

El régimen económico y presupuestario de la asamblea de Madrid**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA ASAMBLEA DE MADRID. 1. Concepto. 2. Régimen jurídico aplicable. III. EL RÉGIMEN PRESUPUESTARIO DE LA ASAMBLEA. 1. El régimen presupuestario de la Asamblea y sus principios. 2. El Presupuesto de la Asamblea: concepto y contenido. 3. La estructura del Presupuesto. 3.1 El Presupuesto de Gastos; 3.2 El Presupuesto de Ingresos. 4. El ciclo presupuestario. 4.1. El procedimiento de aprobación: A) La fase de elaboración: el Anteproyecto del Presupuesto de la Asamblea; B) La fase de aprobación: el Proyecto del Presupuesto de la Asamblea; C) La fase de tramitación parlamentaria: el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad; D) Fase de aprobación por el Pleno: la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad. 4.2. Las operaciones de fin del ejercicio presupuestario. 4.3. La Liquidación del Presupuesto y la Cuenta de la Asamblea. 5. La Ejecución del Presupuesto: la gestión presupuestaria. 5.1. Los procedimientos de aprobación del gasto: ordinario y especiales. A) El procedimiento ordinario; B) Los procedimientos especiales: a) Pagos a Justificar; b) Anticipos de Caja Fija. 5.2. El procedimiento de aprobación de los ingresos. 5.3. Las modificaciones presupuestarias y sus límites. IV. LA TESORERÍA. V. EL RÉGIMEN CONTABLE DE LA ASAMBLEA. 1. Los principios contables públicos. 2. La contabilidad presupuestaria. 2.1. La contabilidad de gastos. 2.2 La contabilidad de ingresos. 3. La contabilidad extra-presupuestaria. 4. La contabilidad de Tesorería 5. Los Libros de contabilidad y la información financiera.

I. INTRODUCCIÓN

Dos son los grandes principios reconocidos constitucionalmente y ya profundamente consolidados que constituyen parte del núcleo lógico-jurídico de los regímenes de las Asambleas Legislativas autonómicas: el primero, la autonomía de las Comunidades Autónomas en su proyección política (*ex artículo 2 CE*), gracias al cual éstas han pergeñado como propio —por mor de los artículos 147 y 152 CE y sin perjuicio de la mutación constitucional que en el

* Letrada-Directora de Gestión Económica e Infraestructuras de la Asamblea de Madrid.

** El presente trabajo, por su extensión y por las limitaciones de espacio propias de la Revista ha tenido que dividirse. Lo que ahora se publica constituye la Primera parte del mismo, que se complementará en un número posterior con el estudio de los regímenes de subvenciones, patrimonio, contratación, la información económica, el control del régimen económico y las responsabilidades en materia económica.

ámbito institucional se ha producido¹—, el modelo estatal de forma de gobierno parlamentaria con la adopción estatutaria del esquema de separación de poderes binario, Legislativo-Ejecutivo², al margen de la vía de acceso a la autonomía de que aquéllas en su día se sirvieron. El segundo principio, de rancio origen histórico, es la crucial autonomía del Parlamento proyectada en cuatro ámbitos no estancos ni excluyentes entre sí: normativo, organizativo —tanto en materia de gobierno como de administración—, de justicia y financiero. Sin entrar en el origen histórico del principio, labrado en su momento a fuerza de no pocas disensiones traducidas unas veces en avances y otras en retrocesos, su vigencia pacífica no puede admitir hoy, allá donde se reproduce este modelo, la más leve discusión al ser base de la independencia de las Cámaras y uno de los seguros del principio de separación de poderes, clave del propio sistema político. Por ello, el principio de la autonomía ha sido adoptado por nuestro ordenamiento jurídico para las Cortes Generales en el artículo 72.1 del Texto Fundamental³ e igualmente lo han hecho suyo, a imagen y semejanza del canon estatal, las Comunidades Autónomas para sus Asambleas Legislativas.

Empero, dejando a un lado, en la medida de lo posible, los ámbitos del principio de autonomía reseñados con la sola excepción de la autonomía financiera⁴, en cuyo marco para la

¹ Vid. para un mayor estudio entre otras las siguientes obras: Aja, E.; Tornos, J.; Font, T.; Perulles, J. M.; Alberti, E.: *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1985. Entrena Cuesta, R.: *Comentarios a la Constitución*; Madrid, 1985, págs. 2290 y 2291. Muñoz Machado, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*; Vol. 2; Madrid, 1984, págs. 23 y 24; Rodríguez-Zapata Pérez, J.: «Artículo 152, Comentarios a la Constitución española de 1978» (Dir. O. Alzaga) T. XI; Madrid, 1996; Santamaría Pastor, J. A.: *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Madrid, 1988, págs. 1083 y 1084; Tomás Villarroya, J.: «Las fuentes del Derecho en las Comunidades Autónomas», en *La Constitución española y las fuentes del Derecho*, Vol. 1, Madrid, 1979, págs. 147 y ss.

² Cfr. en este sentido los artículos siguientes: 8 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; 24.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; 11 del Estatuto de Autonomía de Aragón; 22 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias; 8.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias; 7.1 del Estatuto de Autonomía de Cantabria; 8 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; 8.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; 29.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; 6 del Estatuto de Autonomía de Ceuta; 18.1 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; artículo 19 del Estatuto de Autonomía de Extremadura; 9.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia; 16.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja; 6 del Estatuto de Autonomía de Melilla; artículo 20 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; 10 de la Ley Orgánica de Mejora del Fuero de Navarra (LORAFNA); 24.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco; y 9.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

³ Cfr. los artículos 31.1 2.º y 3.º del Reglamento del Congreso de los Diputados; por su parte para la Cámara Alta el Texto Refundido del Senado guarda silencio absoluto sobre la materia.

⁴ El concepto de autonomía financiera difiere del menos amplio de autonomía presupuestaria. En ocasiones se explica la diferencia entre ambos señalando que el segundo sólo alude a la aprobación del presupuesto, en tanto que la financiera se extiende a la totalidad del ciclo presupuestario; para nosotros la autonomía presupuestaria incluye el ciclo presupuestario completo pero deja al margen los ingresos en tanto la autonomía financiera incluiría ambos.

Ténganse en cuenta en este sentido que la regulación de los Estatutos de Autonomía puede sistematizarse en dos grandes grupos: en primer lugar, el de los Estatutos que no reconocen expresamente la autonomía financiera a las Cámaras y sólo mencionan la aprobación por éstas de los Presupuestos de las Comunidades, así: artículos 8 y 61 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid; artículos 27.3, 30.4 y 63 del Estatuto de Autonomía de Andalucía; artículo 49 del Estatuto de Autonomía de Cataluña; artículos 12.1 e) y 40 del Estatuto de Autonomía de Ceuta; artículos 19.1 y 24.6 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares; artículos 12.1 e) y 40 del Estatuto de Autonomía de Melilla; artículos 22 y 46 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia; y artículos 11 a) y 55 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. En segundo término, se encuentran los Estatutos que explícitamente reconocen a los Parlamentos la aprobación de sus presupuestos a la vez que la de los

Asamblea hemos de centrar nuestro presente estudio, debemos proclamar con firmeza que la autonomía financiera ha de concebirse como dogma sagrado que han de respetar los ejecutivos de manera irrefragable, y al que no pueden renunciar las cámaras ya sean estatales o

generales de la Comunidad, además de alguna que otra materia importante, así: artículos 14.1 y 16 h) y 55 del Estatuto de Autonomía de Aragón; artículos 28.1, 23.1, 24.10 y 47.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, modificado el primero por la LO 1/1999, de 5 de enero; artículos 12.2, 13 b) y 61.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias; artículos 9.6, 12.2 y 56 del Estatuto de Autonomía de Cantabria; artículos 9.2 b) y j), 11.2 y 51 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; artículos 12.4, 13.4 y 50 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; artículos 20 c) y 60 a) del Estatuto de Autonomía de Extremadura; artículos 10.1 b), 12.1 y 53.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia; artículos 18.Tres, 17.Uno d) y 56 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, modificados el primero y el último por la LO 2/1999, de 7 de enero; artículos 11 y 16.1 de la Ley Orgánica de Mejoramiento del Fuero de Navarra; y artículos 25.1 y 44 del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

Asimismo, excluyendo los preceptos relativos a las remuneraciones de los Diputados, considérense los artículos: 49.1 f), 55.2, 84, 89, 90.2 y .3, 93.1 y .2, 94.2, y 95 del Reglamento de la Asamblea de Madrid de 30 de enero de 1997; 25, 28.12.º, 29.1, 61, 63 a) del Reglamento del Parlamento de Andalucía, de 18, 19 y 20 de abril de 1995; 26, 29.1 b), c) y d), y 30.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997; 34, 37.b) y c), 246, y 247.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997; 26, 59 bis, 173, 174, 175 del Reglamento del Parlamento de Canarias, de 17 de abril de 1991, afectado parcialmente en la materia de estudio por la Reforma de 14, 15, y 16 de abril de 1999; artículos 26, 32.1 2.º y 3.º, 33, y 57 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, de 5 de marzo de 1999; 29, 32.1.2.º y 3.º, y 71 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha de 16 de octubre de 1997; artículos 24, 27.1 2 y 4.º 28, 31, y 59 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, aprobado el 24 de febrero de 1990; artículos 12, 22, 26.1 Tercero, 169, 170.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, Texto Refundido aprobado el 15 de octubre de 1987; artículos 24, y 46 del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Ceuta, publicado el 30 de enero de 1996; 27, 30.1 2.º y 3.º, 31, y 58 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, de 4 de junio de 1986; artículos 24, 27.1 2.º) y 4.º), 28.1, 59.1, y 60 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, aprobado el 6 y 7 de septiembre de 1983; artículos 11, 27, 30.1 3.º y 4.º, 31.1, 60, y 61 del Reglamento del Parlamento de Galicia, de 14 de julio de 1983; 20, 23.1 c) y d), 24.1, 140, y 144 del Reglamento del Parlamento de La Rioja, de 27 de febrero de 1987; artículos 13, y 22 del Reglamento de la Asamblea de la Ciudad de Melilla, de 7 de septiembre de 1995; artículos 27, 28 9º, 31 6, y 52 del Reglamento de la Asamblea de la Región de Murcia, aprobado el 14 de abril de 1988; artículos 17, 35, 37.1 3ª y 5ª, y 68 del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 2 de febrero de 1995; 15.3.º 21, 23.1 2ª y 3ª, 24.1 y 49 del Reglamento del Parlamento Vasco, aprobado el 11 de febrero de 1983; y artículos 11, 27, 29.1, 32.1 Tercero y Quinto y 104.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas, de 30 de junio de 1994.

Sobre autonomía financiera pueden consultarse las siguientes obras: Buscema, S.: *Autonomia contabile degli organi costituzionali*; Padua, 1958; Cazorla Prieto L. M.: *La función económica del Parlamento*; Vitoria, 1990; Contreras, P de: *Un aspecto de la autonomía contractual de los Parlamentos: su posible protección registral en el tráfico jurídico inmobiliario* Valencia, 1986. Coombes, D.: *El Poder Financiero del Parlamento*, Madrid, 1981. Díez-Picazo, L. Mª: *La Autonomía Administrativa de las Cámaras*, Zaragoza, 1985. Finzi, C.: *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*; Roma, 1980. García-Escudero Márquez, P.: Artículo 72.1 Autonomía Funcional de las Cámaras: Reglamentaria, presupuestaria y de personal. *Comentarios a la Constitución Española de 1978*; dir. por O.Alzaga, Madrid. A Lombardi, G.: *L'autonomia contabile degli organi costituzionali: garanzia o privilegio?*, Giurisprudenza Costituzionale, 1981. Mazzoni Honorati, M. L.: *Osservazioni sul alcune discusse prerogative parlamentari: L'autonomia contabile e la giustizia domestica*, Milán, 1987. Montejo Velilla, S.: *La Autonomía Financiera de las Cámaras, en especial, el caso español*, I Jornadas de Derecho Parlamentario, Vol. II, Madrid, 1985. Montejo Velilla, S.: *El régimen económico del parlamento desde el punto de vista de la autonomía financiera*; Madrid, 1990. 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 Navarra*, 1986. Pérez Jiménez, P.: El procedimiento presupuestario; *Revista de Derecho Político*. Recoder de Casso, E.: Comentario al Artí-

autonómicas, so pena de perder no sólo uno de sus mayores privilegios: la independencia, sino la garantía de su libertad al no existir in esse poder sin poder económico. En este mismo sentido muy certeramente fundamenta el profesor SANTAOLALLA LÓPEZ⁵: «Mal podrían los cuerpos representativos ejercer sus funciones constitucionales» —añadimos nosotros para el caso que nos ocupa o estatutarias— «si en este extremo estuviesen sujetos a la voluntad de los órganos que formalmente le están sometidos. Las Cámaras difícilmente podrían controlar y fiscalizar al Gobierno y a la Administración pública si no contasen con los recursos materiales y financieros precisos. Una limitación que en este aspecto les colocaría bajo la voluntad de estas otras instancias llamadas precisamente a ser controladas. Como suprema institución estatal, corresponde a las Asambleas legislativas determinar el volumen de ingresos necesarios para ejercer sus tareas. Al no haber instancia superior, es impensable otra forma de fijar su Presupuesto: una dejación en este punto equivaldría a la propia renuncia a este carácter supremo.»

La Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (desde ahora EAM), modificada por las posteriores 2/1991, de 13 de marzo, y 5/1998, de 7 de julio, opta en su artículo 8, precisamente redactado por la última de éstas, por el mismo modelo Legislativo-Ejecutivo: «Los poderes de la Comunidad de Madrid se ejercen a través de sus instituciones de autogobierno: la Asamblea, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad.» Sin embargo, frente al reconocimiento expreso de la autonomía presupuestaria que efectúa la Constitución para las Cortes Generales⁶, el EAM no acoge explícitamente este principio de autonomía financiera para la Asamblea al que, a nuestro juicio no obstante, puede darse acomodo por la remisión a otras normas efectuada por la cláusula residual de la letra ñ) del artículo 16.3 que, asimismo con nueva literalidad, dictamina: «Corresponde(n), igualmente, a la Asamblea: [...] ñ) Cuantos otros poderes, competencias y atribuciones le asignen la Constitución, el presente Estatuto y las leyes⁷.»

Nada atribuye en esta materia la Constitución a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, y mudo es el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid en el que como declaración de principios no hubiera sobrado, bien una mención a la aprobación de su Presupuesto por la Asamblea en el artículo 9; o bien, en el artículo 61, la atribución en favor de la Asamblea de la potestad de elaborar y aprobar su Presupuesto junto a las otras competencias de examen, enmienda, aprobación y control del Presupuesto de la Comunidad. Ahora bien, pese a ese aparente silencio estatutario podría vislumbrarse con la actual letra de la Ley Orgánica una interpretación abiertamente contraria al principio de autonomía financiera de la Cámara: el artículo 61.1 EAM reconoce al Gobierno *la facultad de elaborar el Presupuesto de la Comunidad* en sentido genérico; por su parte, el artículo 61.2

culo 72. En Comentarios a la Constitución; dir. F. Garrido Falla; Madrid, 1990. Specchia, C.: *L'autonomia contabile e finanziaria delle Camere del Parlamento*; Roma, 1982. Torres del Moral, A. Artículo 72.1 La autonomía de las Cámaras y los estatutos parlamentarios. En Comentarios a las leyes políticas, T. VI; Madrid, 1989. Treves, G.: «Autarchia, autogoverno, autonomia»; Rivista Trimestrale del Diritto Pubblico, 1957. Varios Autores.: *Funciones financieras de las Cortes Generales*; Madrid, 1985. Zárate y Pérez de Ayala, B. de: *La autonomía financiera de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*; Santa Cruz de Tenerife, 1986.

⁵ Vid. Santaolalla, Fernando: *Derecho parlamentario español*, Madrid, 1990.

⁶ Consagra el artículo 72.1 CE: «Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos [...]»

⁷ La anterior redacción del artículo 14 EAM señalaba también como cajón de sastre: «Corresponde(n), en todo caso, a la Asamblea: [...] 15. Las que se deriven del presente Estatuto y del Reglamento».

asevera que el *presupuesto será único*, tendrá carácter anual e *incluirlá la totalidad de los ingresos y los gastos* de la Comunidad y de los organismos⁸, *instituciones* y empresas⁹ de ella dependientes y, por último, el artículo 8 otorga la naturaleza de *instituciones* «al Gobierno, al Presidente de la Comunidad y a la *Asamblea*». Sin duda alguna, habría sido más acertado que el Estatuto hubiese perdido cierta timidez y que, calcando los categóricos términos empleados por el artículo 72.1 CE, hubiese reconocido sin ambages la autonomía financiera a su Asamblea.

