

Consideracións sobre a problemática da autonomía financeira das cámaras lexislativas. Referencia específica ó Parlamento de Galicia

Interventor xeral do
Parlamento de Galicia

José María Ameijenda Cuns

1. *Introducción*

A Constitución española de 1978 diseña un modelo de Estado que cualifica de social e democrático de dereito, que se basea esencialmente nos principios de distribución horizontal e vertical do poder político. A distribución horizontal é a consecuencia de ter asumido os constituíntes, mesmo sen mencionalo expresamente no texto, a máis tradicional concepción da división de poderes, de tal maneira que o lexislativo, o executivo e o xudicial, se ben son independentes entre si, se controlan respectivamente. A forma política adoptada responde ó esquema do sistema parlamentario racionalizado, no que o Goberno se integra no Parlamento e, pola súa vez, é elixido e depende da confianza das cámaras. As Cortes Xerais, concibidas como representantes do pobo, no que reside a soberanía nacional, convértense así no supremo órgano do Estado constitucional.

Pero, ademais, a Constitución, ó reconece-la realidade plural do Estado español, distribúe tamén verticalmente o poder entre o centro e a periferia, abandonando o tradicional centralismo de corte francés e asumindo un esquema de descentralización política denominado Estado das autonomías, un auténtico *tertium genus* entre o Estado unitario e o federal, a característica fundamental do cal consiste en dotar tódalas comunidades autónomas de poder lexislativo. Esta idea de identificación da autonomía política coa asunción de poder lexislativo é a base do sistema e constitúe a nota diferenciadora máis sobresaínte respecto da simple descentralización administrativa¹.

Pola súa vez, as comunidades autónomas organizáronse internamente inspirándose no modelo estatal de separación de poderes e forma parlamentaria de goberno, de tal xeito que os parlamentos territoriais, anque non o digan expresamente tódolos estatutos si a maioría deles, representan o pobo da súa respectiva comunidade, converténdose tamén nos supremos órganos do Estado das autonomías².

Dada a supremacía do poder lexislativo, as cámaras gozaron tradicionalmente dun conxunto de prerrogativas ou privilexios que teñen por obxecto conservar e defende-la independencia parlamentaria fronte ás posibles inxerencias doutras institucións estatais.

Estas prerrogativas consisten no recoñecemento da autonomía parlamentaria, tal como se recolle para as Cortes Xerais no art. 72 da Constitución, e que se proxecta nos seguintes ámbitos³:

a) *Autonomía regulamentaria*, ou potestade autonormativa para outorgarse os seus propios regulamentos, auténticas normas xurídicas con rango de lei, coa finalidade de regula-la súa organización e funcionamento interno sen máis limitacións cás previstas na Constitución. A relación entre estes regulamentos e as demais leis non se rexe polo principio de xerarquía normativa senón polo de competencia material.

b) *Autonomía de goberno* para elixir libremente os seus propios órganos rectores ou de goberno interno (Presidente e Mesa).

c) *Autonomía financeira e contable* para elaborar, aprobar, executar e controla-los seus propios presupostos e para establecelo sistema de información contable que mellor se adecúe ás súas necesidades.

d) *Autonomía administrativa*, que se manifesta tanto no poder disciplinario e de policía para facer cumpra-las normas internas, como no de regula-lo estatuto do seu propio persoal e o réxime dos seus contratos.

¹ Vid., entre outros, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., "Naturaleza de la función de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: algunas consecuencias críticas", en *Las Cortes Generales*, vol. III, IEF, Madrid, 1987; ROA MARTÍNEZ, J., "Autonomía y poder legislativo regional", en *Las Cortes Generales*, vol. III, IEF, Madrid, 1987.

² EMBID IRUJO, A., "Introducción al régimen jurídico de los Parlamentos Autonómicos", en *Las Cortes Generales*, vol. I, IEF, Madrid, 1987.

³ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario Español*, Ed. Nacional, Madrid, 1984.

En maior ou menor medida estas prerrogativas tamén foron recollidas nos estatutos de autonomía e nos regulamentos das distintas asembleas lexislativas das comunidades autónomas do Estado español, ou como di Muñoz Machado⁴: "a los Parlamentos autónomos les reconocen los Estatutos los poderes de autonormación y de autoorganización que son característicos de estas instituciones en los sistemas apoyados en el llamado principio de la división de poderes".

2. Funcións e réxime xurídico das cámaras lexislativas

As cámaras, como institucións políticas representantes do pobo soberano, titular do poder, encoméndaselle-lo exercicio das principais funcións do Estado, fundamentalmente a lexislativa, a aprobación dos presupostos e o control do Goberno.

Ademais, as cámaras realizan unha actividade cualificada materialmente como "administrativa", que unhas veces é complementaria da súa actividade principal e outras produto da organización instrumental con que se dotan, é dicir, da xestión dos seus medios persoais, patrimoniais e financeiros, todos eles servicios indispensables para garanti-lo seu funcionamento e independencia⁵.

En calquera caso, e por imperativo do artigo 9.1 da Constitución, que somete tódolos poderes públicos ó principio de legalidade, tanto a actividade lexislativa como a actividade política e a administrativa das cámaras están reguladas polo dereito e os seus actos son actos xurídicos fiscalizables xudicialmente.

2.1. Personalidade xurídica das cámaras

A construción dogmática da teoría da personalidade xurídica das organizacións públicas está hoxe intimamente relacionada co concepto e ámbito material do dereito administrativo, e así, fronte á concepción subxectiva tradicional⁶, que cualifica o dereito administrativo como o dereito propio das administracións públicas, porque só estas organizacións están personificadas ó terse superado o mito da personalidade xurídica do Estado a raíz do novo modelo político que arrinca da Revolución francesa, xurdiu a tese obxectiva⁷; esta, partindo do principio da personalidade xurídica do Estado, formulado pola escola alemana de dereito público, estende o ámbito deste dereito ás actuacións materialmente administrativas de tódolos poderes públicos.

⁴ MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Civitas, Madrid, 1984.

⁵ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. e RAMÓN FERNÁNDEZ, T., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Civitas, Madrid, 1984.

⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. e RAMÓN FERNÁNDEZ, T., *Curso de Derecho...*, *op. cit.*

⁷ GALLEGO ANABITARTE, A.: "Órganos constitucionales, órganos estatales y derecho administrativo", en *Administración Institucional (Libro homenaje a Manuel Clavero Arévalo)*, tomo II, Instituto García Oviedo de la Universidad de Sevilla e Civitas, Madrid, 1984.

En calquera caso, a teoría da personificación é unha técnica organizativa, e non a única, unha ficción xurídica que ten por obxecto determina-lo centro de imputación da actividade e responsabilidade dun ente co fin de garanti-los dereitos dos cidadáns.

Como di González Navarro⁸: “La realidad prueba que hay organizaciones no personificadas –Cortes Generales, Defensor del Pueblo, Tribunal Constitucional, Poder Judicial– que realizan unas actuaciones administrativas en virtud de las cuales aparecen como titulares activos o pasivos de relaciones jurídicas. La ausencia de atribución expresa de personalidad jurídica no les impide aceptar esas titularidades”.

Ante o feito obxectivo de que o dereito español no lles atribúe expresamente personalidade xurídica ás cámaras, xorde inmediatamente a pregunta: ¿poden realizar negocios xurídicos e dictar actos xurídicos entes non personificados, cando estes actos só se lles atribúen ás persoas xurídicas públicas?

Dado que as cámaras realizan funcións das que se derivan relacións que afectan ós intereses de terceiros, os seus actos son actos xurídicos, e para cualificalos como tales algunhas das solucións propostas pola doutrina foron a de aplicarlle por analogía a teoría da persoa xurídica⁹ e a de imputarlle as relacións das cámaras con terceiros ó Estado, considerado como persoa xurídica única¹⁰.

2.2. Ordenamento xurídico aplicable

A actividade legislativa e política das cámaras, da que se derivan relacións entre os distintos poderes do Estado, réxese polo dereito constitucional.

Sen embargo, a actividade administrativa, que se desenvolve e realiza no ámbito do funcionamento interno das cámaras, e que xera actos xurídicos que incluso poden ser cualificados de actos administrativos, entendo que non se rexe polo dereito administrativo¹¹ nin, consecuentemente, polo dereito financeiro, dereitos propios das administracións públicas personificadas, senón polo dereito parlamentario, a principal fonte do cal é o regulamento que se outorga cada Cámara, e só supletoriamente, por remisión expresa do Regulamento ou por defecto de regulación, se lle aplican estas ramas do dereito público.

Non obstante, e para garanti-lo principio da tutela xudicial efectiva consagrado no art. 24 da Constitución, os actos das cámaras que afectan ós dereitos fundamentais das persoas son susceptibles de seren recorridos en amparo ante o Tribunal Constitu-

⁸ GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho Administrativo Español*, tomo I, Euns, Pamplona, 1987.

