

El cumplimiento del dictamen y resoluciones de la Cuenta General

Baltasar de Zárate y Peraza de Ayala

Consejero de la Audiencia de Cuentas de Canarias. Ex-Vicepresidente de la Comisión Congreso-Senado para el Tribunal de Cuentas

En el presente año con motivo del *Informe de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma* referido al ejercicio de 1995, y dando respuesta a una inquietud largamente sentida por mí, se va a alcanzar en el departamento que dirijo como Consejero del área de Comunidad Autónoma de la Audiencia de Cuentas de Canarias, el objetivo de introducir en el Informe anual y como primer apartado, la verificación del cumplimiento del dictamen y resolución de la Cuenta General del ejercicio inmediato anterior.

Durante muchos años, en que fui Vicepresidente de la Comisión Mixta Congreso-Senado para el Tribunal de Cuentas, en la III y IV legislatura, lo demandé reiteradamente al igual que como ponente del *Dictamen de la Cuenta General* desde 1981 a 1989.

El objetivo de esta iniciativa no es otro que la intención de garantizar la virtualidad y eficacia de las

El Informe Anual tendría que dedicar una parte sustantiva de su análisis a verificar el cumplimiento del dictamen y resolución de la Cuenta General

Resoluciones de las cámaras legislativas cuyo seguimiento es imprescindible confrontar a lo largo de

varios ejercicios. El *Informe Anual* tendría que dedicar una parte sustantiva de su análisis a verificar dichos extremos de cumplimiento. Lo cierto es que, a nivel de las Cortes Generales las referidas iniciativas no han obtenido aún su fruto. Confiamos que a partir de su introducción en la práctica auditora de los Órganos Externos de Control de las Comunidades Autónomas pueda generalizarse también en el ámbito del Estado, a través del Tribunal de Cuentas.

Relevancia de la Cuenta General

La Constitución Española al regular en el artículo 136 el Tribunal de Cuentas, después de definirlo como Supremo Órgano de las Cuentas y de la Gestión económica del Estado, con dependencia direc-

ta de las Cortes Generales, establece sin embargo, un mecanismo diferencial con marcada separación al tratar de la Cuenta General del Estado. Así dice:

"Ejercerá sus funciones por Delegación.....en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado".

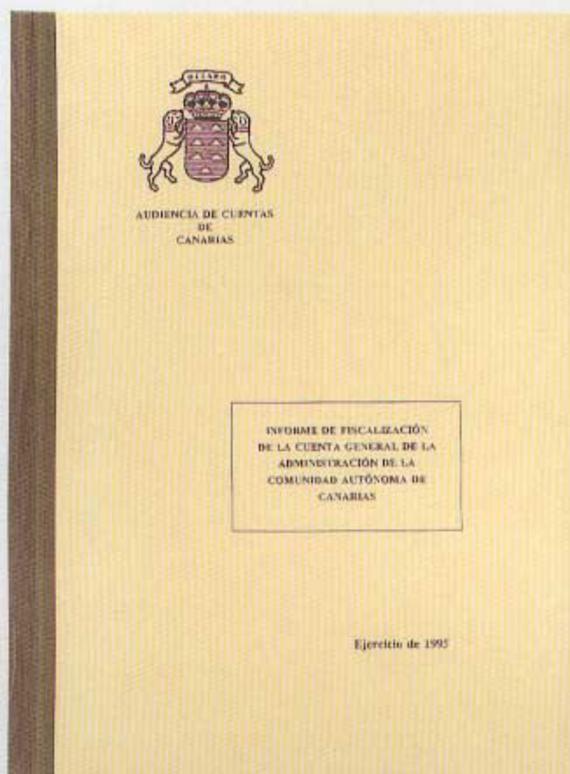
Es doctrina comúnmente aceptada que la dependencia de las Cortes no entraña mediatización alguna para el libre ejercicio de las funciones del Tribunal. En general, se puede afirmar que las funciones fiscalizadoras dimanaban siempre de aquella genuina facultad de control del Gobierno que el artículo 66.2 de la Constitución Española otorga a las Cortes Generales. Control Político, éste de las Cortes, diferente a las funciones fiscalizadoras que se atribuyen al Tribunal de Cuentas, que son esencialmente técnicas.

El Tribunal de Cuentas no es propiamente un órgano constitucional. El profesor Cazorla Prieto, siguiendo en este criterio a Mortati y en general la doctrina más reciente, opina que el Tribunal de Cuentas es meramente un órgano de relevancia constitucional.

