

Andrea Ramos Muñoz

**LOS PRESUPUESTOS DE LA CASA DE S.M.
EL REY.**

TRABAJO DE FIN DE GRADO

Dirigido por el Dr. Joan Pagès i Galtés

Grado de Derecho



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Tarragona

2021

Este TFG se ha desarrollado en la modalidad de **Trabajo de Investigación** – Treball de Recerca.

Esta investigación se presenta siguiendo las normas por los autores previstas en *Civitas – Revista Española de Derecho Financiero*.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	5
2. LA CASA DEL REY	5
3. NATURALEZA DE LA DOTACIÓN PRESSUPUESTARIA	6
3.1. EFECTOS DEL PRESUPUESTO RESPECTO A LOS INGRESOS Y LOS GASTOS	6
3.2. LA CASA DEL REY	7
4. CONFECCIÓN DEL PRESUPUESTO	8
4.1. REGLAS GENERALES	8
4.2. SINGULARIDAD DE LA CASA REAL	10
5. EJECUCIÓN PRESSUPUESTARIA	11
5.1. REGLAS GENERALES	11
5.2. SINGULARIDAD DE LA CASA REAL	12
6. EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESSUPUESTARIA	13
6.1. REGLAS GENERALES	13
6.2. SINGULARIDAD DE LA CASA REAL	15
7. TRANSPARENCIA	16
7.1. REGLAS GENERALES	16
7.2. SINGULARIDAD DE LA CASA REAL	16
8. LOS SUELDOS DE LOS FUNCIONARIOS	19
8.1. REGLAS GENERALES	19
8.2. SINGULARIDAD DE LA CASA REAL	22
9. CONCLUSIONES	25
10. BIBLIOGRAFIA Y WEBGRAFIA	27
10.1 BIBLIOGRAFIA.....	27
10.2 WEBGRAFIA	27

RESUMEN

En el presente trabajo analizamos el instituto presupuestario, como rama del Derecho Financiero, a los efectos de practicar una comparativa entre el régimen general y el peculiar régimen de la Casa Real. Mediante esta comparativa pretendemos poner de relieve las singularidades que tiene la Casa Real, siguiendo un criterio puramente jurídico.

PALABRAS CLAVE

Administración Pública, Asignación, Casa Real, Funcionarios, Presupuestos Generales del estado, Transparencia.

RESUM

En el present treball analitzem l'institut pressupostari, com a branca del Dret Financer, a efectes de practicar una comparativa entre el règim general i el peculiar règim de la Casa Reial. Mitjançant aquesta comparativa volem posar de relleu les singularitats que té la Casa Reial, seguint un criteri purament jurídic.

ABSTRACT

In this essay we analyze the budgetary institute, as a branch of Financial Law, in order to make a comparison between the general regime and the peculiar regime of the Royal House. With this comparison we intend to highlight the singularities that the Royal House has, following a purely legal criterion.

KEY WORDS

Assignment, Clarity, Officials, Public Administration, Royal House, State's General Budgets.

ABREVIATURAS

ART: Artículo

ARTS: Artículos

CASA DE S.M. EL REY: Casa de Su Majestad el Rey

CE: Constitución Española

CFR.: Comparar

LGP: Ley General Presupuestaria

LGT: Ley General Tributaria

RD: Real Decreto

RDLeg: Real Decreto Legislativo

TFG: Trabajo de Fin de Grado

1. INTRODUCCIÓN

El presente Trabajo de Fin de Grado (TFG) tiene como objeto realizar un análisis de los presupuestos de la Casa de S.M el Rey, el motivo de la elección de esta temática incluida en el área del Derecho Financiero y Tributario, es debido a la tensión mediática que tuvo lugar el año pasado en los que se cuestionaba tanto los presupuestos de la Casa Real, como de la transparencia de éstos.

Para el desarrollo del trabajo, hemos seguido una metodología estrictamente jurídica, analizando así la normativa aplicable a la luz de la doctrina. Por ello, cabe decir, que llama la atención que, aún cuando la materia presupuestaria está asazmente estudiada por la doctrina en sus más variados aspectos, no ocurre lo mismo cuando se trata de los presupuestos de la Casa del Rey, siendo escasísimos los trabajos que se han dedicado a su estudio, es por ello que he tenido que suplir la escasez de la doctrina escrita, por las consultas de mi tutor de TFG.

La sistemática que he utilizado ha consistido en definir en primer lugar la Casa del Rey, para acto seguido pasar al estudio de los diferentes aspectos presupuestarios donde la Casa del Rey presenta alguna singularidad destacable. En cada uno de los aspectos seguimos el mismo esquema: explicar el régimen general presupuestario para intentar concretar la singularidad que presenta el régimen jurídico de la Casa Real.

Por último, dejar constancia que, para la elaboración de este TFG, nos hemos basado en las normas editoriales pautadas para los artículos publicados en *Civitas – Revista Española de Derecho Financiero*.¹

2. LA CASA DEL REY

Debemos comenzar por decir que la Casa del Rey es creada por una disposición constitucional, en concreto, por el Decreto estatal 2924/1975, de 25 de noviembre, mediante el cual se crea la Casa del Rey.

En su virtud, y como explica CAZORLA PRIETO² la Casa del Rey se constituye como un instrumento administrativo diferenciado de los demás poderes del Estado. Criterio que se recoge de manera nítida en la Constitución de 1978 que dedica a la Corona su Título II (arts. 56 a 65), en tanto que los demás poderes del Estado se regulan en títulos diferentes. Y así, las Cortes Generales, es decir, el poder legislativo, se regula en el Título III; el poder judicial

¹ Pueden verse en: <https://www.thomsonreuters.es/es/tienda/revistas/Revista-Espanola-de-Derecho-Financiero/p/10001529#tab-3>

² L. M. CAZORLA PRIETO, <El presupuesto de la Casa del Rey: reflexiones y propuestas>, en *Civitas-Revista Española de Derecho Financiero*, formato electrónico, núm. 178, 2018. Página 2.

se regula en el Título VI; y, el gobierno y la Administración, es decir, el poder ejecutivo, se regula en el Título IV.

De ahí que el citado autor considera que la Casa del Rey sea una “organización estatal no administrativa”, en la cual se llevan a cabo actividades administrativas al servicio de funciones propias de la Constitución.

En este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/1984, de 28 de noviembre (RTC 1984, 112) estimó que la Casa del Rey “es una organización estatal, pero que no se inserta en ninguna de las Administraciones Públicas”, refiriéndose esta misma sentencia de manera explícita a “la nítida separación de la organización de la Casa real respecto de las administraciones públicas, con fundamento constitucional en el artículo 65 de la Constitución”³.

3. NATURALEZA DE LA DOTACIÓN PRESSUPUESTARIA

3.1. Efectos del presupuesto respecto a los ingresos y los gastos

FERREIRO LAPATZA⁴ nos explica que los hacendistas clásicos ya definieron los presupuestos desde una acepción sustantiva diciendo que “preparar el presupuesto es trazar el programa de la actualidad gubernamental para un año; aprobar el presupuesto es hacer ejecutivo este programa y adoptar las más importantes decisiones políticas”.

Ahora bien, desde un punto de vista jurídico debe hacerse hincapié en el requisito del sometimiento de los presupuestos a una norma jurídica con rango de ley. De ahí que el citado autor⁵ nos defina los presupuestos del Estado como “el acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar durante un periodo de tiempo determinado en las atenciones que detalladamente se especifican y se prevén los ingresos necesarios para cubrirlos”.

Respecto a la parte dispositiva del mismo, se contienen en él las normas generales a las que debe ajustarse la ejecución de ingresos y gastos en el periodo al que cada presupuesto se refiera, necesitando además una relación de cantidades en los estados de previsión.

³ Constitución Española de 1978 (Artículo 134.7)

⁴ J.J. FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho Financiero Español*, Ed. Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2006. p. 190.

⁵ J.J. FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho Financiero Español*, Ed. Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2006. p. 190.

En cuanto a los ingresos, conviene resaltar que “los estados de ingresos recogen meras previsiones que carecen de efectos jurídicos concretos que condicionen o limiten en cualquier forma su realización”⁶. Son, en definitiva, meras previsiones.

En cambio, en cuanto a los gastos, conviene destacar que éstos tienen un carácter limitativo, al ser “el acto legislativo mediante el cual se autoriza el montante máximo de los gastos que el Gobierno puede realizar en un periodo de tiempo determinado en las atenciones que detalladamente se especifican”⁷. Es decir, los gastos que se contienen en los presupuestos son normas jurídicas, que tienen una función disciplinaria en cuanto las actividades que lleva a cabo la Administración Pública, estas normas jurídicas están dirigidas a la realización de los gastos y a las relaciones que mantiene la Administración Pública con otros sujetos, que implica que se realice un gasto.

