

LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LAS CORTES GENERALES

Isabel REVUELTA DE ROJAS
Letrada de las Cortes Generales
Interventora del Congreso de los Diputados

RESUMEN

La Constitución española de 1978 reconoce expresamente la autonomía presupuestaria del Congreso de los Diputados y del Senado en su artículo 72.

La presupuestaria es la menos visible y quizá la más significativa de las manifestaciones de la autonomía de las Cámaras y en España es amplia y se proyecta a la totalidad del ciclo presupuestario y su control, que es el que las Cámaras deciden que sus cuentas deben tener.

Sus orígenes se remontan al medioevo y su fundamento jurídico es constitucional y está hoy ligado al concepto de soberanía y al principio de separación de poderes, por lo que se diferencia de la autonomía financiera que, con otro fundamento y en distintos grados, la ley reconoce a algunos órganos constitucionales.

Además de en la Constitución, esta autonomía se recoge en los Reglamentos de cada Cámara y en sus normas internas de desarrollo. Las leyes en materia presupuestaria, contractual, de subvenciones y patrimonial del Estado, también prevén la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales.

En los 40 años de vida de nuestra Constitución, el Congreso de los Diputados y el Senado han ejercido con mesura y responsabilidad su deber constitucional en esta materia y han evolucionado en su interpretación conforme a los principios de transparencia y buen gobierno de los caudales públicos.

Palabras clave: autonomía presupuestaria, separación de poderes, presupuesto de la Cámara.

ABSTRACT

The Spanish Constitution of 1978 expressly acknowledges the budgetary autonomy of the Congress of Deputies and the Senate in its article 72.

The budgetary one is the least visible and perhaps the most significant of the manifestations of the autonomy of the Chambers and in Spain is broad and is projected to the entire budget cycle and its control, which is what the Chambers decide that their accounts must have.

Its origins date back to the Middle Ages and its legal basis is constitutional and is nowadays linked to the concept of sovereignty and the principle of separation of powers, so it clearly differs from the true scope of financial autonomy that law accords to other constitutional bodies in different degrees.

In addition to the Constitution, this autonomy is gathered in the Regulations of each Chamber and in other internal rules. The laws on budgetary, contractual, grants and asset matters of the State, also gather the budgetary autonomy of the Cortes Generales.

In the 40 years of life of our Constitution, the Congress of Deputies and the Senate have exercised with moderation and responsibility their constitutional duty in this matter and have evolved in its interpretation in accordance with the principles of transparency and good governance of public funds.

Keywords: budgetary autonomy, separation of powers, budget of the chamber.

SUMARIO. I. ORIGEN Y FUNDAMENTO. II. MARCO JURÍDICO. III. ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA CÁMARA. IV. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA CÁMARA. V. LIQUIDACIÓN Y CONTROL DEL PRESUPUESTO DE LA CÁMARA

I. ORIGEN Y FUNDAMENTO

En el largo camino recorrido por los parlamentos para salir de la esfera de control de la Corona primero y del ejecutivo después, se fueron conformando distintos ámbitos de autonomía parlamentaria que dieron finalmente lugar a la proclamación del principio de separación de poderes.

Uno de estos ámbitos es el de la autonomía financiera de las Cámaras, esto es, la capacidad de las Cámaras de decidir sobre los recursos materiales necesarios para la realización de los fines que la Constitución establece para el poder legislativo. Obviamente los parlamentos no tienen capacidad recaudatoria, por lo que su autonomía se predica esencialmente respecto del poder ejecutivo que es el que debe nutrir a las Cámaras con dichos recursos.

La dialéctica del Parlamento con la Corona por cuestiones financieras aparece ya en los albores del parlamentarismo estamental de la Edad Media. Las Cortes de León de 1188, respecto de cuya Carta Magna la UNESCO proclamó en 2013 que “contiene la referencia del sistema parlamentario europeo más antiguo que se conozca hasta el presente”, ya fueron convocadas por la necesidad de Alfonso IX de León de gravar a los habitantes de las ciudades y villas del Reino y así obtener los recursos necesarios para continuar la Reconquista y la guerra en Castilla y con Portugal.

Para poder recaudar impuestos de los habitantes de las ciudades, estos exigieron tener representación en los órganos de decisión políticos, primero tímidamente y con el correr de los siglos con gran fuerza. Y una vez obtenidos los recursos por el monarca, los representantes de la incipiente burguesía exigirán a su vez que parte de los recursos recaudados se destine a sufragar, y por tanto a hacer posibles, las reuniones de las Cortes en las que están representados. El sistema se asienta pues sobre un equilibrio en el que, para recaudar, la Corona necesita del permiso de las Cortes y para reunirse y dar ese permiso las Cortes necesitan de parte de los recursos recaudados por la Corona. Mediante este ejercicio, ningún poder puede impedir la Constitución y funcionamiento del otro poder.

No otra cosa significa la famosa proclamación de las colonias inglesas en Norte América “*No taxation without representation*”, que procede

de los derechos conquistados por el parlamento británico frente a la Corona en el *Bill of Rights* de 1689 con ocasión de la llegada de la Casa de Orange al trono de esas tierras y del Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil de Locke de 1690.

Cuando Montesquieu ponga por escrito en *“L’esprit des Lois”* en 1748 lo que los primeros parlamentos medievales habían ensayado en la práctica antes, habrá nacido formalmente el principio de separación de poderes que será adoptado por el liberalismo revolucionario norteamericano y francés y a partir de ahí se convertirá junto con la existencia de una carta de derechos fundamentales, en principio vertebrador del constitucionalismo.

“Toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de constitution” proclamará la Asamblea Nacional Constituyente francesa en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano el 26 de agosto de 1789.

Si todos los ámbitos de autonomía del legislativo son importantes y se complementan unos con otros, no es el menor de ellos el ámbito financiero, y así lo expresó James Madison, padre fundador de los Estados Unidos de América, país del que fue su cuarto presidente y autor del Federalista junto con Alexander Hamilton y John Jay. En el artículo que hace el número LI de los recopilados en 1788 en El Federalista, Madison, a propósito de la separación de poderes, hace la siguiente reflexión:

“Es igualmente evidente que los miembros de cada departamento deberían depender lo menos posible de los otros por lo que respecta a los emolumentos anexos a sus empleos. Si el magistrado ejecutivo y los jueces no fueran independientes de la legislatura en este punto, su independencia en todo lo demás sería puramente nominal”.