A pesar de depender de las Cortes, el Tribunal de Cuentas no está mediatizado por éstas en sus funciones estrictamente técnicas. Su propia Ley Orgánica establece en su artículo 5º que *"ejercerá sus funciones con plena independencia y sometimiento al Ordenamiento Jurídico"*, sin que en ningún caso esa consideración de independencia empañe el Superior Control Político que el artículo 66.2 de la Constitución atribuye directamente a las

Cortes, que en definitiva, representan al pueblo español del que emanan todos los poderes del Estado.

Expuestas las anteriores consideraciones es cierto que, en relación con la Cuenta General, la Constitución establece una clara distinción al señalar que en ese ámbito la actuación del Tribunal se enmarca en la técnica estricta de la *delegación*.



La determinación constitucional de reservar especialmente como propio y genuino el ámbito de la Cuenta se corresponde precisamente con la Institución de los Presupuestos Generales del Estado.

No parece necesario extenderse aquí sobre la íntima conexión entre la institución presupuestaria y el Estado moderno.

El régimen parlamentario que sustenta el sistema democrático se fundamenta, entre otras competencias, en aquella del poder legislativo que consiste no solo en la facultad de establecer tributos, sino en el control financiero del ejecutivo y en

la determinación del volumen de los gastos públicos.

Mediante el presupuesto aprobado en las Cámaras, el Gobierno queda habilitado para llevar a cabo su programa en cada ejercicio económico.

Las Cámaras son titulares de una competencia jurídico-formal (el instrumento por el que se aprueban los presupuestos en una ley) y de una auténtica competencia material.

La aprobación de los presupuestos constituye un acto parlamentario básico: el pleno de las cámaras retiene la competencia legislativa en la aprobación del texto articulado y de cada una de las secciones sin que se produzca delegación en la comisión. La modificación que implique una alteración de las cifras de gastos o ingresos del presupuesto está reservada a una ley, y, en general, podría afirmarse que la institución presupuestaria es factor determinante de permanente actualización de las mayorías.

Una vez formado Gobierno, de producirse en el momento de la aprobación del presupuesto una reducción de la mayoría necesaria, se seguiría inevitablemente su caída.

Las eventuales prórrogas presupuestarias teóricamente pudieran hacer posible una supervivencia del Gobierno, pero la pérdida de apoyo parlamentario que manifiestan inevitablemente se traduciría en un cambio del poder ejecutivo

La articulación de una institución tan básica como el presupuesto en el sistema parlamentario, la solemnidad de su aprobación y modificación, perderían su relevancia si al finalizar el ejercicio económico no

tuvieran las Cortes la posibilidad de comprobar y verificar el uso que ha hecho el Gobierno de los programas presupuestarios, y también controlar que el Gobierno se ha adecuado en la ejecución del presupuesto al volumen de gastos que el poder legislativo le atribuyó y ha dado cumplimiento a las normas jurídicas contenidas en las disposiciones del Texto Articulado. Esto sólo puede alcanzarse al disponer las Cortes en el momento oportuno del Informe y declaración definitiva de la Cuenta General remitida por el Tribunal de Cuentas. La Cuenta viene entonces a completar la institución presupuestaria cuyo ciclo cierra.

La tramitación de la Cuenta

En el apartado 2 del artículo 136 de la Constitución se regula la rendición al Tribunal de las Cuentas del Estado, y así mismo la elaboración por éste del Informe que, sin perjuicio de su propia Jurisdicción, remitirán a las Cortes Generales.

En esta Disposición se manifiesta el carácter eminentemente técnico de la actuación del Tribunal. Su trabajo consiste en la elaboración del Informe Anual y la declaración definitiva.

El Informe, de conformidad con el artículo 13 de su Ley Orgánica, comprenderá el análisis de la Cuenta, extendiéndose además a la fiscalización de la gestión económica del Estado y del sector público.

La vinculación de la Cuenta a los presupuestos se expresa con claridad en el apartado b del nº 1 del artículo 13, toda vez que en él se determina la necesidad de que la Cuenta verifique el cumplimiento de las previsiones y la ejecución de los presupuestos del Estado.

La declaración definitiva de la cuenta se regula en el artículo 10 del citado cuerpo legal que establece: "*El Pleno oído el Fiscal dictará la declaración definitiva que le merezca para elevarla a las Cámaras con la oportuna propuesta*".

