Autonomía funcional de las Cámaras: Reglamentaria, Presupuestaria y de Personal», en Alzaga Villaamil, O. (Dir.): «Comentarios a la Constitución española de 1978». Tomo VI: «Artículos 66 a 80». Madrid: Cortes Generales. Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, pág. 392.

Ello no supone, sin embargo, la exclusión absoluta de la perspectiva garantista frente al Ejecutivo a los efectos de determinar los caracteres que definen a un concreto sistema de gobierno. De ahí que, en su estudio comparativo, la Unión Interparlamentaria considere que el grado de «autonomía financiera» de los Parlamentos, considerada desde la perspectiva de la independencia de la Asamblea respecto del Ejecutivo, constituye un rasgo determinante para la afirmación de la «soberanía parlamentaria» («Les Parlements dans le monde. Recueil de données comparatives». Deuxième édition. Vol. I. *Op. cit.*, pág. 261).

<sup>22</sup> Según la conceptualización utilizada por M. GARCÍA PELAYO, a partir de la cual es posible decantar la diferenciación, en nuestro ordenamiento jurídico, entre «órganos constitucionales» e instituciones consideradas

propios de la institución parlamentaria, pudiera tener alguna relevancia en el ejercicio de sus atribuciones, así como respecto de la competencia gubernamental para elaborar los Presupuestos Generales del Estado.

Porque, dada la tendencia juridificadora que subyace a la organización de los Estados constitucionales a partir del período de entreguerras, en el marco de un sistema parlamentario de gobierno, cobra una importancia trascendental la consideración de que la «independencia jurídica» —en tanto que presupuesto de la independencia decisoria— constituye, según la formulación aceptada generalmente por la doctrina, uno de los rasgos definidores de los Organos Constitucionales, lo que, según afirmara M. GARCÍA-PELAYO, «en una estructura racionalizada del Estado» significa la no injerencia de los restantes órganos en el ejercicio de las competencias asignadas constitucionalmente, a través del «establecimiento de reglas para su organización y procedimientos internos», entre las que cabe incluir la elaboración propia de su presupuesto<sup>23</sup>.

Al efecto de destacar las consecuencias políticas que, en la práctica, puede plantear la atribución por el ordenamiento jurídico-positivo de «autonomía presupuestaria», podría tomarse a título de ejemplo la intervención del Sr. Ministro de Economía y Hacienda con motivo de la presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994, donde se vio en la necesidad de precisar que «a diferencia de las Cortes Generales, dotadas de una «específica autonomía presupuestaria», el resto de los órganos constitucionales quedan sujetos al régimen ordinario del gasto público, lo que supone que sus dotaciones de gasto «son fijadas por el Gobierno» en el Proyecto de Ley de Presupuestos, siendo «aprobadas» por las Cortes Generales<sup>24</sup>.

Por ello, las páginas que siguen pretenden una aproximación al concepto constitucional de «autonomía presupuestaria» en el derecho positivo, tomando como punto de referencia la regulación constitucional y reglamentaria de la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales, a los efectos de extraer, en la medida de lo posible, dado el carácter limitado del análisis, los caracteres que, a partir del ordenamiento jurídico-positivo, permitan su posterior contraste con las «competencias presupuestarias» de otros órganos constitucionales y de relevancia constitucional y, en su caso, la posible calificación de las mismas como «autonomía presupuestaria» en los términos y/o con las consecuencias que este concepto representa en el marco de las Cortes Generales.

Tomando como hilo conductor del análisis las etapas tradicionalmente consideradas como integrantes del «ciclo presupuestario», serán objeto de consideración las diferencias que el propio Texto Constitucional establece respecto de la denominada «dotación económica a la Corona», prevista en el artículo 65.1 de la Constitución, a los efectos de precisar, en la medida de lo posible, un concepto de «autonomía presupuestaria» configurado a partir de las previsiones constitucionales.

Pero, además, adoptando como punto de referencia las «funciones» atribuidas por el artículo 10 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria a los Organos Constitucionales con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado, el presente trabajo tratará de realizar una aproximación a las atribuciones en materia presupuestaria del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, a los efectos de determinar la posible identificación en las mismas de una «autonomía presupuestaria» y, en su caso, la configuración de un concepto de «autonomía presupuestaria» propio de los órganos constitucionales, así como las posibles consecuencias que, en relación con esas competencias presupuestarias, sea posible desprender en su diferenciación respecto de los denominados órganos «de relevancia constitucional».

De este modo, se procederá al estudio de la concreción jurídica que, en el ordenamiento español —y con las limitaciones derivadas de su acotación a los términos estrictamente jurídico-positivos—, sea posible extraer del concepto de «autonomía presu-

«constitucionalmente relevantes» («El «status» del Tribunal Constitucional». Revista Española de Derecho Constitucional. Vol. I. Núm. 1. 1981, pág. 13 y ss).

<sup>23</sup> GARCÍA PELAYO, M.: «El «status» del Tribunal Constitucional». *op. cit.*, pág. 28.

<sup>24</sup> Ministerio de Economía y Hacienda: «Presentación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.994». Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1994, pág. 40.

puestaria» desde la perspectiva de la distinta naturaleza jurídica de los órganos, analizando a tal efecto las atribuciones en materia presupuestaria del Consejo de Estado y del Consejo Económico y Social, en tanto que órganos de relevancia constitucional, habida cuenta, además, de la mención específica que las Disposiciones Adicionales Séptima y Novena de la Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, realizan respecto del régimen jurídico de cada uno de ellos.

En última instancia, el análisis que se propone a continuación permitiría, indudablemente, una perspectiva más amplia que incidiera en la posibilidad de reconocer en nuestro ordenamiento jurídico la existencia de las denominadas «organizaciones estatales no administrativas».

Esta expresión utilizada, entre otros, por J. A. SANTAMARÍA PASTOR y L. M.<sup>25</sup> DÍEZ-PICAZO, propugna el reconocimiento de personalidad jurídica —al menos, en los aspectos relativos a la actuación «ad intra»—, a distintos complejos orgánicos estatales que, según consideran los autores, no se insertan en las Administraciones Públicas. Más concretamente, siguiendo la línea dogmática defensora de la personificación (o cuasi personificación) de diferentes institutos orgánicos, sostenida, entre otros, por autores como GIERKE, PREUSS, THOMA, WOLF, ESPOSITO, TREVES y VITALE, se admite la posibilidad de atribuir a la Corona, las Cortes, el Poder Judicial, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo y el Consejo Económico y Social, personalidad jurídica a los efectos de su gestión interna<sup>25</sup>.

Por el contrario, la consideración de tales complejos orgánicos como «órganos del Estado», presuponiendo la personalidad jurídica única de éste, según los principios de la teoría clásica iniciada por W. A. ALBRECHT y C. F. VON GERBER, ha sido sustentada en nuestro país, entre otros, por L. LÓPEZ GUERRA y por L. LÓPEZ RODÓ<sup>26</sup>.

Sin embargo, la relevancia de la problemática vinculada a esta polémica —la definición de la personalidad jurídica del Estado y su constitucionalización—, desborda por completo las pretensiones del presente análisis, cuyos términos se circunscriben a una profundización en el conocimiento de los caracteres más relevantes que, en relación con la «autonomía presupuestaria», sean predicables respecto del modelo de relaciones entre los distintos órganos constitucionales, con las limitaciones que, indudablemente, vienen impuestas por su acotación a los aspectos estrictamente jurídico-positivos.

Del mismo modo, también queda fuera de las pretensiones de este trabajo incidir en aspectos sustanciales de la definición y características de nuestro sistema parlamentario, como su grado de rigidificación y consolidación en el Texto Constitucional o en la legislación de desarrollo que aquí se analiza, el grado de preeminencia en el mismo del Ejecutivo, en función de las competencias reconocidas por el artículo 134 de la Constitución o, incluso, la propia repercusión política que pudiera tener en el funcionamiento del actual sistema parlamentario español la existencia de «zonas presupuestarias» exentas del control de la mayoría parlamentaria, fundadas en una regulación jurídica autónoma. Mucho menos, por tanto, se pretende incidir en el proceso de definición y contenidos de una función de control parlamentario que, con autonomía conceptual ya suficientemente delimitada<sup>27</sup> pretendiera alcanzar —al amparo de esta denominación—, por la vía de negación de «autonomía presupuestaria» a órganos y/o instituciones determinadas, así como que éstos o algunos de ellos asumieran bajo su autoridad posibilidades de

<sup>25</sup> SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas». Revista de Derecho Político. Primavera de 1981. Núm. 9, pág. 17 y DÍEZ-PICAZO, L. M.: «El régimen jurídico de la Casa del Rey (Un comentario al artículo 65 de la Constitución)». Revista Española de Derecho Constitucional. Año 2. Núm. 6. Septiembre-Diciembre, 1982, pág. 116).

<sup>26</sup> LÓPEZ GUERRA, L.: «Sobre la personalidad jurídica del Estado». Revista de Derecho Político. Primavera de 1980. Núm. 6, y por López Rodó, L.: «Personalidad jurídica del Estado en el Derecho interno». Revista de Derecho Político. Otoño de 1981. Núm. 11.

<sup>27</sup> En los términos reconocidos por MONTERO GIBERT, J. R. y GARCÍA MORILLO, J.: «El control parlamentario». Madrid: Tecnos, 1984.

control respecto de los grupos parlamentarios y/o de la mayoría parlamentaria que pretendieran incidir sobre sus posibilidades de actuación parlamentaria.

Las páginas que siguen tan sólo pretenden ser, como su título indica, una aproximación al intento de delimitar jurídico-positivamente el significado de la «autonomía presupuestaria» a partir de la regulación constitucional y en su legislación de desarrollo, al mismo tiempo que trata de incidir en algunas de las posibilidades y dificultades que plantea nuestro ordenamiento jurídico-constitucional para extender la aplicación de este concepto a otros órganos constitucionales distintos de las Cortes Generales o, en su caso, para concretar las atribuciones en materia presupuestaria de éstos últimos en el marco de una categoría diferenciada como la de simples «competencias presupuestarias». No obstante, algunos de los aspectos subrayados con anterioridad serán objeto de tratamiento posterior en el marco de otros trabajos<sup>28</sup>.

## 2. LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LAS CÁMARAS EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL.

En este contexto, el análisis del concepto de «autonomía presupuestaria» de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, debe partir de la consideración de las competencias asumidas por el Congreso de los Diputados y del Senado en el marco de la facultad que, de modo expreso, reconoce el artículo 72.1 del Texto Constitucional a ambas Cámaras para «aprobar autónomamente sus Presupuestos».

La atribución constitucional de esta capacidad debe ser considerada, según resulta comúnmente admitido, como una de las manifestaciones de la «autonomía parlamentaria» de las Cámaras. Sin embargo, desde tales premisas, el análisis de la «autonomía presupuestaria» de las Cortes Generales no siempre aparece dotado del mismo grado de especificidad. En este sentido, se alude a la «autonomía financiera» como ámbito específico de manifestación de la más genérica «autonomía administrativa de las Cámaras»<sup>29</sup> e, incluso, manteniendo un concepto restrictivo de la «autonomía presupuestaria» (limitado al acto de aprobación del Presupuesto), las competencias relativas a la ejecución presupuestaria son vinculadas a la «autonomía administrativa» de las Cámaras, reconocida en el art. 72.3 de la Constitución<sup>30</sup>.

En cualquier caso, esta facultad suele ser concretada en relación a tres extremos. De un lado, su referencia inexcusable a la existencia de un Presupuesto diferenciado en cada una de ellas, sin que sea posible considerar la existencia de un Presupuesto conjunto de las Cortes Generales (aunque, formalmente, éste también existe)<sup>31</sup>, como expresión de la «autonomía presupuestaria» a la que hace referencia el artículo 72.1 de la Constitución<sup>32</sup>.

<sup>28</sup> En este sentido, el presente análisis trae causa del trabajo de investigación que defendí como Tesis Doctoral, en Enero de 1998, bajo el título «La posición constitucional del Gobierno en la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos Generales del Estado», de próxima publicación, donde la significación del Presupuesto en el contexto de un régimen parlamentario ha sido objeto de un tratamiento en profundidad, a partir de la relación tantas veces mencionada entre el origen de la institución presupuestaria y el nacimiento de las «modernas» Asambleas representativas, en el contexto de la evolución histórica y constitucional británica.

<sup>29</sup> Vid. PENDÁS GARCÍA, B.: Voz «Administración Parlamentaria (Derecho Administrativo)», en Enciclopedia Jurídica Básica. Vol. I. Madrid: Cívitas, 1995, pág. 325.

<sup>30</sup> Vid. TORRES DEL MORAL, A.: «Artículo 72.1», en Alzaga Villaamil, O. (Dir.): «Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978». Tomo VI: «Artículos 66 a 80». Madrid: Editoriales de Derecho Reunidas, 1989, pág. 413.

<sup>31</sup> Según se podrá comprobar a continuación, la Sección 02 de los Presupuestos Generales del Estado, que identifica los Presupuestos de las «Cortes Generales» integra, entre otras dotaciones presupuestarias, una específica consignación para las «Cortes Generales».

<sup>32</sup> Cfr., entre otros, GARCÍA-ESCUADERO, P.: «Artículo 72.1. Autonomía funcional de las Cámaras: Reglamentaria, Presupuestaria y de Personal». *Op. cit.*, pág. 417; MONTEJO VELILLA, S.: «La autonomía financiera de las Cámaras, en especial, el caso español». *Op. cit.*, pág. 609; RECODER DE CASSO, E.: «Artículo 72», en Garrido Falla, F. (dir.): «Comentarios a la Constitución». Madrid: Cívitas, 1985, pág. 1103.

Por otro lado, la «autonomía presupuestaria» se entiende que alcanza exclusivamente a los gastos, habida cuenta de que las Cámaras carecen de la posibilidad de obtener autónomamente ingresos<sup>33</sup>. De este modo, siendo su fuente esencial de financiación la transferencia de recursos provenientes de los Presupuestos Generales del Estado, corresponde a las Cámaras la determinación de su montante global y su distribución específica<sup>34</sup>.

En última instancia, suele ser comúnmente admitido que el tenor literal del artículo 72.1 de la Constitución no sólo se refiere, en sentido estricto, al acto de aprobación del Presupuesto de cada una de las Cámaras, sino que también alcanza a la elaboración autónoma de los documentos presupuestarios respectivos<sup>35</sup>.

### a) La autonomía en la elaboración y aprobación del Presupuesto de las Cámaras

La existencia de un Presupuesto diferenciado en cada una de las Cámaras se manifiesta, en primer término, mediante una regulación reglamentaria independiente en cada una de ellas, en tanto que expresión de la autonomía para la elaboración de su propio documento presupuestario. En este sentido, el artículo 31.1 del Reglamento del Congreso reconoce la competencia de la Mesa de la Cámara para «elaborar» el Proyecto de Presupuesto, «dirigir» y «controlar su ejecución» y «presentar ante el Pleno de la Cámara», al finalizar el ejercicio, un informe relativo a su cumplimiento (núm. 2).

Por su parte, el actual Texto Refundido del Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994, ha suprimido la «Comisión de Gobierno Interior», que tenía atribuida la competencia de «elaborar el presupuesto de gastos», así como «recibir y administrar» los fondos percibidos del erario público, «celebrar los contratos» necesarios para los diversos servicios

<sup>33</sup> Estos ingresos propios, denominados por P. GARCÍA-ESCUADERO, «ingresos externos» (provenientes de la venta de publicaciones, del pago de derechos de examen en las oposiciones a los cuerpos de las Cámaras, etc), se incorporan directamente a las Cámaras quedando sometidas, en este aspecto, a un régimen jurídico análogo al de los Organismos Públicos regulados en el artículo 42 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (vid. «Artículo 72.1. Autonomía funcional de las Cámaras: Reglamentaria, Presupuestaria y de Personal». *Op. cit.*, pág. 416, nota 56).

<sup>34</sup> Por este motivo, E. RECODER DE CASSO considera que la utilización de los créditos presupuestados de las Cámaras se desarrolla «al margen del principio de especialidad presupuestaria» que informa, con carácter general, el régimen jurídico de los créditos presupuestarios («Artículo 72», en Garrido Falla, F y otros: «Comentarios a la Constitución». *Op. cit.*, pág. 1985, pág. 1103).

No obstante, atendiendo a la diferenciación establecida comúnmente por la doctrina financiera, en virtud de la cual es posible considerar en el principio de especialidad presupuestaria una vertiente «cualitativa» y otra «cuantitativa», la afirmación anterior debe entenderse referida al aspecto «cualitativo» del principio de especialidad, por el que se expresa el carácter específico y condicionado de las autorizaciones de gasto contenidas en los créditos presupuestarios.

En su vertiente «cualitativa», el principio de especialidad presupuestaria es reconocido con cierta flexibilidad en el artículo 59.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (en adelante T.R.L.G.P.), donde se establece que «los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado o por las modificaciones aprobadas conforme a esta Ley».