De esta manera, el artículo 21 LGP, establece que “*Las obligaciones de la Hacienda Pública estatal, sólo son exigibles cuando resulten de la ejecución de los presupuestos, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley, de sentencia judicial firme o de operaciones no presupuestarias legalmente autorizadas*”⁸.

Por su parte, el artículo 46 LGP, éste dispone que: “*Los créditos para gastos son limitativos. No podrán adquirirse compromisos de gasto ni adquirirse obligaciones por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a la Ley que incumplan esta limitación, sin perjuicio de las responsabilidades reguladas en el Título VII de esta Ley*”⁹.

3.2. La Casa del Rey

Centrándonos en el ámbito presupuestario, debemos destacar el artículo 3 del Decreto Estatal 2924/1975, mediante el cual se crea la Casa de Su Majestad el Rey, según este “*Se habilitarán los créditos y se realizarán las transferencias necesarias para la adecuada dotación de los servicios a los que se refiere esta disposición*”. A su vez, artículo 65 de la Constitución, establece que “*El Rey recibe de los presupuestos del Estado una cantidad global para el sostenimiento de su Familia y su Casa, y la distribuye libremente*”¹⁰.

⁶ J.J. FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho Financiero Español*, Ed. Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2006. p. 204.

⁷ J.J. FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho Financiero Español*, Ed. Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2006. p. 204.

⁸ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (artículo 21)

⁹ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (artículo 46)

¹⁰ Constitución Española de 1978, artículo 65.

De estos preceptos se deduce que la dotación que recibe el Rey, no es un sueldo, sino una cantidad que recibe desde la Hacienda Pública del Estado para que él mismo la distribuya libremente para el sostenimiento de sus necesidades institucionales, esto es, su Casa y su Familia. Es una dotación que se caracteriza por tener una naturaleza singular, y que, por lo tanto, debe ser calificada como dotación presupuestaria de la Casa Real.

En cumplimiento de estos preceptos, las diferentes leyes anuales de presupuestos del Estado han ido anticipando que la Sección 01 de la clasificación por unidades orgánicas es la que se refiere a la *“Casa S.M. el Rey”*.

4. CONFECCIÓN DEL PRESUPUESTO

4.1. Reglas generales

Para poder iniciar la confección del presupuesto es necesario ver una serie de aspectos previos. Por ello tenemos que dirigirnos al artículo 134 de nuestra Constitución¹¹, que en su apartado primero dispone que *“Corresponde al Gobierno la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y a las Cortes Generales su examen, enmienda y aprobación”*. De esta manera, pues, la competencia para elaborar los presupuestos generales del Estado se atribuye constitucionalmente al Gobierno de la nación, en tanto que su aprobación es competencia del poder legislativo.

De hecho, si seguimos en este artículo, en su tercer apartado establece que *“El Gobierno deberá presentar ante el Congreso de los Diputados los Presupuestos Generales del Estado al menos tres meses antes de la expiración de los del año anterior”*¹². En este aspecto, lo que vemos es que la Constitución establece un plazo para poder efectuar los presupuestos anuales, fijándolo en el período de 3 meses anterior de que finalice el ejercicio económico del año correspondiente.

Para poder confeccionar el Presupuesto del Estado se tienen que seguir una serie de directrices, que vienen recogidas en el artículo 36 LGP¹³. Este artículo establece en primer lugar que el presupuesto de ingresos es elaborado por el Ministerio de Hacienda. De esta manera, lo que hace el Ministro de Hacienda juntamente, en este asunto, con la Comisión de Política de Gasto, es determinar las directrices que deben seguir los Ministerios y Órganos superiores que dispongan de una dotación diferenciada para hacer sus propuestas de presupuesto.

¹¹ Artículo 134 de la Constitución Española de 1978

¹² Artículo 134.3 de la Constitución Española de 1978

¹³ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (artículo 36)

Cuando el Presupuesto del Estado esté elaborado con estas pautas previas, tiene que integrarse con los Presupuestos que realicen los Organismos Autónomos, con el Presupuesto que efectúe la Seguridad Social, con los Presupuestos del resto de Entes del Sector Público Estatal y también el que elaboren las Sociedades Estatales, y por último los Presupuestos Generales del Estado.

Tanto el Presupuesto del Estado, como los otros presupuestos que lo acompañan, deben incluirse en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado que el Ministerio de Hacienda someterá a acuerdo del Gobierno correspondiente. A este Proyecto de Ley debe añadirse una serie de documentación, que debe ser aportada como anexo al mismo, en concreto son 9 documentos.

El primero de ellos es una memoria donde se describan los programas de gastos previstos y los objetivos anuales. Por otro lado, otra memoria que explique el contenido de cada presupuesto en concreto, especificando las modificaciones, si existen, respecto a los presupuestos vigentes. En tercer lugar, debe efectuarse un anexo que contenga el desarrollo económico de los créditos, que será efectuado por centros gestores de gasto. También es necesario un anexo, éste es de carácter plurianual, es decir, cuya duración es superior a un ejercicio presupuestario, que contenga los proyectos de inversión pública, y además deberá incluir la clasificación territorial de los mismos.

Es necesario también realizar una liquidación de los Presupuestos del año anterior y además un avance de la liquidación del ejercicio económico en cuestión vigente. Asimismo, deben aportarse las cuentas y balances de la Seguridad Social del año anterior y los estados consolidados de los presupuestos. Además, es necesario un informe económico y financiero, y, por último, una memoria que contenga los beneficios fiscales que conllevará la aprobación del concreto Presupuesto del Estado.

Entonces, una vez ha sido aprobado en el Consejo de Ministros el Proyecto de Ley de Presupuestos, éste se remite desde el Gobierno a las Cortes, y éstas deben efectuar aquello que establecía el artículo 134 CE que hemos mencionado, el examen, la enmienda y su aprobación.

Una vez se aprueban estos Presupuestos del Estado, el artículo 134.5 CE nos señala, que: *''Aprobados los Presupuestos del Estado, el Gobierno podrá presentar proyectos de Ley que impliquen aumento del gasto público o disminución de los ingresos correspondientes al mismo ejercicio presupuestario''*¹⁴. Y continúa diciendo en el sexto apartado, que cualquier proposición o enmienda que se quiera efectuar sobre los mismos, cuando ésta implique un aumento de los créditos o bien una disminución de ingresos, se requerirá que el Gobierno de su conformidad para poder tramitar tal enmienda.

¹⁴ Artículo 134.5 de la Constitución Española de 1978

4.2. Singularidad de la Casa Real

Por lo que debemos hablar del presupuesto de la Casa del Rey, y para ello debemos remitirnos al artículo 65 de la Constitución, que establece que *“El Rey recibe de los presupuestos del estado una cantidad global para el sostenimiento de la Familia y la Casa, y distribuye libremente la misma”*¹⁵. Cabe resaltar que la confección de esta cantidad global incluida en un Presupuesto del Estado, entonces viene determinada por una norma concreta, constituida por el Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S.M. el Rey. En el artículo 2 del mismo se establece que *“La Casa de Su Majestad el Rey estará constituida por: Jefatura, Secretaría General, Cuarto Militar y Guardia Real”*.

Pero lo que ahora nos concierne es que tenemos un jefe de estado, de la Casa Real, *“Jefatura”* a la cual le corresponde la función de *“formular la propuesta de presupuesto de la Casa de Su Majestad el Rey”*. Según establece su artículo 3.1, partiendo del citado artículo de la Constitución, estos presupuestos son para el sostenimiento de *“su familia y su Casa”*. Se trata de una exigencia básica del Estado de Derecho en el monarca, que es un órgano del estado y como tal, ha de obtener la correspondiente cobertura económica de la que disponen los órganos administrativos que están a su disposición.

Esta propuesta efectuada por la Casa Real va dirigida a las Cortes Generales, que es el órgano encargado de aprobar los presupuestos anuales del Estado, los cuales incluyen el Presupuesto de la Casa Real (artículo 134.1 CE). Se trata, en suma, que la asignación personal del monarca tiene que estar integrada en los Presupuestos Generales del Estado, ya que su *“examen, enmienda y aprobación”* corresponde a las Cortes Generales, mediante una ley anual.

Entonces, una vez aprobados los Presupuestos Anuales del Estado, por el artículo 4 del RD 434/1988, se atribuye al Secretario General de la Casa del Rey la función de *“Confeccionar, una vez aprobada en los Presupuestos del Estado la cantidad global a que se refiere el artículo 65.1 de la Constitución, el proyecto del presupuesto propio de la Casa, con arreglo a los principios de rigor, económica y eficiencia, y elevarlo al Jefe de la Casa para su aprobación por Su Majestad el Rey”*, por ello es el Rey quien decide discrecionalmente como se reparte el importe que recibe la Casa Real.