⁹ CARRETERO PÉREZ, A., “La aplicación de los Reglamentos de las Cámaras”, en *Las Cortes Generales*, vol. II, IEF, Madrid, 1987.

¹⁰ DÍAZ PICAZO, L. M., *La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Cuadernos dos Studia Albortiana, 1985.

¹¹ *Vid.*, GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Curso de Derecho...*, op. cit. En contra desta opinión, *vid.* GALLEGO ANABITARTE, A., *Órganos constitucionales*, op. cit.

cional, e os demais actos xurídicos derivados da súa xestión administrativa, económica e patrimonial poden ser revisados ante a xurisdicción contencioso-administrativa, pois aínda que a lei reguladora deste proceso non o prevexa expresamente, si o fai, con posterioridade, a Lei orgánica 6/1985, do 1 de xullo, do poder xudicial.

En definitiva, as cámaras lexislativas (Cortes Xerais e parlamentos territoriais) non son administracións públicas nin lles son aplicables, máis que supletoriamente, o dereito administrativo e financeiro, rexéndose os seus actos administrativos, ou o que é o mesmo, os actos dictados pola Administración parlamentaria, polos regulamentos propios de cada Cámara, que son auténticas normas xurídicas ás que a Constitución e os estatutos de autonomía lle reservan en exclusiva a regulación do funcionamento interno das cámaras, impedindo desta forma que calquera outra norma legal se extralimite e invada o ámbito reservado ós regulamentos parlamentarios.

Sen embargo, a autonomía regulamentaria da que gozan os demais órganos constitucionais e estatutarios é de segundo grao, porque a súa lexitimidade no provén da Constitución nin dos estatutos de autonomía, senón das respectivas leis orgánicas ou autonómicas que as regulan¹². Estes órganos constitucionais tamén se rexen polo seu dereito propio¹³. A tese contraria é defendida por Alfredo Gallego Anabitarte¹⁴, quen distingue entre órganos constitucionais (Cortes Xerais, Tribunal Constitucional e Consello Xeral do Poder Xudicial) e órganos estatais non administrativos (Tribunal de Contas e Defensor do Pobo), sometendo todos eles ó dereito administrativo malia non seren administracións públicas, cando realizan funcións materialmente administrativas.

Ata o de agora, a ambigüidade do dereito positivo non permitía inclinarse decididamente por ningunha de ámbalas posicións, pero no sucesivo, de prospera-lo Proxecto de lei xeral presupostaria, recentemente aprobado polo Goberno na reunión do Consello de Ministros do 8 de setembro de 1995, e publicado no *Boletín Oficial das Cortes Xerais* do 6 de outubro, a polémica decántase claramente a favor da autonomía normativa dos órganos constitucionais do Estado, xa que no art. 1.3 do dito texto se formulan as seguintes declaracións:

"A presente lei non lles será de aplicación ás Cortes Xerais, que gozan de autonomía presupostaria de acordo co establecido no art. 72 da Constitución. Non obstante, observarase a coordinación necesaria para a elaboración do Proxecto de lei de presupostos xerais do Estado.

¹² TORRES DEL MORAL, A., "La Autonomía de las Cámaras y los Estatutos Parlamentarios", en *Comentarios a las Leyes Políticas: Constitución Española de 1978*, tomo VI, Edersa, Madrid, 1989.

¹³ ESCRIBANO COLLADO, P., "Crisis de los conceptos de Administración Pública y de Derecho Administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)* n° 37, 1983.

¹⁴ GALLEGO ANABITARTE, A., "Órganos constitucionales...", *op. cit.*

Así mesmo, a aplicación da lei ós demais órganos constitucionais realizarase sen prexuízo do réxime establecido nas leis orgánicas que regulan o seu funcionamento.”

En calquera caso, ámbalas teorías son perfectamente extrapolables ós órganos de relevancia estatutaria das comunidades autónomas.

3. *Actividade económico-financeira das cámaras*

As cámaras, como institucións do Estado, móvense, desde unha perspectiva ampla, nun marco económico e xurídico similar ó das demais entidades que integran o sector público non empresarial, tanto pola actividade que realizan e a súa forma de financiarse como pola súa suxeición a un réxime xurídico peculiar.

Nese contorno, e co fin de obter os recursos necesarios para o cumprimento dos seus fins, as cámaras realizan unha actividade económico-financeira pública que ten por obxecto a consecución de ingresos suficientes para a realización dos gastos derivados do cumprimento das funcións que teñen encomendadas.

A dita actividade económico-financeira desenvólvese de acordo cun ordenamento xurídico as características do cal se poden sintetizar nas seguintes:

1. Sometemento a un réxime presupostario de carácter limitativo, podendo cualificarse o dito presuposto como a expresión contable e xurídica do seu propio plan económico e financeiro.
2. Sometemento a un réxime de control interno, e mesmo externo, de acordo cos criterios que as propias cámaras establezan.
3. Sometemento a un réxime de contabilidade pública que informe dos resultados económicos, financeiros e presupostarios do suxeito contable, e que sirva como instrumento de control e de xestión da súa actividade.

Pero o réxime xurídico que regula a actuación económica das cámaras distínguese por unha nota peculiar, e a dita peculiaridade non é outra cá de gozar do privilexio da autonomía financeira, entendida esta, non só no seu aspecto negativo, como aquilo no que o poder executivo non pode interferir¹⁵, senón tamén na súa dimensión positiva, como potestade para autorregulalo dito réxime.

¹⁵ MONTEJO VELILLA, S., “Régimen económico del Parlamento desde el punto de vista de la autonomía financiera”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.

Tradicionalmente, a autonomía financeira identificábase coa potestade de autofinanciamento, pero pouco a pouco o dito concepto foi desprazándose do ámbito dos ingresos ó ámbito dos gastos, ata tal punto que hoxe pode afirmarse que unha entidade pública goza de autonomía financeira cando pode decidir libremente sobre o emprego dos seus recursos, calquera que sexa a orixe das súas fontes de financiamento, sempre que os ditos recursos sexan suficientes para o cumprimento dos seus fins.

Os recursos das cámaras proceden fundamentalmente dos ingresos do Estado e das comunidades autónomas, pero tamén, anque en escasa contía, do rendemento dos seus servicios, bens patrimoniais e disponibilidades financeiras.

As cámaras non poden elixir outro sistema de financiamento, pero a súa autonomía financeira déixalles liberdade para fixaren o importe dos seus recursos e o emprego dos mesmos sen ningún condicionamento externo, ata tal punto que, como se sinalou nun estudio realizado pola Unión Interparlamentaria, a soberanía dos parlamentos se mide, fundamentalmente, polo seu grao de autonomía financeira¹⁶.

A autonomía financeira tamén llela recoñeceu a Constitución ás distintas entidades en que se organiza territorialmente o Estado, deseñando para elas un sistema de financiamento mixto, composto por recursos propios e recursos procedentes dos ingresos da Facenda xeral, sen que a orixe allea de parte dos seus recursos impida ou dificulte o recoñecemento e exercicio da dita autonomía.

Vexamos, a continuación, o contido da autonomía financeira das cámaras, analizando o seu réxime presupostario e contable.

4. Réxime presupostario

Dado que o obxecto da actividade económico-financiera é a análise e a regulación dos ingresos e dos gastos públicos, o nexo de unión indisoluble entre ambos é o presuposto, e só desde a óptica da dita institución se pode entender na súa totalidade o fenómeno financeiro.

Neste contexto podemos defini-lo presuposto, tal como fai Neumarck, como "o resumo sistemático, confeccionado en períodos regulares, das previsións, en principio obrigatorias, dos gastos proxectados e das estimacións dos ingresos previstos para cubri-los ditos gastos".

Aínda que sexa incorrer en reiteración, o sometemento a un réxime presupostario propio implica o dereito e a obriga de pre-

¹⁶ MONTEJO VELILLA, S., "Régimen económico...", *op. cit.*

supostar, executar e controlar tanto os gastos coma os ingresos, calquera que sexa a orixe da que estes procedan, resultando imprescindible para todo iso o desenvolvemento dun sistema de información contable.

A autonomía financeira, entendida como unha prerrogativa das cámaras para defende-la súa independencia, afecta necesariamente a todo o ciclo presupostario, como pasamos a ver nas páxinas que seguen.

4.1. Elaboración

A pesar de que o art. 134.1 da Constitución lle atribúe claramente ó Goberno a iniciativa lexislativa para a elaboración dos presupostos xerais do Estado, os presupostos das Cortes, por imperativo do art. 72.1 do texto constitucional, son aprobados autonomamente polas cámaras, implicando a dita autonomía non só a potestade de aprobación, senón tamén de elaboración, xa que, en caso contrario, este último precepto será superfluo, abondando acudir ó art. 134.1 para deducir que as cámaras aprobarán os presupostos, incluídos os seus, previamente elaborados polo Goberno¹⁷.

