

# Relaciones del control externo con el Poder legislativo<sup>1</sup>

---

**Manuel Núñez Pérez**

Presidente de la Sección de Fiscalización.  
Tribunal de Cuentas

## LA EVOLUCIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO

La Historia ofrece, remontándose incluso a la Alta Edad Media, numerosas estampas en las que los representantes del pueblo piden al Rey explicaciones sobre el destino dado a sus aportaciones y sobre las necesidades que se prevé cubrir con los nuevos requerimientos, explicaciones que se suelen presentar como actuaciones de control sobre la actividad desplegada por el Monarca. No obstante, estos intentos de control no dejan de ser intervenciones aisladas y de un limitado y diferenciado alcance, dada la confusión de intereses públicos y patrimoniales de la autoridad reinante, pudiéndose afirmar que la evolución experimentada en este ámbito es proporcional a la evolución observada en el propio concepto de Estado. A este respecto hay autores, como Biscaretti Di Rufia, que defienden que en la actualidad el control parlamentario *constituye la actividad más relevante de los Parlamentos, por encima, incluso, de su actividad legislativa*. Posiblemente en esta afirmación, tal vez arriesgada y exagerada, influyen

---

<sup>1</sup> Esta colaboración corresponde a la ponencia presentada por el autor en el curso «El control externo de las Administraciones Públicas IV: evaluación de políticas» en la Universidad de Maspalomas (3/6 de julio de 2006).

diversas circunstancias entre las cuales hay que considerar, por un lado, el papel protagonista del Estado en la vida económica, la importancia del gasto público y las altas cotas de participación directa de la actividad pública en el sistema económico, y por otro, la pérdida de la posición de supremacía, en cuanto a la producción normativa, de que disfrutó el Parlamento en los orígenes del constitucionalismo. En aquellos momentos la posición del Parlamento se afianzaba en el concepto de Ley, como expresión de la voluntad general, y la función legislativa era su principal cometido, configurándose el Parlamento como el auténtico Poder con verdadera capacidad normativa.

Históricamente, el constitucionalismo nace con el objetivo de limitar la capacidad de decisión y actuación de la monarquía absolutista, quedando ésta sujeta al respeto de los derechos individuales y de la Ley. Ahora bien, este proceso, que formalmente comienza en el siglo XVIII y que no está exento de avances y retrocesos, parte de la idea de limitación del Poder gobernante a través del Parlamento y de la Ley, como su manifestación más identificativa.

El objetivo principal de las Constituciones liberales era limitar el poder público, y la idea de control, como mecanismo de limitación, adquiere vital importancia, hasta el punto de identificarse la propia Constitución como la expresión más genuina y significativa del ejercicio de control. «La Constitución no es otra cosa –afirma Manuel Aragón– que un instrumento para limitar el poder y garantizar los derechos de los ciudadanos.»

Desde el punto de vista teórico hay que señalar que el concepto de *control-equilibrio*, descrito por autores como Montesquieu o Bolingbroke, se articula como un mecanismo de equilibrio en el que el adecuado funcionamiento del sistema queda garantizado a través de un contraste de fuerzas entre los diferentes órganos estatales. Éstos se relacionan entre sí mediante un sistema de pesos y contrapesos, asumiendo como propia una función estatal, pero participando también, aunque de modo limitado, en las funciones de los otros órganos, a fin de frenar cualquier exceso de poder en su ejercicio. En este sentido, el Parlamento, titular del Poder legislativo, controlaba los excesos del Poder ejecutivo; pero éste, a su vez, disponía de medios para frenar las excesivas pretensiones que pudiera plantear la Asamblea legislativa.

A partir de la Revolución francesa avanza el concepto de control-sujeción, ya que la idea ilustrada de *control-equilibrio* le resulta insuficiente al liberalismo revolucionario. Desde esta perspectiva, el control

no podía servir para situar en un plano de igualdad a los Poderes ejecutivo y legislativo, ya que este último se consideraba superior al Poder ejecutivo. En consecuencia, el objetivo del control radicaba básicamente en que el Poder ejecutivo cumpliera con fidelidad la voluntad nacional soberana expresada a través del Parlamento. Se trataba, en definitiva, de un control sobre la ejecución, que tomaba como referencia para calificar la conducta del Poder ejecutivo su sujeción a las normas emanadas del Parlamento.