De esta manera podemos ver que la Ley de Presupuestos Generales del Estado cumple una función constitucional otorgando al monarca una *“cantidad global para el sostenimiento de su Familia y su Casa”*¹⁶.

¹⁵ L.M. CAZORLA PRIETO, <El presupuesto de la Casa del Rey: reflexiones y propuestas>, a Civitas-Revista Española de Derecho Financiero, formato electrónico, núm. 178, 2018. Página 2.

¹⁶ L.M. CAZORLA PRIETO, <El presupuesto de la Casa del Rey: reflexiones y propuestas>, en Civitas-Revista Española de Derecho Financiero, formato electrónico, núm. 178, 2018. P. 2.

5. EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

5.1. Reglas generales

En cuanto a la ejecución presupuestaria, se entiende que consiste en *“la realización de los ingresos y los pagos previstos y autorizados en él”*¹⁷.

La ejecución de los diferentes ingresos de los que está compuesto el presupuesto está sometida, permanentemente, por las diversas normas que regulan particularmente cada uno de los distintos conceptos de ingresos. De ellos se ocupa la LGP, sin embargo, se ha de tener en cuenta, que, respecto a los ingresos tributarios, esta ley se remite a la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT), a la que remite competencias respecto de esta materia.

La ejecución de los gastos, es regulada de forma exhaustiva por la LGP, destacando que en el artículo 73 de la misma, se contemplan las siguientes fases: la ejecución del gasto se inicia con su aprobación, continua con la disposición o compromiso de gasto, el reconocimiento de la obligación, la ordenación del material del pago, y por último procede ya al pago del material.

Se trata de las fases del procedimiento denominado ADOP:

A.- Este artículo 73 LGP en su segundo apartado dispone que la Aprobación es el acto concreto mediante el cual se procede a autorizar que se efectúe un gasto concreto, con una cuantía determinada, que puede ser cierta o bien aproximada, para el cual se reserva una parte o bien la totalidad de un crédito presupuestario. Esta aprobación cuando se lleva a cabo, es la que provoca el inicio del procedimiento de ejecución del gasto.

D.- La disposición o compromiso del gasto, es un acto a través del cual se acuerda, siempre después de haber cumplido los términos que legalmente vengán establecidos por la norma, la realización de ciertos gastos que están previamente aprobados, y que tienen una cuantía que está por determinar o bien, ya ha sido determinada. Dispone que este compromiso, es un acto relevante jurídicamente para terceros, ya que puede vincular directamente a la Hacienda Pública Estatal para que efectúe el gasto en las condiciones y cuantía pactadas.

O.- El reconocimiento de la obligación es un acto a través del cual se declara la existencia de un crédito que resulta exigible contra la Hacienda Pública Estatal, que se deriva de un gasto previamente aprobado y que está comprometido y conlleva una propuesta de pago. Este reconocimiento de obligaciones exigible a la Hacienda Pública, tiene lugar cuando previamente se ha acreditado mediante información documental frente al órgano competente,

¹⁷ J.J. FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho Financiero Español*, Ed. Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2006. p. 228.

estableciendo que esta efectucción de la prestación o derecho del acreedor es compatible a los acuerdos que existían previamente aprobados y que comprometieron el gasto.

También expone que cuando la naturaleza de la operación o gasto que debe efectuarse lo requiera, se puede llegar a acumular en un solo acto las fases de ejecución que sean necesarias. Esta propuesta de pago se considera una solicitud en nombre del órgano competente, que previamente ha reconocido la existencia de una obligación, para que pueda iniciarse su consiguiente ordenación de pago. Esta solicitud en nombre del órgano correspondiente va dirigida al Ordenador General de pagos, que tiene como función competencial la expedición de órdenes de pago con cargo al Presupuesto del Estado. La orden de pago tiene que ser acorde al Presupuesto Monetario que elabora la Dirección General del Tesoro y además ser aprobada por el Ministro de Economía, que según el artículo 106 LGP, es para conseguir que se haga una correcta distribución temporal de los pagos.

Entonces la persona que ordene los pagos, es decir, el Ordenador de Pagos, tiene el deber de emplear criterios objetivos cuando efectúe la expedición de órdenes de pago, indicando la fecha de recepción de la misma, el importe que conlleva esa operación, la aplicación presupuestaria correspondiente, y la forma en la que se efectuará el pago, tal y como viene recogido en el artículo 107 de la misma ley. Cabe decir que éstas órdenes de pago, deben ir acompañadas de documentos que acrediten el derecho del que recibirá la orden de pago. Cuando no puedan aportarse estos documentos, ya sea porque la obra en cuestión se realizó fuera del territorio español, o bien porque no se dispone de documentación que permita demostrar de manera inmediata la cuantía del gasto, que es la función principal de las órdenes de pago, el poder demostrar o justificar la aplicación de las cantidades percibidas en un plazo de tiempo determinado, que acostumbra a ser de 3 meses, tal y como viene recogido en el artículo 79 de la LGP.

P.- Este proceso acaba con la realización del pago. Este pago puede tener lugar directamente en dinero de curso legal o a través de otros medios autorizados tales como transferencias bancarias, cheques, o, efectivo, entre otros que vienen establecidos en el artículo 110 LGP.

Una vez finalizado el ejercicio, compete la liquidación del presupuesto, esto es, concretar todos los ingresos y gastos que se han ejecutado en los términos previstos legalmente.

5.2. Singularidad de la Casa Real

La singularidad de la ejecución del presupuesto de la Casa del Rey se da en la ejecución de los gastos.

En efecto, en este momento es donde nos adentramos en las fases del gasto presupuestario, es decir, en las distintas fases del procedimiento ADOP, mencionadas anteriormente, donde se atribuye al Jefe de la Casa del Rey, pues el artículo 3.1 del RD 434/1988, le atribuye las funciones de: *“Disponer los gastos propios de los Servicios de dicha Casa dentro del importe de los créditos autorizados y en la cuantía reservada a su competencia por*

determinación de S.M el Rey.”¹⁸ Y a su vez el mismo precepto también le otorga la función de *‘Firmar los contratos relativos a asuntos propios de la Casa de S.M el Rey’*’.

Así mismo, el mismo precepto reglamentario también atribuye al Jefe de la Casa del Rey la liquidación del presupuesto cuando se establece que es de su competencia la función *<Aprobar las cuentas anuales correspondientes a la liquidación de cada ejercicio>*. Esta sería la última fase presupuestaria, la fase de liquidación, por lo tanto, lo que hace el artículo 3.1 es atribuirle al Jefe de la Casa Real Española la función de aprobar las cuentas anuales que correspondan a la liquidación de cada ejercicio presupuestario.

6. EL CONTROL DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

6.1. Reglas generales

Siguiendo nuevamente a FERREIRO¹⁹, es conveniente remarcar de manera introductoria que el presupuesto y el principio de unidad presupuestaria están estrechamente relacionados con el concepto de control de la actividad financiera. Concepto que viene a cerrar el ciclo de tal actividad. Por ello, es una función encomendada al ordenamiento jurídico la de arbitrar los mecanismos convenientes para que ese control pueda ser llevado a cabo, y para que se asegure así la correcta ejecución de la Ley de Presupuestos, o bien que se exija a las personas o funcionarios encargados que intervengan en tal gestión financiera cuando lo estimen oportuno.

En cuanto al control de la ejecución presupuestaria, si seguimos una clasificación tradicional, puede ser de tres tipos, a saber: el control interno o administrativo, el control jurisdiccional, y el control parlamentario.

En primer lugar, cuando se trata de la Administración estatal, el control interno o administrativo, está encomendado en nuestro ordenamiento jurídico a la Intervención General del Estado, que es quien lo ejerce, ya sea directamente o bien, a través de Intervenciones Delegadas, que residen en distintos departamentos ministeriales y Organismos Públicos. Esta Intervención General del Estado entre otras funciones de control que los artículos 140 a 175 LGP le otorgan, consideramos necesario hacer referencia a una función concreta que es la que viene recogida en el artículo 148 LGP, que dispone que: *‘controlar, antes de que sean aprobados, los actos del sector público estatal que den lugar al reconocimiento de deudas o a la realización de gastos, así como los ingresos o pagos que de ellos se deriven, y la inversión o aplicación en general de sus fondos públicos con el fin de asegurar que su gestión se ajuste a las disposiciones aplicables a cada caso’*²⁰.

¹⁸ Real Decreto, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S.M el Rey. (Artículo 3.1)

¹⁹ J.J. FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho Financiero Español*, Ed. Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2006. pp. 229 a 231.