Corroborando esta liña argumental, os regulamentos do Congreso e do Senado e os dos distintos parlamentos autonómicos atribúenlles ós seus órganos de Goberno interno a competencia para a elaboración dos seus respectivos presupostos.

Agora ben, ¿deben someterse as cámaras ás mesmas normas có resto das “administracións” á hora de elaboralos seus presupostos?

No aspecto formal é asumible a tese de que o “presuposto parlamentario debe ser en estrutura, claridade e capacidade informativa un modelo, un exemplo que os deputados e senadores poidan invocar tanto fronte ó Executivo, os presupostos do cal han de examinar, censurar e aprobar, como fronte ós cidadáns, os intereses e esperanzas dos cales representan”¹⁸.

Cuestión distinta é que deban seguir fielmente as directrices que anualmente fixen os respectivos gobernos, sen prexuízo de que acaten voluntariamente algúns dos criterios que consideren de especial relevancia pola súa repercusión na política económica xeral do país.

4.2. Aprobación

Cando o art. 72.1 da Constitución lles atribúe ás cámaras a potestade de aprobar autonomamente os seus presupostos es-

¹⁷ MONTEJO VELILLA, S., “Régimen económico...”, *op. cit.*

¹⁸ QUEROL BELLIDO, V., “El Presupuesto en la Constitución”, *Presupuesto y Gasto Público* nº 1, 1979.

tase referindo a algo máis ca ó mero acto de aprobación, porque, en calquera caso, por aplicación desta norma, ou en virtude do disposto no art. 134.1, ás Cortes sempre lles corresponde a aprobación dos presupostos. “Lo que el precepto ha querido decir, aunque mal expresado, es que las Cortes tienen, por lo que se refiere a cada unha de las Cámaras, autonomía presupuestaria, entendida como documento presupuestario separado que se elabora, aprueba, administra y controla con total independencia de cualquier outro presupuesto”¹⁹.

En realidade, o art. 72.1 é unha norma especial que exceptúa o contido do art. 134.1, que lle atribúe ó Goberno, en exclusiva, a iniciativa legislativa en materia presupostaria, facultándoo para aproba-lo Proxecto de lei de presupostos xerais do Estado e remitirillo ás Cortes para o seu exame, emenda e aprobación.

E como tal norma especial, o art. 72.1 tamén supón unha excepción ó principio de unidade presupostaria consagrado no art. 134.2, ó dispoñer que nos presupostos xerais do Estado se inclúan tódolos gastos e ingresos do sector público estatal e; por conseguinte, nada obsta que, en principio, as cámaras aproben os seus presupostos en documentos independentes e á marxe dos xerais do Estado, porque a articulación entre ámbolos presupostos non está regulada, sen que poida invocarse, para estes efectos, o disposto no art. 54 do Texto refundido da Lei xeral presupostaria (TRLXP) de 1988, dado que a devandita lei se refire exclusivamente ós demais órganos constitucionais, a autonomía financeira dos cales lles vén atribuída por normas de desenvolvemento constitucional.

Sen embargo, tradicionalmente as cámaras, unha vez aprobados os seus presupostos, remítenlle ó Ministerio de Facenda as cifras globais dos recursos que necesitan para o seu rexistro e inclusión nos xerais do Estado, sen que o Goberno poida nin deba modificalos.

A razón desta remisión é obvia, xa que o Goberno debe coñecer con antelación suficiente os recursos que ten que transferirles ás cámaras para poder equilibra-lo presuposto que está confeccionando, antes de convertelo en proxecto de lei.

Deste xeito, e pola devandita causa, os presupostos das cámaras incardínanse nos xerais do Estado, constituíndo unha sección independente dos mesmos, para serlles remitidos, con posterioridade, e nun documento único, ás Cortes para a súa tramitación e aprobación como lei.

¿Significa isto que os presupostos das cámaras teñen que ser aprobados dúas veces, a primeira cando se realiza o acto apro-

¹⁹ PÉREZ JIMENEZ, P., “La iniciativa legislativa financiera”, *Revista de Derecho Público* n.º 9, 1981.

batorio previsto no art. 72.1 da Constitución, e a segunda cando aproban as Cortes os presupostos xerais do Estado na forma disposta no art. 137.1?

Continuando coa interpretación de que o art. 72.1 da Constitución é unha norma especial que consagra a independencia presupostaria das cámaras, e de que non existe ningunha norma que obrigue á inclusión dos ditos presupostos nos xerais do Estado²⁰, podemos afirmar que o acto aprobatorio realizado ó abeiro de tal precepto é válido e eficaz, e que incluso adquire o valor de cousa xulgada, postulando algún sector doutrinal que non poden admitirse emendas que aumenten os seus gastos ou diminúan os seus ingresos, e chegando a soste Pérez Jiménez²¹ que “puede afirmarse sin rodeos, partiendo de estos supuestos, la inconstitucionalidad de la forma de elaboración y aprobación de los presupuestos de las Cortes, producto de la inercia de la situación anterior”.

Polo tanto, parece innecesario que as cámaras aproben dúas veces o mesmo presuposto sen que iso afecte, no caso de que o dito acto aprobatorio se exclúa do previsto no art. 134.1, ás competencias do Pleno, porque este, a través do regulamento, delegou esta competencia nos órganos de goberno interno, nin atente contra o principio de non sometemento a mandato imperativo na hipótese de que, incluídos os presupostos das cámaras nos xerais, teñan que ser aprobados obrigatoriamente, porque o devandito principio, tamén de carácter xeral, admite excepcións como a que estamos formulando²².

Tamén os regulamentos dos parlamentos autonómicos lle atribúen a aprobación dos seus respectivos presupostos, ou ben ó Pleno (soamente nos casos do Parlamento vasco e catalán), ou ben ás mesas e comisións de goberno interior. A argumentación anteriormente exposta e referida ás Cortes Xerais é plenamente aplicable a estas cámaras, sobre todo nos supostos nos que a aprobación inicial se lle reservou ó propio Pleno, xa que sería contradictorio obrigar este órgano a debater dúas veces o mesmo tema.

4.3. Execución

A autonomía financeira tamén atinxe á fase de execución do presuposto, co obxecto de que as cámaras administren con total independencia os fondos que teñen asignados, pero para que tal garantía sexa efectiva é necesario:

1. Que non se sometan as cámaras á obriga de xustificaren os fondos recibidos con cargo ós presupostos xerais.

²⁰ MONTEJO VELILLA, S., “Régimen económico ...”, *op. cit.*

²¹ PÉREZ JIMÉNEZ, P., “La iniciativa legislativa ...”, *op. cit.*

²² TORRES DEL MORAL, A., “La Autonomía de las Cámaras...”, *op. cit.*

2. Que se lles encomende ós órganos de goberno interno a aprobación das modificacións presupostarias, incluída a incorporación de remanentes de crédito dun exercicio para o exercicio seguinte, dado que a autonomía financeira non ten que ser incompatible co cumprimento do principio de especialidade presupostaria.

3. Que a aprobación dos actos de execución do presuposto de gastos e ingresos sexa tamén competencia propia dos órganos de goberno das cámaras.

Sen embargo, os regulamentos das cámaras son parcos á hora de regularen esta materia, limitándose, xeralmente, a atribuírlles ás mesas a competencia para a execución do presuposto, e tendo que recorrer, nalgúns casos, ó articulado das leis de presupostos xerais para dirimiren tensións xurdidas co executivo e reforza-la autonomía financeira do poder legislativo; por este motivo, resulta aconsellable que as Cortes e os parlamentos territoriais, a través dos seus regulamentos ou outras normas de réxime interno, amplíen e definan o contido da autonomía financeira en materia de execución presupostaria.

4.4. Control

O sistema presupostario leva consigo a obriga de render contas, e, por conseguinte, a obriga de se someter a un réxime de control que comprobe a legalidade e economicidade da xestión realizada.

A autonomía financeira tamén impide a inxerencia do executivo no control interno da xestión presupostaria realizada polas cámaras, autorregulando cada unha o dito control con absoluta liberdade, tanto no referente á extensión e contido do mesmo coma ó órgano ó que se lle encomenda o seu exercicio.

Así mesmo, é maioritaria a opinión doutrinal que entende que a autonomía financeira impide todo tipo de control externo ou xurisdiccional sobre a actividade económico-financiera das Cortes, con base nos seguintes argumentos²³:

a) Sería contradictorio que o Tribunal de Contas, ó ser un órgano dependente das Cortes e que exerce as súas funcións por delegación destas, puidese fiscaliza-la xestión económica das cámaras.

b) A propia Lei orgánica 2/82, do 12 de maio, do Tribunal de Contas, nos seus art. 2 e 4 non inclúe as Cortes entre os entes e organismos integrantes do sector público sometidos á súa fiscalización.