Es difícil encontrar manera más sencilla de resumir la autonomía financiera entre los poderes del estado, ni de explicar su importancia.

Porque, en efecto, la autonomía financiera del poder legislativo es la pequeña piedra angular sobre la que se sostiene el edificio de la autonomía parlamentaria. Es una autonomía instrumental, modesta, pero sin ella “su independencia en todo lo demás sería puramente nominal”.

II. MARCO JURÍDICO

El peso de la autonomía presupuestaria de las Cortes sobre el conjunto del presupuesto del Estado apenas alcanza el 0,08 % del mismo, y por tanto no puede sino ser cuantitativamente definido como escaso. Sin embargo, es enorme su importancia cualitativa.

Sin duda por estas mismas reflexiones, los padres de la Constitución Española de 1978 cuyo 40 aniversario celebramos, previeron expresamente en el art. 72.1 de la misma que las Cámaras aprueban autónomamente sus presupuestos.

Si en las Constituciones de la mayor parte de los Estados de América Latina aparece consagrada la autonomía financiera de sus Cámaras, en Europa Continental tal autonomía tiene reservado su sitio la mayor parte de las veces en los reglamentos parlamentarios, destacando por ello con más fuerza la previsión de la Constitución Española.

El marco jurídico en el que se desarrolla la autonomía presupuestaria que la Constitución reconoce a las Cortes Generales es el que sigue.

El artículo 31.1.2º del Reglamento del Congreso de los Diputados atribuye la mayor parte de las competencias financieras de la Cámara a su Mesa, indicando que le corresponde: elaborar el proyecto de Presupuesto del Congreso de los Diputados, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento.

En cuanto a las competencias para ordenar los gastos de la Cámara, el artículo 31.1.3º de nuevo se las atribuye a la Mesa, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar, y el artículo 32.1 del mismo Reglamento atribuye al Presidente del Congreso la ordenación de los pagos, también sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir.

El Reglamento del Senado por su parte establece en su artículo 36.1 letras e) y f) que corresponde a su Mesa: aprobar el proyecto de Presupuesto del Senado, dirigir y controlar su ejecución y aprobar sus modificaciones y su liquidación. Asimismo, la Mesa es competente para aprobar las normas que, en ejercicio de la autonomía del Senado, adapten las disposiciones generales del

ordenamiento jurídico en materia presupuestaria, de control, de contabilidad y de contratación a la organización y funcionamiento de la Cámara.

Y la disposición adicional sexta del Reglamento del Senado indica que las dotaciones presupuestarias del Senado serán libradas trimestralmente de forma anticipada, en firme y a su nombre, por el Tesoro Público. Añade asimismo la citada disposición en su apartado 2, que los remanentes de la liquidación de los Presupuestos del Senado constituyen recursos financieros propios de la Cámara, cuya aplicación, para atender necesidades de la misma, corresponde a su Mesa.

A estas disposiciones reglamentarias se añaden distintos acuerdos de la Mesa de la Cámara e instrucciones de desarrollo de los Letrados Mayores de las Cortes y Senado, del Secretario General del Congreso y de la Junta de Contratación de Obras, Servicios y Suministros del Congreso de los Diputados.

En el Congreso, se trata de las Normas de contracción de obligaciones, ordenación y fiscalización del gasto y ordenación del pago de 17 de noviembre de 2008, modificadas por la Mesa de la Cámara el 6 de septiembre de 2016; el Acuerdo por el que se regula la Junta de Contratación de Obras, Servicios y Suministros aprobado por la Mesa de la Cámara el 27 de septiembre de 2016; la Circular del Letrado Mayor de Cortes y Secretario General del Congreso sobre la aplicación del principio de anualidad a los Presupuestos del Congreso de los Diputados y de las Cortes Generales, de 21 de diciembre de 2016; y el Acuerdo sobre Criterios de actuación en relación con la disposición de los remanentes presupuestarios de la Cámara aprobado por la Mesa el 29 de abril de 2003; y, en todo lo que no se oponga a las normas anteriores, son también de aplicación en el Congreso: la Instrucción del Letrado Mayor de las Cortes Generales sobre el procedimiento de contracción de obligaciones, fiscalización y ordenación de gastos y pagos de 27 de septiembre de 1982; la Instrucción de la Junta de Contratación de Obras, Servicios y Suministros sobre material inventariable y no inventariable de 11 de marzo de 1983; las Normas de la misma Junta para adquisición de material bibliográfico y documental del Congreso de los Diputados, de 16 de octubre de 1984; el Acuerdo de la Mesa del Congreso sobre obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación, de 23 de octubre de 1984 y las Instrucciones complementarias sobre el procedimiento de contratación en el Congreso, de 12 de mayo de 1985.

En el Senado, el 2 de diciembre de 2014 la Mesa aprobó las Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación de la Cámara y son asimismo aplicables en todo lo que no contravenga a las mismas, las Normas del Letrado Mayor del Senado de 27 de abril de 2004 relativas al procedimiento de tramitación de los pagos a justificar y los anticipos de caja fija.

Y finalmente, es aplicable a ambas Cámaras la Resolución de las Mesas Conjuntas del Congreso y del Senado de 21 de diciembre de 2010, por la que se crea el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales.

Estas normas, dictadas por los órganos parlamentarios en el Congreso, en el Senado y en el ámbito de las Cortes Generales en ejercicio de su autonomía financiera, deben interpretarse a su vez con las disposiciones legales que les sean aplicables al proceder igualmente del legislador.

La más importante de estas disposiciones es el art. 2.3 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, de 26 de noviembre, que dispone lo siguiente: “Los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la Administración General del Estado, forman parte del sector público estatal, regulándose su régimen económico-financiero por esta ley, sin perjuicio de las especialidades que se establezcan en sus normas de creación, organización y funcionamiento. No obstante, su régimen de contabilidad y control quedará sometido en todo caso a lo establecido en dichas normas, sin que les sea aplicable en dichas materias lo establecido en esta ley. Sin perjuicio de lo anterior, esta ley no será de aplicación a las Cortes Generales, que gozan de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución; no obstante, se mantendrá la coordinación necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.”

Nótese que el legislador ha diferenciado claramente entre las Cortes Generales y los “Órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado”, cuyo régimen económico financiero se regula por la Ley General Presupuestaria sin perjuicio de las especialidades que ésta dispone.