²⁰ Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (artículo 148)

Esta función de Intervención General del Estado o función interventora se ejerce, tal y como establece el artículo 150 LGP, con cada uno de los actos que se encuentren sujetos a ella *“en sus modalidades de intervención formal y material. La intervención formal consistirá en la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo mediante el examen de todos los documentos que, preceptivamente, deban estar incorporados al expediente. En la intervención material se comprobará la real y efectiva aplicación de los fondos públicos”*²¹.

Centrándonos en los efectos del presente TFG destaca que la Intervención General del Estado, está compuesta por funcionarios que acceden al cargo, en base a los principios de igualdad, mérito y capacidad. De esta manera, el artículo 55.1 del RD Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico de la Función Pública, establece que *“Todos los ciudadanos tienen derecho al acceso al empleo público de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, y de acuerdo con lo previsto en el presente Estatuto y en el resto del ordenamiento jurídico.*

Además, los interventores ejercen su función de forma autónoma. Y así, el artículo 3.2 del RD 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, establece que: *“El control interno de la Intervención General del Estado se ejercerá con plena autonomía respecto a las autoridades y demás entidades cuya gestión sea objeto de control. A tales efectos, los funcionarios que realicen el mismo tendrán independencia funcional respecto a los titulares de las entidades cuya gestión controlen y ajustarán sus actuaciones a las instrucciones impartidas al efecto por el citado centro directivo”.*

Es la misma Ley General Presupuestaria quien disminuye la exigencia de realizar una fiscalización previa, estableciendo de manera tasada ciertos casos en los que excluye dicha fiscalidad, un ejemplo serían los gastos electorales. Además, también da la posibilidad de sustituir esta fiscalidad, en otros casos que se encuentran determinados a través de reglamentos, mediante el control financiero permanente o la auditoria pública, que recoge el artículo 178 LGP.

En segundo lugar, tenemos el control jurisdiccional. Que se lleva a cabo de manera externa y a posteriori, concretamente en nuestro ordenamiento jurídico lo lleva a cabo el Tribunal de Cuentas. Este Tribunal, es reconocido por nuestra constitución en su artículo 136 CE, es reconocido como el *‘supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público.’*

Finalmente, y ya en tercer lugar, encontramos el control parlamentario. También es denominado *“control político”* y, según DE ROVIRA²², *“es el control ejercido por el órgano*

²¹Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (artículo 150)

²² A. DE ROVIRA i MOLA, *Manual de Dret pressupostari*, Ed. Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 1990, p. 325.

legislativo sobre la ejecución del Presupuesto, como consecuencia lógica de la competencia presupuestaria de la cual es el máximo titular”.

6.2. Singularidad de la Casa Real

La singularidad que presenta la Casa Real radica en el control interno, y a tales efectos:

- I. Tal y como hemos mencionado en el anterior subapartado 6.1 del presente TFG, cuando se trata de la Administración General del Estado, el control interno es llevado a cabo por los funcionarios que acceden al cargo en base a los principios de igualdad, mérito y capacidad.

Por el contrario, cuando hablamos de la Casa Real, el control interno es ejercido por el Interventor de la Casa de Su Majestad el Rey que, al tener la consideración de personal de dirección es nombrado por Real Decreto (artículo 9 del RD 433/1988), a instancia de la propia Casa Real, pues *“Todos los miembros civiles y militares de la Casa son nombrados y relevados libremente por S.M. el Rey, a tenor de lo dispuesto en el artículo 65.2 de la Constitución”* (art. 10 RD 433/1988).

- II. Como también hemos referido en el anterior subapartado 6.1, cuando se trata de la Administración General del Estado, los interventores ejercen su función de forma autónoma.

En contrapartida, cuando se trata de la Casa Real, destaca que el interventor se integra dentro de la *“Oficina de Intervención”* la cual depende de manera directa del Jefe de la Casa Real (artículo 3.2 del RD 434/1988).

De esta manera podemos ver que el control interno de la Casa Real es ejercido por un interventor que, además de ser libremente elegido y renovado por el Rey, ejerce sus funciones bajo la dependencia directa del Jefe de la Casa Real.

Sobre este tema en particular, nos gustaría traer a colación una observación realizada por el profesor PAGÈS²³, mi tutor del presente TFG, en cuanto a la función interventora *“[...] cabe señalar que en 1946 ya se sostenía por cierto sector doctrinal que <no puede ser un funcionario interventor de quien le nombra, corrige y paga>”*. Se trata, por todo lo expuesto, de destacar la relevancia que tiene el dotar de efectiva autonomía funcional a los interventores, lo cual vemos desmerecido, cuando acontece que, en la Casa del Rey, es el propio Rey quien nombra, cesa y paga al interventor.

²³ J. PAGÈS i GALTÉS, <Prólogo> al libro de Isidre Martí Sardà (coordinador), y otros, titulado *Manual sobre el nuevo régimen jurídico de los funcionarios de Administración local de carácter nacional*, Ed. Atelier, Barcelona, 2019, p. 21.

7. TRANSPARENCIA

7.1. Reglas generales

Es la Ley 19/2003, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la normativa que constituye el marco legal sobre la transparencia pública en el Estado Español. Es por ello, que en la Exposición de Motivos de la misma se establece que:

“La presente Ley tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública – que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas-, reconoce. Y garantiza el acceso a la información-regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo – y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento – lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública-.

En estas tres vertientes, la Ley supone un importante avance en la materia y establece unos estándares homologables al del resto de democracias consolidadas. En definitiva, “constituye un paso fundamental y necesario que se verá acompañado en el futuro con el impulso y adhesión por parte del Estado tanto a iniciativas multilaterales en este ámbito como con la firma de los instrumentos internacionales ya existentes en esta materia.”

En cuanto al ámbito subjetivo de aplicación, recogido en el Título I de la citada Ley, su Exposición de Motivos dice “ El ámbito subjetivo de aplicación de este título, recogido en su capítulo I, es muy amplio e incluye [...] a la Casa de Su Majestad el Rey, [...]”

Por todo ello, se entiende que la intención del legislador es la de potenciar la transparencia de las Administraciones Públicas²⁴.

De este modo, y habida cuenta que la Ley también incluye dentro de su ámbito subjetivo de aplicación a la Casa del Rey, todo parece indicar que ésta se somete a un similar régimen de transparencia que el resto de los entes públicos. Sin embargo, como enseguida veremos, también en este punto la Casa Real presenta sus singularidades.

7.2. Singularidad de la Casa Real

En primer lugar, cabe decir que la normativa de transparencia debe ponerse en relación con la normativa sectorial que regula de la Casa del Rey. Es en esta normativa sectorial reguladora de la Casa del Rey donde se desprende una doble deficiencia en cuanto a la transparencia financiera, ya que si bien la normativa sectorial de la Casa del Rey permite conocer la cantidad de dinero que se percibe respecto de la Sección 01 de los Presupuestos Generales

²⁴ B.C. MARTÍNEZ ISIDORO,, *La transparencia del Gobierno español a través de sus sedes electrónicas*, tesi doctoral, Universidad Complutense, Madrid, 2017. pàgina 259 (formato electrònico)

del Estado, se muestra por el contrario muy opaca en dos aspectos que caracterizan la transparencia, que están estrechamente vinculados con los principios de especialidad y universalidad presupuestaria.

Por ello, si partimos de las nociones de FERREIRO LAPATZA²⁵, podemos decir que el principio de universalidad lo encontramos regulado en el artículo 27 de la LGT, donde lo que dispone la misma, es que este principio de universalidad lo que significa es que el presupuesto debe incluir todos los ingresos y todos los gastos. Por otro lado, en cuanto al principio de especialidad, éste lo encontramos regulado en el artículo 42 de la misma ley, la LGT, donde define este principio de especialidad de manera que el presupuesto debe recoger en el mismo el destino que debe darse a todos los gastos.

De esta manera, podemos afirmar que los principios de universalidad y de especialidad presupuestaria interesan al principio de transparencia económica, en atención a que el presupuesto público, recoge, y por ello publicita, no solo todo el importe de gasto público (que sería el principio de universalidad), sino también a qué se destina este gasto (que sería el principio de especialidad).