²³ SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *El Derecho Parlamentario, op. cit.*

Sen embargo, Recorder de Caso²⁴ entende que, ademais do control interno, os parlamentos están suxeitos ó control externo doutros órganos de carácter xurisdiccional e con competencia financeira, modelo ó que se adhire a nosa Constitución ó someter, no seu art. 136, o control da execución do presuposto das cámaras ó Tribunal de Contas.

Na mesma liña maniféstase Ordoqui Urdaci²⁵, ó considerar que non só é xuridicamente posible, senón tamén desexable, que as Cortes e os parlamentos territoriais sometan a súa actividade económico-financeira ó Tribunal de Contas e ós respectivos órganos de control externo das comunidades autónomas, porque nin legalmente están excluídos do ámbito da súa fiscalización, nin esta atenta contra a autonomía financeira dos parlamentos, a única finalidade dos cales é impedi-la inxerencia do executivo no seu ámbito de funcionamento interno, e, sobre todo, porque a autoridade e prestixio das cámaras esixen a máxima transparencia no manexo dos fondos públicos que teñen asignados, co fin de que a súa xestión sirva de exemplo á hora de controla-la acción do Goberno.

Quizais debido a isto últimos, podería ponderarse a conveniencia de que os parlamentos autosometesen voluntariamente a súa actividade á fiscalización dos correspondentes órganos de control externo, se consideran que con tal decisión non se limita a súa autonomía financeira.

5. Réxime contable

5.1. Cualificación das cámaras como entidades contables

As cámaras, analizadas desde a súa vertente institucional, reúnen as características económicas e xurídicas propias do contorno no que se moven as entidades do sector público suxeitas ó sistema de contabilidade pública, xa que a súa actividade non persegue ánimo de lucro, se financian en grande medida e indirectamente a través de impostos, e a súa xestión económico-financeira está sometida a un réxime presupostario e de control.

Este marco económico-xurídico permite afirmar que non existen obstáculos conceptuais para cualificalas como entidades contables públicas, sen que a controvertida ausencia de personalidade xurídica afecte á devandita afirmación, xa que, como se razoou anteriormente, tal cualidade só lles é atribuíble ás administracións públicas dependentes do poder executivo, care-

²⁴ RECORDER DE CASO, E., *Comentarios a la Constitución*, obra coordinada por FERNANDO GARRIDO FALLA, Civitas, Madrid, 1985.

²⁵ ORDOQUI URDACI, L., "El control de los fondos públicos parlamentarios por los Tribunales de Cuentas. Referencia a la Cámara de Comptos de Navarra", *Revista Jurídica de Navarra* n° 2, 1986.

cendo dela os demais poderes do Estado, que, non obstante, tamén actúan na realidade social xerando relacións e actos xurídicos imputables ós mesmos a través da aplicación analóxica da teoría da personalidade xurídica, a finalidade última da cal non é outra cá de resolve-lo problema da identificación do suxeito colectivo titular de dereitos e obrigas.

5.2. Réxime xurídico da xestión contable. O dereito contable público

Ó admitir que as cámaras deben someterse ó réxime de contabilidade pública, co fin de que esta sexa un instrumento eficaz para a xestión e o control da súa actividade económico-financiera, veremos a continuación, non o sistema contable, o estudo do cal corresponde ó ámbito das ciencias económicas, senón a normativa xurídica configuradora da dita actividade contable, que, como calquera outra función dun órgano estatal, está regulada polo dereito.

O primeiro problema que resolver é o de definir cal é a rama do dereito que regula a contabilidade pública, xurdindo desta dúbida as seguintes preguntas: ¿existe un dereito contable?, ¿é posible distinguir entre dereito contable privado e dereito contable público?

Un sector da doutrina que estudou as relacións entre a contabilidade e o dereito maniféstase claramente a favor da existencia dun dereito contable, sendo as súas opinións máis significativas as seguintes:

1. O dereito contable é un sistema xurídico independente doutros sistemas xurídicos cos que se relaciona, entre os que ocupa un lugar destacado o dereito mercantil, porque “el Derecho Contable no actúa directamente sobre el cuerpo económico o mercantil, sino sobre su interpretación contable”²⁶.

2. A adaptación do noso ordenamento xurídico mercantil ás directivas comunitarias supuxo un “paso importante en la creación de un derecho contable como rama específica del derecho positivo con substantividad e independencia crecientes”²⁷.

3. “El Derecho Contable se enmarca dentro de la normativa del Derecho Mercantil como una rama específica del mismo, de igual substantividad y autonomía que cualquier otra en ella encuadrada”²⁸.

Tódalas opinións anteriormente citadas se están referindo ó dereito contable como regulador da contabilidade empresarial,

²⁶ FERNÁNDEZ PIRLA, J. M., *Una aportación a la construcción del Derecho Contable*, Instituto de Planificación Contable, Madrid, 1986.

²⁷ TUA PEREDA, J., “El ordenamiento jurídico español”, en GONZALO ANGULO, J. A., *La Contabilidad en España 1992*, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Madrid, 1992.

²⁸ GARRETA SUCH, J. M., *Introducción al Derecho Contable*, Marcial Pons, Madrid, 1994.

e non da contabilidade pública, entendida esta como un sistema de información das entidades do sector público que non perseguen ánimo de lucro.

Sen embargo, tódolos estudiosos da actividade financeira do Estado, desde a perspectiva xurídica, encadraron sempre a regulación da contabilidade pública dentro do dereito financeiro, dándolle distintas denominacións: dereito da contabilidade pública, dereito contable público, dereito presupostario, etc., e discrepando no que respecta ó seu contido, cuestión sobre a que existen tres tendencias ben definidas:

1. A que considera o dereito da contabilidade pública como a rama do dereito financeiro que regula tódolos aspectos non tributarios do mesmo, abranguendo, en consecuencia, tanto o ámbito material como formal do dereito presupostario²⁹.

2. A que inclúe a regulación da contabilidade pública, xuntamente cos procedementos de ordenación de gastos e pagamentos, tesourería e control, dentro do dereito presupostario formal, que tamén cualifica de dereito contable Público³⁰.

3. Por último, a máis estricta, que define o dereito da contabilidade pública como aquel que regula exclusivamente o réxime xurídico da xestión contable, entendendo por tal a que ten por obxecto a captación, documentación e rexistro dos feitos contables, e a información e análise económica da actividade realizada³¹.

En calquera caso, resulta evidente que, fronte a un dereito contable privado, regulador da contabilidade empresarial, existe outro dereito contable público no que se enmarca o réxime xurídico da contabilidade pública, e desde a perspectiva do cal temos que estudia-la contabilidade das cámaras lexislativas.

5.3. Natureza e ámbito de aplicación do Plan xeral de contabilidade pública de 1994

Se se asume, por ser máis realista e delimitadora do contido desta disciplina, a última das posicións antes expostas, a que identifica o dereito contable público coa regulación xurídica da xestión contable, ó tratar de buscar no ordenamento positivo cales son as fontes escritas a través das cales se manifesta o dito dereito, atopámonos con que a norma que regula con máis amplitude a dita xestión contable é o Plan xeral de contabilidade pública (PXCP), aprobado por Orde do Ministerio de Economía e Facenda do 6 de maio de 1994 (BOE do 20 de maio); co seu texto cúmprense os seguintes obxectivos:

²⁹ Fundamentalmente a doutrina italiana, que tamén cualifica esta disciplina como contabilidade do Estado.

³⁰ GARCÍA DE LA MORA, L., "El Derecho Presupuestario o Contable como ordenación del control de la Hacienda Pública", *RFDUCM* n° 52, 1978.

³¹ CORRAL GUERRERO, L., La disciplina de la Contabilidad Pública y el Derecho Financiero, *Civitas-Revista Española del Derecho Financiero* n° 3, 1974.

1. Culmínase o proceso xeral de normalización e de harmonización da nosa información co resto dos estados membros das comunidades europeas, ás directivas dos cales había que adapta-la lexislación interna española e a tarefa dos cales se iniciou, para o ámbito empresarial, co Plan xeral de contabilidade aprobado polo Real decreto 1643/1990, do 20 de decembro, no que se inspira o novo PXCP.

2. Inclúese, por primeira vez nun plan desta natureza, a teoría xeral ou marco conceptual da contabilidade pública, composta por un conxunto de principios obrigatorios a aplicación dos cales debe conducir a que as contas anuais reflectan o que ingleses denominan "true and fair view", e que foi traducido como a "imaxe fiel" do patrimonio, da situación financeira, da execución do presuposto e dos resultados; seguen así o modelo normativo continental, propio dos países os estados dos cales someteron a súa actuación a un dereito especial, o dereito administrativo, fronte ó dereito común do mundo anglosaxón no que, ante a ausencia de normas xurídico-contables, o estudio teórico da contabilidade se lle confiaba ó labor dos profesionais e do mundo académico. Pola súa vez, este novo marco conceptual inspírase no documento *Principios Contables Públicos*, elaborado en 1990 no seo da Intervención Xeral da Administración do Estado (IXAE), por un equipo de relevantes profesionais, pero que carecía do carácter de norma de obrigado cumprimento.