En el momento presente los parámetros han evolucionado y junto a las teorías liberales del control, ya mencionadas, existen otras muchas perspectivas que habría que considerar. El creciente protagonismo de los partidos políticos, la omnipresente potestad reglamentaria del Gobierno –desembocando en el exceso reglamentista, calificado por algún autor como auténtica legislación motorizada– y el propio funcionamiento del iter normativo parlamentario –con la proliferación de normas que abarcan las más variadas materias– han debilitado y, en ocasiones, puede que desvirtuado el propio procedimiento normativo, y con ello la idea de supremacía atribuida al Parlamento a través de la aprobación de las leyes. La propia conexión de la mayoría parlamentaria con el Poder ejecutivo y su habitual apoyo a las iniciativas adoptadas por éste viene a afectar a la teórica separación de Poderes y a la concepción de supremacía predicada del Parlamento.

Ante esta realidad no puede dejar de reconocerse que las diferentes concepciones del control como garantía, como dirección y hasta como inspección y exigencia de responsabilidad se han abierto paso actualmente, evolucionando en orden a las distintas finalidades que el control persigue ante la complejidad de la actuación pública. Es preciso reconocer, también, que en el nacimiento y desarrollo del Estado social y democrático de Derecho, configurado en las Constituciones posteriores a la II Guerra Mundial, el Poder ejecutivo tiene un papel notablemente más activo y protagonista que en las concepciones del viejo Estado liberal, y, consecuentemente, estas nuevas actuaciones en la vida social y pública exigen, a su vez, un mayor control por parte de los Parlamentos.

Por eso, la ciencia jurídica no ha dejado de analizar nuevos modelos y de resaltar las insuficiencias de muchos de los conceptos comúnmente manejados:

A) Así, la teoría de *control-garantía* concibe una idea estática del control, teniendo éste por objeto apreciar la conformidad o disconformidad de la actuación del Poder ejecutivo con los parámetros de los que el Parlamento se constituye su tutor, aplicando las medidas

correspondientes en el caso de que exista una vulneración de dichos parámetros. Constituye el control, desde esta perspectiva, una garantía de estabilidad y está estrechamente ligado al concepto de legalidad. Para algunos autores, como Sergio Galeotti, esta teoría tiende a poner el control en manos de la mayoría parlamentaria, que dispone de los mecanismos necesarios para ajustar la acción del Gobierno al orden establecido.

B) Muy unido al concepto de control-garantía estaría el de *control-inspección*, en el que también predomina la idea estática del control, dirigido a contrastar la observancia del marco establecido.

C) Por su parte, y desde un punto de vista más dinámico, en concordancia con la complejidad y dinamismo que el sector público presenta, se configura la concepción del *control-dirección*, en la que el control no se limita solo a fiscalizar, sino también a dirigir, o a orientar de alguna manera, la acción de gobierno, bien mediante el juego de la mayoría parlamentaria o a través del condicionamiento que pueden ejercer las minorías.

D) Por su parte, en la concepción del *control-responsabilidad* se vinculan dos conceptos muy interrelacionados, como son el control parlamentario y la responsabilidad política, lo cual supone que, cuando el Poder ejecutivo o quien ejerce la acción de Gobierno vulnera o se separa del marco establecido, ha de responder de su actuación. Este tipo de responsabilidad no abarca únicamente la responsabilidad política parlamentaria, sino que incluye la responsabilidad que exige también la opinión pública, como señalan Vergottini y Manzella, sometiendo al Gobierno a la crítica correspondiente, con el consiguiente desgaste social.

E) Este conjunto de teorías referidas sobre el control, globalmente consideradas, podrían dar respuesta a las necesidades planteadas desde las exigencias implícitas en el concepto de Estado democrático de Derecho; pero se hace preciso avanzar un poco más y tener en cuenta un *concepto funcional de control* que dé satisfacción a fines diferentes, como son el cumplimiento de objetivos, la crítica, la exigencia de responsabilidad y la adopción de medidas. El control, por tanto, desde un punto de vista dinámico, *estaría constituido por las tres fases siguientes*: recepción de datos sobre la actuación del Poder ejecutivo, contraste con los parámetros –de legalidad, cumplimiento de objetivos, límite de gasto público– que deberían presidir la conducta gubernamental y adopción de medidas, rectificadoras o correctoras, de dicha conducta. Se trata, en definitiva, de resaltar la imbricación entre organización, gestión y control, y el efecto retroalimentador del control en la apor-

tación de información que permita ir modelando la organización a través de la modificación de la normativa si fuera preciso, así como la gestión hacia la consecución de los objetivos previstos.