La tercera alternativa para conferir «poderes, funciones y atribuciones», además de la Constitución y del Estatuto, es la ley. Resulta así imprescindible acudir a las disposiciones con fuerza de ley y a las de rango inferior a ella, para verificar si se reconoce a la Asamblea, de alguna forma y en alguna medida, autonomía financiera.

I) Dentro de las disposiciones con fuerza de ley hemos de destacar sobre todo dos:

A) *Speciali modo* el *Reglamento de la Asamblea de Madrid* (aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el día 30 de enero de 1997 —en adelante RAM—) que de forma reiterada y con no poco énfasis predica la autonomía financiera parlamentaria:

a) En el Título IV, bajo la rúbrica «De la organización de la Asamblea», Capítulo VII «De los medios personales y materiales», al proclamar que la Asamblea goza de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines y ejerce sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios personales y materiales (*ex* artículo 84).

b) En el Capítulo I, «De la Mesa», al aludir como funciones propias de la Mesa en el artículo 49.1 *ff*):

— Guión cuarto: «La elaboración y aprobación del proyecto de Presupuesto de la Asamblea, la autorización de transferencias dentro del mismo, la aprobación de su liquidación, la incorporación de remanentes y la elevación al pleno de un informe sobre su cumplimiento» (también de forma pareja *cf.* la redacción de los artículos 90.2 y 3; 93.1 y 94.2 RAM).

— Guión quinto: «La autorización, ordenación y disposición de gastos con cargo al Presupuesto de la Asamblea» (reiterado *ad litteram* por el artículo 93.2 RAM).

— Y, guión sexto: «La incorporación de la Cuenta de la Asamblea a la Cuenta General de la Comunidad de Madrid» (*ad verbum* artículo 95 RAM).

c) Igualmente en el Capítulo II, «Del Presidente, de los Vicepresidentes y de los Secretarios», el artículo 55.2 dicta: «Corresponde al Presidente [...] el reconocimiento de las obligaciones y la propuesta y ordenación de pagos con cargo al Presupuesto de la Asamblea, así como el compromiso de los ingresos, el reconocimiento de derechos económicos y la ordenación de ingresos a favor de la Asamblea.»

d) Y, por último, en el artículo 89, «La Asamblea, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de su autonomía administrativa, se someterá al régimen presupuestario previsto en la Ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid».

B) La segunda disposición con fuerza de ley que ha de destacarse junto con el RAM, es la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (LHCM). Su artículo 2.2 con una terminología similar a la estatutaria, aunque incorporando un relevante y significativo inciso de carácter excluyente, estipula: «A

⁸ *Vid.* el artículo 4 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

⁹ *Vid.* el artículo 5 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

las *Instituciones*¹⁰ de la Comunidad de Madrid, *sin perjuicio de su normativa propia*, les será de aplicación el régimen establecido para la Administración de la Comunidad en la presente Ley en lo no previsto en aquélla». *A fortiori*, la Disposición Adicional Primera 1 de la LHCM reincide en señalar que *sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de su autonomía organizativa y financiera de la Asamblea y de lo que disponga su normativa específica, se adaptará al régimen económico financiero regulado en la LHCM*, quedando pues el régimen-económico presupuestario de la Administración de la Comunidad como supletorio.

II) Respecto a las disposiciones con rango inferior a la ley, sólo mencionaremos la más relevante para nosotros: el Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea, aprobado mediante Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 12 de septiembre de 1988 (desde ahora RRIAM), que acoge firmemente en su innovador artículo 1 el principio de autonomía financiera al sostener que la Asamblea de Madrid tiene autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior y goza de personalidad jurídica en la gestión administrativa, económica, financiera, de personal y demás funciones que le están atribuidas, rigiéndose por lo dispuesto en el Reglamento.

No deben albergarse de este modo dudas sobre la lealtad de las normas al postulado de la autonomía financiera parlamentaria —reverenciado con desigual resultado en la vida práctica—, ni sobre su juridicidad, ni, en definitiva, sobre la potestad exclusiva de la Asamblea para determinar con el debido acatamiento a la Constitución, su Estatuto y las demás leyes orgánicas, su propio régimen económico en cuanto que Poder Legislativo libre e independiente y máximo representante del pueblo de la Comunidad de Madrid.

II. EL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LA ASAMBLEA DE MADRID

1. Concepto

Bajo la terminología de régimen económico se encierra un concepto de carácter muy amplio comprensivo del régimen presupuestario en el que a grandes rasgos se incluyen: primero, la gestión, el empleo, la contabilidad y el control de los gastos presupuestarios y extra-presupuestarios; segundo, la gestión, el empleo, la contabilidad y el control de los ingresos presupuestarios y extra-presupuestarios; tercero, la Tesorería; cuarto las subvenciones; quinto, el régimen patrimonial de la Asamblea conformado por la gestión, el empleo, la contabilidad y el control de los bienes muebles e inmuebles; y, por último, el régimen jurídico-económico de la contratación.

Ahora bien, este concepto del régimen jurídico-económico no queda protegido en su totalidad por la autonomía financiera que afecta únicamente a la estimación y disposición de los ingresos y a la elaboración, aprobación, ejecución y control de los gastos, y la disponibilidad de líquido para ejecutar los pagos y contar con los bienes materiales muebles e inmuebles que le posibiliten al Parlamento el desarrollo de sus funciones, según los casos, constitucionales, estatutarias y reglamentarias. Aplicar de forma la general autonomía económica en lugar de la financiera implicaría excederse del fundamento originario del principio, la Asamblea y los demás Parlamentos quedan, como el resto de los poderes públicos, sometidos al principio de legalidad (artículo 9.1 CE); por otro lado, aplicar sólo la autonomía presupuestaria sería, como ya expusimos, pecar por defecto.

¹⁰ Téngase en cuenta sobre el concepto legal de instituciones el artículo 8 EAM

2. Régimen jurídico aplicable.

La autonomía financiera no existe sin autonomía normativa, sin una regulación propia que determine o fije el propio régimen jurídico-económico, que en el caso de la Asamblea¹¹ está constituido por la siguiente normativa propia:

- a) El Reglamento de la Asamblea, aprobado por el Pleno en sesión extraordinaria celebrada el 30 de enero de 1997, en sus artículos 20, 49.1 f), 84, y 89 a 95 —ambos inclusive—.
- b) El Estatuto de Personal de la Asamblea, aprobado mediante la Resolución del Pleno 4/99, de 8 de abril, en sus artículos 5 d) y h); 6.2 a), h), e i); 7.2 d); 8.2 d) y l); 11.1 y 2; 35; 36.1; 38.6; 48 a), b), f) y k); 56; y Disposición Transitoria Octava.
- c) El Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea, aprobado mediante Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 12 de septiembre de 1988 (modificado en numerosas ocasiones, la más reciente mediante Acuerdo de 26 de junio de 1997), en sus artículos 1; 6.1 3.º, 4.º y 6.º; 6.4, 6.5 y 6.7; 23 a 25 —ambos inclusive—; 27 a) y b); 28 a) y b); 30 a 35 bis a) —ambos inclusive—; y 44 a 59 —ambos inclusive—.
- d) Otros acuerdos de la Mesa de la Asamblea de carácter general o específicos en la materia; así: Acuerdo de 27 de octubre 1998, de aprobación del Proyecto de Presupuesto de la Asamblea para el ejercicio presupuestario de 1999; Acuerdo relativo a las subvenciones y medios materiales de los Grupos Parlamentarios, de 22 de diciembre de 1998; Acuerdo de la Mesa de 22 de diciembre de 1998, sobre asignaciones y cotizaciones a la Seguridad Social de los Diputados; Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, de 19 de enero de 1999, sobre actualización de retribuciones de altos cargos y personal al servicio de la Asamblea; Acuerdo de la Mesa de 13 de abril de 1999, sobre Liquidación del Presupuesto de la Asamblea para 1998; Acuerdo de la Mesa de 21 de abril de 1999, sobre asignaciones y cotizaciones a la Seguridad Social de los Diputados —que no deroga el anterior—; Acuerdo de 13 de mayo de 1999, sobre incorporación del Remanente del 98 al Presupuesto de gastos para 1999; o Acuerdo de la Mesa, de 20 de mayo de 1999, sobre Régimen de Seguridad Social de los Diputados.
- e) Las Instrucciones de la Secretaría General de la Asamblea: entre otras, Instrucción de 8 de febrero de 1999, sobre indemnizaciones por razón de servicio del personal de la Asamblea; Instrucción de 11 de febrero 1999, acerca de determinados aspectos concernientes a la contabilidad y tesorería de la Cámara; existiendo otras sobre temas muy específicos.
- f) Las Instrucciones que pudiese emitir la Intervención en el ejercicio de las funciones que le atribuyen en materia contable el artículo 31.1 c) RRIAM para la Asamblea, así como para el Defensor del Menor el artículo 26 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid —desde ahora ROFDM—, aprobado por la Mesa de la Asamblea mediante Acuerdo de 18 de noviembre de 1997, que envía al anterior.
- g) La Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, —que citaremos como LDMCM— en sus artículos 27, 36.4, 39 y 41.
- h) El ROFDM en sus artículos 3.2, 4 k) y m), 14.1 c) y d), y 24 a 28 —ambos inclusive—.

¹¹ Entiéndase hecha esta mención en sentido amplio englobando no sólo la Asamblea sino además el Defensor del Menor. Ambos mantienen estrechas relaciones e indisolubles vínculos en numerosos ámbitos que resultan especiales en materia económica, por lo que le prestaremos especial atención al régimen jurídico-económico del Defensor y a sus relaciones con la Asamblea a lo largo del presente trabajo.

- i) Las Instrucciones de orden interno que al amparo del artículo 4 *m)* y *n)* ROFDM pueda dictar el Defensor del Menor para esta institución.
- j) Las Instrucciones de la Secretaría General del Defensor del Menor que curse con carácter interno en la materia.

Este régimen jurídico-económico propio que acabamos de exponer presenta, a nuestro modo de ver, tres características principales:

- Frente a lo que inicialmente pueda pensarse a la vista de lo reseñado, la primera característica del régimen jurídico-económico de la Asamblea es la *parquedad*. La escasez normativa es paliada gracias al principio de supletoriedad que, con base en las competencias y con las modificaciones organizativas y procedimentales propias, permite la aplicación efectiva de la ley autonómica de la Comunidad (así sucede, por ejemplo, en materia presupuestaria, o en materia de tasas y precios públicos, o tangencialmente al margen de nuestro objeto de estudio en materia de la Función Pública), sólo en defecto de la anterior se estará a lo dispuesto por la ley estatal. Sin embargo, hemos de cuestionarnos un problema que por esta característica que indicamos se plantea habitualmente en la práctica diaria de la gestión administrativa. ¿Cabe aplicar directamente con base en el principio de supletoriedad decretos, órdenes o resoluciones del Ejecutivo autonómico o estatal en el ámbito legislativo? No cabe duda de que desde el punto de vista de la gestión, las notables lagunas existentes se salvan de forma rápida y práctica con la automática trasposición de estas disposiciones reglamentarias ejecutivas adaptadas a las peculiaridades domésticas; sin embargo, desde un punto de vista teórico y profesando rendida veneración por el principio de autonomía de las Cámaras, ciertamente no sería ortodoxo el acogimiento de aquéllas salvo cuando se tratase de disposiciones reglamentarias estatales con naturaleza o carácter de básicas —como más adelante veremos—, o cuando lo determinase la propia Cámara de forma voluntaria y explícita mediante ley (como hace, por ejemplo, en materia patrimonial el artículo 44 RRIAM), o mediante acuerdo de la Mesa *ad hoc*, en virtud de la competencia que ésta ostenta (*ex* artículos 49.1 *f)* RAM; y 37.1, 39.2 *b)* y 53.2 RRIAM) para adoptar cuantas medidas requieran el gobierno y régimen interno de la Asamblea.

Por consiguiente dentro de este orden de cosas, en el ámbito presupuestario, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de su autonomía administrativa, la Asamblea se someterá al régimen presupuestario previsto por la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (*vid.* el artículo 89 RAM y la Disposición Adicional Primera LHCM), pero no a su normativa de desarrollo; y, con la salvedad de los preceptos básicos, en defecto de aquélla —según lo dispuesto por el artículo 1.2 y la Disposición Adicional Primera de la propia LHCM— se regirá por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

De igual manera, en materia de contabilidad pública la Asamblea habrá de acomodarse, con adaptación a sus peculiaridades administrativas, por mandato del artículo 89 RAM y de la Disposición Adicional Primera y los artículos 113 y siguientes LHCM, a la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, pero no así al Plan de Contabilidad de la Comunidad de Madrid, aprobado mediante la Orden 2277/96 del Consejero de Hacienda, de 9 de octubre —basado en el Nuevo Plan General de Contabilidad, aprobado mediante el Real Decreto 1643/1990, de 20 de diciembre—, que incorpora a la Comunidad de Madrid a los cauces uniformes u homogéneos impulsados, como es de sobra conocido, desde finales de 1991 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera con el fin de normalizar la

información preceptiva que han de rendir las personas jurídico-públicas para elaborar la Cuenta General del Estado.

En materia de subvenciones regirán la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid —LSCM— y la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (artículo 75 LHCM). Tiene carácter supletorio de las anteriores el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria —TRLGP—.

En materia patrimonial, el régimen jurídico de los bienes patrimoniales y de dominio público de la Asamblea de Madrid se regulará por la Ley 7/1986, de 23 de julio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid y *disposiciones que la desarrollen o complementen* (ex artículo 44 RRIAM), y en caso de eventuales carencias por la normativa estatal.

Finalmente, para cada ámbito aludido en defecto de todas estas normas supletorias o en todo lo que no esté regulado por ellas, habrán de advertirse las demás normas de Derecho Administrativo autonómico y estatal, y en ausencia de todas las anteriores las normas del Derecho Privado civil y mercantil.

Pensemos, finalmente, en la repercusión de cuanto señalamos para el Defensor del Menor en el que rige, conforme a los artículos 24, 26.1 y 28.1 ROFDM, la normativa de la Asamblea, entrando en juego para el caso de carencias legales un complejo sistema de remisiones, grados y regímenes supletorios que puede convertir en ardua la labor de búsqueda del Derecho aplicable al caso.

- La segunda característica básica del régimen jurídico-económico de la Asamblea es que se trata de una regulación *obsoleta* que desde el año 1988 no ha sufrido más que reformas puntuales. Por una parte, la aprobación del vigente Reglamento en 1997 introdujo modificaciones aisladas; por otra, al Reglamento de Régimen Interior se han incorporado cambios solamente en la distribución de competencias y funciones mediante Acuerdo de la Mesa de 26 de junio de 1997, que modela la nueva estructura orgánica de la Cámara. Esta obsolescencia ha provocado que en numerosos casos resulten de imposible cumplimiento ciertos preceptos (así, por ejemplo, en materia del procedimiento de autorización de gastos), o que existan contradicciones entre disposiciones (por ejemplo en relación con las transferencias que ha de librar preceptivamente la Comunidad en favor de la Asamblea o en el ámbito de las funciones y competencias orgánicas), o que, como en el ejemplo anterior de los libramientos, se mantengan en el texto derogaciones introducidas por otras disposiciones de rango superior, o que se altere el régimen de supletoriedad frente a lo dispuesto por otras normas jerárquicamente superiores, o incluso que subsistan o emerjan notables lagunas normativas y problemas subsiguientes que dificultan y hacen, si cabe, más ingrata la ya de por sí árida labor diaria de gestión.
- La tercera nota propia del régimen jurídico de la Asamblea es que es *materialmente limitado*, debiendo acatar la Constitución, las leyes orgánicas, el Estatuto de Autonomía, y en determinadas materias la legislación básica del Estado (así, *ad exemplum*, en materia contractual la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas y su correspondiente normativa de desarrollo; o, para el caso de las indemnizaciones por comisión de servicios en favor de los funcionarios públicos, la normativa de desarrollo del artículo 23 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, constituida por el Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo, sobre indemnizaciones por razón del servicio y las disposiciones que lo desarrollan: Orden de 8 de noviembre de 1994, sobre justificación y anticipos de indemnizaciones por razón del servicio; Orden de 31 de julio de 1995, sobre gastos de viaje

y utilización de vehículos particulares; y, Resolución conjunta de las Subsecretarías de Economía y Hacienda de 16 de julio de 1998, por la que se dispone la publicación de la revisión del importe de las indemnizaciones por razón del servicio en países extranjeros).