Se no ámbito empresarial a "imaxe fiel" se converte no obxectivo final da información contable, no sector das entidades públicas non lucrativas o dito macroprincipio debe supeditarse ó cumprimento das disposicións legais, e neste punto radica a diferenza fundamental do marco conceptual da contabilidade privada e pública³².

3. Mantense e refórzase, polo que respecta ó sistema contable, o modelo dualista, introducido xa no Plan xeral de 1983, de contabilidade financeira e presupostaria, co fin de facilitar-lles ós usuarios da mesma unha información non só de contido presupostario, senón tamén de carácter económico, financeiro e patrimonial que resulta de maior utilidade para a toma de decisións e os controis de xestión.

Desde un punto de vista estrictamente xurídico, o PXCP concíbese cunha dobre natureza:

1. Por un lado, como un texto regulamentario de desenvolvemento do art. 125 do texto refundido da Lei xeral presupostaria, que lle encomenda ó Ministerio de Economía e Facenda a súa

³² No texto do Dictame do Consello de Estado, do 21 de abril de 1994 á "Orde pola que se aproba o PXCP", dise textualmente: "A diferenza, pois, co Plan xeral de contabilidade da empresa, na contabilidade pública a imaxe fiel só prevalece sobre os principios contables, pero non sobre as normas contables de preceptivo cumprimento, respecto das cales só procedería instala-la necesaria modificación".

aprobación, por proposta da Intervención Xeral do Estado, declarándoo, en consecuencia, de obrigatoria aplicación, na súa disposición segunda, ó sector público estatal, a partir do 1 de xaneiro de 1995, trala aprobación das normativas contables específicas para cada unha das entidades que integran o dito sector, e que son as seguintes:

- a) Administración xeral.
- b) Os organismos autónomos ós que se refire o art. 4 do TRLXP, tanto administrativos coma comerciais, industriais e financeiros.
- c) As entidades ás que se refire o art. 6.5 do dito TRLXP, é dicir, as entidades públicas con estatuto xurídico especial.

Sen embargo, na introducción do texto do plan amplíase o seu ámbito de aplicación ós Órganos constitucionais e ás entidades xestoras e servicios comúns da Seguridade Social, non aclarando o título no que se lexitima esta ampliación.

2. Por outro lado, o plan persegue unha finalidade máis ampla ó aprobarse tamén, na súa disposición primeira, como un plan contable marco para todas as administracións públicas, ás bases e directrices do cal se haberán de adaptar:

- a) Os plans de contabilidade que aproben as respectivas comunidades autónomas, no ámbito das súas propias competencias.
- b) O Plan de contabilidade das entidades locais que aprobe o Ministerio de Economía e Facenda en virtude da competencia que lle atribúe o art. 184 da Lei 39/1988, reguladora das facendas locais.

En realidade, non se trata dunha "lei marco" das previstas no art. 150.1 da Constitución, porque non ten rango de lei formal nin regula competencias estatais non compartidas, aproximándose máis a unha norma materialmente básica dictada ó abeiro do disposto no art. 149.1.14^a do texto constitucional, que lle atribúe ó Estado a competencia exclusiva para regular-lo réxime da Facenda xeral, no que se inclúe o réxime contable, sen prexuízo do seu posterior desenvolvemento polas comunidades autónomas de acordo cos principios ou criterios básicos antes definidos.

De tódolos xeitos, esta cualificación de norma básica fórmase con algunhas reservas, polo que, en último caso, habería que atribuírle ó plan o carácter de instrumento normativo de coordinación utilizado polo Estado ó abeiro do art. 149.1.13 da Constitución, co fin de articular, baixo as súas directrices, as distintas competencias concorrentes en materia de contabilidade pública.

Por último, queda por dilucidar se este dereito contable, reflectido no PXCP, lles é ou non aplicable, e en qué medida, ás Cortes Xerais e ós parlamentos territoriais das distintas comunidades autónomas, debendo aclarar, con carácter previo, que o texto do plan, ó definir e relaciona-las entidades do sector público estatal e autonómico suxeitas ó réxime de contabilidade pública incorre nas seguintes imprecisións:

1. A primeira, non distinguir, dentro dos órganos constitucionais do sector público estatal, as Cortes Xerais dos demais órganos con tal cualificación: Consello Xeral do Poder Xudicial, Tribunal Constitucional, Tribunal de Contas e Defensor del Pueblo.

Mentres as primeiras están protexidas por unha autonomía financeira recoñecida expresamente na Constitución, que impide legislar sobre o seu réxime presupostario e contable, reservando estas materias ó ámbito dos seus regulamentos internos, os segundos carecen de tal protección, xa que a súa autonomía se sustenta en leis de desenvolvemento constitucional, razón pola que será máis defendible a súa posible suxeición directa ás normas do dereito administrativo e financeiro.

2. E a segunda, esquecerse de incluír, dentro do sector público autonómico, os órganos estatutarios coa mesma diferenciación antes sinalada: por un lado os parlamentos e, por outro, os demais órganos de relevancia estatutaria (órganos de control externo e valedores do pobo, que en cada comunidade teñen a súa denominación específica), posto que os primeiros tamén teñen recoñecida a súa autonomía financeira nos respectivos estatutos de autonomía, e os segundos en leis de desenvolvemento estatutario.

Da literalidade do texto do plan parece deducirse que, no ámbito estatal, tódolos órganos constitucionais están sometidos ó mesmo réxime xurídico, o que implica un descoñecemento do principio de autonomía autonormativa das Cortes Xerais, e que, no sector autonómico, ou non existen parlamentos nin órganos de relevancia estatutaria ou todos eles forman parte da Administración xeral, o que, en calquera caso, supón un grave esquecemento da forma de se organizaren politicamente as comunidades autónomas.

Feitas as anteriores aclaracións, vexamos, a continuación, en qué medida o PXGCP lles é aplicable a tódolos órganos constitucionais e estatutarios antes relacionados.

Os órganos constitucionais con autonomía de segundo grao deben regula-lo seu sistema contable adaptándose ás directrices fixadas no PXCP, polo seu carácter de norma marco ou básica

do Estado. O mesmo se pode dicir dos órganos estatutarios das comunidades autónomas que carecen de función lexislativa, que poderían optar por organiza-la súa contabilidade con suxeición ós principios e regras básicas do plan, ou esperar, para realizar tal adaptación, á publicación dos correspondentes plans autonómicos.

Sen embargo, as Cortes Xerais e os parlamentos autonómicos poden autorregular directamente o seu réxime contable ou decidir incorporarse ó sistema de información recollido no PXCP ou nos plans que aproben as súas respectivas comunidades, normas que tamén, en defecto de regulación propia ou de remisión expresa, poderían ser de aplicación supletoria.

De tódolos xeitos, e dado que a finalidade última da autonomía financeira é defende-la independencia das cámaras lexislativas, que en nada se ve perturbada pola aplicación dun plan contable o obxectivo do cal non é outro ca cumpri-las esixencias de normalización interna e de harmonización internacional da información financeira, hai que considerar como un avance positivo que as Cortes Xerais e os parlamentos territoriais opten por implantar un sistema contable adaptado ó Plan xeral de contabilidade pública, co obxecto de que tódolos destinatarios da ampla información que subministra a aproveiten con eficacia para os seus respectivos fins, é dicir, para xestionar, controlar e informarse do manexo dos fondos públicos.

Ante o feito evidente da escasa atención que as cámaras lle prestaron ó desenvolvemento normativo do seu réxime presupostario e contable, provocando con iso tensións políticas e técnicas pola incerteza da lexislación aplicable en cada caso á súa xestión financeira, sería desexable, e incluso recomendable, que, a través dos regulamentos e doutras normas internas, regulasen con claridade o proceso de aprobación, execución e control dos seus presupostos, así como o sistema de contabilización e rendición de contas.

6. *Análise específica da problemática do Parlamento de Galicia*

6.1. O Parlamento no Estatuto de autonomía

O Estatuto de autonomía para Galicia, aprobado pola Lei orgánica 1/1981, do 6 de abril, nos artigos 9 e 10 organiza as institucións do seu autogoberno de acordo co principio da división de poderes, e establece un modelo parlamentario no que se lle encomenda á Cámara, amais do exercicio das clásicas funcións

lexislativa, de aprobación dos presupostos e control do Goberno, a regulación por lei do funcionamento dos órganos lexislativo e executivo; recoñécelle, deste xeito, implicitamente, o carácter de asemblea representativa do pobo, titular do poder, a pesar de que no texto do Estatuto se omitise a atribución expresa de tal representación, limitándose o art. 1.3 a sinalar que o poder galego emana da Constitución, do Estatuto e do pobo.