Por todo lo expuesto, si atendemos a la normativa financiera que se dedica a regular la Casa Real, en ella se advierte que:

- I. Por un lado, realmente no se sabe ni a qué, ni en qué importe se destinan exactamente los ingresos que constan en la mencionada Sección 01, provocando así que afecte al principio de especialidad presupuestaria. De esta manera, por ejemplo, refiriéndonos a este Real Decreto, éste no impone que el presupuesto elaborado por la Casa del Rey adopte el desglose de la clasificación económica exigible de la Administración Estatal, donde se diferencia entre gastos de personal, bienes corrientes y servicios, gastos financieros, transferencias corrientes, inversiones reales, activos financieros i pasivos financieros. Por lo que, dentro de estos capítulos, sería necesario especificar de manera clara y concreta los artículos y conceptos que los integran.
- II. Por otro lado, resulta que no todos los gastos que genera la Casa real son cubiertos por los mencionados ingresos que constan en la Sección 01, ya que una parte de ellos son asumidos por otros organismos públicos no siendo siempre fáciles de detectar, y en el caso de hacerlo, de poderlos detectar, y que se concrete su importe. Que sea necesaria la concreción de su importe afecta al principio de universalidad presupuestaria, es decir, nos referimos, por ejemplo, al uso y mantenimiento de vehículos que, si bien están al servicio del Rey, son susceptibles de ser diluidos en las partidas presupuestarias del Parque Móvil del Ministerio de Hacienda; al uso y mantenimiento por la Casa Real de bienes integrados en el Patrimonio Nacional y que están adscritos al Ministerio de la Presidencia (como lo son los casos del Palacio Real

²⁵ J.J. FERREIRO LAPATZA, *Curso de Derecho Financiero Español*, Ed. Marcial Pons, Barcelona-Madrid, pp. 216 y 221.

o el Palacio de Miravent); la ‘Guardia Real’ y el ‘Cuarto Militar’, que a pesar de estar al servicio de la Casa del Rey, consta como que son costeados por el Ministerio de Defensa; viajes al extranjero que realizan miembros de la Casa del Rey, pero que son susceptibles de estar sufragados por otros órganos, sobretodo por el Ministerio de Asuntos Exteriores; o, para acabar, a la seguridad prestada a los miembros de la Casa del Rey por la Guardia Civil y por la Policía Nacional, costeada por el Ministerio del Interior.

Por todo ello resulta que, fuera de la partida global consignada como tal en la Sección 01 de los Presupuestos Anuales del Estado, cualquier otro detalle que se cediese al público sería por una mera voluntad de decisión de la Casa Real.

En este marco, a pesar de que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha supuesto un avance, ya que incluye dentro de su ámbito de aplicación a la Casa del Rey [en su artículo 2.1.f)] previéndose en su disposición adicional sexta, titulada ‘*Información de la Casa de su Majestad del Rey*’, donde establece que ‘*La Secretaría General de la Presidencia del Gobierno será el órgano competente para tramitar el procedimiento mediante en el que se solicite el acceso a la información que obre en poder de la Casa de Su Majestad el Rey, así como para conocer de cualquier otra cuestión que pudiera surgir derivada de la aplicación por este órgano de las disposiciones de esta Ley.*’

Ahora bien, la información pública a la que se refiere esta ley presenta dos problemas:

En primer lugar, ésta es una Ley vaga en cuanto a sus exigencias. Por ello, en el tema que estamos tratando, encontramos que en el momento de prever la información relativa a los presupuestos prevé que se deberán hacer públicos: ‘*Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.*’ (artículo 8.1.d). Adviértase que se refiere solo a las ‘principales partidas presupuestarias’, es decir, dejando al margen el deber de información a las otras partidas que no se consideran principales y sin indicar además donde está la diferencia entre unas y otras partidas.

Y, en segundo lugar, es necesario mencionar que el deber de información se encuentra sujeto a las restricciones que la misma Ley establece. Por ello, puede decirse que nos referimos singularmente a los límites del derecho de acceso contenidos del artículo 14, a la protección de datos personales contenida en el artículo 15, y a las causas de inadmisión de la petición de información descritas en el artículo 18. Se trata, por lo tanto, de unas restricciones que podríamos calificar de vagas e imprecisas.

En este sentido ALTIMIRA²⁶ explica que, aunque la Ley 19/2013, de transparencia, acceso

²⁶ M. ALTIMIRA, <Militars i policies reben més de la meitat dels sobresous que atorga la Casa Reial>, artículo de revista publicado en el diario digital *Verificat*, el día 5 de julio de 2020, <http://www.verificat.cat/fact->

a la información pública y buen gobierno, incluye dentro de su propio ámbito de aplicación a la Casa del Rey (en su artículo 2.1.f), es destacable decir que la normativa tampoco “impone de manera explícita” que el presupuesto que elabore la Casa del Rey adopte el desglose de la clasificación económica que sí se exige por parte de la administración estatal.

Y así lo explica a Verficat Joan Pagès i Galtés, catedrático de Derecho Financiero de la Universidad Rovira y Virgili. Por lo que podemos decir, que se trata de una metodología que se caracteriza por diferenciar entre gastos de personal, bienes corrientes y servicios, gastos financieros, transferencias corrientes, inversiones reales, activos financieros y pasivos financieros.

Pues bien, la información publicada en la página web oficial de la institución monárquica no alcanza este nivel de detalle, en cuanto al desglose económico que mencionábamos. PAGÈS concluye su artículo explicando que para poder interpretar de manera correcta los números de la Casa Real, es imprescindible tener siempre en cuenta que no todos los gastos que se generan por parte de la Casa del Rey son cubiertos por estos mencionados ingresos, es decir por la partida presupuestaria inicial que le otorga el Congreso de los Diputados, y esto es afirmado en la medida que una parte de ellos son asumidos por otros organismos públicos, provocando que no siempre sea fácil la detección de los mismos, y que en el caso de que puedan ser detectados estos gastos, debería poder concretarse su importe.

Por todo lo expuesto, según el experto “esto afecta al principio de universalidad presupuestaria” que comentábamos anteriormente. Ya que este principio, lo que hace es establecer que todos los ingresos y gastos que lleve a cabo un ente público debe formar parte de su presupuesto. De hecho, en el artículo 12 del Real Decreto regulador del funcionamiento de la Casa Real²⁷ pone de manifiesto el carácter excepcional y particular con el que opera esta institución en cuanto a la gestión de sus propios recursos humanos cuando expone que “el personal que sea funcionario [y que trabaje para éste organismo] percibirá sus retribuciones [fijas] por parte del Ministerio de la Presidencia”.

8. LOS SUELDOS DE LOS FUNCIONARIOS

8.1. Reglas generales

Como premisa inicial es necesario remarcar que el sueldo de los funcionarios se encuentra estrictamente reglado, concretamente en el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público.

Se encuentra recogido en primer lugar en el artículo 14.d del Real Decreto Legislativo mencionado, donde se establecen los distintos derechos de carácter individual de los que

[check/militars-i-polícies-reben-mes-de-la-meitat-dels-sobresous-que-atorga-la-casa-reial](#)

²⁷ Real Decreto 434/1988, de 6 de mayo, sobre reestructuración de la Casa de S. M. El Rey.

gozan los empleados públicos debido a la naturaleza jurídica de su cargo, y entre ellos está el de *'percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón del servicio'*²⁸.

Si continuamos indagando en el RD Legislativo que nos ocupa, encontramos un capítulo íntegramente dedicado a los "Derechos retributivos", donde encontramos en primer lugar cómo se determina la retribución de los funcionarios. El artículo 21 dispone que tanto las cuantías de las retribuciones básicas, el incremento de cuantías globales de retribuciones complementarias de funcionarios, como el incremento de masa salarial del personal laboral, deben constar en cada ejercicio presupuestario en la Ley de Presupuestos correspondiente. Y, de hecho, prohíbe expresamente que se acuerden incrementos retributivos, que provoquen un incremento de la masa salarial del funcionario que haga que su retribución sea superior a los límites que se encuentren previamente fijados en la LPG.

Es en el artículo 22 del Real Decreto Legislativo donde específicamente se regulan estas retribuciones de los funcionarios. Primeramente, dispone que la retribución de este tipo de personal se clasifica en básicas y complementarias.

Retribución básica es aquella que retribuye al funcionario en función de la adscripción de su cuerpo o escala a un determinado grupo o subgrupo de clasificación profesional, cuando no exista este subgrupo entonces será determinado por la antigüedad del funcionario en cuestión. En esta retribución básica se incluye todo lo referente al sueldo y a los trienios de las pagas extraordinarias. Como mencionábamos, los sueldos están completamente reglados, ya que además especifica que en cuanto los trienios, que es aquella retribución que consiste en una cantidad pecuniaria, será igual para cada grupo o subgrupo de clasificación profesional, y en defecto de subgrupo, se hará por cada tres años de servicio efectuado, tal y como recoge el artículo 23.b del RDLeg.

En cuanto a las retribuciones complementarias, son aquellas que retribuyen las características concretas de los puestos de trabajo, carrera profesional, desempeño del mismo, rendimiento o resultados que se alcancen por el funcionario en cuestión, es decir, se determinan generalmente en función del puesto que desempeñe el funcionario. La estructura y cuantía de este tipo de retribuciones vienen determinadas por las leyes oportunas de cada Administración Pública, ya que como mencionábamos todos estos aspectos retributivos se encuentran completamente reglados.