III. EL RÉGIMEN PRESUPUESTARIO DE LA ASAMBLEA

1. El régimen presupuestario de la Asamblea y sus principios.

La Asamblea de Madrid, al igual que el resto de las Administraciones Públicas, somete su actividad económica y financiera a un régimen presupuestario específico. Como ya apuntamos más atrás, sin perjuicio de las peculiaridades derivadas de su autonomía administrativa, para la Cámara rige la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid (artículo 89 RAM) y su normativa de desarrollo; en su defecto, ajustará su actuación —*ex* artículo 1.2 LHCM— por el Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el TRLGP, y las demás normas públicas y privadas.

Los artículos 47.1 inciso final y 54.2 TRLGP, y en idénticos términos el artículo 23.1 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas —*ad inum* LOFCA—, reafirman que los presupuestos de las Comunidades Autónomas serán elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos Generales del Estado. La agregación de las cifras requiere e impulsa la uniformidad de los regímenes presupuestarios haciendo válidos para todos los sujetos públicos los principios presupuestarios de carácter político, económico y contable, a todos los cuales, como reglas básicas, se somete la Asamblea de Madrid:

1. Así resultan directamente aplicables los siguientes principios presupuestarios de carácter político:
 - a) El *principio de unidad*: El RAM en su artículo 90.1 y el artículo 44.1 LHCM acogen este principio del presupuesto único al reconocer que el Presupuesto es la expresión conjunta de ingresos y gastos. Constituye uno de los fundamentos de la incorporación del Anteproyecto presupuestario de la Asamblea al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad.
 - b) El *principio de universalidad*: Según el cual el Presupuesto debe integrar la totalidad de los gastos e ingresos sin que quepan presupuestos especiales, complementarios o extraordinarios. Este principio está reconocido expresamente por los artículos 90.1 RAM y 44.1 LHCM, antes mencionados, así como por el artículo 21.1 LOFCA.
 - c) El *principio de competencia*: La Asamblea es la única que tiene competencia para elaborar y aprobar su propio Presupuesto. Como si no quisiese el RAM que quedasen dudas sobre esta cuestión reitera este principio en diversos preceptos; así, en el artículo 49.1 f) guión cuarto inciso primero, al señalar las funciones de la Mesa de la Asamblea, le atribuye «La elaboración y aprobación del proyecto de Presupuesto de la Asamblea»; en parecidos términos, refiriéndose a su ámbito material debe tenerse en cuenta el artículo 5.2 h) EPAM; por su parte, el artículo 90.2 asiente: «*El proyecto de Presupuesto de la Asamblea para cada ejercicio económico será elaborado por la Mesa y se integrará como Sección independiente, en el correspondiente proyecto de ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid*». Y, en igual sentido, ratifica el artículo 49.1 RRIAM: «*La Mesa de la Asamblea elaborará el Proyecto de Presupuesto de la misma para su remisión al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, a efectos de su inclusión en el Proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad*». Por ello, deben ser plenamente conscientes los poderes Legislativo y Ejecutivo de que cualquier cesión o inje-

rencia que altere o quiebre este principio pone en serio peligro la autonomía parlamentaria.

Finalmente, para el Defensor del Menor debe advertirse que el artículo 4 k) ROFDM, deposita en la Mesa de la Asamblea la competencia para aprobar el Proyecto de Presupuesto del Defensor.

- d) El *principio de especialidad*: Los créditos presupuestarios quedan afectados al destino o finalidad especificados en el presupuesto (*especialidad cualitativa*); por la cuantía máxima que éste menciona sin perjuicio de la desagregación a que se refiere el artículo 54.2 LHCM y su concreción en la ley de presupuestos anual (*especialidad cuantitativa*); y únicamente por el correspondiente ejercicio presupuestario (*especialidad temporal*).

El RRIAM refrenda la primera versión del principio (*especialidad cualitativa*) al especificar que «Los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados».

La segunda vertiente de la especialidad (*cuantitativa*), por el contrario, hay que buscarla dentro del ordenamiento parlamentario en el artículo 90.1 RAM al definir el Presupuesto como «[...] expresión conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, se pueden reconocer[...]». Es tal su relevancia a la hora de garantizar el control, la contención del gasto público y la esencia del propio instituto presupuestario, que el ordenamiento ha remarcado los efectos dimanantes del incumplimiento de esta vertiente del principio de especialidad comprometiendo gastos por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en el estado de gastos en el nivel de vinculación jurídica preestablecido por la ley presupuestaria anual. Pese a que la regulación interna omite los efectos de este tipo de actuaciones, la LHCM concreta en primer término, que los actos administrativos y las disposiciones administrativas que infrinjan esta prescripción son nulos de pleno derecho, no pudiendo salvarse esta consecuencia con una eventual y ulterior convalidación del defecto por la Mesa de la Asamblea como superior órgano contratante; y en segundo lugar, cumplido el presupuesto de hecho pueden derivarse responsabilidades contra las autoridades y personal de la Asamblea o del Defensor que adopten resoluciones o desarrollen actos que infrinjan este principio (*vid.* los artículos 130.1 c), 130.2, 131, y 132 a 134 LHCM).

La última (*especialidad temporal*) se refleja en el artículo 45 LHCM: «Al ejercicio presupuestario se imputarán: a) los derechos reconocidos durante el mismo cualquiera que sea el período del que se deriven; b) las obligaciones reconocidas hasta el fin del mes de diciembre del correspondiente ejercicio, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general, realizadas dentro del mismo y con cargo a los respectivos créditos». El Presupuesto de la Asamblea de cada ejercicio se liquida, en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones, el treinta y uno de diciembre del año natural correspondiente (artículo 94.1 párrafo primero RAM). La consecuencia fundamental de la Liquidación es que los créditos para gastos que en el último día de ejercicio corriente no se hayan afectado a obligaciones reconocidas se anulan de pleno derecho. No tienen sentido para la Asamblea, dada su naturaleza, los artículos 56 y 67 LHCM, que serían válidos, sin embargo, para el Defensor en los casos: de créditos extraordinarios o suplementos de crédito, de transferencias aprobadas en el último mes y no utilizadas por causas justificadas, de créditos que amparen compromisos de gastos contraídos y no realizados por causas justificadas, de créditos para operaciones de capital, de créditos autorizados en función de la efectiva recaudación, y de aportaciones, enajenaciones de bienes, prestaciones de servicios y activos financieros.

Por otro lado, resulta tolerable para el ámbito parlamentario la extensión de gastos a anualidades futuras en los supuestos del artículo 55.2 de la LHCM y, aunque tampoco son todos importables por la misma razón, entendemos que son válidos cuando se trate de: inversiones y transferencias de capital; contratos de suministro, consultoría y asistencia, de servicios y trabajos específicos y no habituales que no puedan estipularse o que resulten anti-económicos por el plazo de un año, arrendamientos de bienes inmuebles a realizar por la Asamblea, contratación de personal laboral eventual por un tiempo mínimo que exceda del ejercicio presupuestario; subvenciones y ayudas concedidas en el ejercicio y cuyo pago se difiera a otro u otros ejercicios futuros, y convenios con otros sujetos públicos o privados para la gestión y financiación.

Por último, la excepción más relevante del principio presupuestario de especialidad temporal es la incorporación de los remanentes de crédito del ejercicio anterior correspondientes a los dos Programas, 010 y 011, al nuevo Presupuesto sin que, por mandato de los artículos 49.1 f) guión cuarto y 94.2 RAM; y 24.5 ROFDM, sea precisa su devolución a la Consejería de Hacienda. En el caso del Defensor el remanente presupuestario queda a disposición de la Tesorería de la Asamblea.

- e) El *principio de publicidad*: El Presupuesto no es una especie de *arcana imperii* que debe permanecer oculto y secreto. La transparencia debe acompañar a todas las fases integrantes del ciclo presupuestario desde los debates y discusiones hasta la contabilidad en los libros. Este principio resulta de especial relevancia por cuanto el Presupuesto se nutre de ingresos públicos.
 - f) El *principio de temporalidad o anualidad*: La temporalidad del Presupuesto de la Asamblea se apunta vagamente y en sentido muy genérico en ciertas alusiones que hacen diversos preceptos: «correspondiente ejercicio económico» (artículo 90.1 último inciso RAM); «de cada ejercicio» (artículo 94 RAM), sin especificar cuál sea su extensión. Mucho más descriptivo y concluyente resulta el artículo 45 LCHM: «El ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural», e igualmente expeditivo es el 21.2 LOFCA por el que si los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas no fueran aprobados antes del primer día del ejercicio económico correspondiente, queda automáticamente prorrogada la vigencia de los anteriores.
2. Por el contrario, no son aplicables al ámbito parlamentario todos los principios presupuestarios de carácter económico por imposibilitar la naturaleza propia de la Asamblea su posible traslación, éste es el caso de los principios de neutralidad en la imposición o de la emisión de deuda pública excepto para la financiación de inversiones auto-liquidables. Pero son plenamente válidos los siguientes:
 - a) El *principio de gasto público mínimo*.
 - b) El *principio de nivelación presupuestaria o equilibrio anual*: según este principio no puede existir ni déficit ni superávit presupuestario inicial, de modo que los gastos corrientes y de capital han de financiarse con los ingresos reconocidos para el ejercicio por la Asamblea que libra la Comunidad; sólo correspondería a la Asamblea la financiación de los gastos financieros con sus propios ingresos. No está reconocido por la normativa parlamentaria y es el artículo 44.3 de la LHCM el que se encarga de acogerlo con absoluta claridad: «*Todos y cada uno de los Presupuestos integrantes de los Generales de la Comunidad deberán presentarse y aprobarse equilibrados*».
 3. Por último, en cuanto a los principios presupuestarios de carácter contable, sin perjuicio de aparcar el examen de los principios de la contabilidad pública para más adelante, son directamente aplicables:
 - a) El *principio de unidad*: No es más que la versión contable del principio de unidad presupuestaria de carácter político.

- b) El *principio de especialidad o especificación*: Es la vertiente contable del principio político de especialidad cualitativa. Prohíbe las transferencias entre créditos de partidas presupuestarias salvo en los casos en los que sea posible y estén debidamente autorizadas por el órgano competente. La aprobación de las transferencias dentro del Presupuesto de la Asamblea y del Defensor, y de ambos entre sí, corresponde a la Mesa de la Asamblea (*ex* artículos 49.1 *f*) guión cuarto, 90.3 RAM; 49.6 RRIAM; y 25.2 ROFDM), con las limitaciones que determina la LHCM y anualmente impone el articulado de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad como nivel vinculación jurídica de artículos, conceptos o subconceptos presupuestarios.
- c) El *principio de anualidad o ejercicio cerrado*: Según el cual únicamente pueden imputarse al ejercicio corriente los ingresos y gastos que se produzcan a lo largo del mismo. Está ligado al principio de especialidad en su vertiente temporal.
- d) El *principio de unidad de caja*: Los ingresos y gastos deben contabilizarse en una caja única. La Asamblea, sin perjuicio del principio de unidad de caja, contará con tesorería propia (artículo 92 párrafo primero RAM). En el caso del Defensor del Menor la cuestión se hace algo más compleja; *de lege data* (artículo 24.3 ROFDM) solamente para el Capítulo 1 del Programa 011, tiene la consideración de Tesorería del Defensor del Menor la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras de la que depende la Sección de Contabilidad y Caja; ahora bien, consideramos que *de iure constituyendo* también es válido lo señalado para el Capítulo 8. En el caso de los Capítulos 2 y 6 del Programa 011, la labor de Tesorería corresponde a la Secretaría General del Defensor y se ejerce por la Jefatura de Servicio Económico y Administrativo.
- e) El *principio de presupuesto bruto*: Es la expresión presupuestaria de los principios contables de la universalidad y de la no compensación entre ingresos y gastos, debiendo todos los ingresos y los gastos quedar reflejados contablemente. No se hace eco de este principio la normativa de la Asamblea, pero en su defecto asume el artículo 53.1 LHCM: «*Los derechos y obligaciones reconocidos se aplicarán a los presupuestos por su importe íntegro, quedando prohibido atender obligaciones mediante minoración de los derechos a liquidar o ya ingresados, salvo que se autorice por la Ley de modo expreso*». Por su parte, el apartado 3 señala que por importe íntegro se entiende el resultante después de aplicar las exenciones y bonificaciones que sean procedentes y que serán objeto de contabilización independiente; y, el propio artículo en su punto 2, fija como excepción el caso de las devoluciones de ingresos que se declaren indebidos por el tribunal o la autoridad competente.
- f) Y, por último, el *principio de no afectación*: implica que los ingresos derivados de la actividad de la Asamblea se destinan al cumplimiento de las obligaciones de la correspondiente Sección presupuestaria (artículo 92 párrafo segundo RAM).

2. El Presupuesto de la Asamblea: concepto y contenido

El artículo 90.1 RAM, tomando como base la redacción de los artículos 44.1 LHCM y 48 TRLGP, cristaliza la definición legal del Presupuesto de la Asamblea disponiendo que éste constituye la expresión cifrada, conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, se pueden reconocer y de los derechos que se prevea liquidar por la Cámara durante el correspondiente ejercicio económico.

El Proyecto del Presupuesto de la Asamblea se integra en el Proyecto de los Presupuestos Generales de la Comunidad, tras ser aprobado por la Mesa de la Asamblea, como una Sección independiente: la 01, «Asamblea». Esta Sección, desde la promulgación de la Ley de la Asam-

blea 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid se escinde, a su vez, en dos Programas: el 010, «Actividad Legislativa» y el 011, «Defensa del Menor», sin que la reciente creación de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid haya afectado a este contenido a pesar de que el órgano fiscalizador depende de la Asamblea de Madrid (artículo 1 de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid —en adelante LCCCM—). En materia presupuestaria se han entregado a la Cámara las competencias necesarias para elaborar y aprobar anualmente el proyecto de su presupuesto que se integrará en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, constituyendo una sección específica y diferenciada, para su tramitación y, en su caso, aprobación por la Asamblea (artículo 3.3 de la LCCCM).

Por primera vez la Asamblea en el ejercicio corriente ha incorporado al Programa 010 un Presupuesto de Ingresos al hasta ahora único Presupuesto de Gastos, lo que obligaba a atribuir a los ingresos la consideración de extra-presupuestarios. En la actualidad, por tanto, la Asamblea es fiel al contenido global cristalizado por los artículos 90.1 RAM y 44.1 a) y 46 a) y b) de la LHCM, quedando integrado su Presupuesto por:

- a) El Presupuesto de Gastos que determina, con la debida especificación de los créditos, las obligaciones que como máximo puede reconocer la Asamblea durante el correspondiente ejercicio.
- b) El Presupuesto de Ingresos que contiene los derechos que conforme a las estimaciones para la cobertura financiera se prevean reconocer y recaudar durante el correspondiente ejercicio.

Por su parte el Programa 011, «Defensa del Menor», pese a lo reseñado por el artículo 24.2 ROFDM, sigue contando únicamente con un Presupuesto de Gastos.

3. La estructura del Presupuesto

El artículo 21.3 LOFCA determina que los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas deben ser elaborados con criterios homogéneos de forma que sea posible su consolidación con los Presupuestos del Estado, la LHCM en su artículo 47 recoge este mismo mandato para *Instituciones*¹², Administración de la Comunidad, Organismos Autónomos, Empresas y demás Entes Públicos integrantes del sector público de la Comunidad.

Corresponde a la Secretaría General de la Cámara, a propuesta de la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras, la elaboración de la estructura de los Presupuestos de la Asamblea teniendo en cuenta la organización de la Institución, la homogeneidad presupuestaria, la naturaleza económica de los ingresos y de los gastos, y las finalidades y objetivos que con ellos se pretendan conseguir.

Para el Defensor del Menor la situación varía; la gestión de su Presupuesto, incluido como Programa 011 en la Sección 01, Asamblea, es doble: por un lado, corresponde a los servicios de la Asamblea la gestión del Capítulo 1, «Gastos de Personal», en tanto que los Capítulos 2, «Gastos Corrientes», y 6, «Inversiones Reales», se gestionan directamente por los servicios del Defensor del Menor (Secretaría General a propuesta del Jefe del Servicio Económico y Administrativo). Esta escisión provoca que la elaboración y las propuestas de eventuales modificaciones del Capítulo 1 correspondan a los Servicios de la Asamblea y las de los Capítulos 2 y 6 al Defensor. La Mesa de la Asamblea en su reunión de 13 de mayo del presente año aprobó, mediante la correspondiente modificación presupuestaria (2/99-011) la creación del Capítulo 8, «Activos financieros», dentro del Programa 011, correspondiendo, a

¹² Téngase en cuenta el concepto legal de *instituciones* que hace el artículo 8 EAM, transcrito al analizar el principio de autonomía financiera en el Estatuto.

nuestro juicio *de lege ferenda* su gestión a los servicios de la Asamblea. En todo caso, corresponde a la Mesa de la Asamblea la aprobación del Proyecto de Presupuesto que engloba ambos programas con los Presupuestos de la Asamblea y del Defensor del Menor, e igualmente comparten el ejercicio de la función fiscalizadora llevada a cabo por la Intervención de la Asamblea (*cf.* los artículos 31 y siguientes RRIAM y 26.2 ROFDM), unidad con nivel de Dirección, dependiente funcional y orgánicamente de la Secretaría General de la Asamblea (artículo 6.1.6 RRIAM).