Co fin de garantirlle a independencia, o art. 12 do Estatuto recolle o principio de autonomía desta institución atribuíndolle as seguintes prerrogativas:

- a) Autonomía normativa, co obxecto de que, a través do seu propio regulamento, que deberá ser aprobado por maioría absoluta, regule a súa composición, réxime e funcionamento.
- b) Autonomía de goberno, para elixir, de entre os seus membros, o presidente, a Mesa e a Deputación Permanente, que exercerán os poderes internos da Cámara.
- c) Autonomía financeira e contable, co fin de que o Parlamento estableza e aprobe o seu propio sistema presupostario e contable.

6.2. Autonomía financeira e contable

6.2.1. Valoración do seu desenvolvemento normativo

A pesar de que a autonomía financeira constitúe un dos piares máis importantes nos que se asenta a independencia do Parlamento, non foi obxecto da máis adecuada regulación normativa, limitándose o Regulamento da Cámara a encomendarlle á Mesa a función de elaboralo proxecto presupostario e proceder á súa execución unha vez aprobado, e a de aprobar tódolos gastos (art. 30.1.3^a e 4^a).

Non existe ningunha outra norma interna, de carácter substantivo, que desenvolva o réxime presupostario e contable, a excepción do Estatuto de persoal, que realiza unha atribución de competencias a favor do presidente en materia de ordenación de gastos, por delegación, e de ordenación de tódolos pagamentos, e a favor do interventor no tocante á redacción do anteproxecto de presupostos e a súa liquidación, fiscalización previa e dirección da contabilidade.

Un desenvolvemento normativo máis completo e preciso axudaría a comprenderlo auténtico significado e contido da autonomía financeira da Cámara, e contribuiría a facer máis fluídas as relacións entre o lexislativo e o executivo, impedindo a aparición de certas tensións, quizais inevitables, que proceden fun-

damentalmente dos diferentes criterios interpretativos que manteñen ámbalas institucións sobre o alcance de determinados preceptos estatutarios, e das distintas posicións adoptadas en torno á valoración xurídica do papel que desempeñan no ordenamento as normas regulamentarias do Parlamento e as leis financeiras da Xunta, non sendo a solución máis adecuada para dirimir estas tensións acudir ó articulado da Lei de presupostos, a elaboración dos cales lle compete ó Goberno, debido á limitación temporal da vixencia da devandita lei e á posibilidade de modificala anualmente, o que lle restaría seguridade a un sistema baseado no equilibrio e na independencia dos poderes da Comunidade galega.

6.2.2. Elaboración e aprobación do presuposto

Cando o art. 12.2 do Estatuto lle encomenda ó Parlamento a fixación do seu propio presuposto, estase referindo tanto á elaboración como á aprobación do dito documento, e así o entendeu o Regulamento da Cámara ó encomendarlle á Mesa, máximo órgano do seu goberno interno, a elaboración do proxecto de presupostos, co fin de subtraer da iniciativa legislativa presupostaria do Goberno, recollida nos artigos 53.1 do Estatuto, 4.2 da Lei reguladora da Xunta e do seu presidente, e 51 da Lei de réxime financeiro e presupostario de Galicia, todo o proceso de elaboración e confección do proxecto de presupostos do Parlamento.

Á Mesa correspóndelle a aprobación do proxecto de presupostos do Parlamento e ó Consello da Xunta a aprobación do proxecto de presupostos da Comunidade Autónoma, tomando como punto de referencia, en ámbolos casos, os respectivos anteprojectos elaborados: o primeiro, polo interventor da Cámara, e o segundo, pola Consellería de Economía e Facenda; en definitiva, ámbolos proxectos son aprobados polo Parlamento con base en dous títulos de competencias diferentes, o do art. 12.2 e o do art. 53.1, respectivamente, do Estatuto de autonomía. O feito de que a dita aprobación recaia sobre un documento único ou sobre dous documentos separados non ten relevancia xurídica nin desvirtúa a tese aquí mantida, xa que non existe ningunha norma que regule a articulación dos ditos presupostos, e se esta se realiza débese exclusivamente a razóns pragmáticas de tipo contable e informativo.

É certo que a tese que acabamos de expoñer non é aceptada unanimemente, xa que poderían manterse outros criterios, entre os cales consideramos como máis significativos:

- a) Considerar baleiro de contido, por superfluo e reiterati-

vo, o art. 12.2 do Estatuto, porque é o art. 53.1 o que lle atribúe ó Parlamento a competencia para a aprobación de tódolos presupostos, incluído o seu propio.

b) Admitir, en consecuencia, que en virtude do principio de unidade presupostaria, recollido no citado art. 53.1, é o Consello da Xunta o que aproba, en documento único, o proxecto de presupostos do Parlamento, ó incluílo no proxecto de presupostos xerais da Comunidade Autónoma; a Cámara debe limitarse a remitirle á Consellería de Economía e Facenda o seu particular estado de gastos, igual que teñen que face-las consellerías e os demais órganos estatutarios con autonomía de segundo grao, por dispoñelo así o art. 51.1 da Lei 11/1992, do 7 de outubro, de réxime financeiro e presupostario de Galicia.

Pero estas e outras posibles interpretacións da mesma liña argumental tenden a debilitar, ata facela irrecoñecible, a autonomía financeira da Cámara, e poden ser desvirtuadas aplicándolle ó caso particular do Parlamento galego conceptos xa formulados anteriormente que permiten manter con certa coherencia as seguintes posicións:

a) O art. 12.2 do Estatuto é unha norma de carácter especial que exceptúa o mandato do art. 53.1, tanto no que se refire á formulación do principio de unidade presupostaria como ó contido da iniciativa legislativa do Goberno nesta materia, e se á Cámara se lle atribúe, no primeiro dos preceptos citados, autonomía financeira para a elaboración e aprobación do seu presuposto, este, coma o de tódalas entidades suxeitas a réxime presupostario propio e independente, está composto, nunha indisoluble unidade, por un estado de gastos e un estado de ingresos, calquera que sexa o seu sistema de financiamento e a orixe dos seus recursos.

b) A lei financeira da Xunta e o Regulamento parlamentario son dúas normas que non se rexen polo principio de xerarquía normativa, senón polo de competencia material, e, en consecuencia, a Lei de Galicia 11/1992, do 7 de outubro, non lle é aplicable á Cámara no que afecta ó seu réxime presupostario e contable, xa que tales materias lle quedan reservadas ó Regulamento, ó que lle compete, en exclusividade, o desenvolvemento do precepto estatutario que lle confire á dita institución autonomía financeira, entendida esta como a potestade de elaborar, aprobar, executar, controlar e contabilizalo seu propio presuposto con total independencia de calquera outro poder.

A praxe utilizada polo órgano legislativo galego, que lle envía o seu proxecto de presuposto ó executivo, e polo Goberno, que inclúe nos presupostos xerais o da Cámara e llos remite, en

documento único, á aprobación do Parlamento, no pode elevarse á categoría de norma xurídica para sacar conclusións non previstas no ordenamento, xa que estas prácticas no deixan de ser manifestacións de relacións interorgánicas que perseguen un dobre obxectivo: un contable, para posibilita-lo equilibrio dos presupostos xerais a través do coñecemento previo dos recursos que ten que transferirle á Cámara, e outro político, para facilitá-lo exame, emenda e aprobación polo Pleno de tódolos presupostos sobre un mesmo documento e no mesmo procedemento lexislativo especial, xa que en Galicia o Regulamento non lle atribúe a ningún órgano parlamentario a aprobación inicial do seu propio presuposto, polo que a dita aprobación única ten que realizarse simultaneamente coa dos presupostos xerais da Comunidade.

Noutras comunidades, nas que o Regulamento lles encomenda ás mesas ou a algunha Comisión a aprobación inicial do presuposto, preséntase unha problemática similar á de Galicia, que podería resolverse seguindo o modelo vasco que a continuación analizamos, se se admite como premisa que o Pleno, a través do Regulamento, delegou nos outros órganos parlamentarios a competencia para a aprobación do presuposto da Cámara.

No País Vasco, o Regulamento atribúelle ó Pleno a aprobación inicial dos seus presupostos, polo que o obxectivo do equilibrio contable se cumpre comunicándolle soamente ó Goberno o importe total das transferencias correntes e de capital que ten que achegarlle ó Parlamento, consignando aquel estas contías nos capítulos 4 e 7 do estado de gastos dunha sección independente dos presupostos xerais da Comunidade. Este feito non reduce as competencias do Pleno, o cal, ó ter examinado, debatido e aprobado con anterioridade a totalidade do presuposto da Cámara, considera innecesario volver pronunciarse sobre o dito documento.