Por lo que se refiere al Ordenamiento Jurídico Español, *el artículo 66 de la Constitución Española* configura el control como una actividad del Parlamento dirigida a controlar la acción del Gobierno, además del ejercicio de la potestad legislativa y la aprobación de los presupuestos, a la que posteriormente se hará alusión expresa. A esta referencia podría agregarse la del Título V de la Constitución y las diferentes alternativas ofrecidas por los Reglamentos del Congreso y del Senado para ejercer este control. Por lo tanto, se dispone de un modelo de control parlamentario sobre la actividad del Gobierno.

Ahora bien, además de la información recabada a través de las Cámaras y sus Comisiones, en el Derecho español, a semejanza de otras referencias ofrecidas por el Derecho comparado, están previstos órganos específicos que coadyuvan al control sobre el Poder ejecutivo que tiene atribuido el Parlamento. Estos órganos son el Defensor del Pueblo, que pone de manifiesto las irregularidades de la Administración Pública en relación con los derechos y libertades del Título primero de la Constitución Española y el Tribunal de Cuentas, calificado como el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. La complejidad y la suma importancia que asume la actividad *económico-financiera pública* dentro del sistema económico requiere contar con órganos técnicos especializados que ofrezcan la necesaria garantía en el examen y evaluación de dicha actividad. En consecuencia, este control técnico facilita y orienta el control político, así como el control social al que anteriormente se ha hecho referencia. Un control, por lo tanto, muy exigente de los niveles de eficacia del sector público español, cuyo valor ronda alrededor del 40% del Producto Interior Bruto.

Por lo que se refiere al Tribunal de Cuentas, hay que decir que, según preceptúa el artículo 136 de la Constitución, *depende directamente de las Cortes Generales* y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

Ahora bien, es oportuno señalar dos aspectos en relación con la mencionada dependencia del Tribunal de Cuentas con respecto a las Cortes Generales: en primer lugar, es preciso dejar a salvo la independencia funcional del Tribunal de Cuentas, ya que se trata de un órgano técnico que contribuye al control político que llevan a cabo las Cortes. La propia Ley Orgánica del Tribunal, en su artículo 5, establece de modo incuestionable que el Tribunal de Cuentas ejercerá sus

funciones con plena independencia y sometimiento al ordenamiento jurídico. Por otra parte, hay que reseñar que la expresión dependencia tampoco quiere significar en este caso que el Tribunal de Cuentas sea un órgano de las Cortes Generales, sino que realiza el control como actividad instrumental o de apoyo a las mismas. No se trata, por lo tanto, de una dependencia, en el estricto significado del término, ni orgánica ni funcional del Tribunal respecto de las Cortes Generales, sino de su adscripción al ámbito del Parlamento, destinatario inmediato de los resultados obtenidos del ejercicio de las competencias de control que constitucionalmente le han sido atribuidas. Como conclusión, puede resaltarse que, si bien el origen histórico de estas instituciones de control parece conducir a una relación cuasi-orgánica con el Parlamento, su evolución ha caminado hacia la autonomía en la programación de actuación y hacia la independencia en su ejecución, prerrogativas que han sido reconocidas legalmente y afianzadas constitucionalmente como garantía de un adecuado ejercicio de sus funciones.

En este sentido, y con respecto a sus funciones, directamente atribuidas por la Constitución, el artículo 2º de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas preceptúa que son funciones propias del Tribunal de Cuentas: la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos. Difícilmente podría conciliarse una dependencia orgánica o funcional del Tribunal de Cuentas de las Cortes Generales con la atribución al Tribunal de competencias jurisdiccionales para la exigencia de las responsabilidades contables que pudieran haberse detectado en el control sobre las actuaciones económico-financieras del sector público.