3.1. El Presupuesto de Gastos

El estado de gastos se estructura conforme a las típicas clasificaciones que toma del TRLGP para la Comunidad el artículo 47.1 LHCM:

- a) Clasificación orgánica, que agrupa los créditos para gastos en la Sección 01, «Asamblea».
- b) Clasificación funcional, que agrupa los créditos para gastos según la naturaleza de las actividades a realizar «Alta Dirección de la Comunidad» y «Acción Social».
- c) Clasificación económica, que agrupa los créditos con arreglo a la estructura contable que se determina por la naturaleza de los propios gastos. La estructura económica por la que la Asamblea determina su Presupuesto es la clasificación aprobada por la Consejería de Hacienda; ello no obsta a que la Asamblea pueda crear Partidas, así para el ejercicio corriente la Asamblea introdujo en su Anteproyecto dos partidas 17000 «Retribuciones Básicas Diputados» y 17010 «Otras remuneraciones Diputados», que no figuraban en la Clasificación Económica de la Comunidad. Esta dinámica facilita de forma importante la propia gestión presupuestaria.
- d) Clasificación por programas, conforme a los objetivos pretendidos: Programa 010 «Actividad Legislativa» y 011 «Defensa del Menor».

Combinando estas clasificaciones la vigente estructura presupuestaria de los gastos en la Asamblea podría sintetizarse del modo siguiente:

SECCIÓN 01: ASAMBLEA

I. Programa 010: Actividad Legislativa.

1.º Presupuesto de Gastos:

A) Gastos corrientes:

Capítulo 1. *Gastos de personal*: A él se imputan las retribuciones o indemnizaciones que ha de abonar la Asamblea a su personal dependiente, las cotizaciones y otros regímenes de previsión social, las prestaciones sociales y otros gastos de carácter social deriven de acuerdos celebrados entre la Asamblea y los representantes de los trabajadores.

Capítulo 2. *Gastos corrientes en bienes y servicios*: Al que se aplican los gastos que sean necesarios para la Asamblea, siempre y cuando no supongan ni incremento de capital ni de patrimonio o sean fungibles, su duración sea inferior al ejercicio presupuestario, no deban incluirse en el Inventario o sean gastos reiterativos tanto de índole material como inmaterial.

Capítulo 3. *Gastos financieros*: Sobre intereses que deba abonar la Asamblea, diferencias de cambio por fluctuaciones de monedas extranjeras, u otros gastos financieros.

Capítulo 4. *Transferencias corrientes*: A este Capítulo se imputan los pagos sin contrapartida que correspondan a la Asamblea en favor de terceros siempre que financien operaciones corrientes.

B) Gastos de capital:

Capítulo 6: *Inversiones reales*: Comprende los gastos derivados de la creación o adquisición de bienes de capital que sean inventariables, necesarios para el funcionamiento de los servicios y unidades y los de naturaleza inmaterial de carácter amortizable.

C) *Gastos financieros:*

Capítulo 8. *Activos financieros:* Se imputan a este Capítulo los gastos relativos a los préstamos y anticipos que realiza la Asamblea en favor de su personal.

Capítulo 9: *Pasivos financieros:* Se aplican a este Capítulo las devoluciones de garantías y fianzas constituidas por terceros que lleve a cabo la Asamblea.

I. *Programa 011: Defensa del Menor.*

1.º Presupuesto de gastos:

A) *Gastos Corrientes:*

Capítulo 1. Gastos de personal.

Capítulo 2. Gastos corrientes.

B) *Gastos de capital:*

Capítulo 6. Inversiones reales.

C) *Gastos financieros:*

Capítulo 8 Incorporado a la estructura presupuestaria por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de 13 de mayo del presente año.

3.2. *El Presupuesto de Ingresos*

El Presupuesto de Ingresos tiene carácter estimativo, en función del cálculo de ingresos previsto. Los ingresos de la Asamblea están fundamentalmente constituidos por:

- a) *Las asignaciones presupuestarias* del Presupuesto de Gastos de la Asamblea (Sección 01 de los Presupuestos Generales de la Asamblea, Programas 010 y 011) que se hacen efectivas mediante los pertinentes libramientos. El Presupuesto de la Asamblea se nutre fundamentalmente de estas transferencias cursadas por la Comunidad por orden de la Consejería de Presidencia y ejecutadas por la Tesorería de la Comunidad dependiente de la Consejería de Hacienda. Las dotaciones del Presupuesto de la Asamblea deben librarse en firme, a nombre de la Asamblea y semestralmente de forma que el primer libramiento se realiza en la primera semana de enero y el segundo la primera semana de julio. Esta nueva regulación reglamentaria del artículo 91 deroga lo hasta ahora dispuesto por el artículo 49.2 RRIAM, que establecía que los libramientos debían hacerse trimestralmente en los meses de enero, abril, julio y octubre. Empero, derogado o no, lo cierto es que tan ineficaz es el uno como el otro, puesto que la práctica es otra muy distinta: los libramientos suelen hacerse de forma ordinaria a finales de cada mes (sin que ello signifique la partición de la cifra global de los gastos corrientes y de capital en doce libramientos), y extraordinariamente en el caso de que la Asamblea precise de liquidez para hacer frente a importantes pagos la remesa, por la cuantía requerida, se transfiere por la Comunidad a instancia o impulso de la propia Asamblea¹³. En todo caso, las dotaciones libradas nunca están sujetas a justificación.

¹³ Frente a este sistema implantado en la práctica, entendemos que debería requerirse la ejecución, por ser más conveniente para los intereses de la propia Cámara, del sistema ordenado por el Pleno en el artículo 92 RAM, esto es, libramientos semestrales; de esta manera, los ingresos de la Asamblea se elevarían con el abono de intereses bancarios. La cuestión no es baladí puesto que como vimos corresponde a la Asamblea la financiación de los Activos financieros del Presupuesto de Gastos, Capítulo 8), cuya dotación global va creciendo progresivamente por causa del incremento de personal y de la nueva reglamentación de Prestaciones Sociales actualmente vigente.

En el caso del Defensor del Menor el artículo 24.2 ROFDM reconoce que la dotación presupuestaria de todos los Capítulos, salvo el 1 —creemos que, como hemos reiterado, debería incluirse *de lege ferenda* el 8—, se librarán en firme en las mismas condiciones en que se produzcan los libramientos en favor de la Asamblea de Madrid. Los libramientos en este caso los envía la Asamblea, no sin algún problema, mediante dos pagos: el primero en enero y el segundo en julio.

- b) Los recursos propios: *remanentes de ejercicios cerrados* de los Programas 010 y 011.
- c) Los *rendimientos de sus propios tributos*: por el abono de precios públicos (así los que correspondan por venta de publicaciones de la Asamblea o por suscripción a ellas, o por reproducción de ejemplares agotados), o, en su caso, por abono de tasas (por ejemplo cabrían los ingresos por reproducción de documentos que hubieren ingresado o no en el archivo de la Asamblea o la tasa por emisión de certificados, tasas por acceso a ficheros de datos personales de la Asamblea).
- d) Los *ingresos por venta de bienes* que sean de titularidad de la Asamblea.
- e) Los *intereses de cuentas bancarias* cuya titularidad corresponda a la Asamblea o al Defensor del Menor en la Comunidad.
- f) Los *reintegros de préstamos o anticipos* en favor del personal de la Asamblea que presten sus servicios tanto en la Asamblea como en el Defensor del Menor.
- g) Los *ingresos por constitución de depósitos o garantías*.
- h) Los eventuales *reintegros por pagos indebidos*.
- i) *Otros de Derecho Privado* que pudieren corresponderle y que, en todo caso, deberían hacerse efectivos conforme a lo que estipulen las normas de Derecho Privado.

Todos estos derechos económicos y cuantos otros puedan reconocerse en favor de la Asamblea no son susceptibles de enajenación, gravamen, transacciones ni arrendamiento. La prescripción de los derechos se aplica de oficio transcurridos cinco años, salvo que pudiese disponerse otra cosa por las leyes especiales de cada recurso, y se interrumpe conforme al régimen general dispuesto por la Ley General Tributaria (*ex* artículos 27.1, 35.1 y 36 LHCM).

La estructura presupuestaria de los ingresos se sistematiza del modo siguiente:

SECCIÓN 01 ASAMBLEA

I. Programa 010 Actividad legislativa.

2.º Presupuesto de Ingresos

A) Ingresos corrientes:

Capítulo 3. *Tasas, precios públicos y otros ingresos*: Comprende los ingresos derivados de la prestación de servicios que sean solicitud de los administrados y que no puedan realizarse por el sector privado, así como las contraprestaciones en dinero obtenidas por la utilización del dominio público, la prestación de servicios o entregas de bienes complementarias a las realizadas por otros servicios públicos y la prestación de servicios o realización de actividades efectuadas en régimen de Derecho Público si los servicios no deben preceptivamente solicitarse o recibirse por parte de los administrados, o si son susceptibles de ser prestados o realizados por el sector privado. La Asamblea prevé ingresos por derechos de examen, cursos, venta de bienes que no tengan la consideración o naturaleza de capitales, suscripciones y venta de ejemplares del BOAM, reintegros por operaciones corrientes del ejercicios cerrados y del ejercicio abierto, reintegros de pagos indebidos que deben dar lugar a una reposición automática de crédito en la aplicación presupuestaria correspondiente según se determine reglamentariamente (artículo 66 LHCM) y otros ingresos (por ejemplo, los derivados de la depuración de cuentas extra-presupuestarias o de devoluciones de primas de seguros).

Capítulo 4. *Transferencias corrientes*: Corresponde aplicar al presente Capítulo los recursos que debe recibir la Asamblea de la Comunidad con cargo al Programa 300 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad, destinados a financiar operaciones corrientes y por devoluciones de remesas realizadas por la Asamblea a favor, por ejemplo, del Defensor del Menor.

Capítulo 5 *Ingresos patrimoniales*: Comprende los ingresos correspondientes a intereses de depósitos y cuentas bancarias.

B) Ingresos de capital:

Capítulo 6. *Enajenación de inversiones reales*: Recoge los ingresos derivados de eventuales enajenaciones de bienes de capital de la Asamblea.

Capítulo 7 *Transferencias de capital*: Corresponde aplicar al presente Capítulo los recursos que debe recibir la Asamblea de la Comunidad con cargo al Programa 300 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad destinados a financiar operaciones de capital.

C) Ingresos financieros:

Capítulo 8 *Activos financieros*: Incorpora los ingresos procedentes de reintegros de préstamos concedidos y de depósitos y fianzas constituidas.

Capítulo 9 *Pasivos financieros*: Se aplican a este Capítulo los ingresos obtenidos por constitución de depósitos y fianzas.

4. El ciclo presupuestario

4.1. El procedimiento de aprobación

La aprobación de Presupuesto de la Asamblea se desarrolla en cuatro fases: *a)* elaboración del Anteproyecto, *b)* su aprobación como Proyecto; *c)* la tramitación; y *d)* la aprobación de la Ley de Presupuestos de la Comunidad.

A) La fase de elaboración: el Anteproyecto del Presupuesto de la Asamblea

Corresponde al Servicio de Asuntos Económicos dependiente de la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras, conforme a lo dispuesto por el artículo 24.1 *c)* RRIAM, la preparación del Anteproyecto de Presupuesto de la Asamblea remitiéndolo al Secretario General; por su parte, en el Defensor del Menor esta competencia está asignada al Secretario General (*ex* artículo 14.1 *c)* ROFDM) debiendo elevar el Anteproyecto al Defensor del Menor (artículo 4 *k)* ROFDM). No existe en el ordenamiento interno de la Asamblea un calendario que especifique las fases o los plazos a los que deba ajustarse la elaboración del Anteproyecto del Presupuesto, laguna que debería ser solventada por un Acuerdo de la Mesa de la Asamblea (artículo 49.1 *f)* RAM), aunque si sólo afectase a la primera fase del Anteproyecto entendemos que bastaría con una Instrucción de la Secretaría General (artículo 15 *i)* RRIAM). La inexistencia de regulación sobre el procedimiento de confección del Anteproyecto y su presentación a la Mesa otorga a la fecha de presentación del Proyecto de Presupuestos Generales de la Comunidad a la Asamblea una especialísima relevancia como referencia límite, condicionando toda la elaboración presupuestaria. El Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad y su documentación anexa han de remitirse a la Asamblea según dispone la nueva redacción dada al artículo 61.1 EAM por la Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, con una antelación mínima de dos meses a la fecha del inicio del correspondiente ejercicio, de forma que el Proyecto debería trasladarse antes del día 1 de noviembre de cada año para su examen, enmienda y aprobación (artículo 50 LCHM). Ya señalamos que el RAM especifica que el Proyecto de la Asamblea, ya aprobado por la Mesa, debe incluirse en el Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad, con lo cual ha de enviarse al Gobierno de la Comu-

nidad con el suficiente margen de tiempo para que la documentación pueda integrarse y publicarse con la que *a posteriori* se entrega a la Cámara. Todo lo anterior provoca que en la práctica se genere por la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras un primer borrador del Anteproyecto en el mes de julio que es remitido a la Secretaría General para su estudio y consideración. En la actualidad, la indefinición en la materia para la Asamblea es grande y aún mayor para el Defensor del Menor, siendo necesario corregir esta importante carencia elaborando un calendario para la confección del Proyecto del Presupuesto de la Asamblea (Sección 01). El procedimiento que seguidamente exponemos no es sino una propuesta que consideramos ordenaría los plazos conforme a la organización y peculiaridades funcionales de la propia Asamblea y del Defensor:

Primero.— Antes del día 30 de junio el Gabinete de la Presidencia, la Secretaría General y sus Direcciones, así como el Defensor del Menor deberían remitir sus previsiones de gastos e ingresos con documentación, en su caso, y justificación detallada a la propia Secretaría General de la Cámara.

Segundo.— Durante los meses de agosto y septiembre debería ir elaborándose por el Servicio de Asuntos Económicos la propuesta de Anteproyecto de la Asamblea con la antedicha documentación.

Tercero.— El Defensor del Menor debería remitir su Anteproyecto de Presupuesto a la Asamblea, con excepción de los Capítulos 1 y 8, antes del día 20 de septiembre.

Cuarto.— Con base en la documentación obtenida se elevaría por la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras a la Secretaría General la Propuesta de Anteproyecto —debidamente justificada y con la Memoria correspondiente— en la que se contendrían tanto los datos de la Asamblea como los correspondientes al Defensor del Menor.

Quinto.— Con el Informe de la Intervención, la Secretaría General debería presentar antes del 1 de octubre a la Mesa de la Asamblea el Anteproyecto del Presupuesto de la Asamblea.

B) La fase de aprobación: el Proyecto del Presupuesto de la Asamblea

El órgano competente para transformar el Anteproyecto en Proyecto mediante su aprobación es la Mesa de la Asamblea (*vid.* los artículos 49.1 f) guión cuarto y 90.2 RAM), 49.1 RRIAM). Una vez aprobado por la Mesa será publicado en el BOAM (para la Asamblea considérense los artículos 87 RAM; 37.1 y 38.2 RRIAM; para el Defensor del Menor debe tenerse en cuenta el artículo 24 ROFDM y artículos 37.1 y 38.2 RRIAM).

Completando la propuesta de calendario del procedimiento de aprobación que efectuábamos en el punto anterior, consideramos que *la Mesa de la Asamblea debería aprobar los Anteproyectos de los Programas 010 y 011 entre los días 1 a 10 de octubre, remitiéndose, en todo caso, antes del día 15 de octubre, al Gobierno el Proyecto del Presupuesto de la Asamblea.*

A nuestro juicio no cabría, por ser contraria a ciertos principios presupuestarios y por la imposición del artículo 21.3 LOFCA trasladada al inciso final del artículo 47.1 LHCM, la posibilidad de remitir al Gobierno para su inclusión en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad únicamente los créditos globales sin los correspondientes detalles por capítulos, conceptos, subconceptos y partidas; estimamos que el principio de autonomía no tiene por qué ser contrario al principio de publicidad. En todo caso, sí consideramos que la Asamblea no se somete al mandato del artículo 49 LCHM sobre incorporación de numerosa documentación anexa que debe acompañar al Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad (memoria de la actividad desarrollada, memoria explicativa de los contenidos, estados consolidados de los Presupuestos, plantilla presupuestaria del personal, anexo de proyectos de inversión, créditos de gastos plurianuales, liquidación del Presupuesto del año anterior, estado de ejecución del mes anterior a la aprobación del Anteproyecto, informe económico-financiero, o presupuesto de capital, entre otros), bastando con la sola remisión de los estados de gastos e ingresos del propio Proyecto.