Las Cortes perderían su relevancia si al finalizar el ejercicio económico no tuvieran la posibilidad de comprobar el uso que ha hecho el Gobierno de los programas presupuestarios

La Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de las relaciones con el Tribunal de Cuentas fue creada en virtud de lo dispuesto en la Disposición Transitoria 1ª, a quien se le encarga el estudio-propuesta a los plenos de las Cámaras de las medidas y normas que considere oportunas.

Según las Resoluciones de las Mesas del Congreso y Senado de 1 de marzo de 1984 a cerca de la tramitación de la Cuenta General del Estado sucintamente los trámites seguidos son los siguientes

1º- Recibido el *Informe Anual* es remitido a la Comisión Mixta.

2º- Se designa una *Ponencia* en el seno de la Comisión con objeto de estudiar el Informe remitido por el

Tribunal. En la Ponencia lógicamente están representados todos los Grupos Parlamentarios que integran la Comisión.

3º- Los debates de la Comisión se inician con la presentación del *Informe sobre la Cuenta General* por el propio Presidente del Tribunal.

4º- *Propuesta de resolución*, que se formalizarán por los distintos grupos en el plazo de tres días a partir de la finalización del debate sobre el Informe.

En este apartado podemos contemplar la relevancia del carácter técnico de la actuación del Tribunal de tal forma que su pronunciamiento en ese orden viene a configurar una auténtica limitación para los Grupos Parlamentarios, toda vez que se exige para la aceptación de las propuestas de Resolución que éstas han de ser *congruentes* con el Informe objeto del debate.

Esta exigencia tiene la virtud de realzar la configuración técnica del Informe hasta el extremo de vincular a los Grupos Parlamentarios en sus propuestas de forma tal que no puedan apartarse de la estructura técnica del Informe.

Otra cosa es la posibilidad que siempre tienen los grupos de rechazar en su conjunto el Informe del Tribunal si así lo consideran oportuno. Se regula en la Norma 6ª.

5º- Si el resultado consistiera en la no aprobación del *Informe* del Tribunal sobre la *Cuenta General* se comunicará a éste con el fin de que presente un nuevo Informe.

6º- El *dictamen* de la Comisión Mixta con las Propuestas de Resolución aprobadas se someterán a los *Plenos del Congreso* y del *Senado*.

Las resoluciones

Aprobadas por el Congreso y el Senado el Dictamen y las Resoluciones conviene que nos detengamos en el análisis de su eficacia.

En apartados anteriores hemos podido observar como la importancia y solemnidad del instrumento presupuestario en el sistema Parlamentario exigía contar al finalizar el ejercicio al que se refiere, con una verificación fiable del cumplimiento por parte del Gobierno de la normativa a que estaba vinculado.

Las disposiciones del Texto articulado del presupuesto, las determinaciones de sus programas y el sometimiento a las cifras en que se concretaba el volumen de gastos disponibles sólo podían comprobarse a partir de la aprobación por las Cámaras de la Cuenta General.

El Dictamen y las Resoluciones vienen a configurarse como una obligación para el Gobierno derivada de un acto parlamentario solemne, de carácter político.

Condiciones para la eficacia y virtualidad del Dictamen y Resoluciones

- ▶ En primer lugar, la eficacia de las Resoluciones aparece condicionada a su proximidad en el tiempo.

Cuando el autor de este trabajo ostentó sus responsabilidades como Ponente de la Cuenta General del Estado de los ejercicios económicos de 1981 hasta 1989 no resultó posible obtener una reducción en el tiempo transcurrido entre la aprobación de la Cuenta y el ejercicio presupuestario de su razón, produciéndose siempre a una diferencia no menor a cuatro años.