Por el contrario, el aspecto «cuantitativo» del principio de especialidad presupuestaria vincula los créditos presupuestarios para gastos a la cantidad máxima con que han sido consignados en la Ley de Presupuestos, cuya alteración únicamente podrá provenir de una norma con rango de ley. En este sentido, el artículo 60 T.R.L.G.P., establece que «no podrán adquirirse compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la Ley que infrinjan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar».

<sup>35</sup> Así lo entiende S. MONTEJO VELILLA puesto que, en su opinión, «si lo que se pretende es que el Parlamento no sufra merma alguna en el ejercicio de sus funciones constitucionales», no sólo deberá disponer de la capacidad para aprobar sus Presupuestos, sino también «del protagonismo en los trabajos preparatorios» («El régimen económico del Parlamento desde el punto de vista de la autonomía financiera», en Garrarena Morales, A. (Dir.): «El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia». Madrid: Tecnos, 1990, pág. 362).

y «presentar» anualmente a la Cámara la cuenta correspondiente para su aprobación [art. 56.b), según la redacción de 26 de Mayo de 1982]. Estas facultades, que no han sido asignadas reglamentariamente a ningún otro órgano de la Cámara, plantean una laguna en la norma reglamentaria que se cubre a través de la práctica de atribuir a la Mesa la elaboración y el control de la ejecución del Presupuesto, según una suerte de cláusula residual implícita que confiere a la Mesa cualquier otra función no expresamente asignada a ningún órgano.

Asimismo, los Reglamentos parlamentarios contienen referencias específicas relativas al contenido de los respectivos documentos presupuestarios. Según dispone el Reglamento del Congreso, el Presupuesto de la Cámara deberá consignar los créditos relativos a «la cuantía de las percepciones de los Diputados», que serán acordadas previamente por la Mesa del Congreso (art. 8.4). También deberán ser incluidas en el Presupuesto del Congreso, dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria, las subvenciones a los Grupos Parlamentarios, en las cuantías acordadas por la Mesa de la Cámara (art. 28.1), así como las cantidades dirigidas a sufragar «las cotizaciones a la Seguridad Social y a las Mutualidades de aquellos Diputados que, como consecuencia de su dedicación parlamentaria, dejen de prestar el servicio que motivaba su afiliación o pertenencia a aquéllas» (art. 9.1).

En términos similares, el Texto Refundido del Reglamento del Senado alude a la consignación en el Presupuesto de la Cámara de los créditos dirigidos a sufragar las asignaciones, dietas e indemnizaciones por gastos necesarios para el desempeño de las funciones de los Senadores (art. 23), así como el pago de los gastos de viaje realizados por los Senadores de acuerdo con las normas adoptadas por la Mesa (art. 24.1). Del mismo modo, deberán constar en el Presupuesto de la Cámara las cantidades dirigidas al abono de las cotizaciones a la Seguridad Social de los Senadores que causen baja en ella como consecuencia de su dedicación, así como las cuotas de las respectivas Clases Pasivas y Mutualidades obligatorias que correspondan a los Senadores (art. 24.2).

La existencia de tales previsiones reglamentarias viene a suponer, según resulta comúnmente admitido, la desvinculación de las Cámaras respecto de las Normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, aprobadas anualmente por el Ministerio de Hacienda<sup>36</sup>. Sin embargo, el análisis concreto de la realidad pone de manifiesto que el procedimiento habitual de elaboración de los Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado no presenta, en la práctica, diferencias sustanciales al que se sigue en cualquier Ministerio, acomodándose a las reglas señaladas por el Ministerio de Economía y Hacienda y adaptando la estructura de los Presupuestos a la de los Presupuestos Generales del Estado, donde aparecen consignados, en última instancia, los Presupuestos de las Cámaras<sup>37</sup>.

Concretamente, según es posible constatar en los Cuadros-Resumen de la Ley núm. 54/1.999, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, el Presupuesto del Congreso de los Diputados y del Senado aparecen incluidos en el Resumen General por Servicios y Capítulos del Subsector Estado, aunque diferenciados entre sí, en el marco de la Sección 02 (Cortes Generales), donde se integran, además de las dotaciones presupuestarias correspondientes a las Cortes Generales, las asignadas a la Junta Electoral Central y al Defensor del Pueblo<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> MONTEJO VELLILLA, S.: «La autonomía financiera de las Cámaras, en especial, el caso español». *Op. cit.*, pág. 610.

<sup>37</sup> Vid. GARCÍA-ESCUADERO, P.: «Artículo 72.1. Autonomía funcional de las Cámaras: Reglamentaria, Presupuestaria y de Personal». *Op. cit.*, pág. 418.

<sup>38</sup> Vid. Suplemento del B.O.E. núm. 312, de 30 de Diciembre de 1999, pág. 4. De este modo, la Sección 02 («Cortes Generales») de los Presupuestos Generales del Estado integra, junto a los Presupuestos de cada una de las Cámaras, un presupuesto relativo a los créditos destinados al personal de las Cortes Generales, según la referencia contenida en el propio artículo 72.1 de la Constitución, así como aquellos créditos necesarios para sufragar las actividades que las Cámaras desarrollan conjuntamente.

Por su parte, la inclusión de las partidas correspondientes al Defensor del Pueblo y a la Junta Electoral Central, se encuentra prevista en el Capítulo II del Título IV de la Ley Orgánica núm. 3/1.981, de 6 de Abril, del Defensor del Pueblo, cuyo artículo 37 dispone que la dotación económica necesaria para el funcionamiento de

El nivel de descripción de los gastos que configuran los Presupuestos de las Cámaras, según la clasificación económica con que aparecen en los Cuadros-Resumen de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2000, tampoco resulta distinto que el de cualquier otro Departamento Ministerial. Así, bajo la rúbrica de la Sección 02 (Cortes Generales), se detallan las consignaciones presupuestarias relativas a «Gastos de Personal» (Capítulo 1), donde se distinguen las partidas de «Altos Cargos» (01); «Personal eventual» (11); «Funcionarios» (12); «Laborales» (13); «Otro personal» (14), y «Cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador» (16).

Por su parte, en el Capítulo 2 («Gastos corrientes en bienes y servicios»), aparecen desglosados los gastos derivados del pago de «Arrendamientos y cánones» (20); «Reparaciones, mantenimiento y conservación» (21); «Material, suministros y otros» (22); «Indemnizaciones por razón del servicio» (23), y «Gastos de publicaciones» (24). En última instancia, el Capítulo 4 («Transferencias corrientes») recoge las partidas de gasto correspondientes «A empresas privadas» (47-A) y «a familias e instituciones sin fines de lucro» (48-A)<sup>39</sup>.

En su clasificación funcional y de programas, la Sección 02 («Cortes Generales») aparece recogida en la Función 1.1 («Alta Dirección del Estado y del Gobierno»), debiendo tener en cuenta que, en este sentido, el artículo 53.1. Regla Primera, c) T.R.L.G.P., contempla como particularidad de la estructura del Presupuesto de los órganos constitucionales la fijación -de acuerdo con el Ministerio de Economía y Hacienda-, de «un sistema de objetivos que sirva de marco a su gestión presupuestaria», en relación con el que se clasificarán los créditos por programas<sup>40</sup>.

La coincidencia en los aspectos formales con que los Presupuestos de las Cámaras son consignados en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en relación con los de los Departamentos Ministeriales alcanza, asimismo, al procedimiento de elaboración de los Presupuestos del Congreso y del Senado. Porque, a falta de una específica previsión en los Reglamentos de las Cámaras de un acto expreso de aprobación autónoma de los respectivos Presupuestos, así como del órgano competente para ello, éstos son remitidos al Ministerio de Economía y Hacienda para su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado, lo que tiene lugar, por lo tanto, sin intervención de los respectivos Plenos de las Cámaras, cuyo pronunciamiento tendrá lugar en el momento de aprobación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Aunque es posible considerar, en opinión de P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, que, si bien desde una perspectiva teórica este procedimiento resulta «menos respetuoso con el principio de autonomía financiera del Parlamento», habida cuenta de que los Presupuestos de las Cámaras se insertan en los Presupuestos Generales del Estado y «se votan con ellos», ello evita, afirma, «un doble pronunciamiento»<sup>41</sup>, pero la práctica seguida introduce no pocas dudas al respecto, así como sobre el alcance de la competencia para la elaboración de los Presupuestos, atribuida a las Mesas respectivas de las Cámaras, en tanto que, según la referencia contenida en el oficio de remisión de los Presupuestos, tales consignaciones son las «aprobadas por la Mesa del Congreso de los Diputados y del Senado, y por la sesión conjunta de la Mesa de ambas Cámaras»<sup>42</sup>.

esta institución «constituirá una partida dentro de los Presupuestos de las Cortes Generales». También deberán consignarse en los Presupuestos de las Cortes Generales, las dotaciones para cubrir los medios personales y materiales que éstas, según la Ley Orgánica núm. 5/1985, de 19 de Junio, deben poner a disposición de la Junta Electoral Central para el ejercicio de sus funciones (art.13).

<sup>39</sup> Vid. Suplemento del B.O.E., núm. 312. *Op. cit.*, pág. 14.

<sup>40</sup> No obstante, en opinión de S. MONTEJO VELILLA, esta previsión no sería aplicable a los Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado por cuanto, en su opinión, con carácter general, el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria «no tiene aplicación» en relación a los Presupuestos de las Cámaras («La autonomía financiera de las Cámaras, en especial, el caso español». *Op. cit.*, pág. 611).

<sup>41</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: «Artículo 72.1. Autonomía funcional de las Cámaras: Reglamentaria, Presupuestaria y de Personal». *Op. cit.*, pág. 418.

<sup>42</sup> MONTEJO VELILLA, S.: «El régimen económico del Parlamento desde el punto de vista de la autonomía financiera», en Garrarena Morales, A (Ed.): «El Parlamento y sus transformaciones actuales. Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia». Madrid: Tecnos, 1990, pág. 365.

Desde tales premisas, aun cuando se admite la consideración de que el Presupuesto de las Cámaras «es plenamente válido y eficaz» desde su aprobación por la Mesa, su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado es considerada una «condición ineludible», que garantiza la asignación de recursos públicos estatales al mantenimiento de las Cámaras<sup>43</sup>, armonizando la autonomía presupuestaria de las Cámaras con el principio de unidad presupuestaria consagrado en el artículo 134.2 de la Constitución (lo que supone, en última instancia, la consideración de los Presupuestos de las Cámaras como parte integrante del denominado «sector público estatal», al que hace referencia el artículo 134.2 de la Constitución)<sup>44</sup>. Pero, como resulta del todo evidente, no impide al Gobierno, o a una de las Cámaras respecto de la otra, la alteración del destino de tales previsiones presupuestarias<sup>45</sup>.

Aunque el comportamiento habitual del Ministerio de Economía y Hacienda viene siendo respetuoso con la previa decisión presupuestaria de las Mesas, las enmiendas formuladas a los Presupuestos de las Cámaras durante la tramitación de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.988 pusieron de manifiesto la posibilidad fáctica para el Gobierno de alterar, a través del grupo mayoritario en la Cámara, las consignaciones presupuestarias adoptadas previamente por las respectivas Mesas.

Concretamente, el Grupo Parlamentario Centro Democrático y Social formulaba dos Enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988, dirigidas a la Sección 02 («Cortes Generales»). A través de la Enmienda núm. 332, formulada a la totalidad de la Sección 02, este Grupo Parlamentario solicitaba la devolución «al Gobierno», por considerar insuficiente la dotación asignada «para facilitar el control de la gestión económica del Gobierno»<sup>46</sup>, proponiendo, en la Enmienda núm. 406, un incremento de 280 millones en el Capítulo 1 («Gastos de Personal») y de 200 millones en el Capítulo 2 («Gastos en bienes corrientes y servicios»), destinados a la creación de una «oficina técnica de control presupuestario», que permitiera al Congreso de los Diputados «disponer de un centro neutral de asesoramiento y control en materia presupuestaria»<sup>47</sup>.

Por su parte, la Agrupación de Diputados del Partido Liberal (Grupo Mixto), formulaba una Enmienda a la totalidad (núm. 565) en relación a la Sección 02 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988, donde se solicitaba la devolución «a las Mesas del Congreso y Senado para reajustar el incremento presupuestario de 963.168.000 pesetas reduciéndolo en un 10 por ciento», aplicado a las partidas previstas para inversiones, a fin de obtener un ahorro del Gasto Público de 96.316.000 pesetas<sup>48</sup>.

Ante esta posibilidad, no meramente hipotética, en opinión de S. MONTEJO VELILLA, es preciso reconocer a las magnitudes presupuestarias incluidas en los

<sup>43</sup> Vid. MONTEJO VELILLA, S.: «El régimen económico del Parlamento desde la perspectiva de la autonomía financiera». *Op. cit.*, En el mismo sentido, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: «Artículo 72.1. Autonomía funcional de las Cámaras: Reglamentaria, Presupuestaria y de Personal», *Op. cit.*, pág. 419.

<sup>44</sup> Este concepto, reiterado en el artículo 136.2 de la Constitución al afirmar que las cuentas del Estado «y del sector público estatal» serán rendidas al Tribunal de Cuentas y censuradas por éste, constituye un concepto de difícil concreción jurídica (en todo caso, permite deducir la existencia de un sector público «no estatal»), habida cuenta, además, de la referencia, en el párrafo primero del mismo artículo 136, exclusivamente al «sector público» en el marco de la posición constitucional atribuida al Tribunal de Cuentas. Esta dificultad para delimitar en términos jurídicos el concepto de «sector público estatal» deriva de su ausencia de significación propia jurídica, en tanto que, en opinión de C. Albiñana García-Quintana, su reconocimiento constitucional constituye una traslación de la «nomenclatura económica» al ámbito jurídico «sin hilo conductor alguno» («Los conceptos económicos en la Constitución: El sector público estatal». *Revista de Economía Política*. Núm. 81, 1979, pág. 13).

<sup>45</sup> MONTEJO VELILLA, S.: «La autonomía financiera de las Cámaras, en especial, el caso español», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Vol. II. Madrid: Congreso de los Diputados. Monografías, 1985, pág. 607.

<sup>46</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. III Legislatura. Serie A. Núm. 50-7, de 5 de Noviembre de 1987, pág. 527.

<sup>47</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. III Legislatura. Serie A. Núm. 50-7, de 5 de Noviembre de 1987, pág. 549.

<sup>48</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. III Legislatura. Serie A. Núm. 50-7, de 5 de Noviembre de 1987, pág. 591.

Presupuestos de las Cámaras un valor de «cosa juzgada» desde su aprobación por las Mesas, sin que de su inclusión en la Ley de Presupuestos Generales del Estado se deduzca la apertura de una nueva fase de discusión y enmienda, sino tan sólo una «reserva» de los ingresos estatales correspondientes a los efectos de cubrir los gastos consignados presupuestariamente<sup>49</sup>.

Por su parte, los problemas derivados de una posible injerencia gubernamental en las partidas consignadas en los Presupuestos de las Cámaras podrían ser evitados, a juicio de L. M.<sup>a</sup> DÍEZ-PICAZO, a través de la aplicación práctica del sometimiento de los Presupuestos de las Cámaras exclusivamente al principio de «especialidad cuantitativa» y no al de «especialidad cualitativa». De este modo, las Cámaras únicamente comunicarían al Gobierno, a los efectos de su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado, las dotaciones presupuestarias globalmente expresadas, es decir, las sumas totales de los Presupuestos de cada Cámara y, una vez aprobada la Ley de Presupuestos, se adjuntarían, como Anexos presupuestarios las especificaciones en que se descomponen<sup>50</sup>.

### b) La autonomía en la ejecución presupuestaria y su control

Según se ha señalado anteriormente, el artículo 31.1.2.º del Reglamento del Congreso de los Diputados atribuye a la Mesa la dirección y control de la ejecución del Presupuesto de la Cámara, así como la obligación de presentar ante el Pleno, al término de cada ejercicio presupuestario, un informe acerca de su cumplimiento. Pero, además, sin perjuicio de su posible delegación, la Mesa del Congreso tiene competencia para «ordenar los gastos» de la Cámara (art. 31.1.3.º RCD), correspondiendo al Presidente la ordenación de los pagos con cargo a los créditos presupuestados (art. 32.1 RCD).

Por su parte, con anterioridad a la reforma de 1994, el Reglamento del Senado contemplaba como competencia de la Comisión de Gobierno interior, la administración de los fondos percibidos del erario público, así como presentar anualmente al Pleno la cuenta correspondiente para su aprobación [art. 56.b) R.S.] y, en el mismo sentido, la Regla 1.2.ª de la Instrucción de Contabilidad de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 31 de Marzo de 1986, considera como tales no sólo los Departamentos Ministeriales, sino también los Altos Organos Constitucionales del Estado<sup>51</sup>.

<sup>49</sup> MONTEJO VELILLA, S.: «El régimen económico del Parlamento desde el punto de vista de la autonomía financiera». *Op. cit.*, pág. 366.