El reconocimiento de la iniciativa fiscalizadora al Tribunal de Cuentas, compartida con la atribuida a las Cortes Generales y, en su ámbito, a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, es una manifestación más de la independencia funcional del Tribunal de Cuentas respecto al Parlamento, al que se remite el Programa anual de Fiscalizaciones, aprobado por el Pleno del Tribunal, en el ejercicio de las atribuciones reconocidas en su propia legislación y que no requiere ser posteriormente aprobado o ratificado por las Cortes Generales para adquirir vigencia. Asimismo, los Informes elaborados como conclusión de las diferentes fiscalizaciones incluidas en el Programa anual, una vez aprobados por el Pleno, son remitidos al Parlamento como destinatario directo e inmediato de los mismos; pero el análisis de su contenido por las Cortes Generales no concluye

con una aprobación formal de dichos Informes, con independencia de que ésta sea una fórmula inadecuadamente utilizada con frecuencia, sino con la adopción de las pertinentes resoluciones que los grupos parlamentarios estimen oportuno adoptar a la luz de las conclusiones y recomendaciones expuestas por el Tribunal de Cuentas. Cabría efectuar una excepción a este planteamiento general en referencia a la Declaración que el Tribunal de Cuentas ha de emitir tras el examen de la Cuenta General del Estado, efectuado por delegación expresa de las Cortes Generales, actuación que será objeto de una referencia expresa posteriormente. Es a partir de los Informes o Memorias, Mociones o Notas que el Tribunal de Cuentas envía a las Cortes Generales, y más concretamente a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, cómo el Parlamento, en representación de la sociedad, ejerce el control que constitucionalmente tienen atribuido.

Hay que poner de manifiesto que este tipo de control no es únicamente ejercido por la mayoría parlamentaria, frecuentemente vinculada y condescendiente con las posiciones mantenidas por el Gobierno, sino que es en el desarrollo de los debates parlamentarios cuando adquiere un protagonismo mayor el papel de las minorías. Puede afirmarse que el control del Poder ejecutivo por el Parlamento evoluciona hacia el control en el Parlamento, con independencia de las resoluciones que la mayoría parlamentaria pueda en su caso convenir. Ha de reiterarse que este control parlamentario no solo se hace a la luz de los criterios técnicos que previamente ha utilizado el Tribunal de Cuentas en sus Informes –principio de legalidad, economía y eficacia–, sino también, y con ello se abre paso la dimensión política del Parlamento, a la luz de su propio ideario y principios políticos. La minoría, en este caso, deja constancia pública de su valoración de la gestión llevada a cabo por el Poder ejecutivo.

## **LA EFICACIA DEL CONTROL EXTERNO EJERCIDO POR EL TRIBUNAL DE CUENTAS**

El reconocimiento constitucional del Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión del sector público y el ejercicio independiente de las funciones atribuidas se presentan como unas prerrogativas de gran significado y relevancia en el ejercicio del control sobre la actividad económico-financiera pública, por cuanto su desarrollo no requiere el impulso externo de otras instancias ni está condicionado a que las mismas lo activen programando su actividad, ya que el Tribunal de Cuentas goza de auto-

nomía, conciliada con la iniciativa parlamentaria que se tenga a bien ejercer, para programar y llevar a cabo las actuaciones que estime más apropiadas para alcanzar una adecuada evaluación de la organización y gestión del sector público.

No obstante, ha de resaltarse que la iniciativa fiscalizadora y la autonomía del Tribunal de Cuentas en el ejercicio del control no implican atribuir carácter vinculante a los resultados y conclusiones que pudieran alcanzarse en su desarrollo. La función fiscalizadora no es sino una actividad técnico-informativa, mediante la que el Tribunal de Cuentas, como supremo órgano fiscalizador, expresa su magisterio de opinión y que se materializa en la aprobación y publicación de los Informes, Memorias, Mociones y Notas que, como resultado de los análisis efectuados, eleva a las Cortes Generales y posteriormente se publican en el *BOE* para conocimiento general de la sociedad, con independencia de otras actuaciones de divulgación que pudieran practicarse.

La circunstancia de que las conclusiones y recomendaciones formuladas como consecuencia de la realización de una fiscalización carezcan de carácter vinculante para los gestores analizados no ha de entenderse como una restricción a la eficacia de la función fiscalizadora, sino como una característica acorde con su propia naturaleza y con el destino previsto para sus resultados. Por otra parte, esta circunstancia en modo alguno impide que el Tribunal pueda efectuar un seguimiento posterior comprobando el grado en que se han seguido las sugerencias por él formuladas.