E esta é a solución que considero máis respectuosa co principio de autonomía financeira e que debería seguirse na Comunidade histórica de Galicia, trala modificación do seu Regulamento parlamentario.

6.2.3. *Execución e control*

A execución do presuposto, que non está definida nin regulada en ningunha norma parlamentaria, é un proceso complexo que comprende, en liñas xerais, as seguintes actuacións:

- Os actos de modificación presupostaria e o seu financiamento.

- Os actos de xestión do presuposto de gastos e do presuposto de ingresos.
- Os actos de xestión da Tesourería.

O Regulamento límitase a encomendarlle á Mesa a execución do presuposto, e a Lei 6/94, do 29 de decembro, de presupostos xerais da Comunidade Autónoma de Galicia para 1995, na súa disposición adicional quinta, garante o financiamento externo do Parlamento, ó dispoñer que os fondos se lle libren en firme e periodicamente, a medida que este o requira, sen estaren suxeitos a ningún tipo de xustificación ante o Goberno.

Os actos de execución realízanse pola Cámara sen inxerencia de ningún órgano externo, polo que, en xeral, se cumpre e respecta o principio de autonomía financeira, agás no que afecta ás modificacións presupostarias, no ámbito das cales unha incorrecta aplicación da Lei de réxime financeiro e presupostario de Galicia induce a limita-la capacidade de actuación do Parlamento; créanse, así, friccións de carácter substantivo que convén analizar:

a) O art. 67.3 da citada lei recoñécelles ós órganos estatutarios da Comunidade Autónoma as mesmas competencias cás atribuídas ós titulares das consellerías para realizar transferencias de créditos entre os distintos conceptos do capítulo 2, "sen prexuízo do principio de autonomía presupostaria do Parlamento de Galicia", engadindo o apartado 4 do mesmo artigo que, unha vez autorizadas as ditas modificacións, se lle remitirán á Consellería de Economía e Facenda para instrumenta-la súa execución.

Como cuestión de principio parece unha incorrección de técnica xurídica incluír no texto da norma que comentamos esta referencia á autonomía financeira do Parlamento porque, como xa se reiterou anteriormente, esta lei non pode legislar para a Cámara. O que ocorre é que o art. 67.3 da lei da Xunta é unha copia restrictiva do art. 69.3 do Texto refundido da Lei xeral presupostaria de 1988, no que tamén se contén a mesma expresión, anque referida no só ás transferencias senón tamén ás ampliacións, xeracións e incorporacións de créditos.

Unha interpretación literal do precepto sostén que a referencia ó principio de autonomía financeira exceptúa a Cámara das limitacións e autorizacións esixidas ás consellerías e ós demais órganos estatutarios para realizaren transferencias de créditos, podendo, en consecuencia, o Parlamento aprobar libremente esta clase de modificacións presupostarias.

Pero, se se admite que é a lei financeira a que lle atribúe competencias á Cámara en materia de modificacións presupostarias,

habería que admitir tamén que o Parlamento pode realizar transferencias de crédito pero ningunha outra clase de modificacións, porque os demais preceptos da mesma lei non llo autorizan; chegamos á conclusión de que unha defectuosa regulación normativa privaría o órgano lexislativo de Galicia dunha parte substancial da súa autonomía financeira en materia de execución presupostaria, en contra do equivalente texto do Estado, no que se inspira a lei de Galicia, e no que a referencia á autonomía financeira das Cortes Xerais, de admitirse a interpretación literal que estamos comentando, exime estas de calquera limitación para realizaren transferencias, xeracións, incorporacións e ampliacións de créditos, é dicir, para aprobar toda clase de modificacións presupostarias.

Considero máis adecuado, sen embargo, soste que a citada referencia á autonomía financeira das cámaras na lei estatal e autonómica non ten outro significado có de aclarar que os órganos lexislativos non están incluídos nos órganos constitucionais e estatutarios citados no texto das respectivas normas, impedindo así que xurda a confusión conceptual de encadralos todos na mesma expresión.

Se o que querían dicir ámbalas leis é que as cámaras poden realizar sen limitacións modificacións de créditos, os seus preceptos serían absolutamente superfluos e innecesarios porque non lle engadirían nada a un título de competencias que xa teñen recoñecido nos seus respectivos regulamentos.

b) A disposición adicional primeira da Lei de presupostos xerais de Galicia para 1995 obriga a Administración institucional da Comunidade Autónoma a transferirle á Xunta os remanentes líquidos de tesourería resultantes das liquidacións dos seus presupostos, e mesmo faculta a Consellería de Economía e Facenda, co fin de evitar que cheguen a formarse tales excedentes financeiros, para limita-las transferencias de fondos ás ditas entidades en función do seu nivel de execución presupostaria. Resulta evidente que o obxecto desta disposición é centralizar as escasas disponibilidades financeiras, xa que a Xunta, como case tódalas demais administracións públicas, está sufrindo unha insuficiencia crónica na súa tesourería.

Pois ben, con base na interpretación literal do art. 67.3 da Lei de réxime financeiro e presupostario de Galicia, e debido ás motivacións que obrigaron a incluír na Lei de presupostos xerais para 1995 a disposición antes citada, tamén se pretende que o Parlamento non poida realiza-las modificacións presupostarias denominadas "incorporación de remanentes de créditos" que,

como excepción ó principio de anualidade, permite que os créditos dun exercicio no aplicados no mesmo poidan ser aplicados noutro posterior, ou o que é o mesmo, permite aproveitar no exercicio seguinte os créditos do anterior que no chegasen á fase de recoñecemento da obriga.

Xa se expuxeron anteriormente as razóns xurídicas polas que a Cámara pode realizar calquera clase de modificación presupostaria, incluída a incorporación de remanentes de crédito, resultando innecesario aclarar que a disposición adicional primeira da Lei de presupostos de Galicia para 1995 tampouco lle é aplicable ó Parlamento porque, obviamente, este non é unha Administración institucional e, anque se ampliase o alcance da norma, en ningún caso podería chegar a afectarlle á Cámara, dado que chocaría frontalmente coa disposición adicional quinta da mesma lei, que obriga a Consellería de Economía e Facenda a transferirle os fondos ó Parlamento coa periodicidade que este lle esixa.

É o Parlamento o que libremente marca o ritmo da súa execución presupostaria sen ter que estar condicionado polo órgano a función e obriga do cal consiste unicamente en transferirle os recursos.

En Cataluña, sen embargo, resolveron o problema, aínda que creo que innecesariamente, a través da Lei de presupostos para 1995, na disposición adicional primeira da cal se di que "a Comisión de Goberno Interior do Parlamento incorporará os remanentes de crédito da sección 01 do presuposto de 1994 ós mesmos capítulos do presuposto para 1995".

O regulamento tampouco fai alusión ó control do presuposto, aínda que de feito a Mesa aproba anualmente a súa liquidación, sendo este o único estado financeiro que se somete á verificación dun órgano parlamentario. Sen embargo, a maioría dos regulamentos dos parlamentos autonómicos atribúenlle á Mesa o control da execución do presuposto e a elaboración dun informe anual que han de someter ó Pleno para o seu coñecemento. En Cataluña e no País Vasco a Mesa exerce o control do presuposto pero ó Pleno correspóndelle a aprobación da súa liquidación.

O Estatuto de persoal encoméndalle ó interventor do Parlamento o control interno de legalidade na súa modalidade de fiscalización previa de ingresos e gastos, silenciando toda referencia ó control financeiro ou de regularidade contable e ós controis de economicidade, que teñen por obxecto analiza-la economía, eficiencia e eficacia da xestión, é dicir, comprobar o grao de op-

timización dos recursos escasos dispoñibles co único fin de contribuír a mellora-la devandita xestión.

En canto ó control externo, o Regulamento de réxime interior do Consello de Contas, no seu art. 76, dispón que o Parlamento debe remitir-lle anualmente as contas xerais para a súa fiscalización, por entender que a Cámara forma parte das entidades do sector público galego relacionadas no art. 4 da Lei 6/1995, do 24 de xuño, reguladora do dito Consello.

Pero, nin é o Regulamento norma de desenvolvemento, a canle axeitada para realizar tal manifestación, que debería quedar reservada ó ámbito da lei, nin parece aconsellable admitir que, sendo o Consello de Contas un órgano dependente do Parlamento, estenda a súa función fiscalizadora sobre a xestión da institución que, en definitiva, xulga e valora a súa actividade, que non é outra cá de asesora-la Cámara para que esta decida sobre a aprobación das contas xerais das entidades controladas.