C) La fase de tramitación parlamentaria: el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad.

El Proyecto del Presupuesto de la Asamblea será remitido al Gobierno, quien deberá incorporarlo al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad como una sección independiente (*cf.* artículo 90.2 RAM). La inclusión del Proyecto de Presupuesto de la Asamblea en el Proyecto de Ley de Presupuestos se fundamenta de forma plural: en primer lugar, así se da cumplimiento al principio de unidad presupuestaria; en segundo lugar, confiere al Presupuesto de la Cámara vestidura de ley formal aprobada por el Pleno por el procedimiento legislativo especial; y tercero, por garantizar, desde que se aprueba por la Mesa y se incluye en el Proyecto de Ley, la reserva de crédito necesaria para sufragar los gastos reflejados por el Proyecto presupuestario parlamentario.

El Proyecto de Ley se presenta para su ulterior tramitación parlamentaria antes del día 1 de noviembre, según ya señalamos, en virtud de los artículos 61.1 EAM y 50 LHCM. No corresponde desarrollar un estudio de la tramitación del Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales de la Comunidad en sede parlamentaria hasta su publicación (artículos 158 a 164, 165.2 d) y 169.1 c) RAM), pero sí es relevante apuntar cuáles sean las bases del respeto a la autonomía financiera durante aquélla. Destacaremos las siguientes:

- Primero, a nuestro juicio no resulta posible la introducción de enmiendas parciales ni a la totalidad a la Sección 01, «Asamblea», del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Asamblea. En todo caso, únicamente cabría la introducción de enmiendas cuya finalidad sea subsanar errores o incorrecciones (*vid.* los artículos 144.3, 145.2 c), y 148.4 RAM) que se hubieren podido producir y que alteren el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de aprobación del Proyecto del Presupuesto de la Asamblea publicado en el BOAM. Es cierto que todos los artículos que atribuyen a la Mesa la competencia para aprobar el Presupuesto de la Asamblea lo hacen anteponiendo el término proyecto tal vez como respeto del legislador por las propias vestiduras jurídico-formales que confiere el procedimiento legislativo, y, por ello, sólo una vez que el Pleno ha aprobado el Proyecto de Ley estamos ante el Presupuesto como ley. Sin embargo, consideramos que hubiese sido más correcto disponer que la Mesa aprobase el Presupuesto de la Asamblea incorporado como sección independiente en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad. De esta forma, no sólo se hubieran garantizado los principios de legalidad y unidad presupuestaria sino, además, por la rigidez que introduce el principio de procedimiento, se hubiera asegurado la propia autonomía financiera.
- Segundo, consideramos en todo caso, que las posibles enmiendas aludidas en el artículo 162.3 RAM que se presentasen y que afectasen a la Sección 01, «Asamblea» no habrían de remitirse al Gobierno para que éste prestase su conformidad o disconformidad.

D) Fase de aprobación por el Pleno: la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad

La aprobación del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad en el que se integra el Proyecto de Presupuesto de la Asamblea le confiere rango de ley. Desde este momento se iniciará la fase de gestión presupuestaria con la aplicación de la normativa aplicable conforme al rango referido por los artículos 2.1 y 1.2 LHCM: normativa propia de la Asamblea, en su defecto el régimen establecido para la Administración de la Comunidad; en ausencia de ellas el TRLGP, las normas del Derecho Administrativo y a falta de otro Derecho Público aplicable las normas del Derecho Privado civil y mercantil.

4.2. Las operaciones de fin del ejercicio presupuestario.

Las operaciones de cierre del ejercicio están constituidas por:

- La *redistribución de los créditos presupuestarios*. En la práctica es realizada por la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras y remitida a la Intervención; emitido el oportuno Informe por ésta es, en su caso, elevada por la Secretaría General como propuesta a la Mesa, a la que corresponde su aprobación (artículo 49.6 RRIAM). La redistribución de créditos consiste en el cotejo de eventuales variaciones en la cuantía de los créditos que pese a ser negativos no afectan a los límites globales en función de la vinculación jurídica predisuelta por la ley presupuestaria anual.
- Las *operaciones de cierre de la Tesorería* cifrando el remanente de Tesorería por la diferencia entre los derechos reconocidos netos pendientes de cobro a corto plazo, los fondos líquidos o disponibles y las obligaciones netas que se hallen pendientes de pago a corto plazo, todos ellos tanto se deriven de operaciones presupuestarias como extra-presupuestarias.
- Las *adecuaciones de saldos* de las cuentas y de los elementos patrimoniales a su situación real.
- La *realización de los asientos de cierre y apertura*. Estas operaciones tienen naturaleza contable.

4.3. La Liquidación del Presupuesto y la Cuenta de la Asamblea.

Dispone el RAM en su artículo 94 que la Liquidación del Presupuesto en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones, debe realizarse el día treinta y uno de diciembre del año natural correspondiente.

En la Asamblea, corresponde a la Secretaría General su elaboración por medio la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras a la que compete la gestión presupuestaria, especialmente en lo que se refiere al proyecto de su presupuesto, sus eventuales modificaciones y su liquidación (artículo 23 c) RRIAM). La Dirección supervisa la preparación de la Liquidación del Presupuesto de la Asamblea confeccionada por el Servicio de Asuntos Económicos (artículo 24.1 d) RRIAM). Por su parte, en el Defensor del Menor esta competencia corresponde a la Secretaría General, quien debe remitir, por medio del Defensor, a la Mesa de la Asamblea la Liquidación en el curso del primer trimestre natural del ejercicio siguiente al que se refiera (artículo 24.5 párrafo primero ROFDM).

Pese a que no lo mencionan el RAM, RRIAM ni el ROFDM, las dos liquidaciones y la refundición de los datos que forma la Dirección de Gestión Económica a través de su Servicio de Asuntos Económicos. Una vez han sido fiscalizadas favorablemente por la Intervención, se elevan por la Secretaría General de la Asamblea a la Mesa como Liquidación conjunta de la Sección 01, «Asamblea». La aprobación de la Liquidación es competencia de la Mesa de la Asamblea en virtud de los artículos 49.1 f) guión cuarto y 94.1 párrafo segundo RAM y 24.5 ROFDM.

Elaborada y aprobada la Liquidación, tres son las principales tareas que deben acometerse: primero, la incorporación del remanente del ejercicio presupuestario cerrado al corriente; segundo, la elaboración del Informe de ejecución anual; y, tercero, la elaboración de la Cuenta de la Asamblea.

Primero: Incorporación del remanente de crédito presupuestario. El artículo 94.2 RAM establece: «Practicada la Liquidación del Presupuesto de la Asamblea, se determinará el resultado, así como los remanentes del ejercicio que, con la consideración de recursos propios, serán incorporados por la Mesa, a propuesta de la Secretaría General, al Presupuesto de la Asamblea del ejercicio siguiente». Nuevamente la competencia de la Mesa para la incorporación

del remanente se reitera en el artículo 49.1 f) guión cuarto RAM y Disposición Adicional Primera 2 LHCM. No cabe duda de que la Liquidación ha de efectuarse una vez se ha cerrado el ejercicio presupuestario para poder contar con los datos definitivos relativos al resultado presupuestario anual y de la cifra de remanente a incorporar; por ello, el inciso final del 94.2 resulta incorrecto; cerrado el ejercicio liquidado a 31 de diciembre ya se ha abierto el nuevo o corriente ejercicio presupuestario al que deben incorporarse los remanentes y no al siguiente.

La propuesta formal de incorporación se deja en manos de la Secretaría General, sin que el RRIAM expresamente imponga a ninguna unidad la competencia de formación o elaboración del documento de incorporación de créditos que deberá ir acompañado, en la medida de lo posible, de la oportuna justificación. Empero, por la conexión material con la letra c) del artículo 23 RRIAM, no cabe duda de que aquella labor se deposita, y de hecho así sucede en la práctica, en la Dirección de Gestión Económica. Prestada la conformidad a la propuesta por la Intervención procede entonces la Secretaría General. La aprobación de la Liquidación por la Mesa mediante Acuerdo, genera de forma automática que:

- Una vez se ha cerrado el ejercicio presupuestario, la cifra del remanente se aplica en su totalidad al Presupuesto de la Asamblea, por lo que no resulta de aplicación la anulación de los créditos ni sus excepciones dispuestas por los artículos 56 y 67 LHCM.
- La incorporación de los remanentes supone una excepción a lo preceptuado por el artículo 76.2, de modo que para la Asamblea todos los derechos reconocidos y pendientes de pago a su favor y las obligaciones pendientes de pago que le correspondan no quedan a cargo de la Tesorería de la Comunidad, sino de la propia Asamblea tanto para el Programa 010 como para el 011 (Disposición Adicional Primera 4 LCHM).
- Creemos que a los remanentes no les es predicable la limitación temporal del artículo 67.2 LHCM: primero, porque no proceden para la Asamblea los supuestos tasados para incorporación de créditos del 67.1. Pero, *a fortiori*, no tendría sentido y afectaría gravemente a la autonomía financiera la limitación de la posibilidad de incorporación de los remanentes únicamente al ejercicio presupuestario en el que se acordare la incorporación de los créditos.
- Finalmente sería preciso acometer una reforma legislativa por la que se suprimiera la Disposición Adicional Primera 3 LHCM. Según ésta, los acuerdos que adopte la Mesa de la Asamblea en relación a las transferencias de crédito y a la distribución de las incorporaciones de los remanentes de crédito del Presupuesto de la Cámara serán comunicados a la Consejería de Hacienda para su formalización. Esta redacción válida en su momento no tiene hoy ningún sentido. En el momento de la entrada en vigor de la LHCM a finales de 1990, la Asamblea no contaba con un sistema de gestión presupuestaria informatizado, la incorporación de la Asamblea al «Sistema de Información Económico Financiero» (SIEF) no se produce hasta el año 1993; desde entonces este precepto carece de todo fundamento, pues tanto las transferencias como la distribución de los remanentes adoptados mediante acuerdo de la Mesa se ejecutan y formalizan por el Servicio de la OCP y Asuntos Económicos de la propia Cámara.
- Los ingresos reconocidos y recaudados se desafectan del destino que tenían y quedan sujetos a la nueva afectación que fija el Presupuesto del ejercicio corriente.
- Los ingresos reconocidos y pendientes de recaudación se trasladan al nuevo ejercicio presupuestario.
- El remanente del Presupuesto del Defensor del Menor se ajusta a las normas que rigen para la Asamblea (artículo 24.5 párrafo segundo ROFDM), lo que, por lo demás, no significa que la cifra del remanente quede en su Tesorería, sino en la de la Asamblea.

Segundo: Aprobada por la Mesa se remitirá al Pleno un informe sobre el cumplimiento del Presupuesto. ¿A qué informe se refiere el artículo 94.3 RAM? No cabe duda de que el informe mencionado es el aludido en el inciso final del artículo 49.1 f) guión cuarto: «Corresponden a la Mesa [...] f) [...] y la elevación al Pleno de un Informe sobre su cumplimiento», entendemos pese a la confusa redacción que se refiere a la ejecución del Presupuesto. Si acudimos al RRIAM para buscar mayor claridad, sin embargo, tropezamos con tres artículos que nos introducen en nuevos problemas:

- Dispone el artículo 49.4 RRIAM: No obstante lo dispuesto en el apartado anterior —se refiere al principio de especialidad cualitativa—, la Mesa podrá proponer al Pleno de la Cámara al presentar ante la misma el informe anual previsto en el artículo 30.2 de su Reglamento, la incorporación de remanentes al Estado de gastos del ejercicio siguiente.
- Por su parte, el artículo 24.2 g) RRIAM con la nueva redacción introducida por Acuerdo de la Mesa de 26 de junio de 1997, al enumerar las competencias de la Sección de Contabilidad y Caja atribuye a ésta: «El seguimiento y control del estado —parece que debería añadirse aquí *de ejecución*— del presupuesto de la Asamblea y remisión a la Mesa de informe anual, al finalizar el ejercicio».
- Finalmente, el artículo 31.3 e) RRIAM con la nueva redacción introducida por Acuerdo de la Mesa de 26 de junio de 1997, al referirse a la función interventora resalta que comprende entre otras: «La intervención del informe anual sobre ejecución del Presupuesto a que se refiere el artículo 30.2 del Reglamento de la Asamblea.»

Por un lado, los artículos mencionados no señalan cuál debe ser el contenido de este informe; por otro, la aprobación del vigente RAM a comienzos de 1997 hace preciso acudir al anterior texto de 18 de enero de 1984, en cuyo artículo 30.2 se disponía «*Si un Diputado o Grupo Parlamentario discrepare de la decisión adoptada por la Mesa en el ejercicio de las funciones a que se refieren los puntos 4.º y 5.º del apartado anterior, podrán solicitar su reconsideración. La Mesa decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, mediante resolución motivada*». Así pues, la mención al 30.2 constituye un error en la concordancia, y donde decía artículo 30.2, debería haber señalado 30.1.2.º precepto en el que, con una redacción en este punto más clara que la actual de los artículos 49.1 f) y 94.3 RAM, se reconocía: «Corresponden a la Mesa las siguientes funciones: [...] Elaborar el proyecto de Presupuesto de la Asamblea, dirigir, controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento.» En conclusión, sería aconsejable la corrección de la mención del artículo 30.2 del Reglamento por la referencia a los vigentes artículos 49.1 f) guión cuarto inciso final y 94.3 RAM. Sin perjuicio de todo lo anterior, en la actualidad la información sobre el grado de ejecución presupuestaria se incorpora en la Memoria de la Liquidación que constituye un completo informe sobre los resultados presupuestarios, el grado de ejecución por partidas y capítulos, la cifras de remanente, y otras cuestiones relativas a su cumplimiento, tanto en materia de ingresos como de gastos presupuestarios y extra-presupuestarios. Por último, comprendemos el sentido de la facultad que se abre a la Mesa para, según considere, proponer al Pleno de la Cámara, al presentar ante la misma el informe anual previsto en los artículos 49 y 94 de su Reglamento, la incorporación de remanentes al Estado de gastos del ejercicio siguiente, dado que aquélla no tiene facultad de proponer o no, sino que sólo a ella le corresponde aprobar la incorporación; por ello, consideramos que la facultad debe ser más informar que proponer y a lo que se faculta es nada más que hacerlo en este momento o *a posteriori*.

En el caso del Defensor del Menor la regulación es parca limitándose la LDMCM a señalar en su artículo 36.4, refiriéndose al Informe Anual, que la institución ha de presen-

tar anualmente ante la Asamblea preceptúa que el informe contendrá también información económica en la que se recoja la Liquidación del Presupuesto de la institución.

Tercero. La formación de la Cuenta de la Asamblea. La Cuenta de la Asamblea refleja la Liquidación del Presupuesto de la Asamblea y los resultados, la situación de la tesorería y de sus anticipos, el endeudamiento de la Cámara y de las operaciones extra-presupuestarias (artículos 95.1 RAM y 124 LHCM).

La Cuenta se forma por la Secretaría General para su lógica incorporación por la Mesa, a propuesta de aquélla, a la Cuenta General de la Comunidad de Madrid (49.1 f) guión sexto y 95.2 RAM) y de ésta junto con las demás Comunidades agrega sus cifras a las del Estado (23.1 LOFCA). La determinación de la estructura y desarrollo de cada uno de los contenidos de la Cuenta General corresponderá en exclusiva a la Cámara, y entendemos que a la Mesa en virtud de la cláusula residual que se dispone en su favor en el artículo 49.1 g) RAM. Sobre la competencia para elaborar la Cuenta, la única regulación que existe es la Disposición Adicional Primera 5 LHCM que, con términos muy genéricos atribuye la competencia a los servicios administrativos de la Asamblea. Aun cuando no se concreta la atribución competencial de forma expresa ni en el RAM ni en el RRIAM —olvido que convendría salvar en ulteriores reformas— en la práctica la elaboración ha correspondido a la Intervención. A mayor abundamiento, en otros ámbitos comunmente se atribuye esta competencia a las Intervenciones generales o delegadas (*fr.* para el ámbito de la Comunidad de Madrid el artículo 126 HCM y para el Estado el artículo 126 a) TRLGP). La Cuenta de la Asamblea se une con las demás a la Memoria demostrativa del grado de cumplimiento de los objetivos programados, con indicación de los previstos y alcanzados y su coste correspondiente. La Intervención de la Comunidad elabora los estados generales agregados que permitan ofrecer una visión real de conjunto sobre la gestión realizada en el ejercicio. Finalmente, no debe olvidarse que la Cuenta de la Comunidad en la que se integra la de la Asamblea por mandato de la Disposición Adicional Primera 5 LHCM, se remite antes del 31 de octubre siguiente al Tribunal de Cuentas (127.1 LHCM).