Una de las prioridades a atender por el control externo es el análisis y valoración de la organización del control interno y de los resultados obtenidos en su ejercicio. A tal fin, la vigente normativa prevé que la Intervención General remita al Tribunal de Cuentas todos los informes de control permanente y de auditoría en sus diferentes modalidades que pudiera haber llevado a cabo en cumplimiento de su respectivo Programa anual de actuaciones. Estos resultados son, sin duda, una referencia útil en las verificaciones programadas por el Tribunal. Asimismo, una de las aplicaciones inmediatas que debería asumir el control interno es la de implantar las medidas correctoras oportunas para subsanar las deficiencias y carencias que el control externo hubiera puesto de manifiesto en sus informes, impulsando de este modo la eficacia del control ejercido. Evidentemente, este aprovechamiento, por razones de eficacia, de los resultados obtenidos por los diferentes controles no puede confundirse con la pretensión, en algún entorno planteada, de participar en el diseño y elaboración de un Plan de actuaciones común para el control externo e interno.

En relación con la *remisión de los Informes de fiscalización al Parlamento*, se estima de interés señalar cómo la Ley de Funcionamiento del Tribunal contempla que dicha remisión se efectuará integrada dentro del Informe o Memoria anual que ha de elevarse a las Cortes Generales, salvo que el carácter excepcional de los mismos y la urgencia de su contenido aconsejara, tras el oportuno acuerdo del Pleno del Tribunal, su remisión inmediata. Precisamente, aprovechando la excepción legalmente prevista, todos los informes que el Pleno del Tribunal de Cuentas viene aprobando se están remitiendo a las Cortes Generales, con regularidad y de forma inmediata tras su aprobación, por entender que de esta forma se potencia su eficacia, que quedaría significativamente afectada por el retraso con el que el Parlamento conocería los resultados de la fiscalización, si se demorase su envío hasta la aprobación del Informe o Memoria anual, y por la acumulación de informes, que dificultaría el análisis singular y específico de la materia analizada en cada uno de ellos.

Las *resoluciones parlamentarias* son, sin duda, una de las principales vías a través de las cuales el control externo alcanza su verdadera eficacia, al constatar cómo los resultados técnicos ofrecidos en los Informes de fiscalización dan lugar al control político parlamentario y a la adopción de resoluciones, en forma de acuerdo parlamentario, que afectan directamente a la organización y gestión analizada y que, en ocasiones, desembocan en posteriores modificaciones legislativas. A este respecto ha de resaltarse la importancia de las Mociones elevadas por el Tribunal de Cuentas, en las que, tras exponer las deficiencias o insuficiencias normativas y organizativas en una determinada actividad o sector, se formulan las correspondientes propuestas que, asumidas por el Parlamento, han dado origen a significativas reformas de la normativa. La vigente Ley General de Subvenciones, la actual estructura de la Cuenta General del Estado, la reforma de la financiación de los partidos políticos, actualmente en debate parlamentario, son solo algunos de los ejemplos de los efectos derivados de las diferentes Mociones aprobadas por el Pleno del Tribunal y de la eficacia de la actividad fiscalizadora por éste ejercida.

El análisis de los Informes de fiscalización que regularmente viene efectuando la Comisión Mixta se ve auxiliado por la comparecencia del Presidente del Tribunal de Cuentas y por el propio debate parlamentario que posteriormente se materializa en las resoluciones definitivamente aprobadas. En estas actuaciones parlamentarias, si bien se dispone de las alegaciones que los responsables de la gestión analizada hayan estimado pertinente formular, en ningún momento

se somete a éstos a una comparecencia parlamentaria en la que pudieran escuchar directamente la valoración de los diferentes grupos sobre su gestión, comparecencias públicas de los gestores que en otros países se practican. La reserva de la Comisión Mixta Congreso-Senado para atender las relaciones con el Tribunal de Cuentas se estima argumento suficiente para no propugnar la comparecencia de los gestores públicos ante la misma. No obstante, se estima que cabría formular la propuesta, en la pretensión de conseguir una mayor eficacia con los resultados obtenidos de la fiscalización, de que los Informes, una vez analizados por la Comisión Mixta, se remitieran a las restantes Comisiones parlamentarias en razón de la especialidad de la materia en ellas abordada y que la Comisión correspondiente recabara directamente de los gestores públicos las explicaciones que considerase oportunas sobre las deficiencias organizativas o de gestión puestas de manifiesto en los Informes de fiscalización, así como sobre las medidas que se pudieran haber implantado para su subsanación, como actuación derivada de las resoluciones parlamentarias previamente acordadas.