Precisamente la reforma del artículo 58.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de Julio (B.O.E., núm. 167, de 14 de Julio), suprime las «materias de personal» y «actos de administración» como elementos materiales delimitadores de la competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, para enjuiciar los actos y disposiciones dictados por los órganos competentes de las Cortes Generales. De este modo, la aprobación de los Presupuestos de las Cámaras así como los actos de gestión y ejecución presupuestaria —en tanto que actos parlamentarios sin valor de ley—, no serían ya susceptibles de ser controlados en el orden contencioso-administrativo, quedando sujetos, de modo exclusivo, al control por el Tribunal Constitucional en los términos establecidos por el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

En este sentido, resultan de interés los análisis doctrinales sobre el control jurisdiccional de los actos de naturaleza no legislativa de las Cortes Generales que, tomando como referencia la redacción del artículo 58.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional en su redacción originaria, nos permiten conocer en profundidad el alcance de la reforma de este precepto. Sin pretensión de exhaustividad, pueden mencionarse los estudios de MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.: «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento». *Revista de Administración Pública*. Núm. 107 (Mayo-Agosto), 1985, págs. 79-146; PUNSET BLANCO, R.: «Jurisdicción constitucional y jurisdiccional contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley». *Revista Española de Derecho Constitucional*. Núm. 28, 1990, págs. 111-117, y SANTAOLALLA, F.: «Derecho parlamentario español». Madrid: Espasa Calpe, 1990, págs. 73-76.

<sup>50</sup> DÍEZ-PICAZO, L. M.<sup>a</sup>: «La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias». Zaragoza: Cuadernos de los Studia Albornotiana. Núm. 2, 1985, pág. 130.

<sup>51</sup> BOE, núm. 118, de 17 de Mayo de 1986.

Porque, en última instancia, debe tomarse en consideración que, según dispone el artículo 74.1 del TRLGP (según la redacción introducida por la Ley núm. 11/1996, de 27 de Diciembre), los Organos Constitucionales tienen reconocida —sin perjuicio de las competencias legalmente atribuidas al Gobierno—, la facultad de «aprobar los gastos propios de los servicios a su cargo», la «autorización de su compromiso» y su «liquidación», así como «interesar al Ministro de Economía y Hacienda» la ordenación de los correspondientes pagos.

Tales competencias de ejecución presupuestaria suponen, por lo tanto, la realización de las fases de «autorización o aprobación del gasto»<sup>52</sup>, «adquisición del compromiso de gasto»<sup>53</sup> y «reconocimiento y liquidación de la obligación de pago»<sup>54</sup>, de tal modo que la autonomía presupuestaria del Congreso y del Senado alcanza a la «gestión y ejecución» de las partidas presupuestarias incluidas en el Presupuesto. Pero, al mismo tiempo, dada la ausencia de una precisión legal respecto de los que el legislador presupuestario considera, a tales efectos, como Organos Constitucionales, así como de criterios de distinción de ésta categoría respecto de otros órganos del Estado que, sin embargo, no son susceptibles de quedar encuadrados jurídicamente como tales, el mismo ámbito de autonomía presupuestaria sería predicable respecto de cualquiera de los Organos que, en su caso, pudieran ser definidos como Constitucionales.

La atribución legal de una autonomía en la gestión y ejecución presupuestaria es considerada, según señala S. MONTEJO VELILLA respecto de las Cortes Generales, una exigencia derivada de la autonomía de las Cámaras para aprobar sus respectivos Presupuestos, en tanto que, según afirma, «de poco valdría la autonomía presupuestaria si el Ministerio de Economía y Hacienda pudiera condicionar la disposición de fondos por parte de las Cámaras al cumplimiento de determinadas condiciones». Por este motivo, el autor precitado estima que la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, en su calidad de «Ordenador General de Pagos del Estado» (art. 75 TRLGP), debe limitarse a efectuar «pura y simplemente» los libramientos solicitados por las Cámaras<sup>55</sup>. De hecho, según señala F. Santaolalla, los fondos consignados en los Presupuestos de las Cámaras son librados trimestralmente por el Ministerio de Hacienda, «sin estar sujetos a justificación sobre su destino»<sup>56</sup>, consideraciones que, a falta de otras precisiones legales que más adelante serán analizadas, podrían ser extendidas a todos los Organos que son objeto de consideración en el presente trabajo, sean definidos como Constitucionales o no.

Esta práctica constituye, por otro lado, una exigencia derivada del cumplimiento de la previsión contenida en el artículo 69.3 TRLG, que atribuye a los Presidentes de los

<sup>52</sup> Según es definida por la Instrucción de la Contabilidad de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos del Estado de 31 de Marzo de 1986, la «autorización del gasto» consiste en la «operación contable que refleja el acto en virtud del cual el Ministro o Autoridad competente para gestionar un gasto con cargo a un crédito presupuestario, acuerda realizarlo, determinando su cuantía en forma cierta o de la forma más aproximada posible, cuando no pueda hacerse de forma cierta, reservando, a tal fin la totalidad o una parte del crédito presupuestado». Este acto, que no supone, por el momento, «relación con interesados ajenos al Centro Gestor», significa, sin embargo, «la puesta en marcha del proceso administrativo» (Regla 62).

<sup>53</sup> Atendiendo a la definición contenida en la Instrucción de la Contabilidad de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos de 31 de Marzo de 1986, el «compromiso o disposición de gasto» constituye «la operación contable que refleja el acto en virtud del cual la Autoridad competente acuerda o concierta, según los casos, y tras el cumplimiento de los trámites que con sujeción a la normativa vigente procedan, la realización de obras, prestaciones de servicios, etcétera, previamente autorizados». A tal fin, el importe por el que se acuerda el acto —y que constituye el objeto de la operación de compromiso—, deberá de estar, en todo caso, «exactamente determinado al igual que las condiciones de realización de la obra, prestación del servicio, etc.» (Regla 63).

<sup>54</sup> El concepto de «reconocimiento de la obligación de pago», que aparece recogido en la Instrucción de la Contabilidad de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos de 31 de Marzo de 1986, la define como «la operación por la cual se refleja la anotación en cuentas de los créditos exigibles contra el Estado, previa contabilización de las fases de autorización y compromiso de gastos, y tras acreditarse la realización de la contrapartida correspondiente», aunque se admite la posibilidad de que, en los supuestos previstos por el ordenamiento jurídico, pueda acordarse «el reconocimiento de obligaciones a justificar» (Regla 64).

<sup>55</sup> MONTEJO VELILLA, S.: «La autonomía financiera de las Cámaras, en especial, el caso español». *Op. cit.*, pág. 611.

<sup>56</sup> SANTAOLALLA, F.: «Derecho parlamentario español». Madrid: Editorial Espasa-Calpe, 1990, pág. 70.

Organos Constitucionales idénticas competencias para la realización de modificaciones presupuestarias que las atribuidas en el apartado primero del citado precepto a los titulares de los Departamentos Ministeriales. Sin embargo, el mismo artículo 69.3 reconoce esta facultad, «sin perjuicio de la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales», diferenciando, de este modo, las competencias presupuestarias de las Cámaras de las asumidas por otros Organos Constitucionales, al tiempo que reconoce la posibilidad de que las Cortes Generales, en el marco de su «autonomía presupuestaria», establezcan, a tales efectos, las prescripciones que estimen convenientes.

En este sentido, las propias Cámaras han constituido en el seno de la Secretaría General del Congreso de los Diputados una «Dirección de Asuntos Económicos», a quien corresponde, sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Intervención del Congreso de los Diputados —según establecen las «Normas de organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados» aprobadas por la Mesa de la Cámara el 27 de Junio de 1989<sup>57</sup>—, «la gestión de las materias relativas a la contratación, patrimonio, instalaciones, presupuestación y contabilidad de la Cámara (...) y de las competencias que, en materia de contratación se reconozcan a otras Direcciones de la Secretaría General», así como «la gestión de las materias económicas propias de las Cortes Generales» (Norma Séptima. Apartado 1.º).

Se trata, por lo tanto, de un órgano que, además de gestionar el Presupuesto del Congreso de los Diputados, centraliza la gestión del Presupuesto de las Cortes Generales, en tanto que el apartado segundo del citado precepto señala que esta Dirección de Asuntos Económicos se estructura en una «Secretaría del Director», el «Departamento de Caja de las Cortes Generales», el «Departamento de Caja del Congreso de los Diputados», el «Departamento de Infraestructura e Instalaciones» y el «Departamento de Adquisiciones y Suministros».

En el mismo sentido, las Cámaras han llevado a cabo una regulación propia de sus actos de ejecución presupuestaria, a través del Acuerdo adoptado en sesión conjunta el 26 de Enero de 1.982 por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre contratación de obligaciones, ordenación y fiscalización del gasto y ordenación de pagos<sup>58</sup>, estableciendo una regulación de la ejecución presupuestaria atendiendo a las fases de «autorización del gasto»<sup>59</sup> y «ordenación del pago»<sup>60</sup>, asimilables a las tradicionalmente consideradas como etapas integrantes del «procedimiento tipo» de ejecución del gasto.

<sup>57</sup> Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie E. Núm. 199, de 25 de Julio de 1.989, modificadas por la «Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados», de 5 de Septiembre de 1995 (Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Serie E. Núm. 167, de 23 de Septiembre de 1995).

<sup>58</sup> Entre cuyas normas de desarrollo cabe citar la «Instrucción sobre el procedimiento de contratación de obligaciones, fiscalización y ordenación de gastos y pagos», de 27 de Septiembre de 1982, adoptada por el Letrado Mayor de las Cortes Generales; la «Instrucción de la Junta de Contratación de Obras, Servicios y Suministros sobre material inventariable y no inventariable», de 11 de Marzo de 1983, adoptada por el Presidente de la Junta de Contratación; las «Instrucciones complementarias sobre el procedimiento de contratación en el Congreso de los Diputados», de 12 de Septiembre de 1985, adoptadas por el Secretario General de la Cámara de conformidad con la Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 23 de Julio de 1985, y las «Normas sobre autorización del gasto y ordenación del pago», aprobadas por la Mesa del Senado en su reunión del día 11 de Enero de 1983.

<sup>59</sup> Según la Regla 62 de la Orden Ministerial de 31 de Marzo de 1986, la «autorización del gasto» consiste en la «operación contable que refleja el acto, en virtud del cual el Ministro o Autoridad competente para gestionar un gasto con cargo a un crédito presupuestario acuerda realizarlo, determinando su cuantía en forma cierta o de la manera más aproximada posible, cuando no puede hacerse de forma cierta, reservando a tal fin la totalidad o una parte del crédito presupuestado» (BOE, núm. 118, de 17 de Mayo de 1986).

<sup>60</sup> La «ordenación del pago» constituye una fase del procedimiento de ejecución presupuestaria tendente a la realización del pago mismo, cuya causa se sitúa en las «propuestas de pago» que, según dispone el Real Decreto 324/1986, de 10 de Febrero (BOE, núm.42, de 18 de Febrero), por el que se implanta en la Administración del Estado un nuevo sistema de información contable y se reestructura la función de ordenación de pagos, deben ser remitidas por «los Altos Organos Constitucionales a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, para ser cumplimentadas, una vez reconocidas las obligaciones contraídas en nombre del Estado» (art. 10.2). Este procedimiento se distingue del previsto para las obligaciones reconocidas por las autoridades de los

Según esta regulación, la «aprobación de la propuesta de gasto u ordenación del gasto» corresponde, con carácter general, según dispone la «Norma Tercera» —y sin perjuicio de la posible delegación en el ámbito de sus competencias—, a las Mesas del Congreso, del Senado, o a ambas conjuntamente, según los casos. En los mismos términos, se asigna a las Mesas la competencia para aprobar los gastos que «impliquen transferencia de créditos presupuestarios» en los casos de insuficiencia o falta de consignación, la aplicación de remanentes<sup>61</sup> y la disposición del patrimonio («Norma duodécima»).

No obstante, cuando la ordenación del gasto implique la apertura de un expediente de contratación, en opinión de J. J. Lavilla Rubira, se puede afirmar con carácter general que, dejando a salvo «las peculiaridades orgánicas y procedimentales» (éstas últimas de alcance puramente interno), las «organizaciones burocráticas al servicio de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional, se rigen por la legislación de contratos públicos y son enjuiciados por los órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo»<sup>62</sup>.

Por su parte, la «ordenación material del pago» corresponde, respectivamente, a los Presidentes de las Cámaras, competencia que podrá ser, asimismo, objeto de delegación («Norma Novena»), mientras que la «ejecución material del pago» es atribuida a los funcionarios «que hayan sido especialmente apoderados para este menester» y que tengan reconocida su firma «en la Entidad bancaria correspondiente» («Norma Décima»).

En todo caso, la autonomía presupuestaria —en tanto que ámbito específico de la genérica autonomía predicada respecto de las Cámaras—, no implica la ausencia de control y, en este sentido, la ejecución y gestión del Presupuesto de las Cámaras se encuentra sometida a un control de legalidad, oportunidad y eficacia. Este control es desarrollado a través de un órgano interno dependiente de la Secretaría General de la Cámara, el Interventor, figura prevista en el Congreso, en el Senado y en las Cortes Generales,

Departamentos Ministeriales en que, según dispone el art. 10.2 de la citada disposición, podrán proceder por sí mismos a la expedición de las «propuestas de pago», que pondrán en conocimiento de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, a los efectos de expedir, en última instancia, a la orden de pago.

<sup>61</sup> La aplicación de remanentes constituye, asimismo, una de las manifestaciones de la autonomía en la ejecución del Presupuesto de las Cámaras, por cuanto se encuentran exentos de la regla general establecida en el artículo 62 TRLGP, según la cual, salvo las excepciones establecidas en los artículos 49 y 73 de la presente Ley, los créditos para gastos «que en el último día del ejercicio presupuestario no estén afectados al cumplimiento de obligaciones ya reconocidas quedarán anulados de pleno derecho».

Por el contrario, los remanentes que resulten de las consignaciones en los Presupuestos de las Cámaras permanecen a su disposición configurando, según constata P. GARCÍA-ESCUADERO, un «fondo separado y autónomo» destinado a dotar de liquidez a la tesorería de las Cámaras, a la realización de gastos extraordinarios o a suplementar, en los casos que así se considere, otros gastos realizados por las Cámaras sin perjuicio, en última instancia, de la posibilidad de que las Cámaras decidan la reintegración de la totalidad o parte de tales fondos al Tesoro Público («Artículo 72.1. Autonomía funcional de las Cámaras: Reglamentaria, Presupuestaria y de Personal». *Op. cit.*, pág. 422).

<sup>62</sup> LAVILLA RUBIRA, J. J.: «La contratación de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional», en Pendás García, B. (coord.): «Derecho de los contratos públicos. Estudio sistemático de la Ley 13/1995, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas». Barcelona: Editorial Praxis, 1995, pág. 158.

A tales efectos, según la definición del «ámbito de aplicación subjetiva» de la Ley núm. 13/1995, de 18 de Mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, los órganos constitucionales y de relevancia constitucional a los que el autor se refiere (Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo), quedarían encuadrados en el marco de la «Administración General del Estado» [art. 1.2.a)].

Pero, en todo caso, debe tomarse en consideración que, tras la ya citada reforma del artículo 58.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial por la Ley Orgánica 6/1.998, de 13 de Julio, la competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo para enjuiciar los actos y disposiciones dictados por los órganos constitucionales y de relevancia constitucional antes mencionados, no se encuentra predeterminada en relación a los actos «en materia de personal» y actos «de administración», sino que, por el contrario, será establecida «en los términos y materias que la Ley establezca». La competencia, por lo tanto, de esta jurisdicción respecto de los contratos administrativos celebrados por tales órganos constitucionales y de relevancia constitucional, se encuentra fundada en la previsión contenida en el artículo 7.2 de la propia Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

teniendo lugar, por lo tanto, al margen del control genérico de legalidad desarrollado por la Intervención General de la Administración del Estado<sup>63</sup>.

En este sentido, las «Normas de organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados», aprobadas por la Mesa de la Cámara el 27 de Junio de 1989, vienen a integrar en el ámbito de la Secretaría General, con rango de Dirección, a la «Intervención», a quien corresponde «la fiscalización en sus distintas modalidades y en la contabilización de todos los actos, documentos y expedientes de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico, así como los que afecten a los Servicios 01, 04 y 05 del Presupuesto de las Cortes Generales» y, en última instancia, «el asesoramiento en materia financiera» al Secretario General y a los centros directivos de la Cámara» (Norma Undécima. Apartado 1.º).

Más concretamente, según dispone la «Norma Primera» de las Normas adoptadas en reunión conjunta de las Mesas del Congreso y del Senado de 26 de Enero de 1982, las «propuestas de gasto» serán objeto de intervención crítica o fiscalización previa por parte del Interventor de las Cortes Generales quien comprobará «la existencia de crédito presupuestario suficiente»<sup>64</sup>, el respeto a la legalidad vigente, a las presentes Normas y a los acuerdos de las Mesas de las Cámaras.

Asimismo, deberá acreditarse documentalmente ante el Interventor la «ordenación del pago», a los efectos de su posible fiscalización («Norma Octava»), quien, además, redactará un informe razonado en los supuestos en que las Mesas determinen la aprobación de gastos que impliquen transferencia de créditos presupuestarios, aplicación de excedentes y disposición de patrimonio («Norma Duodécima»).