Frente a estos órganos sí sujetos con carácter general a la Ley General Presupuestaria, con las especialidades que su normativa interna pudiera establecer y sujetos exclusivamente a sus propias normas solo en materia de contabilidad y control, a las Cortes Generales no les es de aplicación la Ley General Presupuestaria en ningún caso, en virtud de su autonomía presupuestaria constitucionalmente reconocida, debiendo sólo mantener la coordinación necesaria para elaborar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Esta diferenciación que el legislador presupuestario hace es fundamental, ya que desde un punto de vista conceptual acota perfectamente el ámbito de la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales, diferenciándola, en cuanto a sus fundamentos, de las especialidades presupuestarias, que no autonomía, que tienen el resto de órganos con dotación presupuestaria diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado.

La autonomía presupuestaria de las Cortes Generales se traduce en la práctica en especialidades formales, que no de derecho sustantivo, pero resulta importante remarcar que el fundamento de sus especialidades formales es de distinta naturaleza que el de las especialidades presupuestarias del resto de órganos constitucionales, como acertadamente distingue la ley.

El enfoque que prevalece en la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales es de derecho constitucional y va más allá del estricto ámbito del derecho presupuestario para entroncar con el principio de separación de poderes. Las Cortes Generales no son sólo un órgano constitucional, son además el poder legislativo del Estado y su autonomía no está a su servicio ni es disponible sino que está al servicio del efectivo funcionamiento de la separación de poderes. No se trata de un privilegio, se trata de un deber de rango constitucional.

En el mismo sentido que el legislador presupuestario español, la Corte Constitucional italiana distinguió en cuanto al fundamento de sus especialidades presupuestarias, no ya a las Cámaras parlamentarias respecto de otros órganos constitucionales, como hace el legislador español, sino incluso a la Cámara de Diputados y Senado italianos, respecto de las asambleas regionales de aquel país. En concreto, citando su propia jurisprudencia, la Corte Constitucional indicó en el fundamento jurídico tercero de su

sentencia 129 de 24 de julio de 1981, que mientras las asambleas regionales se mantienen “en el nivel de la autonomía”, la Cámara de Diputados y el Senado se ubican “en el nivel de soberanía” porque “participan de inmediato en el poder soberano del estado y por lo tanto están ubicados en la cumbre del sistema legal, en una posición de absoluta independencia”.

Desde la exclusión expresa y taxativa que la Ley General Presupuestaria hace de las Cortes Generales en su ámbito de aplicación, el art. 4 del Real Decreto 578/2001 de 1 de junio por el que se regulan los principios generales del sistema de información contable de la Administración General del Estado resulta ultra vires y por tanto es nulo de pleno derecho, motivo por el cual nunca ha sido aplicado. Dicha norma de rango reglamentario pretendió incluir a las Cortes Generales entre los órganos cuyas operaciones deben asentarse en el sistema de información contable de la Administración General del Estado, indicando que el registro contable de la ejecución de los créditos presupuestarios de las Cortes se efectuaría en la oficina de contabilidad de la Intervención Delegada del Ministerio de Economía.

Con esta pretensión, la norma reglamentaria no solamente incurrió en ultra vires por contravenir la propia ley que desarrolla y vulnerar la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales por razón de la materia, sino que también invadió formalmente las competencias de las Mesas de ambas Cámaras para dictar sus normas de organización interna. Una norma del ejecutivo de rango reglamentario no puede incidir en el ámbito de autonomía de las Cámaras y ejercer las facultades que la Constitución y los Reglamentos del Congreso y del Senado atribuyen a sus propios órganos de gobierno.

Este ejemplo es ilustrativo de una cierta vis expansiva, que en ocasiones ha tendido a desdibujar la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales.

Así, el proyecto de ley que después se convirtió en la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público, incluía en su ámbito subjetivo de aplicación a las Cortes Generales y fue el legislador el que en sede parlamentaria sacó, vía enmienda, a las Cámaras del artículo 3 del proyecto, ámbito subjetivo, para marcar formalmente el ámbito de autonomía presupuestaria de Congreso y Senado, creando una disposición adicional específica, la tercera, que dispuso que en el Congreso y el Senado,

además de en otros órganos constitucionales y en los órganos legislativos y de control autonómico, sus órganos competentes “ajustarán su contratación a las normas establecidas en esta ley para las administraciones públicas.”

Y esta vis expansiva volvió a manifestarse con ocasión de la elaboración del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en 2011. En el artículo que determinaba el ámbito subjetivo de la ley, de nuevo volvieron a aparecer las Cortes Generales incluidas. Y de nuevo el legislador volvió a reparar esta situación mediante la disposición final tercera seis de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de Impulso de la Factura Electrónica y Creación del Registro Contable de Facturas en el Sector Público, sacando otra vez al Congreso y al Senado del ámbito subjetivo de la Ley de Contratos del Sector Público e introduciendo de nuevo una disposición adicional en el texto refundido de dicha ley, esta vez la disposición adicional primera bis, volviendo al texto original de 2007, por la que los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado “ajustarán su contratación” a las normas establecidas en la Ley de Contratos del Sector Público para las administraciones públicas.

Y ese “ajustarán su contratación a las normas establecidas en esta ley para las administraciones públicas” en materia de contratación, ha tenido que ser introducido de nuevo por el legislador, por tercera vez, en la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Esta vez el proyecto de ley sí introducía un matiz al disponer su artículo 4.1, letra l) 1º, que los órganos competentes del Congreso y del Senado se entiende que también forman parte del sector público “a los efectos de esta ley”, en lo que respecta a su actividad de contratación. Esta salvedad no fue considerada suficientemente respetuosa con la autonomía presupuestaria de las Cámaras por sus Mesas y en consecuencia fue modificada durante la tramitación parlamentaria en el sentido anteriormente expuesto, que se mantiene inalterado desde 2007.