En el momento de aproximarse a la eficacia del control externo no puede obviarse el carácter preventivo y selectivo que la función de control presenta como una cualidad inherente a la misma. Por otra parte, la eficacia de la función de control también se manifiesta a través de las medidas correctoras que sobre una indebida actuación son adoptadas en vía jurisdiccional, exigiendo las responsabilidades contables que se hubieren derivado en la gestión analizada y restableciendo el patrimonio público en la parte que se hubiese minorado. No debe olvidarse que el ejercicio de la jurisdicción contable es competencia exclusiva del Tribunal de Cuentas y que la fuente más importante de activación de la misma debería ser el desarrollo de la fiscalización por el Tribunal de Cuentas o los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas.

A las anteriores referencias para aproximarse a la evaluación de la eficacia de la función de control ha de agregarse la contribución de la función fiscalizadora a la difusión de la gestión pública realizada y a la formación de una opinión pública fundamentada de la misma, así como a la potenciación de la transparencia en dicha gestión, favoreciendo de este modo la participación directa de los ciudadanos en la misma y el ejercicio del control de las minorías parlamentarias al que ya se ha hecho referencia. El carácter público de los Informes de fiscalización y la publicidad otorgada a sus contenidos contribuyen a fomentar e impulsar la transparencia en la gestión pública.

## **TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA**

### **La transparencia en el proceso de elaboración de los presupuestos**

Recordando algunas ideas expuestas al principio de mi intervención, la transparencia y la democracia han devenido dos conceptos plenamente imbricados y relacionados, resultando imposible imaginar un régimen no democrático que sea transparente ni defender el ejercicio democrático sin transparencia. La íntima correlación entre democracia y transparencia lleva a exigir la transparencia administrativa como expresión identificativa de las relaciones entre los ciudadanos y la Administración.

Se estima oportuno precisar que la transparencia administrativa, con independencia de que esta expresión aparezca reiteradamente recogida en los textos normativos, no es en sí misma un instituto jurídico, sino una conjunción de normas y códigos de actuación que vienen a delinear y definir los perfiles y la forma de ser y actuar de una Administración asentada en los valores democráticos y en el interés general. La transparencia administrativa no es una referencia de contenidos uniformes y estáticos, sino que responde a una construcción ideal a la que aspirar. De aquí también la importancia de disponer de instituciones que puedan y deban examinar y convalidar el grado de transparencia o su carencia en cada momento y circunstancia.

En este cruce de interrelaciones es donde se sitúan las instituciones de control externo, como el Tribunal de Cuentas y los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas, que no asumen ninguna responsabilidad directa en la gestión pública y, desde una posición de independencia, objetividad y capacidad técnica, contribuyen a que la opinión social sobre la actividad del sector público aparezca adecuadamente sustentada y fundamentada, potenciando la transparencia en la gestión.

La importancia secularmente reconocida a los presupuestos, como síntesis de toda la actividad pública programada para un ejercicio económico, hace que su elaboración y tramitación sea un proceso de singular importancia, en el que la transparencia es la actuación imprescindible para que el Parlamento, y a través del mismo la sociedad, conozca con precisión la orientación que las políticas públicas pretenden adoptar y pueda afianzarse el criterio que le merecen en su proceso de aprobación.

A finales del siglo XIX al presupuesto se le exigía el cumplimiento de determinados principios, como los de anualidad, globalidad, especificación y autoridad, en el sentido de que el gasto y los impues-

tos debían tener un amparo legal, lo que contribuyó a reforzar la institución presupuestaria y a exigir en su proceso de elaboración un comportamiento democrático y transparente, favorecedor de la participación social. Estos mismos principios contribuyeron a diferenciar una doble función en todo el proceso de elaboración y ejecución presupuestaria: la del Gobierno, que prepara una propuesta, y la del Parlamento, que goza de autoridad para votar y aceptar dicha propuesta, así como la competencia del Gobierno en la ejecución del gasto y el derecho del Parlamento a estar informado del mismo.