La existencia de una fiscalización de carácter «externo» de la gestión y ejecución del Presupuesto de las Cámaras resulta, sin embargo, cuestionada. Aun cuando se ha considerado la posibilidad de que el Tribunal de Cuentas realizara un control a posteriori de la actividad presupuestaria de las mismas, sobre la base de su definición constitucional como «supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público» (art. 136.1)<sup>65</sup>, suele ser común considerar que la delimitación de su ámbito de actividad, según consta en la Ley Orgánica núm. 2/1982, de 12 de Mayo, del Tribunal de Cuentas, y en la Ley núm. 7/1988, de 5 de Abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, excluye a las Cámaras de su función fiscalizadora<sup>66</sup>.

<sup>63</sup> A tal efecto, el artículo 1, párrafo segundo del Real Decreto núm. 2188/1995, de 28 de Diciembre (B.O.E. núm. 22, de 25 de Enero), por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, excluye del control interno a los «órganos que no dependan del Gobierno o de la Administración General e Institucional del Estado».

Sin embargo, retomando las consideraciones anteriormente expresadas respecto a la delimitación constitucional del concepto «sector público estatal», al que hace referencia el artículo 134.2 del Texto Constitucional, deben añadirse las consecuencias derivadas de la regulación contenida en el Real Decreto núm. 2188/1995, de 28 de Diciembre. Porque, según dispone el artículo 1, párrafo primero, de la citada disposición, el ámbito propio de aplicación del control interno viene constituido por la gestión económico-financiera del «sector público estatal», de tal modo que la exclusión establecida en el párrafo segundo del artículo 1, induce a considerar que los órganos no dependientes del Gobierno o de la Administración General e Institucional del Estado, no constituyen parte integrantes del «sector público estatal».

<sup>64</sup> En este sentido, según dispone la Instrucción de Contabilidad de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos antes citada, la contabilidad de los Organos Constitucionales del Estado queda sometida al régimen de Contabilidad Pública (regla 2), sin perjuicio del desarrollo de una contabilidad propia adaptada a cada Centro Gestor que, en todo caso, deberá ajustarse al Plan General de Contabilidad Pública (regla 3).

<sup>65</sup> En este sentido se pronuncia E. RECODER DE CASSO, considerando que el Tribunal de Cuentas, en su informe anual, podría incluir las «infracciones o responsabilidades» en que, a su juicio, hubieran incurrido las Cámaras en la gestión y ejecución presupuestaria (vid. «artículo 72. Autonomía funcional de las Cámaras: Reglamentaria, Presupuestaria y de Personal». *Op. cit.*, pág. 1104).

<sup>66</sup> Desde tales premisas, se afirma, el artículo 2.a) de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, que atribuye a este órgano la fiscalización «externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público», definiendo como tal, de modo expreso, en su artículo 4.1, la «Administración del Estado», las «Comunidades Autónomas», las «Corporaciones Locales», las «entidades gestoras de la Seguridad Social», los «Organismos autónomos», y las «Sociedades estatales y demás Empresas públicas», no permite considerar incluida en el ámbito de actuación del Tribunal de Cuentas a la actividad económico-financiera del Congreso de los Diputados y del Senado.

En concreto, a juicio de F. Santaolalla, la ausencia de fiscalización por el Tribunal de Cuentas se fundamenta en la circunstancia de que este órgano resulta configurado como órgano dependiente de las Cortes Generales, ejerciendo sus funciones por delegación de aquéllas (artículo 136.1 Constitución)<sup>67</sup>, así como, según estima P. García-Escudero Márquez, por el hecho de que la Cuenta General del Estado, «máximo reflejo de la actividad del Tribunal de Cuentas», es objeto de aprobación por las Cámaras<sup>68</sup>.

No obstante, al margen de posibles argumentaciones de carácter lógico, metodológico e, incluso, derivadas de las funciones constitucionalmente atribuidas al Tribunal de Cuentas, así como de la posible dificultad de identificación, a la que se hacía referencia anteriormente, respecto a la delimitación de lo que el legislador ha entendido por «sector público estatal», «sector público», «Administración del Estado», etc., el argumento de la posible dependencia orgánico-funcional de un órgano fiscalizador respecto del órgano que se configura como objeto de su labor controladora resulta cuestionable en nuestro derecho positivo atendiendo a la configuración jurídica que, a título de ejemplo, recibe en nuestro ordenamiento la Intervención General de la Administración del Estado.

Este órgano tiene atribuido, en virtud de lo establecido en el artículo 16.2 TRLG, el control de los «actos de la Administración del Estado y de sus Organismos autónomos, que den lugar al reconocimiento de derechos y de obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven». Del mismo modo, controlará la «recaudación, inversión o aplicación en general de los caudales públicos», a fin de asegurar el cumplimiento de la legalidad pertinente por la administración de la Hacienda Pública.

Delimitado en términos tan flexibles y extensos el ámbito de la actuación interventora, su dependencia orgánica es establecida por el Real Decreto 765/1996, de 7 de Mayo<sup>69</sup>, por el que se determina la estructura orgánica de los Ministerios de Economía y Hacienda, de Interior y de Presidencia, cuyo artículo 1.2 establece la adscripción de la Intervención General de la Administración del Estado, con rango de Subsecretaría, a la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Economía y Hacienda.

De este modo, la dependencia del órgano controlador respecto del controlado no parece constituir un argumento sustancial en nuestro ordenamiento jurídico para el desarrollo de las funciones de control de la gestión y ejecución presupuestaria, máxime si atendemos a los elementos de imprecisión terminológica referidos anteriormente, que podríamos delimitar ámbitos de actuación muy diferentes.

En todo caso, ante la ausencia de un control por parte del Tribunal de Cuentas de la gestión y ejecución presupuestaria de las Cámaras, éste es desarrollado por el Pleno de cada una de ellas, que fiscaliza la ejecución presupuestaria, bien a través del informe presentado por la Mesa al término del ejercicio presupuestario, en el caso del Congreso de los Diputados (art. 31.1.2.º RCD), o bien mediante la aprobación de la cuenta prevista en el antiguo artículo 56 del Reglamento del Senado. De este modo, el control de la ejecución de los Presupuestos de las Cámaras resulta, en opinión de P. GARCÍA-ESCUADERO Márquez, respetuoso con la autonomía financiera de las Cámaras, si bien, según constata la autora, la práctica seguida habitualmente consiste en la aprobación formal de la liquidación del Presupuesto por las Mesas respectivas<sup>70</sup>.

En definitiva, la autonomía para la aprobación de sus propios Presupuestos que consagra respecto de las Cámaras el artículo 72.1 del Texto Constitucional, parece concretarse en nuestro ordenamiento jurídico mediante la configuración de un completo «ciclo presupuestario», en tanto que, según se ha podido comprobar, no sólo alcanza a la elabo-

<sup>67</sup> SANTAOLALLA, F.: «Derecho Parlamentario español». *Op. cit.*, pág. 70. En el mismo sentido se pronuncia PENDÁS GARCÍA, B.: «Administración Parlamentaria», en *Enciclopedia Jurídica Básica*. Vol. I. Madrid: Cívitas, 1995, pág. 325.

<sup>68</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: «Artículo 72.1: Autonomía funcional de las Cámaras: Reglamentaria, Presupuestaria y de Personal». *Op. cit.*, pág. 421.

<sup>69</sup> BOE, núm. 112, de 8 de Mayo (Corrección de errores en BOE, núm. 113, de 9 de Mayo).

<sup>70</sup> GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: «Artículo 72.1. Autonomía funcional de las Cámaras: Reglamentaria, Presupuestaria y de Personal». *Op. cit.*, págs. 421-422.

ración y aprobación autónoma del documento presupuestario, sino también a la autonomía en su ejecución y posterior control, llevando implícita, en este último caso, una regulación jurídica propia de los aspectos sustanciales de la gestión y ejecución presupuestaria, así como la sustracción de la misma del ámbito genérico de control por la Intervención General de la Administración del Estado y por el Tribunal de Cuentas, configurando, a tales efectos, órganos de fiscalización y control presupuestario exclusivos de las Cámaras. En última instancia, a partir de su configuración en el ordenamiento jurídico-positivo, la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales adquiere, según se ha podido comprobar, un conjunto de rasgos definidores que permitirán ser contrastados con las atribuciones en materia presupuestaria de otros Organos Constitucionales y de relevancia constitucional.

### III. LA ASIGNACIÓN PRESUPUESTARIA PARA EL MANTENIMIENTO DE LA FAMILIA Y CASA DE S. M. EL REY

Además del reconocimiento de la autonomía presupuestaria de las Cámaras, nuestro Texto Constitucional contempla, de modo expreso, la necesidad de prever en los Presupuestos Generales del Estado «una cantidad global» para el sostenimiento de la Familia y la Casa del Rey (art. 65.1), correspondiendo al Monarca la libre distribución de la misma.

Al margen de las consideraciones relativas a la ausencia de una distinción, en el artículo 65.1 de la Constitución, entre lo que constituye la asignación del titular de la Jefatura del Estado y lo que es, en propiedad, la dotación económica del órgano<sup>71</sup>, la inclusión de la dotación de la Corona en los Presupuestos Generales del Estado viene a suponer su satisfacción obligatoria por parte del Estado, siendo considerada por A. RODRÍGUEZ-BEREIJO «consustancial con la institución de la Corona, y con la forma política monárquica del Estado»<sup>72</sup>.

Su carácter necesario y su vinculación con la forma política del Estado español conduce al autor precitado a considerar que la dotación a la Corona —junto con los créditos destinados al pago de intereses y capital de la Deuda Pública a los que hace referencia el artículo 135.2 de la Constitución—, forma parte del denominado «fondo consolidado».

De este modo, aun cuando su distribución interna sea acordada por el Monarca, la dotación para el sostenimiento de la Familia y la Casa del Rey prevista en los Presupuestos Generales del Estado, «no implica que su determinación se hurte al acuerdo de las Cortes Generales», que son quienes determinan el importe de la misma<sup>73</sup>, permitiendo, según es comúnmente admitido, su actualización atendiendo a las variables inflacionistas y, en última instancia, haciendo posible un control parlamentario inicial<sup>74</sup>.

<sup>71</sup> Distinción que, en opinión de L.M.<sup>º</sup> DÍEZ-PICAZO, no resulta «especialmente grave en un sistema monárquico» siendo, por el contrario, «consecuencia del mismo» y que cabe explicar, de un lado, por la «continuidad familiar en la titularidad de la Corona» (circunstancia que no sucede respecto de la Jefatura del Estado en un régimen republicano) y, de otro, por la condición irresponsable del Monarca establecida en el artículo 56.3 de la Constitución española («El régimen jurídico de la Casa del Rey (Un comentario al artículo 65 de la Constitución)». *Op. cit.*, pág. 125).

<sup>72</sup> RODRÍGUEZ-BEREIJO, A.: «La Ley de Presupuestos en la Constitución Española de 1978», en VVAA.: «La Hacienda Pública en la Constitución española». Madrid: Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales, 1979, págs. 208-209.

<sup>73</sup> ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: «Artículo 134», en Alzaga Villaamil, O. (Dir.): «Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución Española de 1.978». Tomo X: «Artículos 128 a 142». Madrid: Cortes Generales. Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, pág. 320.

<sup>74</sup> *Id.* BASSOLS COMA, M.: «Instituciones administrativas al servicio de la Corona: Dotación, Casa de S. M. el Rey y Patrimonio Nacional». *Op. cit.*, pág. 165; FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C.: «La dotación de la Corona. La Casa del Rey», en, Torres del Moral, A. y Gómez Sánchez, Y. (Coords.): «Estudios sobre la Monarquía». Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1995, pág. 287.

Su «incorporación formal» a la Ley de Presupuestos Generales del Estado como «cantidad global» y, por tanto, sin especificación de las diferentes partidas presupuestarias que integran la dotación a la Corona no presenta, a juicio de C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, contradicción alguna con el principio de unidad predicable en relación con los Presupuestos Generales del Estado<sup>75</sup>, debiendo entenderse, por lo tanto, que se integra en el ámbito del «sector público estatal» al que hace referencia el artículo 134.2 de la Constitución, pero, al mismo tiempo, presuponiendo que la utilización de los créditos consignados en la misma tiene lugar, por expreso mandato constitucional, al margen del principio de especialidad en su vertiente «cualitativa».

Desde tales premisas, según consta en el Cuadro-Resumen del Presupuesto de gastos del subsector Estado de la Ley núm. 54/1999, de 29 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2000, la Sección 01 («Casa de S. M. el Rey») aparece consignada en el Capítulo 4 («Transferencias corrientes»), artículo 48-A («A familias e instituciones sin fines de lucro»)<sup>76</sup>, quedando concretada en la clasificación por funciones y programas del Presupuesto de gastos —habida cuenta de lo dispuesto en el artículo 53. Regla Primera, c) TRLGP respecto de los órganos constitucionales—, en la Función 1.1 («Alta Dirección del Estado y del Gobierno»)<sup>77</sup>.

La propuesta de la cuantía a consignar en los Presupuestos Generales del Estado como dotación a la Corona corresponde, según el artículo 3.1 del Real Decreto 434/1988, de 6 de Mayo, sobre reestructuración de la Casa de S. M. el Rey, al Jefe de la Casa, a quien el mismo precepto atribuye, además, la facultad de disposición de los gastos propios de los servicios de la Casa, «dentro del importe de los créditos autorizados y en la cuantía reservada a su competencia por su Majestad el Rey»<sup>78</sup>.

Tales competencias del Jefe de la Casa de su Majestad el Rey no suponen, a juicio de L. M.<sup>3</sup> Díez-Picazo, una merma de la libertad constitucional del Monarca en la distribución de la dotación que le atribuye el artículo 65.1 de la Constitución. Por el contrario, el Jefe de la Casa actúa, en este aspecto, afirmando, cubriendo la irresponsabilidad del Rey, debiendo proceder, en todo caso, de conformidad con las «disposiciones reales»<sup>79</sup>.

No obstante, la libertad del Monarca en la distribución de la cantidad consignada en los Presupuestos Generales del Estado para el sostenimiento de su Familia y Casa, no excluye el control «preventivo o administrativo» de los aspectos formales de los gastos realizados con cargo a esta dotación presupuestaria.

En este sentido, en opinión de L. M.<sup>3</sup> Díez-Picazo, el carácter global de la asignación y la libertad de su distribución por el Monarca únicamente permiten controlar, en la «ordenación del pago» realizada por el Director General del Tesoro y Política Financiera (artículo 75 TRLGP), el cumplimiento del requisito establecido en el artículo 3.1 del Real Decreto 434/1988, de 6 de Mayo, es decir, que el gasto sea ordenado por el Jefe de la Casa de S. M. el Rey y, en última instancia, la acomodación de su importe a la cantidad consignada en los Presupuestos Generales del Estado.

Se excluye, sin embargo, en su opinión, un control posterior por el Tribunal de Cuentas, ya sea por considerar que la Casa de S. M. el Rey no constituye una parte inte-

<sup>75</sup> ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: «Artículo 134», en Alzaga Villamil, O. (Dir.): «Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978». Tomo X: «Artículos 128 a 142». Madrid: Cortes Generales. Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, pág. 320.

<sup>76</sup> Vid. Suplemento al B.O.E., núm. 312, de 30 de Diciembre de 1999, pág. 14.

<sup>77</sup> Vid. Suplemento del B.O.E., núm. 312, de 30 de Diciembre de 1999, pág. 110.

<sup>78</sup> Según el Real Decreto 434/1.988, de 6 de mayo (modificado parcialmente por el Real Decreto 657/1990, de 25 de mayo), la Casa del S. M. el Rey es el Organismo que, «bajo la dependencia directa de S. M., tiene como misión servirle de apoyo en cuantas actividades se deriven del ejercicio de sus funciones como Jefe del Estado» cuya organización, según estima L. LÓPEZ GUERRA, integra «una estructura jerárquica unitaria, cuya dirección corresponde al Jefe de la Casa», unificando la tradicional distinción entre la rama civil y militar de la Casa Real («Artículo 65: Dotación de la Corona», en Alzaga Villamil, O. (Dir.): «Comentarios a la Constitución española de 1978». Tomo V: «Artículos 56 a 65». Madrid: Cortes Generales. Editoriales de Derecho Reunidas, 1997, págs. 320-321).

<sup>79</sup> Díez PICAZO, L. M.<sup>3</sup>: «El régimen jurídico de la Casa del Rey (Un comentario al artículo 65 de la Constitución)». *Op. cit.*, págs. 126-127.

grante de la «Administración del Estado», a la que se refiere el artículo 4.1 de la Ley Orgánica núm. 2/1982, de 12 de Mayo, del Tribunal de Cuentas y, por ende, no forma parte del «sector público» respecto del cual procede, según el artículo 2 del citado texto legal, la labor fiscalizadora de este Tribunal<sup>80</sup>, o bien, en última instancia, por estimar «incompatible» el control ejercido por este Tribunal con la libre distribución constitucionalmente reconocida al Monarca.