Quedan puestas de manifiesto con las sucesivas veces que el legislador ha tenido que defender su autonomía presupuestaria en materia contractual, dos cosas. Por un lado, que hay lo que se podría llamar un “diálogo” entre el ejecutivo y el legislativo, prolongado en el tiempo y reiterativo,

que a modo de “tesis” y “antítesis” da como resultado la “síntesis” de la autonomía financiera de las Cámaras que reflejan las leyes de la contratación pública. Y por otro lado, resulta claro que el legislador distingue entre las normas presupuestarias y de control y las normas contractuales públicas a la hora de ejercer su autonomía presupuestaria. Así, si en el caso de la Ley General Presupuestaria se excluye a las Cortes Generales totalmente de su ámbito de aplicación, previéndose solo la necesaria “coordinación” para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, en el caso de la Ley de Contratos del Sector Público, no hay exclusión expresa sino inclusión matizada: “ajustarán su actividad contractual a las normas establecidas en esta ley para las Administraciones públicas”.

De esta distinción resulta que si bien en materia presupuestaria y de control no hay aplicación supletoria a las Cortes de las normas para el ejecutivo, en materia contractual es al revés y, si el legislador no hiciera uso de su autonomía constitucional y no regulara los ajustes que se desprenden de la misma para su actividad contractual, resultarían de aplicación supletoriamente las normas de la Ley de Contratos del Sector Público. Esto es lógico si se tiene en cuenta que en el procedimiento contractual hay terceros interesados y la falta de disposición contractual específica del parlamento dejaría a los licitadores en situación de inseguridad jurídica que solo podría salvarse mediante la aplicación supletoria de las normas para el ejecutivo.

En este sentido se pronunció el Tribunal Supremo en su sentencia 1515/2012. La sentencia resolvió un recurso de casación que traía causa de un recurso contencioso administrativo contra la resolución de un contrato por la Mesa de las Cortes de Aragón.

El contrato había sido objeto de resolución por incumplimiento culpable por el adjudicatario. Al haberse formulado oposición por parte del contratista, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas entonces vigente disponía que era preceptivo, pero no vinculante, el informe del órgano consultivo equivalente al Consejo de Estado en la Comunidad Autónoma, previo a la decisión de la Mesa. Las Cortes habían interpretado este precepto legal en el sentido de pedir informe previo a su Asesoría Jurídica y el contratista consideró que habían incurrido con ello en nulidad de pleno derecho que afectaba a todo el procedimiento. Con independencia de que el Tribunal Supremo solo apreciara anulabilidad y en consecuencia solo

retrotrajera el procedimiento al momento anterior a la decisión de la Mesa para que el informe consultivo fuera solicitado no a la Asesoría Jurídica del Parlamento, sino a la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, lo que a los efectos de la autonomía presupuestaria del Parlamento interesa es que el Tribunal Supremo fundamente su resolución, consideraciones previas al margen, en que: “lo que aquí es verdaderamente relevante es que han sido las propias Cortes de Aragón las que tanto en el pliego de cláusulas administrativas particulares como en el contrato suscrito con ... se sometieron sin salvedad alguna, al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas...” “Esto supone, siguiendo el criterio del recurso de casación, que han sido las propias Cortes de Aragón las que por su propia voluntad han decidido aplicar al contrato aquí litigioso esa normativa de contratación de Administraciones Públicas...” (fundamento jurídico quinto). Las Cortes de Aragón no habían hecho uso de la facultad de ajustar la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a la organización administrativa parlamentaria, facultad dimanada de su autonomía presupuestaria y tal falta de ejercicio convirtió en directamente aplicable la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

De ahí que las normas de la Mesa del Congreso de los Diputados en materia contractual dispongan que cuando el Congreso de los Diputados ajuste su contratación a las reglas establecidas en la normativa estatal en materia de contratos, toda referencia a órganos y funciones ajenos a las Cortes Generales se entenderá hecha a los órganos y funciones correspondientes del Congreso de los Diputados.

Además de la Ley General Presupuestaria y de la Ley de Contratos del Sector Público, otras leyes vienen a incidir en el ámbito de la autonomía financiera y patrimonial de las Cortes. Todas ellas inciden en la autonomía de las Cortes Generales de una forma más o menos directa, pero lo hacen siempre para salvaguardarla.

La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de Impulso de la Factura Electrónica y Creación del Registro Contable de Facturas en el Sector Público establece en su disposición adicional primera que los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado adaptarán su actuación a las normas establecidas en tal ley para las administraciones públicas.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno dispone en su artículo 2 letra f), ámbito subjetivo de aplicación del Título I “Transparencia de la actividad pública”, que al Congreso de los Diputados y al Senado les serán aplicables las disposiciones de dicho título, en relación con sus actividades sujetas a derecho administrativo. Y su disposición adicional octava remite a los Reglamentos del Congreso y del Senado la regulación de la aplicación concreta de las disposiciones de tal ley. Como consecuencia de estas disposiciones, la Mesa del Congreso de los Diputados aprobó el 20 de enero de 2015 sus propias Normas para la aplicación de la Ley 19/2013, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo; y el Senado modificó el artículo 36.1 de su Reglamento atribuyendo a su Mesa la facultad de aprobar las normas y adoptar las medidas precisas para garantizar la transparencia de la actividad de la Cámara y el derecho de acceso a la información pública de la misma, así como su Mesa aprobó en su reunión de 2 de diciembre de 2014 la Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado.

De este modo, los Portales de Transparencia del Congreso de los Diputados y del Senado publican la información económica, presupuestaria y contractual de ambas Cámaras. En cuanto a esta última información, el perfil del contratante de ambas Cámaras es alojado también en la plataforma de contratación del sector público por decisión propia de sus Mesas.

Debe remarcarse igualmente desde la perspectiva de la autonomía de las Cortes Generales, que ni la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones ni la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, incluyen a las Cortes Generales en su ámbito de aplicación subjetivo.

La Ley General de Subvenciones, además, excluye expresamente de su ámbito de aplicación objetivo las subvenciones de las Cámaras de las Cortes Generales a los Grupos Parlamentarios, en los términos previstos en sus Reglamentos.