5. La Ejecución del Presupuesto: La gestión presupuestaria

En esta materia la regulación de la Asamblea requiere una inmediata remodelación normativa. El RAM no contiene sino algunos preceptos sobre esta materia y el RRIAM, con arreglo a cuyas normas (*fr.* el artículo 53.1 RRIAM) han de tramitarse los procedimientos que establece y aprobarse todos los gastos que se realicen con cargo al Presupuesto de la Asamblea, ha quedado completamente desfasado o es insuficiente o calla; en otras ocasiones la práctica ha convertido los preceptos en mero papel sin trascendencia real, abriéndose un panorama en ocasiones ciertamente desalentador.

5.1. *Los procedimientos de aprobación del gasto: ordinario y especiales*

A) El Procedimiento ordinario

La ejecución del gasto público comprende tres fases diversas: la propuesta de gasto; la ordenación del gasto, a su vez integrada por la autorización, la disposición o compromiso, el reconocimiento y la propuesta; y la ordenación del pago compuesta por dos etapas: la ordenación de pago y su realización material.

Fase de propuesta del gasto

Corresponde efectuar la propuesta de gastos con cargo al Presupuesto de la Asamblea a los Directores, Jefes de Servicio y Jefes de Sección de la Asamblea conforme a los asuntos o áreas

que tuvieren atribuidos o encomendados (artículo 54.1 RRIAM). No se especifica nada sobre la competencia de propuesta de gasto para la institución del Defensor del Menor.

Fase de ordenación del gasto

Como señalamos la ordenación del gasto, se desarrolla en diversas y sucesivas etapas que pueden ser, no obstante, acumuladas y emitidas en un único acto: la autorización, la disposición o compromiso, el reconocimiento y la propuesta. La definición legal de estas fases se encuentra en el artículo 68.1 de la LHCM.

- La autorización es el acto de previsión, en virtud del que la autoridad competente acepta una propuesta para la realización del gasto, calculado de forma cierta o aproximada por exceso, reservando a tal fin el importe de la propuesta, del crédito presupuestario adecuado, habida cuenta de la finalidad y la naturaleza económica.
- Se entiende por disposición según el artículo 68.1 b) LHCM, el acto en virtud del cual la autoridad competente acuerda, concierta o determina, según los casos, después de cumplir los trámites que conforme a Derecho procedan, la cuantía concreta que debe alcanzar el compromiso económico para la realización de todo tipo de actuaciones para un tercero. Con los actos de disposición o compromiso queda formalizada la reserva de crédito por el importe y condiciones exactamente determinadas.
- El reconocimiento de la obligación que es la operación por la que se contraen en cuentas los créditos exigibles contra la Asamblea, reconociendo que ésta queda obligada frente a un tercero a cumplir una prestación dineraria.
- La propuesta de pago es la operación por la que el representante autorizado reconoce la existencia de la obligación para la Asamblea de pagar a un tercero, solicitando a la persona que tenga encomendadas las funciones de ordenación de pagos, en la Asamblea el Presidente (55.2 y 93.2 RAM), la realización de pagos con arreglo a la normativa vigente.

En el ámbito de la Asamblea la competencia para la ordenación del gasto corresponde:

- A la Mesa (artículos 49.1 f) guión quinto y 93.1 RAM) que puede autorizar, ordenar y disponer gastos con cargo a la Asamblea;
- Al Presidente de la Asamblea (artículos 55 y 93.2 RAM) quien puede reconocer obligaciones y proponer y ordenar pagos con cargo al Presupuesto de la Asamblea
 - Contrariamente a la facultad que sin delegación le confieren los artículos 55 y 93.2 RAM, se atribuye al Presidente en el RRIAM por delegación, la aprobación, dentro del límite de los créditos autorizados por el Presupuesto de la Asamblea, de gastos comprendidos entre las 500.001 y 5.000.000 de pesetas cuando se deriven de la actividad de la Asamblea no tengan el carácter de fijos, ni sean de vencimiento periódico, o su cuantía no pueda ser previamente determinada (50.2 a) RRIAM).
 - Contrariamente a la facultad que sin delegación le confieren los artículos 55 y 93.2 RAM, se atribuye al Presidente en el RRIAM por delegación, la aprobación, cuando se trate de gastos, dentro del límite de los créditos autorizados por el Presupuesto de la Asamblea, derivados de la actividad de la Asamblea que tengan el carácter de fijos, sean de vencimiento periódico, o su cuantía pueda ser previamente determinada el Presidente puede aprobar los gastos cualquiera que fuere su importe (50.2 a) RRIAM).
- Los órganos en favor de los cuales hubiesen delegado los anteriores (artículo 93.3 RAM). El RRIAM señala que, sin perjuicio de la avocación o modificación del contenido de la delegación que asiste a la Mesa, se consideran permanentemente delegadas por la misma las siguientes atribuciones:

- En el Secretario General: la aprobación de gastos derivados de la actividad de la Asamblea hasta 500.000 pesetas.
- En el Director del Gabinete de la Presidencia y los Directores dependientes de la Secretaría General se faculta la aprobación de gastos hasta una cuantía de 100.000 pesetas. La aprobación de gastos derivados de la actividad propia de sus áreas de responsabilidad. En la práctica esta facultad no se ejercita salvo por la Dirección Económica e Infraestructuras para centralizar los procedimientos de contratación y de gasto.

En el ámbito del Defensor del Menor el régimen de autorización de gastos se regula por el artículo 27.1 ROFDM. La competencias en materia de autorización de gastos corresponden a la Mesa de la Asamblea, al Defensor del Menor y al Secretario General siempre en función de la cuantía:

- A la Mesa a partir de 5.000.001 pesetas.
- Al Defensor del Menor entre las 500.001 y los 5.000.000 de pesetas, dentro de los límites autorizados por el Programa 01, así como los gastos fijos de vencimiento periódico o de cuantía previamente determinada cual fuere su importe.
- Al Secretario General del Defensor hasta las 500.000 pesetas.

Fase de ordenación del pago

El proceso de pago comprende dos fases sucesivas la ordenación del pago y la realización del pago (artículo 51.2 RRIAM). En todo caso, todos los actos de ordenación de pagos han de ser intervenidos y fiscalizados por la Intervención dice el artículo 51.3 RRIAM «previo informe del Servicios de Asuntos Económicos acerca de la existencia de crédito disponible y aplicación presupuestaria correspondiente, según se deduzca de los datos de la contabilidad».

La primera, a tenor del artículo 111.1 a) LHCM, es el acto de adecuación del ritmo de cumplimiento de las obligaciones de la Asamblea a las disponibilidades liquidas de la Tesorería en cada momento. En la Asamblea la ordenación de pagos corresponde en exclusiva a la Presidencia de la Asamblea (*vid.* los artículos 55.2 párrafo segundo y 93.2 RAM). No obstante, el RRIAM en su artículo 51.1 abre con poca claridad la posibilidad de delegaciones «que puedan conferir», para después reiterar de nuevo en el apartado 2 del mismo artículo que la ordenación de pagos y su realización corresponden al Presidente. La disposición de los fondos de la Asamblea tiene lugar mediante talón o a través de orden de transferencia bancaria individual o colectiva. Uno y otra deben llevar la firma conjunta del Presidente de la Asamblea y el Jefe del Servicio de la OCP y Asuntos Económicos (artículo 51.4 RRIAM).

Por su parte, en el Defensor del Menor la ordenación de pagos corresponde al propio Defensor del Menor (artículo 27.2 ROFDM). La disposición de los pagos puede cumplimentarse por las dos vías antes descritas para la Asamblea.

Fase realización del pago

La realización de pagos es el acto por el cual se produce la salida material o virtual de fondos de Tesorería (artículo 111.1 b) LHCM).

Una vez ha sido fiscalizado materialmente el pago 31.1 y 31.3 c) RRIAM) por la Intervención, la realización material del pago se realiza por el Jefe del la Sección de Contabilidad y Caja (*ex* artículo 24.2 b) RRIAM). La expedición de los libramientos se hará, según dispone el artículo 52.1 RRIAM conforme a lo dispuesto por la Ley General Presupuestaria. Hoy esta mención debería suprimirse e incorporar la mención a la Ley de Hacienda de la Comunidad, puesto que la que se hace a la Ley estatal no hace sino introducir una alteración en la prelación supletoria de fuentes al ser la aplicación de la LHCM previa.

Para el caso del Defensor del Menor la realización de pagos no se atribuye expresamente a órgano alguno, aunque entendemos que puede incluirse en la competencia atribuida para los Capítulos 2 y 6 por el artículo 14.1 d) ROFDM al Secretario General del Defensor al que así correspondería administrar los créditos para gastos del presupuesto del Defensor. Por su parte, para los Capítulos 1 y 8 a causa del texto del artículo 24.3 ROFDM debe ser el Servicio correspondiente de la Asamblea el que desempeñe la función de Tesorería del Defensor del Menor: Sección de Contabilidad y Caja directamente dependiente del Servicio de la OCP y Asuntos Económicos, integrado a su vez, en la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras.

Como analizaremos al ver la contabilidad más adelante, el procedimiento de pagos ha quedado anquilosado. La práctica seguida hasta la fecha iniciada por los entonces escasos procedimientos de pago que permitían a la Presidencia con su firma aprobar la autorización y disposición de gastos y la ordenación de gastos de todos los expedientes no tiene en la actualidad sentido. La multiplicación de los asuntos gestionados obligan a la Presidencia a firmar innecesariamente montañas de portafirmas repletos de expedientes cada uno de los cuales debe rubricar, además, por triplicado; todo ello, provoca un incesante ir y venir de carpetas, papeles y expedientes ralentizándose a la postre la tramitación y produciendo una seria confusión entre quienes tienen la competencia conferida para cada una de las correspondientes fases por la poco clara terminología empleada por el RRIAM. Por ello, creemos que debería contemplarse la revisión de estos procedimientos acoplándolos a la letra de los preceptos o, en caso contrario, si se estimase más adecuado seguir con el actual sistema, habrían de modificarse los artículos del RRIAM.

Cuadro 1. **APROBACIÓN DEL GASTO EN LA ASAMBLEA**¹⁴

Fase	Sub-fase	Mesa	Presidente/ defensor del menor	Secretario Gral. Asamblea y D. menor	Directores	J. Servicio	J. Sección
Propuesta del gasto					X	X	X
Ordenación del gasto	Autorización	X	X	X	X		
	Disposición o compromiso	X	X	X	X		
	Reconocimiento	<input type="checkbox"/>	X	X	X		
	Propuesta	<input type="checkbox"/>	X	X	X		
Ordenación del pago	Ordenación						
	Realización		<input type="checkbox"/>				

B) Los Procedimientos especiales

En materia de procedimientos especiales de gasto la normativa interna es prácticamente inexistente.

a) Pagos a Justificar

Los pagos a justificar constituyen un excepción a la imposición normativa reconocida por el artículo 39.2 LHCM, que prohíbe el pago en tanto el acreedor no haya cumplido o pres-

¹⁴ En el cuadro que se inserta se reseña con una cruz la competencia, dentro de las cuantías y límites materiales, conferida con una correcta terminología; con un cuadrado vacío se detallan las competencias con una inadecuada terminología aun cuando se le reconoce por la práctica habitual.

tado los bienes o los servicios contratados, admitiéndose la expedición de las órdenes de pago sin que se adjunte la documentación que la justifica y sin que se haya producido la aprobación del gasto y el reconocimiento de la obligación. La orden de pago tiene naturaleza presupuestaria y se ejecuta mediante una transferencia de la Caja de la Asamblea en favor del perceptor previa la aprobación del gasto por el órgano competente y la conformidad por la Intervención.

La regulación de estos pagos se encuentra en el artículo 52.2 RRIAM, según el cual, podrán librarse cantidades a justificar únicamente en los supuestos legalmente autorizados. Estos supuestos se definen por el artículo 74 de la LHCM, procediendo la expedición de este tipo de pagos en los casos siguientes:

- Cuando no resulte posible aportar los documentos justificativos antes de formular la propuesta de pago.
- Cuando los servicios o prestaciones de los que dimanen los pagos hubieren tenido lugar en territorio extranjero.
- Cuando por razones de oportunidad, u otras debidamente ponderadas se considera necesario su utilización para agilizar la gestión de créditos.
- En los supuestos de tramitaciones de emergencia previstas por el artículo 73 de la Ley 13/1995, de Contratos de las Administraciones Públicas.

En todo caso, el perceptor del pago pendiente de justificación está obligado a justificar el destino dado a las cantidades percibidas ante la Intervención en el término de tres meses como máximo. *Se prohíbe el libramiento de nuevas cuantías en tanto haya más de un libramiento pendiente de justificar.* En caso de que el perceptor no pudiese justificar total o parcialmente el importe recibido quedará obligado a reintegrarlo respectivamente en su totalidad o en la parte correspondiente. El reintegro se realiza ante la Sección de Contabilidad y Caja de la Asamblea a la que se encomienda la competencia por el artículo 24.2 c) RRIAM. En la práctica las facturas originales, justificantes de los gastos, son entregadas en la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras, en la que por medio del Servicio de la OCP y Asuntos Económicos se liquida el expediente con las cantidades justificadas y lo reintegrado, remitiéndose entonces a la Intervención para su pertinente fiscalización o reparo.

En todo caso, con cargo a estos pagos a justificar sólo pueden satisfacerse obligaciones del ejercicio corriente (artículos 57 y 74.6 LHCM).

b) Anticipos de Caja Fija.

Los Anticipos de Caja Fija son abonos realizados por medio de una cuenta restringida de pagos a la que ha de dotarse previamente con la cantidad íntegra de la cifra del Anticipo. El control de esta cuenta es muy sencillo, puesto que los pagos efectuados pendientes de abono y la cifra por el importe que existe en la cuenta deben coincidir con la cifra íntegra del Anticipo.

Pese a que son ignorados por la normativa interna de la Asamblea, sí los regula, sin embargo, la LHCM en su artículo 74.7. En todo caso, lo más destacable es que su puesta en marcha facilitaría en gran medida la gestión y aceleraría la realización de ciertos pagos al permitir contar con provisiones de fondos de carácter extra-presupuestario y permanente en favor de la Caja de la Asamblea, y facultando al Cajero a extender la oportuna justificación mediante la rendición de cuentas reponiendo nuevamente las dotaciones sin necesidad de esperar al agotamiento de la provisión. El efecto sería la atención inmediata de los gastos corrientes, periódicos o repetitivos como dietas, gastos de locomoción, material no inventariable, conservación, los de tracto sucesivo (teléfono, agua, gas, energía eléctrica, combustible) y otros análogos debiendo ser posteriormente aplicados al presupuesto de gastos corrientes en bienes y servicios (Capítulo 2) del Presupuesto de la Asamblea del año en que se realizan. Cabe

señalar a su favor, además, que se trata de un procedimiento empleado por casi todas las Administraciones Públicas.

La implantación de este tipo de pagos en el ámbito de la Asamblea precificaría un Acuerdo de la Mesa, en virtud de la competencia residual que le reconoce el artículo 49.1 g) RRIAM, en dicho acuerdo deberían especificarse entre otras materias: el porcentaje límite de los créditos del Capítulo 2 del Presupuesto que podrían destinarse como Anticipos de Caja Fija; el límite máximo del pago individualizado y sus excepciones; los perceptores; la Caja Pagadora y sus funciones; en su caso el destino de una cuenta para provisiones de fondos; el procedimiento de gestión de los fondos; las cuentas justificativas; la disposición de los fondos; la reposición y aplicación al Presupuesto; el procedimiento para contabilizar; la documentación a llevar por la Tesorería; las prohibiciones; y el control a que hubieran de someterse las cuentas y el procedimiento.

5.2. *El procedimiento de aprobación de los ingresos.*

El RRIAM silencia casi por completo, frente a lo que hace para los gastos, el procedimiento de aprobación de los ingresos.

Fase de reconocimiento de derechos

Los artículos 55 y 93.2 RAM atribuyen al Presidente de la Asamblea la competencia de compromiso de ingresos y el reconocimiento de derechos económicos a favor de la Asamblea. Los ingresos que se deriven de la actividad de la Asamblea se afectan al cumplimiento de las obligaciones del Presupuesto de Gastos de la propia Asamblea. Los ingresos reconocidos no recaudados se liquidan a 31 de diciembre del año natural incorporándose por separado al Presupuesto en curso.