Desde tales premisas, la única obligación contable que pesa sobre la Casa S. M. el Rey consiste, según afirma C. Fernández-Miranda Campoamor, en la exigencia de llevar una contabilidad a efectos internos que permita al Secretario General, en cumplimiento del artículo 4.2 del Real Decreto 434/1988, de 6 de Mayo, sobre reestructuración de la Casa de S. M. el Rey, elevar al Jefe de la misma un informe anual «acerca de la marcha, el coste y rendimiento de los servicios a su cargo»<sup>81</sup>.

No obstante, a juicio de la autora precitada, la no pertenencia a la Administración del Estado no puede ser considerado como argumento último para excluir el control de la asignación presupuestaria para el sostenimiento de la Casa y Familia de S. M. el Rey por el Tribunal de Cuentas, en tanto que, según afirma, tampoco los partidos políticos integran la Administración pública y, por el contrario, se encuentran sujetos a un control de su actividad económica, por parte de este Tribunal, respecto de las subvenciones anuales con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, destinadas a atender sus gastos de funcionamiento ordinario (arts. 3.1 y 11.2 Ley Orgánica núm. 3/1987, de 2 de Julio, de Financiación de los Partidos Políticos)<sup>82</sup>.

De todos modos, según se ha podido constatar, las diferencias que en el propio Texto Constitucional se establecen respecto a la asignación presupuestaria para el «sostenimiento» de la Familia y Casa de S. M. el Rey («cantidad global», según la expresión del artículo 65.1), y a la autonomía de las Cámaras para la aprobación de sus Presupuestos (expresamente reflejada en tales términos en el artículo 72.1), parecen sugerir, incluso, la posibilidad de fundamentar en términos de desarrollo jurídico-positivo una distinta configuración jurídica de las atribuciones presupuestarias de cada uno de estos Organos Constitucionales.

En todo caso, habría que subrayar que, a estas alturas del proceso de consolidación del Estado democrático constitucional y de la propia Monarquía parlamentaria en nuestro país —y sin entrar en un análisis exhaustivo del sentido jurídico y político de los caracteres que definen a la Monarquía parlamentaria en la Constitución española, cuyo tratamiento ha sido desarrollado en profundidad por la mejor doctrina<sup>83</sup>—, sin duda podría considerarse, como afirma M. Satrustegui, que «la opción del constituyente en favor de la Monarquía parlamentaria no justifica una interpretación conceptualista de la Constitución, sustentada en una idea previa y absoluta de lo que aquella significa», dado

<sup>80</sup> Cfr. DÍEZ-PICAZO, L.M.: «El régimen jurídico de la Casa del Rey (Un comentario al artículo 65 de la Constitución». *Op. cit.*, pág. 127.

En este sentido, cabe recordar que, según precisara en su momento el Tribunal Constitucional en su Sentencia núm. 112/1984, de 28 de Noviembre, la consideración de la Casa del Rey —sobre la base del artículo 65 de la Constitución— como una «organización estatal» que, sin embargo, no se inserta en ninguna de las Administraciones Públicas, determina una «independencia» respecto de la gestión de dicha Casa. Desde tales premisas, afirma, la independencia respecto de la gestión admite una regulación del estatuto jurídico de personal de la Casa, sin excluir el sometimiento al control jurisdiccional —a través de la vía contencioso-administrativa—, de los actos de aplicación de esta regulación por los órganos a los que se encomienda la gestión e, incluso, «en el caso de que se acuse la violación de un derecho o libertad fundamental», el acceso al recurso de amparo constitucional (Fto. Jco. 2.º. Ponente: Magistrado D. Jerónimo Arozamena Sierra (BOE, núm. 305, de 21 de Diciembre de 1984).

<sup>81</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C.: «La dotación de la Corona. La Casa del Rey». *Op. cit.*, pág. 288.

<sup>82</sup> FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C.: «La dotación de la Corona. La Casa del Rey». *Op. cit.*, págs. 287-288.

<sup>83</sup> Cfr. ARAGÓN REYES, M.: «La monarquía parlamentaria», en A. Predieri y E. García de Enterría (eds.): «La Constitución española. Un estudio sistemático». Madrid: Cívitas, 1980, y «Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución». Madrid: Cívitas, 1990.

que su carácter de «forma política exige una interpretación contextualizada, que tenga en cuenta los factores políticos coyunturales que condicionan su funcionamiento», hasta el punto de requerir «una interpretación ajustada a la realidad social, como dice el artículo 3.1 del Código Civil»<sup>84</sup>.

Del mismo modo, continúa el autor precitado, «el entendimiento jurídico, preciso y verdadero, de la Monarquía parlamentaria proclamada en el artículo 1.3 CE, exige una interpretación que sea también sistemática, es decir, que tenga en cuenta las restantes referencias constitucionales sobre la forma de gobierno». Esta exigencia resulta «indispensable», porque «en virtud de (la) característica vocación normativa» de la Constitución de 1978, ésta «ha pretendido concretar, mediante preceptos jurídicos, la fisonomía de la Monarquía parlamentaria española»<sup>85</sup>. En este proceso de evolución del constitucionalismo democrático y de la propia Monarquía parlamentaria, podría afirmarse, como subraya M.<sup>a</sup> L. BALAGUER CALLEJÓN, que la «sujeción al Derecho le confiere a la Corona la racionalidad que no ha tenido en otros momentos de la historia»<sup>86</sup>.

En este contexto, resultaría especialmente descriptiva de su adecuación a las exigencias comunes, en este tema, la posible regulación jurídico-positiva de los contenidos propios de la asignación presupuestaria para el sostenimiento de la Familia y Casa de S. M. el Rey, concretando mínimamente los actos que la integran y los órganos competentes para su ejercicio, bien con carácter específico o en el marco del tantas veces reiterado «estatuto jurídico» que, en ocasiones, se ha estimado necesario<sup>87</sup>.

A partir de la regulación en el ordenamiento jurídico-positivo vigente, la consignación en la Ley de Presupuestos Generales del Estado sin especificación de las diferentes partidas presupuestarias que integran la dotación a la Corona, impide identificar, respecto de la asignación presupuestaria para el mantenimiento de la Casa y Familia de S. M. el Rey, las correspondientes fases del procedimiento presupuestario y, especialmente, la identificación de los actos de gestión y ejecución de esta «cantidad global», dada la ausencia de previsión de control presupuestario en términos jurídico-positivos que, sin embargo, sí está presente —en los términos examinados—, respecto de las cantidades consignadas en los Presupuestos de las Cámaras.

#### IV. LAS ATRIBUCIONES EN MATERIA PRESUPUESTARIA DE OTROS ORGANOS CONSTITUCIONALES: LAS «COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS» DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL.

##### a) La «autonomía» en la elaboración y aprobación del Presupuesto del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial.

Al margen de las expresas previsiones constitucionales que han sido analizadas en relación con las Cortes Generales y la Corona, ciertos órganos constitucionales y de relevancia constitucional han venido contemplando en su legislación específica y en sus normas de desarrollo determinadas atribuciones presupuestarias. Así, la existencia de un Presupuesto propio del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial,

<sup>84</sup> SATRÚSTEGUI, M.: «Capítulo 5. La Corona», en López Guerra, L. y otros.: «Derecho Constitucional. Vol. II: «Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado». Valencia: Tirant lo Blanch, 1997, pág. 17.

<sup>85</sup> SATRÚSTEGUI, M.: «Capítulo 5. La Corona», en López Guerra, L. y otros.: «Derecho Constitucional. Vol. II: «Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado». *Op. Cit.*, págs. 17-18.

<sup>86</sup> BALAGUER CALLEJÓN, M.<sup>a</sup> L.: «Capítulo 26. La Corona», en Balaguer Callejón, E.: «Derecho constitucional». Vol. II: «Derechos y libertades fundamentales. Deberes constitucionales y principios rectores. Instituciones y Organos Constitucionales». *Op. cit.*, pág. 345.

<sup>87</sup> Cf. TORRES DEL MORAL, A.: «El Príncipe de Asturias (su estatuto jurídico)». Madrid: Congreso de los Diputados, 1997.

viene reconocido en la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante LOTC) y en los artículos 107.8 y 127.12 y 13, de la Ley Orgánica del Poder Judicial (en adelante LOPJ).

En el caso del Tribunal Constitucional, la citada norma dispone la elaboración por el Tribunal de su propio Presupuesto, que figurará como una Sección dentro de los Presupuestos Generales del Estado, atribuyendo al Secretario General la competencia para —asistido del personal técnico—, preparar, ejecutar y liquidar el Presupuesto.

De este modo, según consta en la clasificación de los gastos del subsector Estado, contenida en la Ley núm. 54/1999, de 29 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2000, el Presupuesto del Tribunal Constitucional constituye la Sección 04, cuya clasificación económica específica los créditos destinados a «Gastos de Personal» (Capítulo 1), «Gastos corrientes en bienes y servicios» (Capítulo 2), «Transferencias corrientes» (Capítulo 4), «Inversiones reales» (Capítulo 6) y «Activos financieros» (Capítulo 8)<sup>88</sup>. Desde la perspectiva de la clasificación por funciones y programas del Presupuesto de gastos —atendiendo a lo dispuesto en el artículo 53. Regla Primera, c) TRLGP, respecto de los órganos constitucionales—, el Presupuesto del Tribunal Constitucional aparece reflejado en la Función 1.1 («Alta Dirección del Estado y del Gobierno»)<sup>89</sup>.

Por su parte, de forma más detallada, el artículo 107.8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial enuncia como materia de competencia del Consejo General la elaboración, dirección de la ejecución y control del cumplimiento del Presupuesto del Consejo, mientras que los apartados 12 y 13 del artículo 127 de la citada Ley Orgánica atribuyen el ejercicio de dichas competencias al Pleno del Consejo, concretando, además, que el Presupuesto del Consejo se integrará en los Presupuestos Generales del Estado como Sección independiente.

Esta regulación, introducida por la Ley Orgánica núm. 16/1.994, de 8 de Noviembre, que modifica parcialmente la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de Julio de 1.985<sup>90</sup>, viene a suponer en materia presupuestaria, según afirma I. Cavero Lataillade —en la línea de la mejora de la posición competencial del Consejo General del Poder Judicial que esta reforma consagra—, la ampliación de la facultad de elaborar su propio Presupuesto para alcanzar también a la gestión de su ejecución y el control de su cumplimiento<sup>91</sup>.

Siguiendo las prescripciones contenidas en la Ley Orgánica del Poder Judicial, el Presupuesto del Consejo General aparece reflejado en Sección 08, según consta en el cuadro-resumen del subsector Estado de la Ley núm. 45/1999, de 29 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2000. En su clasificación económica, los créditos para gastos del Presupuesto del Consejo General del Poder Judicial aparecen especificados en los mismos términos que el Presupuesto del Tribunal Constitucional. Así, se desglosan los créditos para gastos relativos al Capítulo 1 («Gastos de Personal»), Capítulo 2 («Gastos corrientes en bienes y Servicios»), Capítulo 4 («Transferencias corrientes»), Capítulo 6 («Inversiones reales»), y Capítulo 8 («Activos financieros»)<sup>92</sup>. Por su parte, en la clasificación funcional y por programas del Presupuesto de gastos —tomando en consideración el ya citado artículo 53. Regla Primera, c) TRLG., respecto de los órganos constitucionales—, el Presupuesto del Consejo General se identifica bajo la Función 1.4 («Justicia»)<sup>93</sup>.

<sup>88</sup> Vid. Suplemento al BOE, núm. 312, de 30 de Diciembre de 1999, pág. 14.

<sup>89</sup> Vid. Suplemento al BOE, núm. 312, de 30 de Diciembre de 1999, pág. 110.

<sup>90</sup> BOE, núm. 268, de 9 de Noviembre de 1.994. Corrección de errores en el BOE, núm. 285, de 29 de Noviembre.

<sup>91</sup> CAVERO LATAILLADE, I.: «Artículo 122», en Alzaga Villaamil, O (Dir.): «Comentarios a la Constitución española de 1.978». Madrid: Cortes Generales. Editoriales de Derecho Reunidas, 1998, pág. 517.

A través de esta reforma de la Ley Orgánica del Poder Judicial, el legislador procede a una interpretación extensiva de las competencias del Consejo General en materia de medios económicos, cuya regulación en la redacción originaria en el Proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial, publicado en 1984, era considerada por M. SERRANO ALBERCA limitativa de las facultades del Consejo respecto a la elaboración de su propio Presupuesto (vid. «Artículo 122.2», en Garrido Falla, F y otros: «Comentarios a la Constitución». Madrid: Cívitas, 1985).

<sup>92</sup> Vid. Suplemento al BOE, núm. 312, de 30 de Diciembre de 1999, pág. 14.

<sup>93</sup> Vid. Suplemento al BOE, núm. 312, de 30 de Diciembre de 1999, pág. 110.

En todo caso, la regulación contenida en las respectivas Leyes Orgánicas ha sido desarrollada, respectivamente, a través del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional, aprobado por acuerdo del Pleno el 5 de Julio de 1990, en ejercicio de la competencia atribuida por el artículo 2.2 de la LOTC<sup>94</sup>, y por el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, aprobado por Acuerdo del Consejo General el 22 de Abril de 1986, en virtud de la competencia atribuida por el artículo 110.1 de la LOPJ<sup>95</sup>, donde se contiene una detallada regulación jurídica del régimen presupuestario de ambos órganos.

Aun cuando la elaboración del Presupuesto del Tribunal Constitucional, atribuida según se ha señalado, por la D.A. Segunda de la LOTC al Secretario General asistido del personal técnico, no aparece enunciada expresamente en el artículo 25.1 del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional, es posible concretar en la regulación reglamentaria esta competencia del Secretario General del Tribunal Constitucional, a partir de las referencias que el citado Reglamento contiene a la asistencia técnica que prestarán a éste órgano el Gerente, como órgano auxiliar del Secretario General en el ejercicio de sus competencias de carácter financiero y económico (art. 27.2), así como por la denominada «Junta de Compras», definida como «órgano colegiado de apoyo a la Secretaría General», en relación al estudio y programación de las necesidades del Tribunal «referidas a compras y suministros» (art. 35.1).

En todo caso, la aprobación del Presupuesto es atribuida por el artículo 2.i) del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional al Pleno de este órgano, a quien corresponde, además, según se analizará a continuación, la competencia para «proponer o aprobar», según proceda, las modificaciones en el Presupuesto que resulten necesarias, siempre que esta competencia no se atribuya por la legislación vigente al Presidente del Tribunal.

Por su parte, el artículo 33 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial establece la competencia del Pleno para elaborar el Presupuesto, atribuida por el artículo 127.12 de la LOPJ, mediante la facultad de «fijar las directrices para la elaboración» del Anteproyecto de Presupuesto. A tal efecto, contará con la colaboración de la denominada «Comisión Presupuestaria», a la que corresponden, entre otras funciones, la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto del Consejo, «siguiendo las directrices fijadas por el Pleno», y la elevación «a la aprobación definitiva» del Presidente o del Pleno, según proceda, de los expedientes de modificación de los créditos presupuestarios, siendo asistida en su labor por la Gerencia del Consejo (art. 111), que realizará los estudios necesarios para la preparación del Anteproyecto de Presupuesto y de los expedientes de modificación de créditos.

Asimismo, corresponde al Pleno del Consejo General del Poder Judicial, según establece el artículo 33 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CGPJ, la aprobación del Anteproyecto de Presupuesto, así como los expedientes de modificación de los créditos del Presupuesto del Consejo, «cuando deban ser remitidos a la aprobación del Ministerio de Economía y Hacienda, del Gobierno o de las Cortes Generales».

Según se ha podido comprobar, la facultad de modificación de los créditos presupuestarios no es exclusiva de los Plenos de los respectivos órganos. En este sentido, la regulación reglamentaria deberá tomar en consideración la habilitación genérica que contempla el artículo 69.3 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, respecto del Presidente de los órganos constitucionales y demás órganos del Estado con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado, así como del Presidente del Consejo de Seguridad Nuclear, en virtud de la cual se atribuye a los Presidentes de los órganos mencionados las competencias que, en materia de modificaciones presupuestarias del Presupuesto de gastos respectivo, son reconocidas por el párrafo primero del citado

<sup>94</sup> BOE, núm. 185, de 3 de Agosto de 1990. Corrección de errores en el BOE, núm. 260, de 30 de Octubre del mismo año. Modificado parcialmente por Acuerdo del Pleno del Tribunal de 5 de Octubre de 1994 (BOE, núm. 252, de 21 de octubre).

<sup>95</sup> BOE, núm. 107, de 5 de Mayo de 1986. Corrección de errores en BOE, núm. 136, de 7 de Junio. Modificado parcialmente por Acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 28 de Enero de 1987.

precepto a los titulares de los Departamentos Ministeriales, dejando a salvo el «principio de autonomía presupuestaria de las Cortes Generales».