El Reglamento del Congreso dispone que los Grupos Parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de la subvención, que pondrán a disposición de la Mesa siempre que esta lo pida (artículo 28.2). Bien sean considerados los Grupos Parlamentarios como órganos de sus partidos (así

lo establecen los estatutos de importantes partidos políticos), como órganos adscritos a la Cámara con autonomía funcional, como asociaciones de derecho público con personalidad jurídica propia o como asociaciones privadas de hecho o transitorias, que sin tener personalidad jurídica propia ejercen funciones públicas, lo que no son es órganos dependientes funcional y orgánicamente del parlamento y equiparables al resto de órganos de las Cámaras, por lo que, sus actos, documentos y expedientes que produzcan derechos u obligaciones de contenido económico no son propios de las Cámaras, no pueden ser objeto del mismo control que la gestión económico financiera propia de la Cámara y toda decisión que la Mesa pueda tomar al respecto se circunscribiría a aquella parte de las subvenciones parlamentarias que los Grupos Parlamentarios no hubieran aportado a los partidos políticos, ya que estas aportaciones se integran en los recursos económicos de los partidos políticos, después de la modificación en 2015 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos. Tal ley dispone que dichos recursos deben ser objeto del control interno propio de los partidos políticos conforme a sus estatutos y que su informe de auditoría interna deberá acompañar a la documentación a rendir al Tribunal de Cuentas al que corresponde en exclusiva su control externo.

Así delimitado el marco jurídico en el que se desarrolla la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales, veamos cómo se concreta dicha autonomía en la elaboración, ejecución y control del Presupuesto de las Cámaras.

III. ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA CÁMARA

Los Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado y de las Cortes Generales se integran en una sección separada de los Presupuestos Generales del Estado, la Sección 02, junto con los Presupuestos del Defensor del Pueblo y de la Junta Electoral Central.

El Presupuesto de las Cortes Generales está destinado a atender las necesidades económicas de los órganos mixtos de ambas Cámaras, a sufragar los gastos de sus actividades conjuntas y a sufragar los gastos del personal de las Cortes Generales, que por disposición del artículo 72 de la Constitución, es uno y común a ambas Cámaras.

Los créditos de los Presupuestos del Congreso de los Diputados, Senado, Cortes Generales, Junta Electoral Central y Defensor del Pueblo, se integran en el programa presupuestario 911N: Actividad legislativa. Su finalidad no es ejecutar una determinada política del partido que sostiene al gobierno, sino permitir el ejercicio de la actividad del parlamento como poder legislativo del estado.

En el procedimiento de elaboración del anteproyecto de presupuesto de cada Cámara, no se produce la intervención de ningún órgano externo a la misma, ni se tiene que seguir ninguna instrucción del Ministerio de Hacienda.

A mediados de cada ejercicio, la Dirección de Presupuestos y Contratación del Congreso remite a los centros de gasto de la Cámara, que son las distintas direcciones de la Secretaría General, el manual de procedimiento para la elaboración del proyecto de presupuesto.

El manual va acompañado de las plantillas para cada centro de gasto y de las instrucciones para su confección. Siguiendo lo dispuesto por el Secretario General, la Dirección de Presupuestos y Contratación incorpora al manual las directrices de gastos, confeccionadas a la vista de las directrices emanadas para el poder ejecutivo por el Ministerio de Hacienda.

Cada dirección elabora una memoria de objetivos y proyectos y manifiesta a través de su plantilla presupuestaria sus previsiones de gasto y, en su caso, de ingresos extrapresupuestarios.

En cuanto a las previsiones de gasto, se distingue entre variaciones sobre gastos ya presupuestados en el ejercicio anterior y nuevas propuestas de gasto.

La especialización se hace a nivel de capítulo, artículo, concepto y subconcepto, acompañando a cada propuesta una descripción sucinta del gasto propuesto y una explicación más extensa en el caso de una propuesta de gasto nueva. Dentro de cada dirección, el presupuesto se estructura por departamentos.

Elaboradas las plantillas por las direcciones de la Cámara, se envían a la Secretaría General Adjunta de su adscripción para visto bueno y son posteriormente remitidas a la Dirección de Presupuestos y Contratación, que las integra y elabora el proyecto de Presupuesto que se eleva junto con una

memoria del mismo, al visto bueno del Secretario General. Éste elevará el proyecto a la Mesa de la Cámara, que es la competente para su aprobación. La Mesa lo discute y acuerda en su caso las modificaciones que estime oportunas.

Aprobados por las Mesas, los Presupuestos del Congreso de los Diputados, Cortes Generales y Senado, se envían por la Presidencia del Congreso a la Vicepresidencia del Gobierno para su inclusión en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Se adjuntan asimismo los Presupuestos de la Junta Electoral Central y del Defensor del Pueblo. Este último se elabora en el Defensor del Pueblo y se remite a la Secretaría General del Congreso, que se limita a integrarlo con el de los demás servicios de la Sección 02.

La remisión al Gobierno no habla de proyecto de presupuesto de las Cámaras, habla de “Presupuesto de la Sección 02” cuyas consignaciones han sido “aprobadas por las Mesas del Congreso de los Diputados, del Senado y por la sesión conjunta de las Mesas de ambas Cámaras”. La especificación de los créditos que se envía al Gobierno, es menor que la interna, a nivel de capítulo y artículo, siguiendo los códigos de la clasificación económica que establece la Dirección General de Presupuestos y dando con ello cumplimiento al mandato de la Ley General Presupuestaria de mantener la debida coordinación para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

El Gobierno incorpora el Presupuesto de la Sección 02 en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado sin tener reconocida ninguna competencia que le permita su modificación.

De este modo, el Presupuesto de las Cámaras volverá a las Cortes Generales para su tramitación como proyecto de ley y adquisición de fuerza de ley.

En rigor, al afirmar la Constitución que “cada Cámara” “aprueba autónomamente sus presupuestos”, no debería de existir la posibilidad de que una Cámara enmendara el presupuesto de la otra.

En la práctica, aunque sí se han presentado enmiendas en una y otra Cámara relativas al presupuesto de la Cámara contraria, han sido escasísimas las veces en que estas se han aprobado.

Desde 1979 hasta la actualidad no se presentaron enmiendas a la Sección 02 de los Proyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado

para 1980, 1985, 1984, 1986, 1987, 1994, 1995, 1996 (prosperaron las enmiendas a la totalidad al Proyecto), 1998, 1999, 2000, 2001 y 2003.

En los proyectos de ley para el resto de ejercicios, sí se presentaron enmiendas a la Sección 02, aunque muy escasas, siendo alguna de ellas a la totalidad de la Sección.

En 1981 se aprobó en el Congreso una enmienda del Grupo Parlamentario Socialista al Proyecto de Ley de Presupuestos para 1982 que afectaba a la totalidad de la Sección, que proponía que los créditos que figuraban en la Sección 02 aparecieran con el mismo grado de especificación que los de las demás secciones.