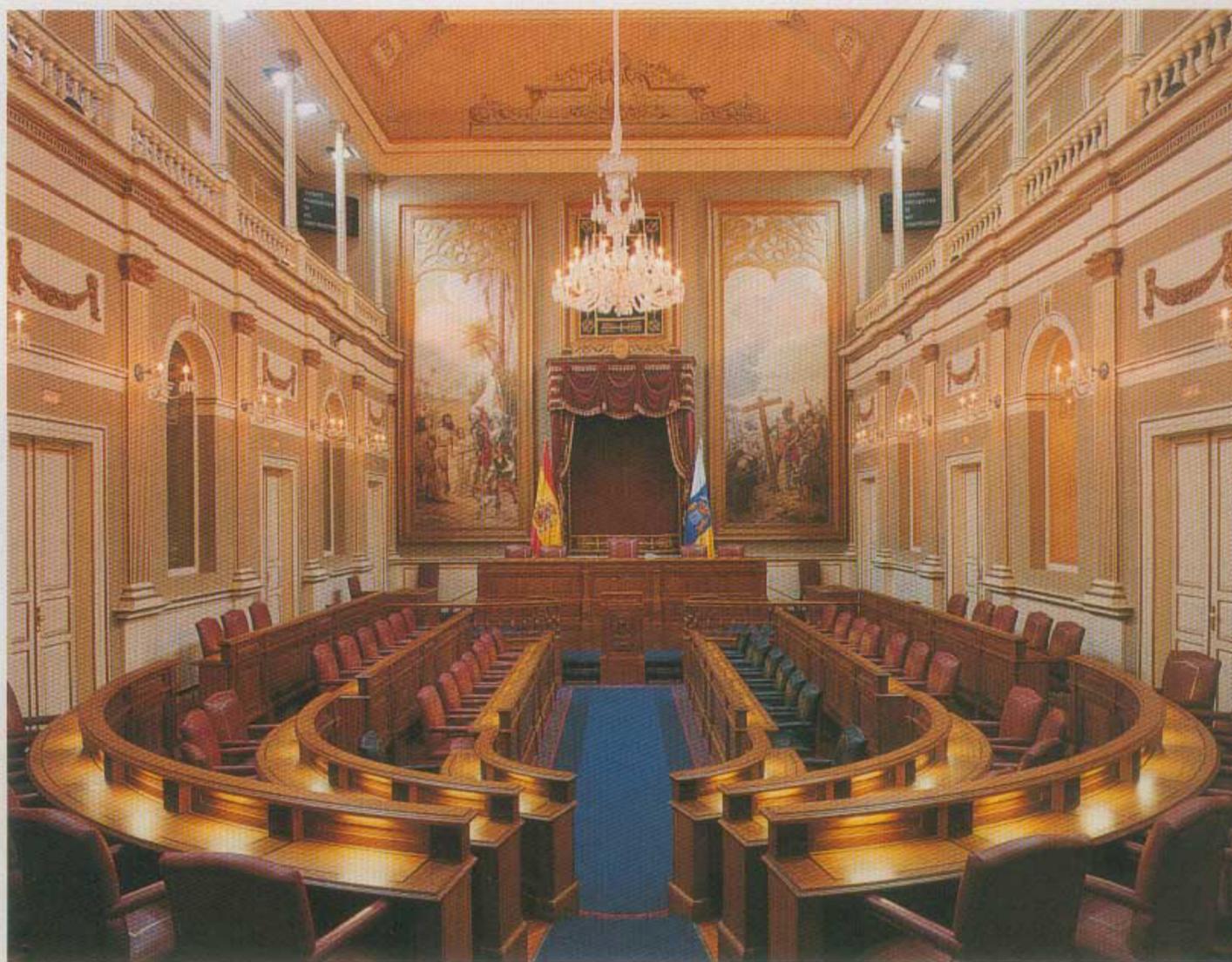
Esa circunstancia hace inviable en muchos casos la eficacia de las determinaciones tanto del Dictamen como de las Resoluciones por cuanto el tiempo transcurrido les había privado de virtualidad real.

- ▶ Para garantizar la actitud de cumplimiento por parte del Gobierno resultaba imprescindible incorporar como apartado primero del Informe Anual la verificación del grado de cumplimiento del Dictamen y Resoluciones vinculantes producidas en la Cuenta General del año inmediatamente anterior.

Sólo así las Cámaras estarán en condiciones de comprobar si sus determinaciones producían algún fruto en el ejercicio inmediato siguiente, y si la Administración es capaz de adecuar su

comportamiento a las directrices que los titulares del control habrían formalizado para el mejor servicio de los intereses generales y para una mayor eficacia en la gestión de los recursos públicos. No olvidemos que los poderes públicos han de velar siempre por la asignación equitativa de los recursos públicos y la vigencia de los criterios de eficiencia y economía configurados en el Título 1º de nuestra Constitución.

Esta cuestión se someterá este año al Parlamento de Canarias. ■



Parlamento de Canarias.