Según dispone el citado precepto, los Presidentes de los órganos citados tienen atribuidas idénticas competencias, en relación con la modificación de los créditos de sus Presupuestos, que las reconocidas al Ministro de Economía y Hacienda en el apartado primero del mismo precepto, lo que supone el reconocimiento de un cierto margen de autonomía en la realización de modificaciones en su respectivo Presupuesto de gastos aunque, en todo caso, para instrumentalizar la ejecución de tales modificaciones presupuestarias, deberán ser remitidas a la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda (art. 69.4 TRLGP).

De este modo, sin perjuicio de la concreción de esta facultad de modificación de créditos presupuestarios a través de las Leyes anuales de Presupuestos, los Presidentes del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial podrán disponer la realización de «transferencias de créditos»<sup>96</sup> en las condiciones señaladas por el artículo 69.1.a) TRLGP, así como «generaciones de créditos»<sup>97</sup> en los supuestos contemplados en los apartados a) y d) del artículo 71 y del artículo 72 TRLGP, e «incorporaciones de créditos»<sup>98</sup> atendiendo a las circunstancias expresadas en el artículo 73b) y d) TRLGP.

<sup>96</sup> Las «transferencias de crédito» constituyen modificaciones presupuestarias en virtud de las cuales se traspasan la totalidad o parte de los créditos asignados a un concepto presupuestario, a otro concepto del estado de gastos determinando, de este modo, una alteración en la finalidad inicialmente prevista respecto de un crédito.

Aunque el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria contempla una regulación específica de las transferencias de crédito en el marco de la Sección Segunda («Los créditos y sus modificaciones») del Capítulo II del Título I, el concepto de «transferencia de crédito» debe buscarse en el artículo 40.1 del Reglamento Presupuestario de las Entidades Locales (BOE, núm. 101, de 27 de Abril, corrección de errores en BOE, núm. 136, de 7 de Junio), que entiende por tal «aquella modificación del Presupuesto de gastos mediante la que, sin alterar la cuantía total del mismo, se imputa el importe total o parcial e un crédito a otras partidas presupuestarias con diferente vinculación jurídica».

<sup>97</sup> La «generación de créditos» se regula en el artículo 71 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (modificado por la Ley 11/1996, de 27 de diciembre, de medidas de disciplina presupuestaria), al contemplar la posibilidad de que «los ingresos efectivamente realizados durante el ejercicio (suprimiendo la expresión «o durante el último trimestre del ejercicio anterior», contenida en la redacción originaria), podrán generar crédito en los estados de gasto de los Presupuestos, en los siguientes casos: a) Aportaciones del Estado a los Organismos Autónomos, así como de los Organismos Autónomos u otras personas naturales o jurídicas al Estado, u otros Organismos Autónomos, para financiar conjuntamente «gastos que por su naturaleza estén comprendidos en los fines u objetivos asignados a los mismos»; b) Enajenación de bienes del Estado o de los Organismos Autónomos; c) Prestaciones de servicios; d) Reembolso de préstamos, y e) Créditos del exterior «para inversiones públicas que por ley se haya dispuesto sean así financiadas».

De este modo, aunque el ordenamiento presupuestario no define la «generación de créditos», atendiendo a la regulación contenida en el mencionado artículo del TRLGP, A. CORCUERA TORRES considera que pueden entenderse por tales aquellas modificaciones de los créditos presupuestarios mediante las cuales se concede «la posibilidad de crear un nuevo crédito o de incrementar otro ya existente, en función de la efectiva obtención de diversos ingresos no previstos en el Presupuesto que deriven de una serie de presupuestos tasados en la ley» («Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno». Madrid: McGraw-Hill, 1996, pág. 203).

<sup>98</sup> Como afirma A. CORCUERA TORRES, el artículo 73 TRLGP, «establece la regulación de los supuestos más significativos por los que se pueden incorporar créditos, aunque, ..., no ofrece un concepto general de incorporación de crédito» («Las modificaciones de los créditos presupuestarios competencia del Gobierno». *Op. Cit.*, pág. 266).

El mencionado artículo 73, al margen de lo dispuesto en el artículo 62, establece que podrán incorporarse a los correspondientes créditos de los Presupuestos de gastos del ejercicio inmediato siguiente: a) Los «créditos extraordinarios» y los «suplementos de crédito», que hayan sido concedidos o autorizados, respectivamente, en el último mes del ejercicio presupuestario y que, por causa justificada, no hayan podido utilizarse durante el mismo; b) Los créditos que «amparen compromisos de gastos por operaciones corrientes», contraídos antes del último mes del ejercicio y que, por causas justificadas, no hayan podido realizarse durante el mismo; c) Los créditos «para operaciones de capital», y d) Los créditos «generados por las operaciones que enumera el artículo 71 de la presente Ley».

En todo caso, afirma el párrafo 2º del citado precepto, que los remanentes «incorporados según lo previsto en el párrafo anterior únicamente podrán ser aplicados dentro del ejercicio presupuestario en que la incorporación se acuerde».

No obstante —aun cuando la relevancia de la cuestión queda reducida a la aplicación del principio de jerarquía normativa—, conviene resaltar que el artículo 26 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial parece restringir las competencias de modificación presupuestaria de su Presidente, al hacer referencia a la facultad del mismo para proceder respecto de aquellas modificaciones «autorizadas por la Ley que apruebe los Presupuestos Generales del Estado del ejercicio».

Habida cuenta de que las Leyes anuales de Presupuestos no suponen la inaplicación global de las normas contenidas en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, sino, en todo caso, de las disposiciones que resulten contradictorias con lo dispuesto por aquélla —con vigencia exclusivamente durante el ejercicio económico correspondiente—, podría suceder, según el tenor del artículo 26 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial, que su Presidente tuviera reconocidas, exclusivamente, aquellas competencias que la Ley anual de Presupuestos hubiera ampliado respecto de las enumeradas en el artículo 69.3 TRLGP pero no, propiamente, las que reconoce este precepto, con carácter general, a los Presidentes de los Órganos constitucionales.

#### **b) La «autonomía» en la ejecución del Presupuesto del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, y su control**

En cualquier caso, los rasgos definidores del régimen jurídico propio de las atribuciones presupuestarias del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial que se vienen examinando, no sólo alcanzan al reconocimiento de la autonomía de los citados órganos respecto de la elaboración y aprobación de sus propios documentos presupuestarios. Además, según establece la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el Secretario General tiene atribuidas las competencias relativas a la ejecución de su Presupuesto y, en sentido similar, el artículo 107.8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial reconoce al Consejo General la competencia para «dirigir la ejecución» de su Presupuesto.

Los aspectos esenciales de la ejecución de los Presupuestos o, más concretamente, el «establecimiento de las directrices» para la ejecución presupuestaria, son asignados, en ambos casos, al Pleno de los respectivos órganos. En este sentido, el artículo 2j) del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional considera competencia del Pleno del Tribunal, establecer las directrices para la ejecución del Presupuesto, así como la determinación de los límites dentro de los cuales las autorizaciones de gasto deberán ser puestas previamente en conocimiento del Tribunal.

Por su parte, el artículo 33 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CGPJ atribuye al Pleno la competencia para fijar las directrices de ejecución del Presupuesto del Consejo, así como la autorización de los gastos y la celebración de contratos que asciendan a cuantía superior a diez millones de pesetas, aunque, en todo caso, la Comisión Permanente del Consejo General del Poder Judicial podrá autorizar los gastos relativos a los conceptos presupuestarios que sean determinados por el Pleno (art. 56 Reglamento de Organización y Funcionamiento).

No obstante, la realización material de los actos de ejecución presupuestaria es atribuida a la Secretaría General de cada uno de los órganos que se describen. Así, «bajo la inmediata dirección del Presidente», el artículo 25.1 del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional, concreta la competencia de ejecución del Secretario General a través de la «administración» de los créditos para gastos del Presupuesto del Tribunal [letra f)], la «autorización del gasto» [letra g)], y la «ordenación de los pagos» [letra h)]. Tales competencias vienen a ser reconocidas, asimismo, por el artículo 92 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial como competencias del Secretario General en materia económico financiera, a las que debe añadirse, respecto de la ejecución presupuestaria, la «autorización de los documentos contables y de tesorería y los actos de disposición de la cuenta del Consejo en el Banco de España».

Asimismo, suele ser común la asignación de ciertas competencias de ejecución presupuestaria a la Gerencia de los distintos órganos constitucionales que se están analizando. En este sentido, el artículo 27.2 del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional (según la redacción acordada por el Pleno con fecha de 5 de Octubre de 1.994), en el marco de la función de asesoramiento al Secretario General en el ejercicio de sus funciones económico-financieras, el Gerente «responderá de la tramitación» de los expedientes de esta naturaleza, y realizará los actos de gestión o de ejecución presupuestaria encomendados por el Presidente o por el Secretario General.

Con mayor concreción, el artículo 111 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CGPJ reconoce como competencias de la Gerencia la «asistencia» al Secretario General en la tramitación de los expedientes de gasto y los demás relativos a la ejecución presupuestaria, la «administración» de los fondos «librados a justificar», la «autorización» —por encargo del Secretario General— de los documentos contables y de tesorería, así como los actos de disposición de la cuenta del Consejo en el Banco de España.

Atendiendo a la regulación contenida en la Instrucción de Contabilidad de los Centros Gestores del Presupuesto de Gastos, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 31 de marzo de 1.986, el proceso de ejecución de los Presupuestos del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial se desarrolla a través del cumplimiento de los procedimientos de «ordenación del gasto» y «ordenación del pago», a los que se refiere el artículo 74.1 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

Reconocida la obligación económica con cargo a las dotaciones presupuestarias, en virtud de la competencia reconocida por el artículo 10.d) TRLGP, se inicia una fase de carácter «ejecutivo» conocida como «ordenación del pago», donde se desarrollan los actos tendentes a la realización material del pago y, en este sentido, la regulación reglamentaria de los órganos constitucionales objeto de análisis parece hacer uso de las posibilidades de delegación de las competencias de «ordenación del pago», reconocidas al Ministro de Economía y Hacienda (art. 74.3 TRLGP), así como de las atribuidas al Director General del Tesoro y Política Financiera como Ordenador general de pagos del Estado (art. 76.1 TRLGP).

En virtud de los citados preceptos, se prevé la creación de Ordenaciones de pagos secundarias, cuyos titulares serán nombrados por el Ministro de Economía y Hacienda, pasando a depender del Director General del Tesoro y Política Financiera y, en este sentido, el Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional asigna al Secretario General —bajo la inmediata dirección del Presidente—, la «ordenación de los pagos» [art. 25.h)] y, en idénticos términos, corresponde al Secretario General del CGPJ «ordenar los pagos con cargo a la cuenta del Consejo en el Banco de España» (art. 92 Reglamento de Organización y Funcionamiento del CGPJ)<sup>99</sup>.

Asimismo, con carácter anual, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, proceden a la liquidación y cierre del ejercicio presupuestario realizando las operaciones contables que correspondan al efecto.

La tarea liquidadora es encomendada al Secretario General de los órganos constitucionales objeto de análisis (Disposición Adicional Segunda de la LOTC, y art. 92 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CGPJ). A tal efecto, se elabora una cuenta de liquidación presupuestaria que, con carácter previo a su remisión al Tribunal de Cuentas, será conocida por los respectivos Plenos [art. 2,k), del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional, y art. 33 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del CGPJ].

<sup>99</sup> No obstante, la concentración de las funciones de ordenación del pago introducida por el Decreto núm. 324/1986, de 10 de Febrero, por el que se aprueba un nuevo sistema de información contable en la Administración del Estado y se reestructura la función de ordenación de pagos (B.O.E., núm. 42, de 18 de Febrero de 1986), viene a suponer, respecto de los Organos Constitucionales, la obligación de remitir a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera las «propuestas de pago» a los efectos de ser cumplimentadas por ésta (art. 10).

De este modo, la propia regulación jurídica contempla la intervención del Tribunal de Cuentas aun cuando ambos Organos Constitucionales parecen quedar excluidos del ámbito de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, atendiendo a la delimitación del concepto de «sector público» realizada por el artículo 4.1 LOTCu, lo que supondría su no pertenencia a la «Administración del Estado». No obstante, sería posible considerar, atendiendo a la argumentación contenida en el Fundamento Jurídico 2.º de la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/1984, de 28 de Noviembre, anteriormente mencionada, que tales conceptos no son susceptibles de ser identificados con el de «organización estatal», por cuanto ésta última puede existir (como es el caso de la Casa de S. M. el Rey, al que se refiere la Sentencia citada), sin quedar integrada en ninguna de las Administraciones Públicas, sin que ello suponga la negación de un control de la gestión y ejecución presupuestaria por el Tribunal de Cuentas.

Asimismo, su no integración en el concepto de «Administración del Estado» imposibilitaría la aplicación a tales Organos Constitucionales de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, lo que, sin embargo, no impide al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial reconocer, aunque con diferente alcance, el sometimiento de su contratación al régimen de contratos del Estado, susceptibles, por lo tanto, de fiscalización por el Tribunal de Cuentas (art. 11.a) LOTCu<sup>100</sup>, en los términos establecidos en el artículo 40 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.

Concretado en tales términos el control por el Tribunal de Cuentas de la gestión y ejecución presupuestaria de estos Organos Constitucionales, al mismo tiempo, tanto el Tribunal Constitucional como el Consejo General del Poder Judicial están dotados de órganos propios de fiscalización interna de la gestión y ejecución del Presupuesto respectivo.

A tal efecto, el artículo 39 del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional prevé la existencia de un Interventor que, además de asesorar en materia presupuestaria al Tribunal Constitucional, tiene asignada la «intervención» de las propuestas de contenido económico sobre las que haya de resolver el Secretario General, formulando, en caso de desacuerdo, el correspondiente reparo por escrito<sup>101</sup>. Además, el Secretario General es configurado como el único órgano ante el que el Interventor puede formular discrepancias por cuanto que, según afirma el precepto mencionado, la discordancia respecto de «actos de otros órganos o autoridades del Tribunal», únicamente permitirá al Interventor «poner de manifiesto» sus reparos de legalidad.

En un sentido similar, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CGPJ contempla la figura del Interventor al servicio del Consejo, cuya designación será realizada por el Pleno, respecto de una persona dotada de «la adecuada calificación profesional» (art. 116). Además de su labor genérica de asesoramiento al Consejo en materia financiera, en su función interventora corresponde al Interventor del Consejo «la fiscalización previa» de los actos, documentos y expedientes susceptibles de producir obligaciones o derechos de contenido económico.

Según el tenor del artículo 93.2 TRLGP, la «fiscalización previa» o «intervención crítica» recae sobre «todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos y valores», por lo que

<sup>100</sup> Concretamente, con un carácter restrictivo, el artículo 50 del Reglamento de Organización y Personal del Tribunal Constitucional reconoce la posibilidad de celebrar «excepcionalmente contratos para la realización de trabajos específicos no habituales, que se someterán a la legislación de contratos del Estado», modalidad prevista de modo expreso por el artículo 197.4 de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, mientras que, de modo más amplio, el artículo 163 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo General del Poder Judicial establece, «en lo que sea de aplicación», el sometimiento en materia de contratación a las «normas generales sobre contratación y finanzas del Estado».

<sup>101</sup> Atendiendo a la definición contenida en el artículo 96.1 TRLGP, respecto de la Intervención General de la Administración del Estado, el reparo expresa la disconformidad de la intervención respecto de los aspectos formales o materiales de los actos, expedientes o documentos examinados desde la perspectiva del control de legalidad.

constituye la fase más importante del control de la gestión y ejecución presupuestaria. Su objeto no se limita exclusivamente al control de legalidad desde la perspectiva financiera o presupuestaria (expresada en el artículo 60 TRLGP, consistente en la imposibilidad de adquirir compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos), sino que, además, alcanza al control genérico respecto de la legalidad sustantiva, comprobando la competencia del órgano que adopta la decisión de gasto, el cumplimiento de las normas legales de contratos, etc.

También corresponde a este órgano del Consejo la «intervención» de las nóminas por las que se reclamen las retribuciones de los altos cargos y personas al servicio del Consejo, de las órdenes de pago contra la cuenta corriente del Consejo en el Banco de España, y de las cuentas justificativas de las órdenes de pago libradas «a justificar». Asimismo, el Interventor deberá «autorizar» los documentos contables y de Tesorería que deban remitirse a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, los talones y órdenes de transferencia contra la cuenta corriente del Consejo en el Banco de España y, en última instancia, la autorización de la Cuenta de Liquidación del Presupuesto a rendir al Tribunal de Cuentas.

En última instancia, según se ha podido comprobar —con las diferencias que, en su caso, han quedado establecidas—, las competencias asumidas por el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial respecto de su propio documento presupuestario se aproximan a las descritas en el marco de las Cortes Generales. Así, las propias normas de organización y funcionamiento interno de cada uno de estos órganos contienen una regulación detallada de los procedimientos de elaboración, aprobación, ejecución y control de los respectivos Presupuestos lo que supone, asimismo, la previsión de órganos específicos de control interno de la gestión y ejecución presupuestaria, aunque, en los términos antes señalados, ésta se encuentre sometida al control del Tribunal de Cuentas.