En calquera caso, ó terse aprobado o citado Regulamento de réxime interno pola Comisión Permanente Non Lexislativa para as relacións co Consello de Contas, na súa reunión do 2 de xuño de 1992, a inclusión no seu texto do art. 76 implica, en certo modo, un sometemento voluntario do Parlamento ó órgano de control externo, o que evidencia a preocupación e o desexo do poder lexislativo galego de contribuír á consecución da máxima transparencia das contas públicas, servindo así a súa decisión de actitude exemplar para o resto das institucións.

6.2.4. A contabilidade do Parlamento

A Cámara utiliza un modelo de contabilidade administrativa tradicional, levado polo método de partida simple, a única finalidade do cal é rexistra-la execución do presuposto e posibilita-lo control de legalidade e rendición de contas.

Este sistema contable axústase e ten o seu apoio normativo na Instrucción de contabilidade para as corporacións locais de 1952, que mantivo a súa vixencia ata a publicación, en 1990, da nova Instrucción de contabilidade, pola que, en cumprimento do disposto no art. 184 da Lei 39/1988, do 28 de decembro, reguladora das facendas locais, se adapta a contabilidade local ó Plan xeral de contabilidade pública de 1983.

Sen embargo, neste momento a Cámara está estudando a implantación, para 1996, dun sistema de información contable adaptado ó Plan xeral de contabilidade pública de 1994, iniciando así un proceso de reforma e modernización da súa xestión económico-financeira.

7. Conclusións

Primeira. O Estatuto galego recoñécelle expresamente ó Parlamento autonomía normativa, organizativa e financeira, co fin de garanti-la súa independencia fronte ás posibles inxerencias do Goberno e da Administración da Comunidade Autónoma no seu ámbito de funcionamento interno.


Segunda. A autonomía financeira e contable debe permitirlle ó Parlamento de Galicia fixar libremente o importe dos seus recursos e o destino dos mesmos e, en consecuencia, elaborar, aprobar, executar, controlar e contabilizalos seus presupostos sen ningún condicionamento externo por parte do executivo, ata tal punto que a independencia do poder lexislativo se poida medir fundamentalmente polo seu grao de autonomía financeira. Nun Estado de dereito, o auténtico control da institución parlamentaria exerceo a propia sociedade, ben directamente ou a través dos seus representantes políticos.

Terceira. A competencia material atribuída directamente ó Parlamento polo Estatuto de autonomía no pode ser limitada pola lexislación autonómica nin estatal e, polo tanto, a regulación do réxime presupostario e contable quedalle reservada en exclusiva ó Regulamento da Cámara e ás demais normas de desenvolvemento que aproben os órganos do seu Goberno interno, sen prexuízo de aplicar, supletoria e parcialmente, o resto do ordenamento financeiro, xa sexa por remisión expresa ou por defecto de regulación.

Cuarta. A insuficiente regulación normativa do réxime presupostario e contable do Parlamento contribuíu a facer máis difícil a tarefa hermenéutica de coñece-lo verdadeiro sentido dos textos legais, provocando criterios interpretativos interesados en desdebuxa-lo verdadeiro alcance e contido da autonomía financeira da Cámara, ata deixala practicamente equiparada á dos demais órganos estatutarios.

Quinta. Do feito circunstancial de que o estado de gastos do Parlamento figure analizado nunha sección independente dos presupostos xerais da Comunidade Autónoma, como o das consellerías e o dos demais órganos estatutarios, non pode extraerse a conclusión xurídica de que o seu réxime presupostario estea condicionado polo disposto nos artigos 51-1 e 67-3 da Lei de réxime financeiro e presupostario de Galicia, porque a dita inclusión obedece exclusivamente a razóns contables, informativas e simplificadoras do proceso de aprobación de ámbolos presupostos, e porque, en definitiva, tal articulación, que carece de apoio normativo, pode variarse cunha sinxela modificación do Regulamento da Cámara.

Sexta. Neste sentido, e co fin de obvia-las incertezas hoxe existentes, podería suxerírselle ó Parlamento que valorase a conveniencia de introducir no seu Regulamento determinadas declaracións que contribúan a definir e clarifica-lo contido da súa autonomía financeira, formulando para tal efecto, como posible alternativa á actual redacción do artigo 30, outra que lle atribúa á Mesa competencias para:

- a) Elaborar, aprobar, executar e controla-lo presuposto de gastos e ingresos nun documento separado e independente.
- b) Implantar e regular un sistema de información contable, de acordo co marco establecido no Plan xeral de contabilidade pública.
- c) Aproba-las normas de desenvolvemento do réxime presupostario e contable do Parlamento. 

- CARRETERO PÉREZ, A., "La aplicación de los Reglamentos de las Cámaras", en *Las Cortes Generales*, vol. II, IEF, Madrid, 1987.
- Consello de Estado, Dictame do 21 de abril de 1994 á "Orde pola que se aproba o Plan xeral de contabilidade pública".
- CORRAL GUERRERO, L., *La disciplina de la Contabilidad Pública y el derecho financiero*, Civitas-Revista Española de Derecho Financiero n° 3, 1974.
- DÍEZ PICAZO, L. M., *La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Cuadernos de los Studia Albornotiana, 1985.
- EMBIID IRUJO, A., "Introducción al régimen jurídico de los Parlamentos Autonómicos", en *Las Cortes Generales*, vol. I, IEF, Madrid, 1987.
- ESCRIBANO COLLADO, P., "Crisis de los conceptos de Administración Pública y de Derecho Administrativo", *Revista Española de Derecho Administrativo (REDA)* n° 37, 1983.
- FERNÁNDEZ PIRLA, J. M., *Una aportación a la construcción del Derecho Contable*, Instituto de Planificación Contable, Madrid, 1986.
- GALLEGO ANABITARTE, A., "Órganos constitucionales, órganos estatais e dereito Administrativo", en *Administración Institucional (Libro Homenaje a Manuel Clavero Arévalo)*, tomo II, Instituto García Oviedo de la Universidad de Sevilla y Ed. Civitas, Madrid, 1994.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. e RAMÓN FERNÁNDEZ, T., *Curso de derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 1984.
- GARCÍA DA MORA, L., El derecho presupostario o Contable como ordenación del control de la Hacienda Pública, *RFDUCM* n° 52, 1978.
- GARRETA SUCH, J. M., *Introducción al derecho contable*, Marcial Pons, Madrid, 1994.
- GARRIDO FALLA, F., "La Administración Parlamentaria", en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985.
- GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho Administrativo Español*, tomo I, Eunsa, Pamplona, 1987.
- HUARTE MENDICOA, A., "La Administración Parlamentaria", en *II Jornadas de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Santa Cruz de Tenerife, 1986.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., "Naturaleza de la función de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas: algunas consecuencias críticas", en *Las Cortes Generales*, vol. III, IEF, Madrid, 1987.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J. L., "Comentarios sobre el Estatuto de personal de las Cortes Generales; reserva legal y administración parlamentaria", en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985.
- MONTEJO VELILLA, S., "La autonomía financeira de las Cámaras, en especial el caso español", en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985.
- : "Régimen económico del Parlamento desde el punto de vista de la autonomía financeira", en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. II, Civitas, Madrid, 1984.
- ORDOQUI URDAZI, L., "El control de los fondos públicos parlamentarios por los Tribunales de Cuentas. Referencia a la Cámara de Comptos de Navarra", *Revista Jurídica de Navarra* n° 2, 1986.
- PÉREZ JIMENEZ, P., "La iniciativa legislativa financeira", *Revista de Derecho Público* n° 9, 1981.

- PÉREZ SERRANO, N., "Hacia una teoría de los actos parlamentarios", *Revista de Derecho Público* n° 9, 1981.
- QUEROL BELLIDO, V., "El presupuesto en la Constitución", *Presupuesto y Gasto Público* n° 1, 1979.
- RECORDER DE CASO, E., *Comentarios a la Constitución*, obra coordinada por Fernando Garrido Falla, Civitas, Madrid, 1985.
- RIPOLLÉS SERRANO, M. R., "La autonomía administrativa de las Cortes Generales", en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1985.
- ROA MARTÍNEZ, J., "Autonomía y poder legislativo regional", en *Las Cortes Generales*, vol. III, IEF, Madrid, 1987.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *Derecho Parlamentario*, Ed. Nacional. Madrid, 1984.
- SORIANO GARCÍA, J. E., "El enjuiciamiento contencioso de la actividad parlamentaria", *Revista de Administración Pública* n° 106, 1985.
- TORRES DEL MORAL, A., "La Autonomía de las Cámaras y los Estatutos Parlamentarios", en *Comentarios a las leyes políticas: Constitución española de 1978*, tomo VI, Edersa, Madrid, 1989.
- TUA PEREDA, J., "El ordenamiento jurídico español", en Gonzalo Angulo, J. A., *La Contabilidad en España 1992*, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Madrid, 1992.