En los Proyectos de Ley de Presupuestos para 1983 y 1985 se introdujeron sendas correcciones de errores materiales en la Sección 02 atinentes a las denominaciones de los artículos y cuantía de los créditos del Capítulo primero.

En el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio 2006 se incorporaron enmiendas de todos los Grupos Parlamentarios en el sentido de incrementar la partida destinada a subvenciones de los Grupos Parlamentarios. En esta ocasión, la técnica empleada fue ortodoxa, ya que los Grupos del Congreso enmendaron el Presupuesto del Congreso y los del Senado hicieron lo mismo con su Presupuesto cuando el Proyecto llegó a la Cámara alta. Se incorporó asimismo en el presupuesto del Congreso un incremento de la partida del Capítulo I destinada a “Personal Eventual”, al aprobarse una enmienda del Grupo Parlamentario Catalán.

No existen más precedentes de modificación de los Presupuestos de las Cámaras vía enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y este de 2006 realmente respondió a una falta de acuerdo entre los miembros de las Mesas de las Cámaras sobre el incremento de las cuantías de las subvenciones de los Grupos en el momento de aprobar el presupuesto para su envío al Gobierno, acuerdo que llegó estando ya los presupuestos en fase de tramitación parlamentaria y que se plasmó en dos enmiendas plenamente respetuosas con la autonomía de la Cámara contraria.

Tramitados los Presupuestos Generales del Estado, los Presupuestos del parlamento integrados en su Sección 02 han adquirido fuerza de ley y comienza la fase de ejecución presupuestaria.

IV. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA CÁMARA

Los libramientos a las Cámaras se producen en firme y sin justificar. El origen de esta forma de librar por el Tesoro se encuentra en el Real Decreto que aprueba el Reglamento orgánico de la ordenación de pagos del Estado de 24 de mayo de 1891, cuyo artículo 59 disponía: “No necesitan justificación alguna y basta que comprueben con los créditos presupuestos, los mandamientos que se expidan para el pago de las dotaciones de la Casa Real y de los Cuerpos Colegisladores”. Su vigencia se mantiene hoy en la medida en que no se opone a la autonomía presupuestaria establecida en el artículo 72 de la Constitución, sino que al contrario, la confirma. El Real Decreto 324/1986, de 10 de febrero, de nuevo sistema de información contable en la Administración del Estado y reestructuración de la función de ordenación de pagos, no derogó el Reglamento de 1891, salvo en lo que se opusiera a él, y en este punto no hay oposición. Este Real Decreto a su vez ha sido sustituido por el Real Decreto 578/2001, de 1 de junio, por el que se regulan los principios generales del sistema de información contable de la Administración del Estado, permaneciendo de nuevo inalterada la vigencia del citado artículo.

El Reglamento del Senado en su disposición adicional sexta recoge, como vimos anteriormente, la previsión de la firmeza de los libramientos. Trimestralmente se reciben los fondos del Tesoro sin necesidad de justificación.

Ya hemos indicado que los Presupuestos de las Cámaras se remiten al Gobierno para su incorporación en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado con un grado de especialidad cuantitativa a nivel de artículo. Sin embargo, internamente, en el presupuesto que aprueba la Mesa y que luego se ejecuta, el grado de especificación de los créditos es a nivel de subconcepto y tienen carácter limitativo y vinculante hasta ese nivel.

La contabilidad de ambas Cámaras se rige por los principios de contabilidad pública, adaptados en lo necesario a las especificidades de la organización y funcionamiento del parlamento.

Corresponde a la Mesa de cada Cámara la autorización de las modificaciones presupuestarias, previo informe de su Intervención.

En el Congreso, la Mesa puede autorizar transferencias de crédito así como acordar la aplicación de excedentes y disposición del patrimonio.

En el Senado se contempla la posibilidad de que la Mesa autorice transferencias y generaciones de crédito, créditos extraordinarios y suplementos de créditos, así como incorporaciones de crédito.

En ambas Cámaras las insuficiencias o falta de consignación presupuestarias se dotan con cargo al Fondo de Remanentes Presupuestarios.

Este fondo, ligado al origen del constitucionalismo en España, se forma con la incorporación de los remanentes de cada ejercicio una vez liquidado el mismo, por disposición de la Mesa.

En el Congreso este fondo mantiene su naturaleza patrimonial originaria. En el Senado, desde 2014 este fondo tiene naturaleza de recurso financiero de la Cámara y este cambio de naturaleza se ha reflejado en la aprobación simultánea a la aprobación del proyecto de presupuesto, de una programación orientativa del Fondo de Remanentes Presupuestarios para atender gastos de inversión no contemplados inicialmente en el presupuesto ordinario.

Las normas que rigen el fondo se contienen en el Congreso en el Acuerdo de la Mesa de 29 de abril de 2003 en relación con la disposición de los remanentes presupuestarios de la Cámara y en el Senado en las Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación, de 2 de diciembre de 2014.

Los criterios de actuación en relación con la disposición de los remanentes presupuestarios del Congreso establecen que como regla general, con cargo a remanentes solo se realizarán gastos de inversión que tengan por objeto bienes cuya naturaleza sea la de inmovilizado material y solo con carácter excepcional la Mesa puede autorizar gastos con cargo a remanentes cuando sea necesario otorgar liquidez a la gestión económica de la Cámara, cuando deba atenderse a gastos extraordinarios o excepcionales no previstos en el momento de la aprobación del Presupuesto o cuando haya de realizarse con cargo al Presupuesto algún gasto que no puede demorarse hasta el ejercicio

siguiente y no exista en él crédito o no sea suficiente el consignado. En todo caso, la realización de cualquier gasto con cargo al Fondo de Remanentes Presupuestarios corresponde autorizarla siempre, cualquiera que sea su cuantía, a la Mesa de la Cámara previo informe de la Intervención.

Por su parte las Normas del Senado de 2014 prevén asimismo que la aplicación del Fondo de Remanentes Presupuestarios corresponde a la Mesa y sus recursos pueden ser aplicados para financiar los créditos del Presupuesto del Senado para atender gastos periódicos ineludibles ante eventuales déficits temporales de liquidez, para financiar gastos ligados a inversiones de la Cámara no contemplados inicialmente en el Presupuesto ordinario, previa autorización por la Mesa de un crédito extraordinario o un suplemento de crédito con cargo al fondo, para financiar gastos comprometidos antes del fin del ejercicio anterior pero que por razones justificadas no hayan llegado a realizarse mediante incorporaciones de crédito, o para financiar gastos extraordinarios no ligados a inversiones, considerados inaplazables, para los que no exista dotación presupuestaria suficiente.