Para este tipo de retribuciones complementarias se tienen en cuenta una serie de factores, el primero de ellos es la progresión que alcance el funcionario en cuestión dentro del sistema de la carrera administrativa, es decir, se atiende caso por caso. En segundo lugar, se atiende a una posible dificultad técnica especial, responsabilidad, dedicación, o incompatibilidad que tenga lugar y que impida el desarrollo de determinados puestos de trabajo o condiciones en

²⁸ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Artículo 14.d)

las que se desarrolle el mismo. En tercer lugar, también se atiende al grado de interés, iniciativa o esfuerzo que realice el funcionario en cuestión, juntamente con el rendimiento y resultados que obtenga el mismo. Y, por último, se tienen en cuenta los servicios extraordinarios que el funcionario en cuestión lleve a cabo, y tengan lugar fuera de la jornada laboral regular de empleo.

También limita las pagas extraordinarias que hemos mencionado, y establece que serán dos al año, con un importe *“de una mensualidad de retribuciones básicas y de la totalidad de las retribuciones complementarias”* (artículo 22.4) ²⁹.

También se regulan en este sistema, las retribuciones de los funcionarios de carácter interino³⁰. Se dispone que éstos percibirán las retribuciones básicas y las pagas extraordinarias establecidas para su subgrupo o grupo, además tienen establecidas ciertas retribuciones complementarias, concretamente las referentes a la especial dificultad técnica, responsabilidad, dedicación o incompatibilidad para llevar a cabo su empleo, y también aquella que dispone que se tendrá en cuenta el grado de interés, iniciativa o esfuerzo que realice el mismo funcionario, y por último, también se tiene en cuenta los servicios extraordinarios que realice el mismo fuera de su horario normal de empleo (cfr. art. 25).

De la misma manera, se regulan aquellos casos de funcionarios en prácticas, y respecto a su remuneración se establece que viene determinada desde las Administraciones Públicas, siendo ellas quienes determinen estas retribuciones, estableciendo que como mínimo deberá ser aquella que corresponda al grupo o subgrupo en el que el funcionario este desarrollando sus prácticas, así se recoge en el artículo 26 del mencionado RDLeg.

Asimismo, se regulan las retribuciones del personal laboral. Es el artículo 27 del RDLeg 5/2015, donde se establece que estarán determinadas en relación con la legislación laboral, el convenio colectivo correspondiente y el contrato de trabajo de cada empleado en concreto, siempre respetando lo establecido en el artículo 21 del RDLeg que como comentábamos, es el que determina las cuantías y los incrementos retributivos de los funcionarios públicos.

Continuando con las retribuciones de los funcionarios, cabe recordar que el artículo 22 instituye una prohibición al no permitir que se perciban participaciones en tributos o cualquier otro ingreso de otra índole procedente de las Administraciones Públicas en concepto de contraprestación de cualquier servicio, participación, premio, aunque se encuentre normativamente atribuidas a los mismos. También se regulan las

²⁹ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Artículo 22.4)

³⁰ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Artículo 25)

indemnizaciones³¹, concretamente se establece que los funcionarios públicos podrán recibir indemnizaciones en concepto de la razón del servicio que presten (art. 28).

Y, por último, se regulan las retribuciones diferidas y la deducción de retribuciones. En cuanto a las primeras, se dispone que son las Administraciones Públicas las encargadas de destinar ciertas cantidades, con el límite del porcentaje de la masa salarial fijado previamente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, para financiar así las aportaciones a planes de pensiones de empleo o contratos de seguros colectivos donde se incluya la cobertura de la contingencia de jubilación, para el personal que se encuentre incluido en éstos aspectos, siguiendo la normativa reguladora de los Planes de Pensiones vigente en cada momento concreto. Estas cantidades que mencionamos destinadas a financiar planes de pensiones o contratos de seguros tienen la consideración de retribución diferida. En segundo lugar, respecto a la deducción de retribuciones se establece que quienes ejerciten el derecho de manifestar su derecho de huelga, y correspondiente ausencia de su empleo.

En el siguiente cuadro se recogen las retribuciones del personal funcionario para el año 2021³²:

Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021													
		A1		A2		B		C1		C2		Agrup. Profesional E	
		SUELDO	UN TRIENIO	SUELDO	UN TRIENIO	SUELDO	UN TRIENIO	SUELDO	UN TRIENIO	SUELDO	UN TRIENIO	SUELDO	UN TRIENIO
M E N S U A L		1.234,39	46,74	1.050,06	38,12	917,89	33,44	788,42	28,85	656,18	19,64	600,58	14,78
A N U A L (12 meses)		14.572,68	560,88	12.600,72	457,44	11.014,68	401,28	9.461,04	346,20	7.874,16	235,68	7.206,96	177,36
PAGA EXTRA JUNIO		749,38	28,85	765,83	27,79	799,33	28,92	681,43	24,91	650,20	19,44	600,58	14,78
T O T A L A N U A L		16.071,44	618,58	14.332,38	513,02	12.601,34	459,12	10.823,90	396,02	9.174,56	274,56	8.408,12	206,92

COMPLEMENTO DE DESTINO														
TOTAL SUELDO Y COMPLEMENTO DE DESTINO (Sin Trienios)														
NIVEL	MES	AÑO (*)	MES	AÑO	MES	AÑO	MES	AÑO	MES	AÑO	MES	AÑO	MES (**)	AÑO (**)
20	1.060,77	14.850,78	2.275,16	30.922,22	2.110,83	28.983,16	1.978,66	27.452,12	1.849,19	25.674,68	1.716,95	24.020,34	1.706,00	23.884,00
19	951,48	13.320,44	2.165,85	29.393,88	2.001,92	27.452,82	1.869,35	25.923,78	1.739,88	24.144,34	1.607,68	22.495,00	1.592,09	22.289,26
18	871,43	12.200,02	2.085,82	28.271,46	1.921,49	26.332,40	1.789,32	24.801,36	1.659,85	23.029,92	1.527,61	21.374,58	1.508,72	21.122,08
17	764,54	10.703,56	1.978,93	26.775,00	1.814,60	24.835,24	1.682,43	23.304,90	1.552,96	21.927,46	1.420,72	19.878,12	1.397,30	18.562,70
16	678,31	9.496,34	1.892,70	25.567,78	1.728,37	23.628,72	1.596,20	22.097,68	1.466,73	20.320,24	1.334,49	18.670,90	1.307,46	18.304,44
15	608,29	8.936,06	1.852,68	25.007,50	1.688,35	23.068,44	1.556,18	21.537,40	1.426,71	19.759,96	1.298,47	18.110,62	1.268,75	17.720,50
14	598,33	8.376,62	1.812,72	24.448,06	1.648,39	22.509,00	1.516,22	20.977,96	1.386,75	19.200,52	1.254,51	17.551,18	1.224,09	17.137,26
13	558,28	7.815,92	1.772,67	23.887,36	1.608,34	21.948,30	1.476,17	20.417,26	1.346,70	18.639,82	1.214,46	16.990,48	1.182,36	16.553,04
12	518,33	7.256,62	1.732,72	23.326,06	1.568,39	21.389,00	1.436,22	19.857,96	1.306,75	18.080,52	1.174,51	16.431,18	1.140,74	15.970,36
11	481,48	6.740,72	1.692,87	22.812,16	1.528,34	20.879,10	1.399,37	19.342,06	1.269,90	17.564,62	1.137,46	15.911,28	1.102,38	15.432,90
10	456,91	6.396,74	1.652,90	22.468,18	1.488,38	20.529,12	1.370,40	18.998,08	1.249,33	17.220,64	1.113,09	15.571,50	1.076,72	15.074,08
9	432,32	6.052,48	1.612,93	22.123,92	1.448,41	20.184,86	1.350,21	18.653,82	1.220,74	16.876,38	1.088,50	15.227,04	1.051,08	14.715,12
8	407,72	5.708,08	1.572,96	21.779,82	1.408,44	19.840,46	1.329,03	18.309,42	1.196,14	16.531,98	1.063,90	14.882,64	1.025,46	14.356,44
7	383,19	5.364,66	1.532,99	21.435,10	1.368,47	19.497,04	1.307,84	17.964,00	1.173,61	16.188,56	1.039,37	14.539,22	999,88	13.998,32
6	358,56	5.019,84	1.492,99	21.091,38	1.328,50	19.152,22	1.286,65	17.621,18	1.151,98	15.833,74	1.014,74	14.194,40	974,25	13.639,50
5	334,02	4.676,28	1.452,99	20.747,72	1.288,53	18.808,66	1.265,49	17.277,62	1.122,44	15.500,18	990,20	13.850,84	948,65	13.281,10
4	309,40	4.331,60	1.412,99	20.403,04	1.248,56	18.463,98	1.244,29	16.932,94	1.097,82	15.156,56	965,58	13.508,16	923,00	12.922,00
3	284,80	3.987,20	1.372,99	20.058,64	1.208,59	18.119,58	1.202,69	16.588,54	1.073,22	14.811,10	940,98	13.161,76	907,57	12.563,18
2	260,20	3.642,80	1.332,99	19.714,24	1.168,62	17.775,18	1.178,09	16.244,14	1.048,62	14.466,70	916,38	12.817,36	871,75	12.204,50
10	235,65	3.299,10	1.292,99	19.370,54	1.128,65	17.431,48	1.158,54	15.900,44	1.024,07	14.123,00	891,83	12.473,66	846,17	11.846,38
9	223,38	3.127,32	1.273,44	19.198,76	1.109,10	17.259,70	1.141,27	15.728,66	1.011,80	13.951,22	879,56	12.301,88	833,57	11.667,18
8	211,05	2.954,70	1.253,89	19.026,98	1.089,55	17.087,08	1.123,94	15.556,04	994,47	13.778,60	867,23	12.129,26	820,52	11.487,28
7	198,77	2.782,78	1.234,34	18.855,22	1.069,00	16.916,56	1.106,66	15.384,12	987,19	13.606,68	854,95	11.957,34	807,73	11.308,22
6	186,47	2.610,58	1.214,79	18.683,46	1.048,45	16.744,98	1.089,11	15.212,14	974,89	13.434,48	842,65	11.785,14	794,91	11.128,74
5	174,18	2.438,52	1.195,24	18.511,70	1.027,90	16.574,40	1.070,62	15.040,16	962,60	13.262,42	830,36	11.613,08	782,10	10.949,40
4	162,88	2.266,36	1.175,69	18.340,14	1.007,35	16.403,82	1.051,13	14.868,18	950,51	13.090,44	818,93	11.442,00	769,28	10.770,14
3	151,58	2.094,20	1.155,14	18.168,58	986,80	16.232,24	1.030,64	14.696,20	939,42	12.918,72	806,66	11.269,88	756,46	10.590,88
2	140,28	1.922,04	1.134,59	18.000,02	966,25	16.064,66	1.010,15	14.524,22	928,33	12.746,80	794,53	11.097,82	743,74	10.411,96
1	128,98	1.749,88	1.114,04	17.831,46	945,70	15.896,10	990,66	14.352,24	917,24	12.574,84	782,46	10.925,86	731,02	10.232,10
1	100,50	1.407,00	1.114,04	17.478,44	1.150,56	15.539,38	1.018,39	14.008,34	888,92	12.210,90	766,68	10.581,56	705,30	9.874,00