No obstante —aun cuando, según se ha constatado, existen remisiones explícitas en la normativa propia de los órganos examinados al Tribunal de Cuentas—, al igual que sucede en otros casos examinados, la utilización del concepto de «sector público» a partir de la concreción establecida en el artículo 4.1 de la LOTCu respecto de la «Administración del Estado», no permite, en principio, concretar en nuestro ordenamiento jurídico, dentro del ámbito de la actuación fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, la gestión y ejecución presupuestaria del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, así como los términos en que este control podría desarrollarse, cuya existencia y contenidos únicamente puede deducirse, según se ha podido comprobar, de las previsiones contenidas en la regulación jurídica específica de tales Organos Constitucionales, subrayando, de este modo, el distinto tratamiento jurídico de los mismos que puede derivarse en nuestro ordenamiento como consecuencia de la falta de concreción por el legislador de los conceptos de «sector público estatal», «sector público», «Administración del Estado», «organización estatal», etc.

## V. LAS ATRIBUCIONES EN MATERIA PRESUPUESTARIA DEL CONSEJO DE ESTADO Y DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: LAS «COMPETENCIAS PRESUPUESTARIAS» DE ÓRGANOS DE RELEVANCIA CONSTITUCIONAL

### a) Las atribuciones en la elaboración y aprobación de los Presupuestos del Consejo de Estado y del Consejo Económico y Social

En nuestro ordenamiento jurídico, junto a los Organos Constitucionales hasta ahora examinados, existen órganos de «relevancia constitucional» dotados de atribuciones presupuestarias específicas, cuya expresión cabe encontrar en la consignación respecto de los mismos de una dotación presupuestaria diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado, debiendo considerarse, por lo tanto, incluidos en el ámbito señalado por el artí-

culo 54 TRLGP, aunque con un carácter distinto al que responde la inclusión del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, en tanto que el citado precepto distingue entre «Órganos Constitucionales» y «demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado» (Regla Primera).

En principio, según consta en la Ley núm. 54/1999, de 29 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2000, la regulación de los «régimenes retributivos» (Capítulo II) del Presidente, los Consejeros permanentes y el Secretario General del Consejo de Estado, así como del Presidente del Consejo Económico y Social, se realiza en el artículo 24, destinado a las «retribuciones de los Altos Cargos del Gobierno de la Nación, de sus Órganos consultivos y de la Administración General del Estado»<sup>102</sup>, debiendo entenderse, por lo tanto, que la consignación de una dotación presupuestaria específica para tales órganos se fundamenta en su carácter de «órganos del Estado», a los que se refiere también el artículo 54 TRLGP, y no a su consideración como «Órganos Constitucionales».

Desde tales premisas, el análisis de las competencias presupuestarias del Consejo de Estado y del Consejo Económico y Social debe partir de la consideración de la distinta configuración jurídica establecida legalmente a cada uno de ellos. En este sentido, la Ley Orgánica núm. 3/1980, de 22 de Abril, del Consejo de Estado<sup>103</sup> (en adelante LOCE), en concordancia con el artículo 107 de la Constitución, define a este órgano de relevancia constitucional como «supremo órgano consultivo del Gobierno» (art. 1.1), dotado para el ejercicio de sus funciones de «autonomía orgánica y funcional», en aras de garantizar su objetividad e independencia (art. 1.2), subrayando el artículo 1.3 del Real Decreto 1674/1980, de 18 de Julio, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado<sup>104</sup>, que este órgano «no está integrado en ninguno de los departamentos ministeriales».

Por su parte, la Ley núm. 21/1991, de 17 de Junio, por la que se crea el Consejo Económico y Social<sup>105</sup> (en adelante LCES), configura a este «órgano consultivo del Gobierno» en materia socioeconómica y laboral (art. 1.2), como un «Ente de Derecho Público», de los previstos en el artículo 6.5 TRLGP, dotado de «personalidad jurídica propia» y «plena capacidad», así como de «autonomía orgánica y funcional para el cumplimiento de sus fines», determinando, además, su adscripción al «Ministerio de Trabajo y Seguridad Social» (art. 1.3).

Ello explica que, en última instancia, el régimen jurídico de ambos órganos de relevancia constitucional resulte sustancialmente diferenciado, habida cuenta de la previsión específica contenida en las Disposiciones Adicionales Séptima y Novena de la Ley 6/1997, de 14 de Abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado<sup>106</sup>, al disponer, respectivamente, que el Consejo de Estado se regirá «por su legislación específica», mientras el Consejo Económico y Social se regirá por «su legislación específica y por las disposiciones de la Ley General Presupuestaria», siendo de aplicación con carácter supletorio la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Desde tales premisas, el artículo 26 LOCE establece la competencia del Consejo de Estado para elaborar su propio Presupuesto, «que figurará como una Sección dentro de los Presupuestos Generales del Estado», facultando a su Presidente para desarrollar, de conformidad con la Comisión Permanente, la estructura presupuestaria del Consejo en base a dos premisas básicas: las propias características de este órgano de relevancia constitucional y su coordinación con la estructura presupuestaria establecida para el «sector público» (art. 25.2 LOCE).

<sup>102</sup> BOE, núm. 312, de 30 de Diciembre, págs. 46.039-46.040.

<sup>103</sup> BOE, núm. 100, de 25 de Abril de 1.980, modificada por la Ley Orgánica núm. 13/1983, de 26 de Noviembre.

<sup>104</sup> BOE, núm. 209, de 30 de Agosto de 1.980. Modificado por el Real Decreto Núm. 1405/1990, de 16 de Noviembre (BOE, núm. 276, de 17 de Noviembre de 1990) y por el Real Decreto Núm. 990/1998, de 22 de Mayo (BOE, núm. 129, de 30 de Mayo de 1998).

<sup>105</sup> BOE, núm. 145, de 18 de Junio de 1991.

<sup>106</sup> BOE, núm. 90, de 15 de Abril de 1997.

Respecto del Consejo Económico y Social, el artículo 9 de la LCES se limita a consagrar la necesidad de que cuente con los recursos económicos que al efecto «se consignen en los Presupuestos Generales del Estado» para el cumplimiento de sus fines (apartado 1). En concreto, el Consejo Económico y Social «formulará anualmente su propuesta de proyecto de Presupuesto», que será remitida al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, quien elaborará el Anteproyecto, dando traslado, a su vez, al Ministerio de Economía y Hacienda a los efectos oportunos (apartado 2).

En este sentido, la Ley 31/1991, de 30 de Diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado para 1992, incorpora a la Ley del Consejo Económico y Social un nuevo precepto —el artículo 10—, en el que se establece que el Ministerio de Economía y Hacienda «determinará la estructura presupuestaria del Consejo que, en todo caso, se ajustará a la aplicable para el Sector Público Estatal» (art. 10.2).

Asimismo, el apartado 1.º del citado precepto, dispone que el Presupuesto del Consejo Económico y Social «se integrará en los Presupuestos Generales del Estado a efectos de su consolidación», y «los créditos de su presupuesto de gastos tendrán carácter limitativo» (artículo 10.1).

En primer término, por lo tanto, la distinta configuración jurídica de ambos órganos se traduce, en principio, en una diferente consignación formal de los Presupuestos de ambos órganos en los Presupuestos Generales del Estado. Así, tomando como referencia la Ley núm. 54/1999, de 29 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2000, el Presupuesto del Consejo de Estado aparece enunciado en la clasificación económica del Cuadro-resumen del Presupuesto de gastos del subsector Estado, como Sección 05 («Consejo de Estado»), donde se desglosan los Capítulos correspondientes a «Gastos de Personal» (Capítulo 1), «Gastos corrientes en bienes y servicios» (Capítulo 2), «Transferencias corrientes» (Capítulo 4), «Inversiones reales» (Capítulo 6) y «Activos financieros» (Capítulo 8)<sup>107</sup>. En cumplimiento del artículo 53. Regla Primera, c) TRLGP, el Presupuesto del Consejo de Estado aparece en la clasificación funcional del Presupuesto de gastos en el marco de la función 1.1 («Alta Dirección del Estado y del Gobierno»)<sup>108</sup>.

Por su parte, la adscripción legal del Consejo Económico y Social al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social determina su consignación en los Presupuestos Generales del Estado (según consta en la Ley núm. 54/1999, de 29 de Diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2000), en el Cuadro-resumen correspondiente a «Otros Organismos Públicos». En este contexto, el Consejo Económico y Social aparece enunciado bajo la Sección 19 («Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales»), desglosando económicamente los gastos relativos al Capítulo 1 («Gastos de Personal»), Capítulo 2 («Gastos corrientes en bienes y servicios»), Capítulo 4 («Transferencias corrientes») y Capítulo 6 («Inversiones reales»). Del mismo modo, en la clasificación funcional del Presupuesto de gastos el importe correspondiente al Presupuesto del Consejo Económico y Social no se encuentra dotado de especificidad, siendo consignado su importe global en el marco de la función correspondiente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, integrando la función 1.1 («Alta Dirección del Estado y del Gobierno»)<sup>109</sup>.

En el marco de las competencias atribuidas para la elaboración del Proyecto de Presupuesto del Consejo de Estado, el Presidente de este órgano tiene asignada la función de «desarrollar», de acuerdo con la Comisión Permanente, «la estructura presupuestaria del Consejo, con arreglo a sus características», de conformidad con la establecida para el sector público (artículo 19.14 Reglamento Orgánico del Consejo de Estado).

Desde tales premisas, la elaboración del Proyecto de Presupuesto del Consejo de Estado se atribuye al Secretario General en el marco de las competencias que le son propias en cuanto al «régimen interior de los servicios» (art. 61.4 Reglamento Orgánico del Consejo de Estado), si bien, según dispone el artículo 134.1 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado, en la elaboración del «Anteproyecto de estado de gastos» del Presupuesto deberá participar, asimismo, la Ponencia especial de Presupuestos y gestión

<sup>107</sup> Suplemento del BOE, núm. 312, de 30 de Diciembre de 1999, págs. 14-15.

<sup>108</sup> Suplemento del BOE, núm. 312, de 30 de Diciembre de 1999, págs. 110-111.

<sup>109</sup> Suplemento del BOE, núm. 312, de 30 de Diciembre de 1999, págs. 110-111.

económica. En todo caso, en su labor presupuestaria, el Secretario General del Consejo de Estado será auxiliado por el Jefe de los Servicios Económicos a quien, entre otras funciones, le corresponde «contribuir a la preparación de los proyectos de presupuestos» (art. 75 Reglamento Orgánico del Consejo de Estado).

Asimismo, la elaboración del Anteproyecto inicial de Presupuesto del Consejo Económico y Social corresponde, según la regulación contenida en el Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno<sup>110</sup>, al Secretario General (art. 28.6), y su preparación, que deberá tener lugar durante el segundo cuatrimestre del año, concluirá con la elevación al Presidente, a los efectos de su aprobación según los trámites previstos en la regulación legal y reglamentaria (art. 46.2 Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno).

A diferencia del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial donde, según se ha comprobado, la aprobación del Presupuesto constituía una competencia exclusiva de los respectivos Plenos, en la aprobación del Presupuesto del Consejo de Estado y del Consejo Económico y Social destaca, especialmente, la intervención previa del Presidente de los correspondientes órganos.

En este sentido, el Presidente del Consejo de Estado, de conformidad con la Comisión Permanente, tiene asignada por el Reglamento Orgánico la competencia para aprobar el «Anteproyecto del estado de gastos para su remisión al Ministerio de Hacienda» (art. 135). Por su parte, corresponde al Presidente del Consejo Económico y Social presentar a la Comisión Permanente la «propuesta inicial de Anteproyecto de Presupuesto» (art. 24.10 y art. 19.11 Reglamento de Organización y Funcionamiento), siendo el Pleno de este órgano quien, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 9.2 de la LCES, aprueba en última instancia el Anteproyecto de Presupuesto (art. 15.7 Reglamento de Organización y Funcionamiento), que será remitido por el Presidente, conforme al artículo 9.2 de la LCES, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

No existe, sin embargo, referencia expresa al procedimiento de modificación del Presupuesto del Consejo de Estado y del Consejo Económico y Social, si bien el artículo 75 del Reglamento Orgánico del Consejo de Estado atribuye al Jefe de los Servicios Económicos la competencia para tramitar, en su caso, «los créditos extraordinarios y suplementos de crédito que sean precisos».

La regulación jurídica de las atribuciones en materia presupuestaria para la elaboración y aprobación de los Presupuestos del Consejo de Estado y del Consejo Económico y Social resulta, de este modo, menos detallada que la establecida respecto de los Organos Constitucionales anteriormente analizados, destacando las escasas atribuciones específicas de estos órganos «de relevancia constitucional» en materia de modificaciones presupuestarias. No obstante, los Presidentes de los «demás órganos del Estado con dotaciones diferenciadas en los Presupuestos Generales del Estado», tienen reconocidas por el artículo 69.3 TRLGP idénticas competencias que los titulares de los Departamentos ministeriales, en relación con las modificaciones presupuestarias del Presupuesto de gastos respectivo, sin que sea posible deducir, en la regulación por el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, diferencias sustanciales respecto de las reconocidas para las modificaciones presupuestarias de sus respectivos Presupuestos de gastos a los Organos Constitucionales anteriormente analizados.

#### **b) Las atribuciones en la ejecución presupuestaria del Consejo de Estado y del Consejo Económico y Social, y su control**

La preponderancia del Presidente del Consejo de Estado en el desarrollo de las atribuciones presupuestarias para la elaboración y aprobación del documento presupuestario

<sup>110</sup> Aprobado por el Pleno del Consejo Económico y Social el 25 de Febrero de 1993, siendo aprobado por Resolución de 31 de Marzo de 1993, de la Subsecretaría de Trabajo y Seguridad Social (BOE, núm. 88, de 13 de Abril). Modificado por la Resolución de 20 de Enero de 1994 (BOE, núm. 38, de 14 de Febrero), Resolución de 24 de Octubre de 1.994 (BOE, núm. 269, de 10 de Noviembre) y por la Resolución de 26 de Junio de 1995 (BOE, núm. 235, de 2 de Octubre).

de este órgano se traduce, asimismo, en la asimilación genérica de sus competencias a las atribuidas por el Título II TRLGP a los Jefes de los Departamentos Ministeriales, además de la asignación exclusiva de las competencias respecto de la ejecución y liquidación del Presupuesto del Consejo de Estado (art. 136 Reglamento Orgánico), ampliando, de este modo, la equiparación a los Ministros contenida en el artículo 69.3 TRLGP, referida, según se ha señalado, con carácter limitado, a las modificaciones presupuestarias del Presupuesto de gastos respectivo.

A tales efectos, corresponde al Presidente del Consejo de Estado según el artículo 19.15 del Reglamento Orgánico, aprobar los gastos de los servicios a su cargo, autorizar su compromiso y liquidación e interesar al Ministro de Hacienda la ordenación de los correspondientes pagos.

Tales competencias contrastan con las previstas reglamentariamente respecto del Presidente del Consejo Económico y Social. En efecto, según establece el artículo 10.3 de la LCES, «las variaciones del presupuesto del Consejo» se autorizarán de la siguiente forma: «a) por el Ministro de Economía y Hacienda, cuando no afecten a subvenciones de los Presupuestos Generales del Estado y su importe no exceda del 5 por 100 de su presupuesto; b) por el Gobierno, en los demás casos».

De este modo, el Presidente del Consejo únicamente podrá autorizar «variaciones de crédito entre las distintas partidas consignadas en el presupuesto» y, en todo caso, afirma, «los acuerdos que adopte el Presidente se comunicarán al Pleno del Consejo, así como al Ministerio de Economía y Hacienda, a través del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social».

Asimismo, según establece el artículo 24.11 del Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Presidente se limita a «conocer a través del Secretario General las propuestas de gasto y de contratación de servicios», dando el «visto bueno a su realización» y siendo meramente «informado de su ejecución». En tanto que «depositario de los fondos del Consejo», corresponde, por lo tanto, al Secretario General, la formulación de las propuestas de gasto así como el libramiento de los pagos autorizados, debiendo informar al Presidente de la ejecución presupuestaria (art. 28.6 y 7 Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno) y, con carácter trimestral, a la Comisión Permanente (art. 19.11 Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno).

En última instancia, la distinta configuración jurídica de ambos órganos de relevancia constitucional determina su sometimiento a un modelo diferente de control de la ejecución presupuestaria. Así, mientras que el Reglamento Orgánico del Consejo de Estado atribuye el control de la gestión y ejecución presupuestaria del Consejo de Estado a un Interventor delegado de la Intervención General de la Administración del Estado (art. 134.3), sin embargo, el artículo 10.5 de la LCES, determina que «el Consejo queda sometido al control de carácter financiero, que se lleve a cabo por el Ministerio de Economía y Hacienda, mediante comprobaciones periódicas y procedimientos de auditoría, sin perjuicio del control correspondiente al Tribunal de Cuentas», determinando, asimismo, el sometimiento del Consejo al «régimen de la contabilidad pública en los términos previstos en el Título VI del texto refundido de la Ley General Presupuestaria» (art. 10.6).