En ambas Cámaras, con ocasión del cierre del ejercicio, las respectivas Mesas acuerdan la incorporación de los remanentes al fondo.

En cuanto a las fases del procedimiento de gestión de gastos, son las mismas en las Cámaras que en la Administración General del Estado, siendo posible su acumulación.

En el Congreso, la ordenación de los gastos corresponde como ya hemos visto a la Mesa sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir. De este modo, los gastos hasta la cuantía de 10.000 euros puede ordenarlos, por delegación de la Mesa, el Director de Presupuestos y Contratación y entre 10.000 y 40.000 euros el Secretario General. Los gastos del Congreso por encima de 40.000 euros corresponde ordenarlos en todo caso a la Mesa, quien a su vez puede avocar cualquier otra ordenación de gastos.

La ordenación de los pagos corresponde en todos los casos a la Presidencia, no habiendo ésta conferido su delegación en esta legislatura.

Tanto la ordenación de los gastos como la de los pagos se realiza previa fiscalización por la Intervención.

En el Senado la competencia para aprobar y disponer los gastos corresponde a la Mesa para los gastos de personal, subvenciones y demás gastos sobre asuntos de su competencia y en todo caso los correspondientes a contratos que no tengan, de conformidad con la legislación sobre contratación del sector público, la consideración de contratos menores. Y corresponde al Presidente del Senado la aprobación y disposición de los gastos correspondientes a contratos que de conformidad con la legislación de contratos del sector público tengan la consideración de contratos menores de cuantía superior a 6.000 euros. Hasta esa cantidad, la competencia es del Letrado Mayor. Y en cuanto al reconocimiento de la obligación y la ordenación de los pagos, corresponde al Presidente para pagos de cuantía superior a 6.000 euros y al Letrado Mayor para los de cuantía inferior a ésta, sin perjuicio del poder de la Mesa para asumir estas competencias sobre cualquier gasto. El Presidente tiene además reconocida la facultad de aprobar gastos y ordenar pagos de cuantía inferior a 6.000 euros cuya naturaleza lo requiera.

El ejercicio presupuestario coincide en ambas Cámaras con el año natural, si bien también en ambas Cámaras está prevista la imputación al mismo de obligaciones reconocidas hasta el final del mes de enero siguiente si se corresponden con adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general realizados dentro del ejercicio presupuestario y con cargo a los respectivos créditos.

En el Congreso, y de forma muy similar en el Senado, toda propuesta de gasto la centraliza la Secretaría General y a su vez la gestión de algunos créditos es centralizada solo por ciertas direcciones. Así, los créditos de personal son gestionados por la Dirección de Recursos Humanos y Gobierno Interior; los créditos de informática, tanto los de inversión como los gastos corrientes son gestionados por el Centro de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones; y los gastos en prensa, revistas, libros y otras publicaciones, son gestionados para toda la Cámara por la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo.

El parlamento español es grupocrático y las Cámaras no subvencionan a los Diputados y Senadores sino a los Grupos Parlamentarios. Los Diputados individuales no pueden imputar por sí mismos ningún gasto al Presupuesto del Congreso. La propuesta de pago de sus gastos de desplazamiento por el territorio español en viajes no oficiales para actividades de

naturaleza parlamentaria y política, sectorial o de representación institucional se hace de forma centralizada por la Dirección de Recursos Humanos y Gobierno Interior de la Secretaría General, siguiendo los procedimientos de control establecidos en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 18 de noviembre de 2014. Así, los desplazamientos en medios de transporte públicos se pagan directamente por la Cámara y los realizados en un vehículo privado se indemnizan al Diputado en función de los kilómetros recorridos. En ambos casos es preciso el aval del Grupo Parlamentario, que justifica la necesidad del viaje, salvo cuando el desplazamiento es desde la circunscripción del Diputado al Congreso o del Congreso a su circunscripción, desplazamiento inherente al ejercicio de la función de Diputado y para el que es lógicamente innecesaria la justificación. Y las dietas indemnizatorias por los gastos de desplazamiento y manutención en viajes oficiales autorizados por la Mesa en representación de algún órgano de la Cámara, en territorio español o extranjero, se tramitan de forma centralizada por la Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría General, siguiendo los procesos de control establecidos en el Acuerdo de la Mesa del Congreso de 11 de enero de 2017 y contratando y pagando directamente el Congreso el traslado al lugar de destino del viaje oficial y el hotel.

Todas las demás necesidades de los Diputados: libros, equipo informático, telefonía, despacho, etc., son directamente provistas por la dirección competente de la Secretaría General, que celebra para ello los correspondientes procedimientos contractuales.

A diferencia de los parlamentos de la esfera anglosajona, en España, pues, las necesidades de los Diputados individuales para el ejercicio de su función son provistas de forma centralizada por la Secretaría General de la Cámara, quedando solo sometida a la decisión dispositiva propia de cada Diputado la llamada indemnización para el ejercicio de la función, que nació con una finalidad indemnizatoria de gastos ligados al ejercicio de la función representativa en todo el territorio español y que como tal indemnización de gastos de viaje y desplazamiento, está excluida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por el artículo 17.2. b) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. Esta parte de sus retribuciones fue el embrión de una posible indemnización directa al Diputado por gastos en los

que ha de incurrir para el ejercicio de la alta representación que ostenta. Sin embargo quedó en su fase embrionaria y congelada en cuantías de 1.842,10 euros mensuales para Diputados por circunscripciones distintas de Madrid y 879,27 euros mensuales para Diputados por la circunscripción de Madrid.

En materia contractual, son órganos de contratación las Mesas de ambas Cámaras. Conforme a las competencias delegadas de autorización de los gastos y hasta las cuantías que tales delegaciones han conferido, en el Congreso son también órganos de contratación el Secretario General y el Director de Presupuestos y Contratación y en el Senado, el Presidente y el Letrado Mayor.