8.2. Singularidad de la Casa Real

Ante todo, y conforme dispone el artículo 12 del ya mencionado RD 434/1988, es el propio presupuesto de la Casa Real donde aparece reflejado y determinado el importe de las retribuciones que, en base a todos los conceptos, percibe el personal de alta dirección, el personal de dirección y el personal laboral. Y cuando se trate de otro tipo de personal (como

³¹ Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (Artículo 28)

³² Retribuciones del personal funcionario, según la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021: <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/CostesPersonal/EstadisticasInformes/Documents/AÑO%202021/Retribuciones%20personal%20funcionario%202021.pdf>

puede ser el caso de los funcionarios), el presupuesto de la Casa Real determinará libremente los complementos retributivos.

Para reafirmar todo lo expuesto, es conveniente analizar de manera detallada lo que establece este artículo 12 del RD 434/1988, el cual dispone que, tanto el personal de alta dirección, el personal de dirección, y el personal laboral percibirán sus retribuciones correspondientes en base a la dotación que se percibe para el mantenimiento de la Casa de su Majestad el Rey. Esta dotación deberá figurar en los Presupuestos Generales del Estado, siguiendo el ya mencionado artículo 65.1 de la Constitución Española.

Establece también en este primer apartado, que se determinará en el Presupuesto de la Casa el importe que corresponda en concepto de retribuciones que corresponde a este personal, incluyendo los complementos retributivos que correspondan a este tipo de personal, y aquellos complementos retributivos que sea de libre asignación a otro tipo de personal que preste un servicio a la Casa Real.

Este mismo artículo concreta que el personal que sea funcionario de la Carrera del Estado, o funcionarios eventuales, ya sean de una Comunidad Autónoma o de una Entidad local, percibirán sus correspondientes retribuciones del Ministerio de la Presidencia, que es un departamento donde existe un listado de los puestos desempeñados por estos funcionarios de la Casa Real.

En contrapartida, en otros ámbitos de la función pública como son el personal laboral de las Administraciones Públicas, el sueldo que perciben incluyendo tanto las gratificaciones como otros complementos retributivos, éstos vienen determinados por la normativa correspondiente, concretamente en los artículos 14 y siguientes del Estatuto Básico del Empleado Público, que fue aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de mayo, como hemos detallado en el subapartado anterior.

Por todo lo expuesto, cabe destacar que existe un trato diferenciado, desembocando en otra particularidad de la Casa Real, ya que mientras el sueldo común de los funcionarios y personal laboral de las administraciones públicas, viene previamente fijado y establecido por una normativa específica que fija un límite retributivo, el personal al servicio de la Casa del Rey, no tiene este límite retributivo, por lo que es más fácil que puedan disfrutar de una mejor retribución en comparación a los funcionarios de las Administraciones Públicas.

Si nos centramos en un punto de vista estrictamente jurídico, las razones de esta diferenciación radican precisamente en el redactado del artículo 12 del Real Decreto 434/1988, donde se atribuye al presupuesto de la Casa del Rey la facultad para decidir el importe de las retribuciones asignadas al personal que está a su servicio, la cual cosa implica, que, en último extremo, estemos ante una decisión discrecional del Rey.

Esta discrecionalidad aparece reflejada en el artículo periodístico de ALTIMIRA³³ donde se deja constancia que desde la Casa Real se destinó como importe bruto en concepto de “complemento retributivo” la cantidad de 2,52 millones de euros a todo aquel personal que prestó servicios a la misma durante el ejercicio de 2018, cifra que se ha mantenido estable durante los últimos 5 años.

Esta cantidad de 2,52 millones de euros fue repartida en concepto de sobresueldo, representando una tercera parte del presupuesto anual previsto para la institución de la Casa de S.M. el Rey.

Estos complementos retributivos suponen el 32% de los 7,89 millones que percibió la Casa Real de los presupuestos del Estado, tanto en el año 2018 como en el año 2019, para el “sostenimiento de su familia y de su casa”.

Según el estudio realizado, esta cantidad fue esencialmente dirigida a dos colectivos: en primer lugar, a los responsables de seguridad de los que dispone la Familia Real, y, en segundo lugar, al personal de alta dirección de la Casa Real, es decir, el jefe de secretaria del Rey Emérito. Concretamente explica: Alfonso Sanz, como jefe de la secretaria del Rey Emérito, Juan Carlos, y Consejero diplomático, percibió la partida más alta en cuanto a sobresueldos, con 71.619,63 euros extras, una cifra que superó su remuneración anual fija, que el mismo año 2018 fue de 63.081,80 euros. En el caso de Domingo Martínez Palomo, secretario general de la Casa Real, estos extras llegaron a alcanzar los 55.061,38 euros del total de 137.951,92 que cobró hace dos años. Es decir, en este caso, el sobresueldo supuso el 39,91% de su remuneración íntegra. Estas compensaciones no están sometidas a ninguna limitación, y tampoco lo están en el caso de los funcionarios, ya que dependen de la voluntad de la Casa Real.

De esta forma, se pone de manifiesto que, en materia de sueldos a empleados públicos, la Casa Real presenta la singularidad de que el Rey puede fijar discrecionalmente unas retribuciones complementarias superiores de las que se contempla para el común de los funcionarios y trabajadores públicos.

Además, en esta materia se advierte otra singularidad, y es que una parte del personal al servicio de la Casa del Rey, no percibe sus retribuciones a cargo de la consignación que figura en los presupuestos generales del Estado como “sostenimiento de su familia y de su casa”, sino que a cargo de otras consignaciones presupuestarias.