De este modo —con las diferencias que, en su momento, han sido puestas de manifiesto entre ambos órganos—, las competencias asumidas por el Consejo de Estado y el Consejo Económico y Social respecto de sus propios documentos presupuestarios, si bien alcanzan a la realización autónoma de las fases tradicionales del procedimiento presupuestario, en relación con los Órganos Constitucionales anteriormente analizados, son objeto de una regulación menos detallada en las respectivas normas de organización y funcionamiento.

En todo caso, deben destacarse las limitaciones de las competencias en relación a la elaboración del documento presupuestario y al control de la gestión y ejecución presupuestaria por parte del Consejo Económico y Social, derivadas de su adscripción orgánica al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, si bien, en este último aspecto, ha de subrayarse que ninguno de los órganos «de relevancia constitucional» examinados se encuentra dotado de órganos específicos de control interno de la gestión y ejecución del Presupuesto respectivo.

Idénticos problemas a los reiteradamente mencionados en relación con los restantes Organos Constitucionales analizados se derivan, sin embargo, respecto de la posibilidad de control por el Tribunal de Cuentas de la ejecución presupuestaria del Consejo de Estado donde, una vez más, la delimitación de los conceptos de «sector público estatal», «sector público», «Administración del Estado», «organización estatal», etc., en nuestro ordenamiento jurídico, resulta especialmente confusa, propiciando una diferenciación en el tratamiento jurídico de las atribuciones presupuestarias en esta materia, para los diferentes órganos, que carece de fundamento legal expreso.

## VI. CONCLUSIONES

Como se ha indicado en las páginas iniciales del presente trabajo, su pretensión no alcanza más que a realizar una aproximación a las atribuciones en materia presupuestaria de algunos Organos Constitucionales y «de relevancia constitucional», a partir de la proclamación constitucional de la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales, a los efectos de determinar la posible limitación que tales competencias presupuestarias pudieran suponer, en términos jurídico-positivos, respecto de la competencia exclusiva del Gobierno en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

En este sentido, debe tomarse en consideración que, según estima M. GARCÍA-PELAYO, la cualificación de los Organos Constitucionales «en un Estado constitucional de Derecho de nuestro tiempo», no sólo deriva del reconocimiento inmediato y directo por el Texto Constitucional de su «status» y «competencias esenciales», sino también de la «actualización del orden jurídico-político fundamental proyectado por la misma Constitución» a través de las competencias que tienen encomendadas, lo que supone, en su opinión, su consideración como «componente(s) fundamental(es) de la estructura constitucional», su «participación en la dirección política del Estado», su posición paritaria en rango y, por ende, el establecimiento de relaciones de coordinación con otros Organos Constitucionales, características que no comparten los órganos «constitucionalmente relevantes» o «de relevancia constitucional».

En todo caso, como resulta por todos conocido, se trata de categorías construidas doctrinalmente, cuya traslación a nuestro ordenamiento jurídico se debe al legislador ordinario, en tanto que el Texto Constitucional «no emplea» la denominación de Organos Constitucionales<sup>111</sup>. En este sentido, el artículo 1.1 LOTC define como tal al Tribunal Constitucional, mientras que el artículo 59.1.c) LOTC realiza una enumeración no exhaustiva de los mismos, mencionando al Gobierno, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Consejo General del Poder Judicial, para concretar posteriormente el procedimiento para la resolución por el Tribunal Constitucional de «los conflictos entre órganos constitucionales del Estado» (Capítulo III, Título IV LOTC). No ocurre del mismo modo con la categoría de órganos «de relevancia constitucional» o «constitucionalmente relevantes» que, al carecer de una mínima concreción por el legislador ordinario, obligan a su identificación en nuestro ordenamiento jurídico por exclusión.

Desde tales premisas, dada su expresa mención constitucional, las atribuciones presupuestarias que integran la autonomía presupuestaria de las Cámaras han sido tomadas como punto de referencia del análisis respecto de las que podrían definirse como «competencias presupuestarias» de los restantes Organos Constitucionales y «de relevancia constitucional» analizados, en el entendimiento de que la posibilidad de definir en nuestro ordenamiento jurídico un concepto común para tales unidades orgánicas estatales parece coherente que tenga como referente constitucional los caracteres que puedan considerarse definidores de la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales, del mismo modo que la proclamación constitucional de la autonomía presupuestaria de éstas plantea la posibilidad de diferenciar entre este concepto y el conjunto de atribuciones presupuestarias de los restantes Organos Constitucionales que, en todo caso, vendrían a confirmar un espa-

<sup>111</sup> GARCÍA PELAYO, M.: «El «status» del Tribunal Constitucional». *Op. Cit.*, págs. 13-29.

cio de «competencias presupuestarias», definidas en términos de derecho positivo con el propósito de salvaguardar la objetividad e independencia en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, al mismo tiempo, es posible deducir de lo expuesto una importante aproximación de las «competencias presupuestarias» atribuidas al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial respecto de las que se concretan como atribuciones presupuestarias de las Cámaras, en el marco de la previsión contenida en el artículo 72.1 de la Constitución, lo que, probablemente, permitiría establecer elementos comunes suficientes entre estos Organos Constitucionales, en tales materias, para inducir un concepto de «autonomía presupuestaria» desde su regulación jurídico-positiva.

Porque lo cierto es que, siendo las Cámaras los únicos Organos Constitucionales a los que les está atribuida constitucionalmente la autonomía presupuestaria, el haz de competencias en esta materia atribuidas por el legislador a los Organos Constitucionales analizados, parecen perfilar un modelo bastante homogéneo y cerrado, de modo que podría permitir hablar de unas «competencias presupuestarias» comunes, que se diluyen en la medida en que pasemos de los Organos Constitucionales a los «de relevancia constitucional», aunque también entre estos últimos, de los analizados en este trabajo, puedan establecerse matices respecto a las atribuciones presupuestarias asignadas, en función de su diferente configuración jurídica.

De modo que, en términos de derecho positivo, podría parecer que nos encontramos ante un haz de «competencias presupuestarias» que configuran un modelo bastante eficaz técnicamente para garantizar la independencia en el ejercicio de sus funciones por los Organos Constitucionales, no existiendo una proclamación constitucional expresa de su autonomía presupuestaria. Sin embargo, aunque constitucionalmente partimos de esta proclamación para las Cámaras, en términos de desarrollo legislativo, o, si se quiere, en general, en términos de derecho positivo, parecemos estar ante una situación muy abierta y, en cualquier caso, ante un desarrollo normativo que no parece haber utilizado todos los posibles instrumentos necesarios para garantizar la autonomía presupuestaria de las Cámaras. Se podría decir, en suma, o que no se han desarrollado todos los instrumentos jurídico-positivos posibles o que, comparativamente a los analizados para definir las «competencias presupuestarias» de los Organos Constitucionales, no se han perfeccionado hasta el máximo de sus posibilidades.

De modo que se produce la sensación de que, incluso cuando en el texto constitucional se atribuye a un Organo Constitucional libertad en la disposición de los fondos que le son asignados, como ocurre con la Corona, la solidez de sus competencias en esta materia parecen superiores, incluso, a las de que disponen las Cámaras, pese a que sean éstas los únicos Organos Constitucionales que tengan proclamada constitucionalmente la autonomía presupuestaria.

En este sentido, se ha podido comprobar la radical distinción que la propia Constitución española establece, respecto a las Cortes Generales, en relación con las competencias derivadas de la asignación presupuestaria para el sostenimiento de la Familia y Casa de S. M. el Rey (art. 65.1), cuyo significado parece responder a la pretensión del constituyente de garantizar no tanto la independencia en el ejercicio de las funciones propias de Monarca —ejercicio que se encuentra presidido por la irresponsabilidad y la inviolabilidad—, como la misma existencia de este órgano constitucional, en tanto que el constituyente pareció entenderlo como Organo «constitutivo» de nuestro orden constitucional<sup>112</sup>.

Sin embargo, el procedimiento de tramitación de los presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado, en el marco de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, carece de la sustantividad jurídica necesaria para permitir, a partir del mismo, la identificación de unos caracteres susceptibles de ser definidos como propios de la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales. Entre otros, la ausencia de reconocimiento de un

<sup>112</sup> En el sentido en que, según señalara G. JELLINEK, es posible identificar en todo Estado unos «organos inmediatos», cuya existencia es lo que «determina la forma de las asociaciones, y cuya desaparición o desorganiza completamente el Estado, o lo transforma fundamentalmente» («Teoría General del Estado». Traducción de la Segunda edición alemana y Prólogo por F. de los Ríos. Buenos Aires: Editorial Albatros, 1970, pág. 412).

concreto valor jurídico al acto de aprobación del Presupuesto de las Cortes Generales por las respectivas Mesas de las Cámaras, parece hacer depender la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales de la buena voluntad del órgano gubernamental, de la Administración General del Estado, o de una Cámara respecto de la otra e, incluso, de la mayoría parlamentaria de una de las Cámaras, a través de la posibilidad de emitir un nuevo pronunciamiento sin base en la formulación de Enmiendas a la Sección de las Cortes Generales, sino en la votación autónoma de la Sección que integra el Presupuesto de las Cámaras.

Todo ello pone de manifiesto, sin duda, la necesidad de perfeccionar técnicamente los contenidos deducibles de la atribución de autonomía presupuestaria a las Cámaras, con objeto de que el mandato constitucional esté dotado de todas las garantías de efectividad en las posibles situaciones constitucionalmente previsibles, procurando su desarrollo a través de instrumentos técnicos concretos incorporados al ordenamiento jurídico-positivo. Es cierto que la mayor o menor exhaustividad en la regulación jurídico-positiva, no implica necesariamente un incremento de la autonomía presupuestaria constitucionalmente proclamada, pero, sin duda, contribuye a proporcionar una mayor seguridad jurídica, y, en el marco de una Constitución normativa<sup>113</sup>, desde luego contribuiría a cristalizar y solidificar la percepción de la independencia en el ejercicio de las funciones de las Cámaras.

En este sentido, un mayor grado de desarrollo y perfección técnica que haga incuestionable en el ordenamiento jurídico vigente la autonomía presupuestaria de las Cámaras, no sólo sería coherente con la proclamación constitucional de la autonomía presupuestaria de las mismas, sino que permitiría diferenciar tal concepto del haz de «competencias presupuestarias» atribuidas por el legislador a los Organos Constitucionales analizados anteriormente. En la situación actual, como podría deducirse del análisis efectuado en páginas anteriores, podría llegarse a la conclusión de que el desarrollo jurídico-positivo ha dado lugar a una «autonomía presupuestaria» de los Organos Constitucionales analizados que parece más sólida en términos técnicos, y más cerrada, en su desarrollo normativo, que la autonomía presupuestaria atribuida constitucionalmente a las Cámaras. Por ello, no sería un despropósito concluir que, en tanto que se ha perfilado un modelo de «autonomía presupuestaria» para los Organos Constitucionales, las Cámaras, como otro Organos Constitucional, deberían aproximarse en los mismos términos jurídico-positivos al modelo de «autonomía presupuestaria» que se ha definido para estos Organos Constitucionales.

Porque, atendiendo a las competencias presupuestarias atribuidas al Tribunal Constitucional y al Consejo General del Poder Judicial, cuya significación no parece responder más que a la garantía de la independencia de tales Organos Constitucionales en el ejercicio de sus funciones, el reconocimiento constitucional de la autonomía presupuestaria de las Cámaras, como mínimo, parece situarse en los términos garantistas clásicos del parlamentarismo que el constituyente español pretendió, sin duda, preservar, mediante su reconocimiento constitucional.

En efecto, como puede deducirse de lo examinado, la atribución de mayores o menores competencias presupuestarias a un Organos parece constituir un rasgo identificador del grado de independencia que el ordenamiento jurídico le pretende reconocer, sin perjuicio de las posibles relaciones de interdependencia organizativa o sistemática con otros órganos. En este sentido, debe tomarse en consideración que el artículo 107 de la Constitución se refiere únicamente al Consejo de Estado, definiéndolo como «supremo órgano consultivo del Gobierno», al mismo tiempo que la Ley Orgánica a la que se remi-

<sup>113</sup> Como ha afirmado M. ARAGÓN, el concepto «liberal» de Constitución es el único que «da sentido al término constitucionalismo», porque tal concepto de Constitución es «el único concepto jurídico verdadero, es decir, el único que ha hecho de la Constitución auténtico Derecho, o lo que es igual, norma válida y eficaz». Por ello, afirma, «no es una mera coincidencia debida al azar el hecho de que únicamente allí donde la Constitución tiene por objeto la libertad haya existido y exista Derecho constitucional», considerando como «notas interrelacionadas del constitucionalismo» tanto la de «liberalismo», como las de «democracia representativa», «normatividad» y «judicialización» (Voz «Constitucionalismo». En González Encinar, J. J. (dir.): «Diccionario del Sistema político español». Madrid: Akal, 1984).

te el mencionado precepto constitucional —Ley Orgánica 3/1980, de 22 de Abril—, en su artículo 1, tras reiterar que «es el supremo órgano consultivo del Gobierno» (art. 1.1), inmediatamente a continuación afirma que «ejerce la función consultiva con autonomía orgánica y funcional», precisamente para «garantizar su objetividad e independencia de acuerdo con la Constitución y las Leyes» (art. 1.2). Por su parte, el Consejo Económico y Social depende del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

De este modo, sería congruente con su regulación constitucional la articulación jurídica de un procedimiento más eficaz, desde el punto de vista técnico-jurídico, con la autonomía presupuestaria de las Cámaras, habida cuenta de la posibilidad, señalada reiteradamente por la doctrina<sup>114</sup>, de combinar en nuestro ordenamiento jurídico la vigencia del principio de «unidad presupuestaria» con la «autonomía presupuestaria» de las Cortes Generales, dotando de significado jurídico-positivo real a la previsión contenida en el artículo 72.1 de la Constitución española y, por ende, estableciendo una auténtica limitación a la competencia exclusiva del Gobierno en la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, que el artículo 134.1 del propio Texto Constitucional consagra. Porque, por vía de práctica parlamentaria, en definitiva, todos los Organos Constitucionales parecen estar dotados de «autonomía presupuestaria» en estos momentos, lo que no significa que en todas las situaciones constitucionalmente posibles se mantenga ni haya motivos constitucionalmente fundados para mantener la actual práctica parlamentaria<sup>115</sup>.

Asimismo, se ha de poner de manifiesto que, en demasiadas ocasiones, resulta extremadamente complicado establecer el contenido preciso —o más bien sus límites—, de las «competencias presupuestarias» propias de los Organos Constitucionales y «de relevancia constitucional» que han sido analizados, habida cuenta de la difícil concreción jurídica que tienen en nuestro ordenamiento los conceptos de «sector público», «sector público estatal», «Administración del Estado», «organización estatal», etc.. Su utilización profusa por el legislador no ha hecho sino trasladar a amplios sectores del ordenamiento jurídico, especialmente en materia presupuestaria, la indefinición que preside la ambigua utilización de estos conceptos, provocando, en última instancia, no poca confusión y oscuridad en la regulación legal, sobre todo, en relación con el ámbito de actuación propio del Tribunal de Cuentas.

En todo caso —y al margen de que el legislador precise en términos jurídicos el contenido de dichos conceptos—, resulta evidente, a partir de las referencias constitucionales, que la actuación fiscalizadora del Tribunal de Cuentas no se circunscribe al «sector público», pues, ante todo, según determina el artículo 136.1 de la Constitución (y, consecuentemente, el artículo 1.1 LOTCu), le corresponde el control de la «gestión económica del Estado» y, en este sentido, debería entenderse sometida a la actuación controladora de este Tribunal la administración de los créditos consignados en los Presupuestos de todos los Organos Constitucionales y «de relevancia constitucional» que se integran en el «subsector Estado» dentro de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

De ahí que se hiciera referencia en las páginas iniciales de este trabajo a la significación y trascendencia que la polémica sobre la personalidad jurídica del Estado en nuestro ordenamiento constitucional vigente podría tener en distintos campos y, en especial, en materia presupuestaria.

<sup>114</sup> Vid. MONTEJO VELILLA, S.: «El régimen económico del Parlamento desde el punto de vista de la autonomía financiera». *Op. cit.*, pág. 366 y DÍEZ-PICAZO, L. M.: «La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias». *Op. cit.*, pág. 130.

<sup>115</sup> En este sentido, cabría tener en cuenta las consecuencias de todo orden que podrían derivarse de la situación creada en el Senado durante la tramitación parlamentaria de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2000 cuando, sin que se hubieran formulado enmiendas ni propuestas de veto a las Secciones 01, 02, 03, 04, 05 y 08, a propuesta de los Senadores Sres. Zubia Atxaerandio y Prada Presa no fueran aprobadas por asentimiento, tal como proponía la Presidencia, sino mediante la votación «sección por sección» de cada una de ellas (Cortes Generales. Diario de Sesiones del Senado. VI Legislatura. Núm. 154. Sesión de Pleno celebrada el martes, 14 de Diciembre de 1.999, págs. 7.490-7.491).