Tras la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la Mesa de Contratación del Congreso seguirá como hasta ahora, compuesta por miembros de la Mesa de la Cámara y miembros del Cuerpo de Letrados de las Cortes y un secretario del Cuerpo Técnico-administrativo de las Cortes, acogiéndose con ello a su autonomía presupuestaria y a su capacidad de ajustar las normas de la Ley de Contratos del Sector Público, en la misma línea en que la propia ley permite su ajuste para las entidades locales en su disposición adicional segunda. Su composición coincide con la de la Junta de Contratación de Obras, Servicios y Suministros del Congreso de los Diputados, que además de ejercer como Mesa de contratación en los procedimientos contractuales en que así se contemple, es el órgano que propone a la Mesa de la Cámara las directrices en materia de contratación de obras, informa con carácter previo a la aprobación por la Mesa del Congreso u órgano en que ésta haya delegado, las propuestas de autorización de gastos contractuales y los pliegos correspondientes, e informa con carácter previo a su adjudicación por el órgano de contratación las propuestas de adjudicación de los contratos del Congreso, incluidos los menores, que son además objeto de fiscalización previa y requieren la presentación de tres presupuestos.

En el Senado la Mesa de contratación estará compuesta por funcionarios, dos de ellos Letrados de las Cortes, y en su caso personal laboral o, si así lo aconseja el objeto del contrato, expertos técnicos sin vinculación con el órgano de contratación, en estos dos últimos casos como vocales. En la Cámara Alta se requieren tres presupuestos para la celebración de los contratos menores de importe superior a 3.000 euros.

Cuentan además las Cámaras con un Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales creado por Resolución conjunta de las Mesas del Congreso y del Senado de 21 de diciembre de 2010 según se apuntó anteriormente.

El Tribunal es el competente para conocer los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan contra actos susceptibles de recurso referidos a contratos del Congreso, el Senado, la Junta Electoral Central o el Defensor del Pueblo.

Está compuesto por dos parlamentarios, un Diputado y un Senador, y el Interventor del Congreso, o el del Senado o el de las Cortes Generales, que actúan como secretarios del Tribunal.

V. LIQUIDACIÓN Y CONTROL DEL PRESUPUESTO DE LA CÁMARA

Cada año las Mesas de las Cámaras, cumpliendo con lo previsto en sus Reglamentos, aprueban sendos Informes acerca del cumplimiento del Presupuesto, llamados Liquidación en el Congreso y Cuenta anual en el Senado. En el Senado esta aprobación debe producirse antes del 1 de abril del año siguiente al que se refiere. En el Congreso, debatido y aprobado el informe por la Mesa, ésta rinde las cuentas al Pleno de la Cámara, donde se someten con luz y taquígrafos al debate de todos los Grupos Parlamentarios.

En ambas Cámaras la liquidación presupuestaria se publica en sus páginas web así como la información de la ejecución presupuestaria, con periodicidad trimestral, rindiendo con ello sus cuentas a la ciudadanía.

El círculo de la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales se cierra con la existencia de un control interno propio, que realizan las Mesas del Congreso y del Senado. A nivel técnico son ayudadas en esta tarea por tres Intervenciones propias, la del Congreso, la del Senado y la de las Cortes Generales, que se rigen por las normas aprobadas por las Mesas.

(Sobre el ejercicio del control interno nos remitimos al comentario elaborado por Luis de la Peña sobre las Intervenciones de las Cámaras).

En los últimos años, al hilo de las demandas sociales en materia de transparencia de los poderes públicos, se ha ido desarrollando un cierto de-

bate doctrinal sobre la conveniencia o no de que las cuentas de las Cámaras se sometan a un control externo, en concreto por el Tribunal de Cuentas. Las opiniones vertidas son distintas según se adopte un enfoque de derecho presupuestario o de derecho constitucional.

De lege data, el artículo 136 de la Constitución Española indica que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Depende directamente de las Cortes Generales, ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y aprobación de la Cuenta General del Estado y sus Consejeros son elegidos, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado. En consecuencia la Ley Orgánica 2/1982, de 12 mayo, del Tribunal de Cuentas, no incluye dentro de su ámbito de aplicación a las Cortes Generales.

De lege ferenda, la autonomía constitucional excluye toda injerencia externa y por tanto todo control no jurisdiccional que no sea decidido por las propias Cámaras. Cualquier decisión de someter las cuentas de la Cámara a un control externo, si es que el control por un órgano delegado del parlamento como es el Tribunal de Cuentas pudiera jurídicamente considerarse como un control externo, requeriría de una decisión propia por parte de las Cámaras mediante la modificación de sus Reglamentos.

En los sistemas parlamentarios, existe un vínculo fuerte entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno elegido por ella y por ese motivo en estos sistemas la división de poderes adquiere una relevancia esencial como garantía de las minorías parlamentarias. No se trata pues solamente de velar por la no injerencia de un poder externo en la esfera del poder legislativo sino de garantizar la protección de las minorías de las Cámaras.

La sentencia 129/1981 de la Corte Constitucional italiana rechazó, por ser contraria no ya a la Constitución sino a la costumbre constitucional de aquel país, una interpretación del artículo 103 de su Constitución, que pretendía extender el ámbito de aplicación del control del Tribunal de Cuentas a la Cámara de Diputados y al Senado. Salvaguardó la Corte Constitucional la autonomía presupuestaria de las Cámaras, que ligó directamente con la potestad autonormativa de las mismas y con la condición del parlamento como partícipe inmediato en el poder soberano del estado.

La rendición de cuentas es un principio inherente a todos los poderes públicos. La cuestión es ante quien deben rendirse las cuentas del parlamento, un órgano constitucional que no es una administración territorial y que no ejecuta una determinada política pública del partido o partidos que sostienen al gobierno, sino que encarna el poder legislativo del Estado.

Las cuentas del Congreso de los Diputados y del Senado son controladas por sus Mesas y se rinden: ante los representantes de la soberanía nacional, lo cual no constituye un control menor que el control que el Pleno hace de la Cuenta General del Estado y ante la ciudadanía, mediante su publicación en la página web de la Cámara.

Así configurada en sus distintas facetas, se puede concluir que en España la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales permite un ejercicio adecuado y libre de las funciones que corresponden al poder legislativo y cuarenta años después de la entrada en vigor de nuestra Constitución de 1978, goza de buena salud porque el Congreso de los Diputados y el Senado han sabido ejercerla con la mesura y prudencia que requiere lo que no es un privilegio, y con la claridad y firmeza que exige lo que es un deber constitucional.