En este sentido, el referido artículo periodístico explica que Pagés concluye que para poder interpretar correctamente los números de la Casa Real es imprescindible tener en cuenta que

³³ M. ALTIMIRA, <Militars i policies reben més de la meitat dels sobresous que atorga la Casa Reial>, artículo de revista publicado en el diario digital *Verificat*, el día 5 de julio de 2020, <http://www.verificat.cat/fact-check/militars-i-policies-reben-mes-de-la-meitat-dels-sobresous-que-atorga-la-casa-reial>

“no todos los gastos que genera son cubiertos por esos mencionados ingresos [la partida presupuestaria que le otorga el congreso] en la medida que una parte de ellas son asumidas por otros organismos públicos sin que no siempre sea fácil detectarlas, y en el caso de que se detecten, concretar su importe”. “Esto afecta al principio de universalidad presupuestaria”, tal como manifiesta el experto. Este principio establece que todos los ingresos y gastos que realice un ente público tienen que formar parte de su presupuesto previamente. De hecho, el artículo 12 del RD 434/1988 que regula el funcionamiento de la Casa Real evidencia la excepcionalidad con la que opera la institución en relación a la gestión de los recursos humanos cuando expone que “el personal que sea funcionario [y que trabaje para este organismo] percibirá sus retribuciones [fijas] por parte del Ministerio de la Presidencia”.

9. CONCLUSIONES

La primera conclusión a la que llegamos es que la Casa de S.M el Rey es una institución constitucional que no pertenece a ninguna administración pública. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 112/1984, de 28 de noviembre, pone de manifiesto la diferencia que existe entre la Casa de S.M el Rey y las Administraciones Públicas, y reconociendo que la Casa de S.M el Rey desarrolla las singulares actividades y funciones que le atribuye la Constitución. Tiene lugar la circunstancia de que la singularidad constitucional que presenta la Casa de S.M el Rey no se limita a sus actividades y funciones, sino que el ordenamiento jurídico vigente las extiende a otros ámbitos, tal y como es el caso del ámbito presupuestario objeto de nuestro TFG.

En lo referente a la naturaleza de la dotación presupuestaria, vemos que los presupuestos del estado son un acto legislativo por el que se aprueba un gasto máximo por un periodo de tiempo concreto, para el que se prevén ciertos ingresos para cubrir estos gastos, que tal y como se recoge en la normativa deben estar claramente detallados y determinados, de esta manera, el legislativo decide discrecionalmente en qué se va a gastar el dinero público del Estado. Por ello, la particularidad de la Casa Real, la encontramos en que según viene interpretando el artículo 65 de la Constitución, el legislativo está constitucionalmente obligado a dotar una partida presupuestaria destinada a sufragar los gastos de la Casa de S.M. el Rey siendo, además, que no puede imponerle en qué se va a gastar esta partida, pues esto lo decidirá discrecionalmente el Monarca.

Respecto a la confección de los presupuestos, la Constitución establece que le corresponde al Gobierno la elaboración de los presupuestos, y a las Cortes Generales el “*examen, enmienda y aprobación*” de los mismos, con lo que es el poder ejecutivo el encargado de elaborarlos, y el poder legislativo el encargado de aprobarlos. Por lo que, en este caso, la singularidad que posee la Casa Real radica en el trámite de solicitud de esta asignación. Siendo el propio jefe del estado a quien le corresponde formular la propuesta del presupuesto.

En cuanto a la ejecución presupuestaria, ésta consiste en la realización de los ingresos y los gastos previstos y autorizados en él, que se encuentran recogidos en las normas que regulan

particularmente cada tipo de ingreso. Esta ejecución esta recogida de manera muy detallada y concreta en la LGP, donde se establece un procedimiento para la ejecución del gasto (ADOP), consistente en la aprobación por la que se autoriza a efectuar un determinado gasto, la disposición o compromiso de realizar ciertos gastos, el reconocimiento de la obligación y por último la realización del pago, y una vez finalizado este procedimiento, concluimos con la liquidación del presupuesto. A destacar que, en cada una de estas fases, interviene el órgano administrativo competente. Pues bien, la singularidad en este caso de la Casa Real reside en que todas las distintas fases del procedimiento ADOP recaen en la Jefatura de la Casa Real, correspondiéndole también la liquidación de cada ejercicio presupuestario, de tal manera que se agrupan en un mismo órgano las distintas fases del procedimiento.

Por otro lado, cuando se trata de la Administración General del Estado, el control interno es llevado a cabo por funcionarios que acceden al cargo siguiendo los principios de igualdad, merito y capacidad, mientras que, en la Casa Real, este control es llevado a cabo por el Interventor de la Casa de S. M. el Rey, que es nombrado por el mismo Jefe de Estado, por lo que vemos una falta de independencia respecto del control que se lleva a cabo en la Administración General del Estado. En efecto, adviértase que los funcionarios de la Administración General del Estado actúan de forma autónoma e independiente, cosa que no acontece con el Interventor de la Casa Real, ya que éste depende de la Oficina de Intervención que a su vez depende de manera directa del Jefe de la Casa Real. Por ello la particularidad en esta materia reside en la falta de autonomía e independencia en cuanto al control.

En cuanto a la transparencia, ésta se encuentra regulada en la Ley 19/2013, dirigida a las Administraciones Públicas, que pretende reforzar e incrementar la transparencia de las mismas, creando obligaciones tales como la publicidad para todas ellas, y garantizando a su vez el acceso a la información que poseen las mismas. Asimismo, establece las obligaciones que deben cumplir los funcionarios de las mismas, y las consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento de tales obligaciones. Esta normativa también se aplica a la Casa Real, la singularidad reside en que además de esta normativa de transparencia debe tenerse en cuenta la normativa sectorial de la propia Casa Real, que viene a limitar la transparencia financiera, pues no se sabe ni cuánto, ni a que se destinan los ingresos, ya que a su presupuesto de gastos no se requiere el desglose de clasificación económica, que si se exige a las Administraciones Públicas. Además, en cuanto al presupuesto de ingresos, se advierte que no es completo, pues no todos los gastos que genera la Casa Real son cubiertos por los ingresos que se le asignan en su partida presupuestaria en la medida que son cargados a las partidas presupuestarias de otros organismos públicos, con lo que no podemos tener un verdadero conocimiento de cuánto gasto público genera esta institución. La doctrina advierte aquí que este modo de proceder afecta al principio de universalidad presupuestaria.

En cuanto a las retribuciones de los empleados públicos que integran las administraciones públicas tienen completamente reglado su salario debido a la naturaleza jurídica de su cargo, de la misma manera que los complementos retributivos que pueden llegar a percibir, que

también los encontramos claramente definidos en la normativa. Ahora bien, en la Casa Real encontramos verdaderas particularidades, singularmente nos referimos a que la Casa Real goza de discrecionalidad absoluta para aumentar los complementos retributivos de sus empleados públicos sin atenerse a límite ninguno.

La conclusión última a la que llegamos es que la Casa Real tiene un régimen presupuestario que puede calificarse, no ya de especial, sino de excepcional, pues más que apartarse de las reglas generales rectoras de los presupuestos públicos, las excepciona. Esto es así en términos estrictamente jurídicos. Cuestión distinta es el análisis que se pueda llevar a cabo atendiendo a otras ramas académicas, como puede ser la Ciencia Política, pero esto queda al margen de nuestro TFG presentado en una facultad de ciencias jurídicas.

10. BIBLIOGRAFIA Y WEBGRAFIA

10.1 Bibliografía

CAZORLA PRIETO, L. M. <El presupuesto de la Casa del Rey: reflexiones y propuestas>, a Civitas-Revista Española de Derecho Financiero, format electrònic, núm. 178, 2018.

FERREIRO LAPATZA, J.J. *Curso de Derecho Financiero Español*, Ed. Marcial Pons, Barcelona-Madrid, 2006.

MARTÍNEZ ISIDORO, B.C., *La transparencia del Gobierno español a través de sus sedes electrónicas*, tesi doctoral inédita, Universidad Complutense, Madrid, 2017.

PAGÉS i GALTÉS, J., <Prólogo> al libro de Isidre Martí Sardà (coordinador), y otros, titulado *Manual sobre el nuevo régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local de carácter nacional*, Ed. Atelier, Barcelona, 2019.

PAGÈS i GALTÉS, J., *Nota sobre els pressupostos de la Casa del Rei*, resposta escrita a la consulta efectuada per na Maria Altimira, periodista de <Verificat>, 30 de juny de 2020-.

10.2 Webgrafia

ALTIMIRA. M.: <Militars i policies reben més de la meitat dels sobresous que atorga la Casa Reial>, artículo de revista publicado en el diario digital *Verificat*, el día 5 de julio de 2020: **(visitado el 3/06/2021)** <https://www.verificat.cat/fact-check/militars-i-policies-reben-mes-de-la-meitat-dels-sobresous-que-atorga-la-casa-reial>

Retribuciones del personal funcionario, según la Ley 11/2020, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2021: **(visitado el 4/06/2021)** <https://www.sepg.pap.hacienda.gob.es/sitios/sepg/es-ES/CostesPersonal/EstadisticasInformes/Documents/A%C3%91O%202021/Retribuciones%20personal%20funcionario%202021.pdf>