Fase de recaudación

Los artículos 55 y 93.2 RAM atribuyen al Presidente de la Asamblea la competencia de ordenación de ingresos a favor de ingresos de la Asamblea. Es la Sección de Contabilidad y Caja a la que corresponde —artículo 24.2 c) RRIAM— la percepción de los ingresos.

5.3. *Las modificaciones presupuestarias y sus límites*

A lo largo del ejercicio presupuestario puede sobrevenir la necesidad de acometer por insuficiencia de los créditos en las partidas o por causa de gastos imprevistos necesarios ciertas operaciones que permitan nutrir de crédito a las partidas. Nada señala la normativa interna salvo para atribuir a la Mesa de la Asamblea la competencia sobre transferencias de créditos entre las partidas del Presupuesto de la Asamblea. (49.1 f) guión cuarto y 90.3 RAM), aprobar créditos extraordinarios y suplementos de crédito (49.5 RRIAM), y acordar las transferencias y redistribución de créditos (49.6 RRIAM); competencias que también predicables para el Presupuesto del Defensor y entre ambos Programas de la Sección 01 (artículo 25 ROFDM) y para encomendar las competencias de gestión presupuestaria especialmente en lo que se refiere a sus eventuales modificaciones a la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras (artículo 23 c) RRIAM), de preparación de las eventuales modificaciones presupuestarias al Servicio de Asuntos Económicos (artículos 24.1 c) RRIAM), su contabilización a la Sección de Contabilidad y Caja (artículo 24.2 a) RRIAM), y su fiscalización a la Intervención (artículo 31 RRIAM). Por consiguiente, se precisa acudir a la supletoria LHCM para comprobar cuál sea el régimen jurídico de las modificaciones presupuestarias. La Sección 2.^a del Capítulo I del Título II diseña el régimen de los créditos y sus modificaciones, teniendo esta consideración: los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito (artículo 58.1 y 59 LHCM), las transferencias de crédito (artículos 61 a 63 —ambos inclusive— LHCM), las

ampliaciones de crédito (artículo 60 LHCM), y las generaciones de crédito e incorporaciones de crédito (artículos 92 RAM; y 65 y 67 LHCM).

- Los *créditos extraordinarios*, para gastos concretos, específicos o determinados que no puedan demorarse hasta el ejercicio siguiente y no exista en el Presupuesto crédito y éste no sea ampliable, y *suplementos de crédito* para gastos concretos, específicos o determinados que no puedan aplazarse ni satisfacerse por resultar insuficiente el crédito existente o no haber la ampliación del consignado. El crédito extraordinario o el suplemento de crédito serán aprobados por Acuerdo de la Mesa de la Asamblea de los que se dará seguidamente traslado al Gobierno para la elaboración, si lo estimase oportuno el Consejero de Hacienda, y subsiguiente presentación del correspondiente Proyecto de Ley ante la Asamblea. La aprobación por la Mesa vincula, a nuestro juicio, al Gobierno sin que precise el acuerdo del órgano parlamentario conformidad por parte del Ejecutivo ni pueda quedar sujeto a condiciones suspensivas. Asimismo y con carácter excepcional, la Mesa podría autorizar del mismo modo, fijando previamente cómo haya de contabilizarse, la apertura provisional de créditos en el estado de gastos del Presupuesto para atender gastos inaplazables que requieran un crédito extraordinario o un suplemento de crédito (artículo 59 LHCM) cuando:
 - a) La necesidad del gasto se produzca como consecuencia de situaciones de urgencia o extremas. En este caso será precisa la elaboración y tramitación del correspondiente Proyecto de Ley ante la Asamblea, no siendo precisa su presentación para la apertura del crédito.
 - b) De una ley se deriven obligaciones para la Asamblea de cumplimiento imperativo. La presentación del correspondiente Proyecto de Ley ante la Asamblea será requisito necesario para la apertura del crédito.
 - c) La notificación de una sentencia judicial que genere el cumplimiento de obligación de pago (artículo 40.2 LHCM). La presentación del correspondiente Proyecto de Ley ante la Asamblea será requisito necesario para la apertura del crédito.
- La *ampliación de créditos* permite, cuando no resultase posible prever el gasto, la progresiva consumición de crédito hasta tanto no exista o sea insuficiente éste, de forma que, pese a lo determinado por los artículos 54 y 55 LHCM, excepcionalmente puede incrementarse el saldo disponible hasta el límite de las obligaciones específicas del ejercicio en curso. Su empleo se debe al menor formalismo que requiere frente a la rigidez de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito. La ampliación de créditos debe corresponder a la Mesa de la Asamblea (49.1 g) RAM), previa fijación en el Proyecto de Presupuesto de la Asamblea de los créditos que vayan a tener la consideración de ampliables durante el ejercicio. Sin perjuicio de lo anterior, las ampliaciones se someterán a los límites que se fijen por el articulado de la ley de presupuestos anual¹⁵.
- Las *transferencias de crédito* entre gastos corrientes y de capital del Programa 010 como entre los Programas 010 y 011 pueden ser aprobadas la Mesa (artículos 49.1 f) guión cuarto y 90.3 RAM; 49.6 RRIAM; y 25 ROFDM). Las transferencias estarán

¹⁵ Sin perjuicio de la potestad de las Mesa, para evitar discordancias entre la Sección y el Proyecto de Presupuesto de la Asamblea debería conocerse durante la fase de elaboración del Anteproyecto del Presupuesto de la Asamblea cuáles serán los límites que fijará el articulado del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad.

sometidas a los límites que fija la LHCM y el articulado de la ley de presupuestos anual¹⁶. Así:

- a) La vigente Ley 25/1998, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1999 en su artículo 10¹⁷ estipula las limitaciones a que están sujetas las transferencias, que no podrán incrementar cualquiera que sea el programa afectado los créditos de las Partidas 22000 «Material de Oficina», 22610 «Atenciones protocolarias y representativas», y 22760 «Trabajos realizados por empresas de estudios y trabajos técnicos».
- b) No afectarán a los créditos ampliables ni a los extraordinarios concedidos durante el ejercicio (artículo 64.1 a) LHCM).
- c) No minorarán créditos que hayan sido incrementados con suplementos o transferencias (artículo 64.1 b) LHCM).
- d) No incrementarán créditos que, como consecuencia de transferencias anteriores, hayan sido minorados (artículo 64.1 c) LHCM).
- e) Las transferencias no podrán minorar créditos incorporados como consecuencia de remanentes no comprometidos de ejercicios anteriores (artículo 63.2 LHCM).

Las limitaciones anteriores no son aplicables cuando los créditos modificados se deban a reestructuraciones orgánicas (artículo 10.2 como excepción al 10.1 b) de la Ley 25/1998, y 64.2 como excepción al 64.1 LHCM), correspondan a gastos de personal o se destinen a la cobertura de insuficiencias (artículo 64.2 como excepción al 64.1 LHCM).

Finalmente es preciso señalar que, lógicamente, no se hace precisa la transferencia en los casos en los que por la homogeneidad de la naturaleza del gasto el nivel de vinculación jurídica permita sustraer crédito hasta el límite de las agrupaciones determinadas por ley. La Ley 25/98 fija, en su artículo 6, para el ejercicio en curso la vinculación de los créditos y su vinculación según los siguientes niveles de la clasificación económica:

- a) Artículo: Capítulo 1.
- b) Concepto: Capítulos 2, 3, 4, 8 y 9.
- c) Subconcepto: Capítulo 6 y 1310 «Retribuciones básicas laboral eventual», 1800 «Previsión para ajustes técnicos», 1801 «Previsión para crecimiento de plantilla», 2020 «Arrendamiento edificios y otras construcciones», 2210 «Energía eléctrica», 2213 «Combustible», 2220 «Servicios telefónicos», 2261 «Atenciones protocolarias y representativas» y 2276 «Trabajos realizados por empresas de estudios y trabajos técnicos».

La creación de nuevos artículos, conceptos y subconceptos corresponde a la Mesa, al igual que la determinación del nivel de vinculación que pueda existir entre ellos. Igualmente entendemos que con base en la autonomía presupuestaria de la Cámara, la Mesa en el Proyecto de Presupuesto podría indiscutiblemente determinar los niveles de vinculación que considere han de aplicarse en su propio Presupuesto (Sección 01) o alterar los cualquier elemento o aspecto de las clasificaciones presupuestarias bajo la forma de modificaciones técnicas.

¹⁶ Sin perjuicio de la potestad de la Mesa, debería conocerse durante la fase de elaboración del Anteproyecto del Presupuesto de la Asamblea cuáles serán los niveles de vinculación que previsiblemente fijará el articulado del Proyecto de Ley de Presupuestos de la Comunidad para poder confeccionar aquél debidamente.

¹⁷ Entendemos que no resultan de aplicación al ámbito parlamentario los requisitos de los apartados 1 (ajustes técnicos) y 3 (informe preceptivo) del artículo 9 de la Ley 25/98, de Presupuestos Generales de la Comunidad para 1999.

- *Generación de créditos e incorporación de crédito*: pueden incorporarse al Presupuesto de Gastos, a tenor de los artículos 92 párrafo segundo RAM y 65 y 66 LHCM, ciertos ingresos ya recaudados como los derivados de su propia actividad, las enajenaciones de bienes, los activos financieros o los ingresos obtenidos por reintegros de pagos indebidos.

IV. LA TESORERÍA

La Asamblea, sin perjuicio del principio de unidad de caja, contará con tesorería propia (artículo 92 RAM). Cuando hablamos de Tesorería podemos hacer referencia a dos conceptos diferentes: por un lado el aspecto orgánico o subjetivo de la Tesorería, esto es, los órganos que tienen encomendadas las competencias en la materia, y, por otro, el aspecto objetivo que estaría integrado por la totalidad de los recursos financieros de la Asamblea bien sean monetarios, en valores o mediante créditos, y por operaciones presupuestarias o extra-presupuestarias.

Atendiendo al primer aspecto la Tesorería de la Asamblea está conformada: por la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras a quien corresponde la gestión de tesorería de la Asamblea (artículo 23 c) RRIAM); y por la Sección de Contabilidad y Caja a la que compete la realización material de pagos, la percepción de los ingresos, el control de Caja y de cuentas corrientes, la custodia de los fondos, valores y efectos depositados en la Caja y la tramitación de todos los gastos y pagos (artículo 24.1 RRIAM). Curiosamente, probablemente por omisión, no se ha incluido en la modificación del RRIAM ninguna atribución en la materia de tesorería al Servicio de la OCP y Asuntos Económicos. Por su parte, en el ámbito del Defensor del Menor para los Capítulos 1 y 8 del Presupuesto del Programa 011 se considera Tesorería la de la Asamblea; para los restantes Capítulos 2 y 6 la Tesorería no se encomienda a órgano alguno por lo que estimamos que se confía a la Secretaría General del Defensor a través de su Jefatura de Servicio Económico y Administrativo.

En relación con el segundo de los aspectos, el objetivo, la Tesorería para cada una de las instituciones (Asamblea y Defensor) comprende dos elementos:

- a) Las cuentas corrientes bancarias y sus saldos disponibles en cada momento, con independencia de que tengan la consideración de operativas, restringidas de recaudación, restringidas de pagos o financieras. La apertura de las cuentas corrientes en entidades bancarias se hace en nombre de la Asamblea, previo Acuerdo de la Mesa de la Asamblea, a propuesta de la Intervención (*ex* artículo 51.5 RRIAM).
- b) Y la Caja con el líquido disponible en cada momento.

Tanto los ingresos como los pagos a favor y contra la Tesorería pueden hacerse efectivos, previa la preceptiva fiscalización material de la Intervención (*ex* artículo 31.3 c) RRIAM) mediante dinero, transferencias, talones, giros, domiciliaciones bancarias, u otros análogos legalmente admisibles y de los que quede constancia documental o a través de otro medio.

No estaría de más completar la regulación propia en esta materia de Tesorería (información periódica, presentación de un completo informe anual, conciliaciones ordinarias y extraordinarias, por sólo poner algunos ejemplos).

V. EL REGIMEN CONTABLE DE LA ASAMBLEA

La Asamblea de Madrid, al igual que la casi totalidad de las Cámaras, no ha implantado la contabilidad económico-patrimonial, y por el momento se limita cumplimentar la

llevar a cabo la contabilidad presupuestaria y extra-presupuestaria y la contabilidad de Tesorería.

El régimen contable de la Asamblea se regula por lo dispuesto en los artículos 54 a 57 RRIAM. Al igual que en las restantes materias la regulación es anticuada en materia de gasto e inexistente en materia de ingresos. No obstante lo anterior, el empleo del Sistema de Información Económico Financiero (SIEF) creado para la gestión de la Administración de la Comunidad de Madrid e implantado en la Asamblea en 1993 por el Organismo Autónomo «Informática y Comunicaciones de la Comunidad de Madrid» (ICM), ha solventado los silencios a través de la adhesión a los procedimientos más o menos predeterminados y dirigidos por el propio sistema (elaboración, propuesta, fiscalización, aprobación, contabilización y pago).

Desde el punto de vista estrictamente competencial y funcional, la Asamblea presenta una peculiar estructura al convertir a una unidad: la Sección de Contabilidad y Caja en el eje de la gestión contable (artículo 24.2 a) RRIAM). La Sección depende orgánicamente de la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras y del Servicio de la OCP y Asuntos Económicos (Sección 4.ª del Capítulo III del Título II RRIAM) a los que —pese a la práctica ordinaria no les se reconoce reglamentariamente competencias en la materia—. La Sección de Contabilidad y Caja desempeña las funciones de organización y elaboración de la Contabilidad de la Asamblea bajo la dependencia funcional de la Intervención (artículos 24.2 a) y 31.1 c) RRIAM). Además, este esquema, a primera vista centralizado, quiebra en ciertas fases del procedimiento contable para gastos, salvo en la fase de contabilización que es ejecutada sin excepción por la Sección de Contabilidad y Caja, por cuanto algunas unidades administrativas elaboran, o hasta hace muy poco elaboraban, o hasta hace muy poco elaboraban, documentos contables con asiduidad, éste es el caso de:

- a) La Dirección del Gabinete de la Presidencia de la Asamblea que en materia de gastos propios derivados de la actividad protocolaria e institucional de la Cámara, elabora documentos contables ADOP posteriormente contabilizados en el sistema por los órganos gestores.
- b) La Dirección de Análisis y Documentación que en materia de gastos de adquisición de libros y publicaciones que constituyen los fondos de la Biblioteca, elabora documentos contables ADOP posteriormente contabilizados en el sistema por los órganos gestores.
- c) La Dirección de Gobierno Interior a la que corresponde a través del Negociado de Personal, elaborar los documentos contables la gestión de las nóminas y otros abonos en materia de personal como cuotas sociales, cuotas patronales, anticipos al personal, o prestaciones sociales.

Por su parte en el ámbito del Defensor del Menor, presupuestariamente integrado en la Sección 01 la contabilidad se lleva a cabo por el Jefe del Servicio Económico y Administrativo dependiente del Secretario General del Defensor. La fiscalización contable corresponde al Interventor de la Asamblea.

1. Los Principios contables públicos

El ordenamiento de la Cámara no dispone nada sobre la adaptación de su contabilidad a los principios rectores de la contabilidad pública, tampoco resulta en la materia posible acudir a la LHCM por el mismo motivo; asimismo, no es posible la aplicación directa de las normas reglamentarias salvo cuando una ley o un acuerdo de la Mesa vinculen a la Cámara de modo explícito. La agregación de todas las cuentas de las organizaciones que cumplen fines de carácter y que emplean fondos públicos sólo puede asegurarse a través de la aceptación de los principios básicos en materia de contabilidad que pergeña el Nuevo Plan General de Contabilidad

Pública; por dicha causa la Secretaría de Estado de Hacienda en reiteradas ocasiones ha recomendado su extrapolación como reglas generales básicas¹⁸, de modo que de su cumplimiento se extrae una importante dosis de seguridad jurídica. Sin perjuicio de que abogamos por la incorporación expresa de estos principios a las normas escritas reguladoras de su gestión contable, entendemos que son de aplicación directa en la Asamblea puesto que en la mayoría de los casos son resultado de la pura lógica racional. No obstante a pesar de ello su aplicación es desigual, dado que la Asamblea, como la mayoría de los Parlamentos autonómicos, no ha implantado un verdadero sistema de contabilidad económico-patrimonial, sino que se limita a la contabilidad presupuestaria de ingresos y gastos, extra-presupuestaria y de Tesorería. Así, entendemos que cabe discernir entre:

- 1.º Principios de aplicación directa en el ámbito de la Asamblea que, según nuestro parecer, serían los siguientes:
 - a) *Principio de entidad contable*: La Asamblea constituye una entidad independiente con personalidad jurídica y Presupuesto propio a la que corresponde formar y rendir cuentas. Además posibilita la coordinación entre las contabilidades de la Asamblea y del Defensor del Menor que se consideraría como sub-entidad de aquélla.
 - b) *Principio de gestión continuada*: Presume la permanencia de la actividad sin que exista necesidad en ningún momento de determinar el valor liquidable de la Asamblea o sus instituciones dependientes.
 - c) *Principio de uniformidad*: Adoptado un criterio en la aplicación de los principios, debe mantenerse uniformemente en el tiempo y en el espacio mientras no se alteren las circunstancias concurrentes que motivasen su empleo. Las eventuales alteraciones habrán de motivarse con especificación de las causas, incidencia cualitativa y cuantitativa en los estados contables periódicos.
 - d) *Principio de importancia relativa*: Admite la no aplicación estricta de algún principio cuando la variación tenga una escasa importancia relativa en términos cuantitativos sin que se produzca la alteración de la imagen relativa a la situación patrimonial y de los resultados.
 - e) *Principio de registro*: Todos los hechos contables deben ser registrados cronológicamente con los procedimientos técnicos más adecuados, sin que puedan existir saltos, lagunas o vacíos en la información.
 - f) *Principio del precio de adquisición*: Todos los bienes, obligaciones y derechos deben figurar por su precio de adquisición o coste de producción. Las obligaciones se contabilizan por el valor de reembolso. Las rectificaciones a este principio se deben formalizar a través de una disposición dándose cumplida información.
 - g) Y, *Principio de desafectación*: Con carácter general los ingresos de carácter presupuestario se destinan a financiar la totalidad de los gastos de dicha naturaleza, sin que exista relación directa entre ambos. En caso de que algunos gastos presupuestarios se financiasen con ingresos presupuestarios específicos a ellos afectados el sistema contable deberá reflejarlo permitiendo su permanente seguimiento.
- 2.º Principios de aplicación parcial, categoría en la que se encontrarían los siguientes principios:
 - a) *Principio de devengo*: La imputación de gastos e ingresos se hará en función de la corriente real de bienes y servicios que representan y no en el momento del flujo monetario o de la corriente financiera que se derive de ellos. Los gastos e ingresos

¹⁸ Vid. las Resoluciones de la Secretaría de Estado de Hacienda de 29 de septiembre de 1989 y de 28 de diciembre de 1990.

debidos a la ejecución presupuestaria se imputan cuando se dicten, según los casos, los correspondientes actos administrativos. Si no se hubiesen dictado éstos a la fecha de cierre, se reconocerán en la cuenta del resultado económico patrimonial los gastos efectivamente realizados hasta la fecha. Si no resultase posible identificarse la corriente real de bienes y servicios se entenderán producidos los gastos e ingresos cuando se reconozcan los incrementos de obligaciones o derechos o correcciones valorativas que afecten a los elementos patrimoniales.

- b) *Principio de prudencia*: Sólo se contabilizarán los ingresos efectivamente realizados a la fecha del cierre del ejercicio; por contra, en el caso de los gastos deben contabilizarse además de los efectivamente realizados los que supongan riesgos previsible o pérdidas eventuales con origen en el ejercicio o en otro anterior; a tal efecto han de distinguirse las pérdidas potenciales o reversibles de las realizadas o irreversibles. Esos gastos contabilizados no realizados, los riesgos y las pérdidas no tendrán incidencia presupuestaria repercutiendo únicamente en el cálculo del resultado económico-patrimonial lo que, como hemos señalado, por el momento resulta irrelevante.
- c) *Principio de correlación de ingresos y gastos*: El sistema contable reflejará la relación entre gastos e ingresos. La diferencia entre ambos constituirá el resultado económico patrimonial.
- d) *Principio de no compensación*: En ningún caso deben compensarse las partidas del activo y del pasivo, ni las de ingresos y gastos que integran la cuenta del resultado patrimonial, ni los gastos e ingresos que integran el estado de liquidación del Presupuesto. Se valorarán separadamente los elementos integrantes de las distintas partidas del activo y del pasivo.

3.º Y, finalmente, como Principio no aplicable hasta tanto no se implante un auténtico plan de contabilidad integral o general permanece el *Principio de imputación de la transacción*: La imputación de las transacciones o hechos contables ha de efectuarse a activos, pasivos, gastos o ingresos anuales o plurianuales conforme a las reglas que se determinasen por la Mesa (*ex* artículo 49.1 g) RRIAM). Para la imputación deben considerarse los siguientes criterios:

- Los gastos se imputan conforme a su naturaleza económica y los gastos con arreglo a ésta y a su finalidad.
- Las obligaciones presupuestarias derivadas de adquisiciones, obras y servicios, prestaciones o gastos en general se imputarán al presupuesto del ejercicio en que éstos se realicen y con cargo a los respectivos créditos; los derechos se imputan al presupuesto del ejercicio en que se reconozcan. En caso de conflicto de este principio con lo restantes prevalecerán los otros, en especial los de registro y devengo.

2. La contabilidad presupuestaria

La contabilidad presupuestaria engloba la totalidad de operaciones relativas a la contabilidad de ingresos y gastos. La llevanza de esta contabilidad se hace gracias al SIEF, con estricta escisión entre la contabilidad de ingresos y la contabilidad de gastos, salvo cuando se permita por autorización legal expresa el principio contable de no compensación.

2.1. La contabilidad de gastos

La contabilidad de gastos constituye la actividad económica instrumental comprensiva de las operaciones y los registros o anotaciones que afectan a la ejecución presupuestaria por las diferentes operaciones que afectan a este presupuesto al margen de que se trate de gastos deri-

vados del presupuesto corriente, de presupuestos cerrados, que se trate de gastos plurianuales o de Anticipos de Tesorería.

Todas las operaciones se anotan mediante los correspondientes documentos contables. A tal efecto, conviene apuntar la necesidad de adaptar a la realidad actual la mención que hace el RRIAM a los documentos contables «jurásicos» ADOP (54.3 y 57), CD (55.2), OP (55.5 y 57), por los actualmente empleados.

En la fase de ordenación del gasto pueden expedirse los documentos siguientes en los que se contienen además de la fiscalización previa las etapas de propuesta, aprobación, y contabilización:

- RC, para efectuar retenciones de crédito.
- A, para formalizar las autorizaciones de gasto.
- D, para anotar las disposiciones o compromisos de gasto.
- O, soporte para el reconocimiento de obligaciones.
- y K, con el que se formalizan las propuestas de pago.

Sin perjuicio de lo anterior, podrán acumularse en un solo acto la anotación y contabilización con el empleo de los documentos AD, OK, o ADOK.

- Todas las modificaciones presupuestarias se contabilizan a través de los documentos MC.
- Los pagos a justificar se contabilizan mediante los documentos OPJ.
- Las anulaciones de las operaciones se contabilizan mediante los mismo documentos pero barrados (/).
- Las ampliaciones se contabilizan mediante los correspondientes documentos complementados (').

En cuanto a su contenido, los documentos contables deben por imposición del artículo 54.2 RRIAM determinar la obra, suministro o servicio de que se trate con el mayor detalle posible, los datos identificativos del proveedor y su DNI o CIF, así como el importe exacto adjuntando la documentación pertinente. Los documentos contables se cumplimentan por triplicado quedando uno de ellos en la Intervención otro en el Servicio de la OCP y Asuntos Económicos y el tercero en el servicio proponente o en la unidad de contratación, el Servicio de Contratación, al que se hará llegar para que tenga constancia de la aprobación de la obra, suministro o servicio.

El RRIAM señala dos procedimientos diversos, que en la práctica se están invirtiendo siguiéndose para los no periódicos el de los gastos periódicos y viceversa:

- 1.º *Pagos Periódicos*. Frente a lo que categóricamente señala el artículo 54.3 RRIAM acerca de que cuando el gasto tenga carácter periódico, cualquiera que fuese su cuantía, no procederá la apertura de expediente de contratación, bastando la citada propuesta documento ADOP —que hemos de entender sustituido por el ADOK— que deberá pasar a la Intervención para su informe y posteriormente a la Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras para su tramitación y pago, si existiera crédito disponible en la aplicación presupuestaria asignada, se ha ido imponiendo, sin embargo, en la práctica otro procedimiento diverso consistente en la elaboración del documento AD con cargo al cual se imputan los OK correspondientes. En aras de la seguridad de la gestión debería modificarse el precepto o bien el procedimiento en cumplimiento de la legalidad interna.

Por su parte la mención a la legislación estatal para tramitar gastos no periódicos debería referirse a la legislación autonómica vigente (LHCM) o la que pudiera determinar la Asamblea en virtud de la competencia que se reconoce en el artículo 53.2 RRIAM.

Consideramos, además, que convendría actualizar los procedimientos incorporando mediante un eventual acuerdo de la Mesa el procedimiento de pago por domiciliación bancaria para contratos de suministro y demás obligaciones periódicas de cuantía determinada *ex ante* o las de gastos de suministro eléctrico, agua, teléfono, gas u otros análogos. El acuerdo de la Mesa debería delimitar, entre otras cuestiones, los gastos que pudieren abonarse por esta vía, el procedimiento, el control, o su duración.

- 2.º *Pagos no Periódicos* (55 RRIAM). La propuesta se formaliza mediante documento RC que inicia el expediente de contratación formalizado por el Servicio proponente. Adjudicada la obra, servicio o suministro se formaliza el documento AD para la contratación del gasto. El acto de adjudicación, salvo disposición en contrario, lleva implícita la aprobación del gasto. Ejecutada la obra, servicio o suministro se conformará la factura por el proponente del gasto y el acta de recepción —debe comprenderse o certificación del servicio—. Recibida la documentación la formalizará la unidad de Contratación el documento OK remitiéndolo a la Intervención y ésta a Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras que lo traslada, si se hubiese fiscalizado favorablemente, al Servicio de la OCP y Asuntos Económicos para su pago. Pese a lo dispuesto por este precepto la necesidad de controlar el Presupuesto hace que lo elabore el Servicio de la OCP y Asuntos Económicos y lo firme el servicio proponente.

Si se hubiese autorizado un gasto y durante la ejecución del suministro obra o servicio se incrementase el precio antes de ser autorizado habrá de someterse al informe de la Intervención y la autorización del órgano competente el presupuesto adicional según la cuantía tramitándolo con arreglo al artículo 55 (gastos no periódicos, sin que se especifique el procedimiento a seguir para el caso de que este presupuesto de hecho se diese en los gastos periódicos). No se necesita conforme al artículo (58.1 RRIAM) la previa autorización en los supuestos de:

- Gastos de personal, Seguridad Social, remuneraciones de Diputados; en estos casos elaborada y formalizada la orden de pago en el modelo oficial se acompañará de las nóminas sometándose a la aprobación del gasto y a la orden de pago conjuntamente al Presidente de la Asamblea.
- Las subvenciones y ayudas a los Grupos Parlamentarios.
- Los gastos cuyo importe sea de difícil determinación previa.
- Los de reconocida urgencia. Se consideran gastos de esta naturaleza aquéllos por cuya demora puedan derivarse graves perjuicios para la Asamblea. Su declaración corresponderá a la Presidencia a propuesta de la Secretaría General y una vez efectuado el encargo o solicitud de suministro, obra o servicio se pondrá en conocimiento de la Intervención especificando el precio. Aunque nada concreta el RRIAM estimamos que tanto la declaración, como la comunicación y la indicación deben efectuarse formalmente por escrito a efectos de su constancia en el correspondiente expediente administrativo.
- Los que sean mera ejecución de un acuerdo en el que constaren los precios unitarios.

Las operaciones correspondientes a ejercicios cerrados se deberían contabilizar con cargo al llamado Capítulo 0 por la necesidad que existe de separar los gastos del Presupuesto corriente y de Presupuestos cerrados.

2.2 *La contabilidad de ingresos*

La contabilidad de ingresos constituye la actividad económica instrumental comprensiva de las operaciones y los registros o anotaciones de reconocimiento y recaudación de los dere-

chos en favor de la Asamblea. Comprende dos fases la de reconocimiento y la de recaudación (ésta propia de Tesorería). El procedimiento contable de ambas fases predispone la fiscalización previa a la contabilización. Todas las operaciones se anotan mediante los correspondientes documentos contables. Los más importantes en fase de reconocimiento son:

- C, para registrar los compromisos de ingresos.
- R, para documentar el reconocimiento de derecho.

Sin perjuicio de lo anterior podrán acumularse en un solo acto el reconocimiento y la recaudación mediante el empleo del documentos RI.

- Las anulaciones de las operaciones se contabilizan mediante los mismos documentos pero barrados (/).
- Las ampliaciones se contabilizan mediante los mismos documentos pero complementados (/).

3. La contabilidad extra-presupuestaria.

Las numerosas operaciones de naturaleza heterogénea¹⁹ que no se derivan de la ejecución del Presupuesto pero que afectan a la estructura económica de constituyen las operaciones extra-presupuestarias. Las operaciones extra-presupuestarias se anotan mediante los documentos contables:

- MP, o Mandamiento de Pago extra-presupuestario.
- y MI, o Mandamiento de Ingreso extra-presupuestario.

4. La contabilidad de Tesorería

a) Contabilización de las operaciones presupuestarias de Tesorería

La contabilidad de Tesorería constituye la actividad económica instrumental comprensiva de las operaciones y los registros o anotaciones de salida o entrada de recursos monetarios de o en la Caja y Bancos.

1.º En materia de GASTO:

Finalizada la fase de ordenación de gasto comienza la de ordenación del pago propia de la Tesorería.

Recibidas las propuestas de pago, corresponde al Servicio de Asuntos Económicos, por medio de la Sección de Contabilidad y Caja, la elaboración de la relación de pagos ordenados al que se da el carácter de documento contable P para la ordenación de pagos. Todo acto de ordenación de pagos debe ser intervenido y fiscalizado materialmente por la Intervención. Aprobada la realización del pago por el Presidente cabe, bien elaborar un mediante el documento L, o, en otras ocasiones, como sucede en nuestro caso, pueden simultanearse las fases contables de ordenación (P) y realización material del pago (L) en la misma orden de transferencia.

2.º En materia de INGRESOS:

Para los ingresos la contabilidad de lo recaudado tiene lugar a través del documento I y el de Remesa de Documentos de Recaudación. Otros documentos de ingresos escasamente

¹⁹ Entre ellas son destacables: los anticipos de caja fija, los anticipos de Tesorería, las aplicaciones provisionales de ingresos, contabilizaciones del IVA, retenciones por cuenta de terceros (IRPF, cotización de derechos pasivos, retenciones de cuotas obrera y patronal, cotización a Mutualidades, cuotas sindicales voluntarias o retenciones judiciales).

empleados en fase de tesorería son: DII, para formalizar las devoluciones de ingresos indebidos; el Documento de Corrección de Errores; y el de Presupuesto de Ingresos.

También para el caso de los ingresos se admite la fusión de las fases de reconocimiento con las de ingreso o pago mediante el documento RI.

5. Los Libros de contabilidad y la información económica.

Corresponde a la Sección de Contabilidad y Caja la llevanza y custodia de los Libros de contabilidad dentro de la competencia encomendada en el artículo 24.2 a) RRIAM. A tal efecto, deberá cumplir el mandato que realiza la LHCM en el artículo 118: La contabilidad pública se llevará en libros, registros y cuentas según los procedimientos técnicos que sean más convenientes según la naturaleza de las operaciones de que se trate. El SIEF permite prestar numerosa información tanto para el caso de ingresos como de gastos presupuestarios y extra-presupuestarios, así como de Tesorería (Listado de gastos o ingresos; Diario de operaciones; Mayor de conceptos, siendo posible la agrupación de listados por presupuestos cerrados, futuros, presupuesto corriente y créditos provisionales; Estado de ejecución del Presupuesto por centros, secciones, capítulos, artículos, subconceptos, partidas y mixtos; Seguimiento de Gastos o Ingresos; Listado de Modificaciones presupuestarias; Listado de Acreedores Listado de Gastos Plurianuales; Ejecución de Gastos de Presupuestos Cerrados; Liquidación del Presupuesto de gastos; Detalles de cobros y pagos, entre otros).

Todas las cuentas y documentación que deban rendirse periódicamente se presentarán trimestralmente. Por último, es preciso remarcar que la información que presten los gestores en materia económica deberá someterse en todo momento a los principios de regularidad financiera legalidad, claridad, y uniformidad.