No obstante, la evolución incrementalista de la participación de la actuación pública en el sistema económico a partir de la concepción intervencionista del Estado originó que la actividad económico-financiera pública irrumpiera en nuevos sectores de actividad y que su programación y planificación, plasmada en el proceso de elaboración de los presupuestos, adquiriese un elevado nivel de complejidad. No puede afirmarse que la consiguiente reducción de la participación democrática haya sido un resultado expresamente pretendido, sino más bien una conclusión de la propia especialización y tecnificación exigida en la elaboración de los presupuestos, pudiéndose afirmar que el proceso presupuestario ha sido víctima de su propia trascendencia y complejidad. Se dice que el Gobierno dispone del monopolio de la información, llegándose a afirmar, como imagen plástica, que en la elaboración de los presupuestos intervienen diferentes servicios e instancias del Gobierno, como entes anónimos que efectúan sus aportaciones técnicas y que conforman un documento complejo que, sometido a la consideración del Gobierno, es elevado al Parlamento para su aprobación definitiva. Esta imagen ha llevado a utilizar la expresión redemocratizar la elaboración y tramitación de los presupuestos, superando la imagen ampliamente extendida de que su aprobación es el resultado inherente a la confianza y apoyo de la mayoría parlamentaria a todas las actuaciones del Gobierno, mitigándose la genuina función parlamentaria de enmarcar legislativamente su actuación y controlar activamente su desarrollo.

La necesidad de impulsar la participación democrática y de superar esta percepción de los presupuestos como un documento intimidatorio, obtenido a través de un proceso poco transparente y participativo, se ha visto, asimismo, acompañada de la crisis fiscal del denominado Estado del bienestar, que ha obligado a incorporar una mayor disciplina presupuestaria y a adoptar medidas de estabilidad presupuestaria, a fin de superar la propensión al déficit presupuestario excesivo, situación habitualmente ofrecida por la liquidación presupuestaria.

Como resultado de todas estas circunstancias, la posición tradicional del Parlamento en el proceso de elaboración de los presupuestos ha sido muy limitada y condicionada, lo que ha suscitado, como ya se ha comentado, la preocupación por intensificar esta participación promoviendo, a través de la modificación de la normativa, mecanismos de transparencia en los procedimientos a seguir y en la calidad de la información a aportar; y diseñando unos escenarios plurianuales definidos por las principales macromagnitudes en las que se incardinan los presupuestos, sometidos a unos objetivos de estabilidad, que para su consecución van a exigir un mayor rigor en la fase de presupuestación y en su posterior ejecución. Asimismo, esta preocupación parlamentaria ha originado que se hayan dotado de servicios técnicos de apoyo a las comisiones parlamentarias y que se hayan formulado propuestas encaminadas a la creación de una oficina presupuestaria con esta misma finalidad, cuya oportunidad únicamente podría evaluarse cuando se hubiese demostrado la ineficacia de otros organismos e instituciones, como el Tribunal de Cuentas, que podría contribuir significativamente a esta asistencia técnica.

A este respecto, cabe efectuar alguna nueva reflexión sobre las novedades que se han presentado tanto en el ámbito regulador como en el de las actuaciones programadas por el Tribunal de Cuentas. Novedades que no son discrecionales, sino que vienen exigidas para dar cumplimiento a normas emanadas tanto de nuestro poder legislativo como de la Unión Europea. En una reciente conferencia titulada «Situación actual y futuro del control del TCu»<sup>2</sup>, el Consejero del Tribunal de Cuentas y profesor don Juan Velarde Fuertes, señalaba: «Todas las polémicas sobre la liquidación, total o parcial, de la empresa pública; sobre la reorganización del Estado de las autonomías; sobre las dimensiones que debe tener el Estado del bienestar; sobre, nada menos, que nuestro cumplimiento o no, en la Unión Europea, de las condiciones para ser una nación, desde el año 1998, capaz de encontrarse en el grupo de las que tienen una moneda única, o, finalmente, sobre las consecuencias de que la actuación del sector público restrinja el ahorro, están ligadas a un examen crítico y pormenorizado de la conducta del sector público, tal como solo la puede verificar en sus fiscalizaciones el control externo del Tribunal de Cuentas. Además éste ha de ofrecer con rapidez los resultados de su trabajo.»

---

<sup>2</sup> Conferencia pronunciada el 20 de junio de 2006 en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas.

A renglón seguido añadía: «Era preciso, sin embargo, para que interviniese el Tribunal de Cuentas disponer de un punto de apoyo jurídico. Éste es el ofrecido, en primer lugar por la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior.»

El contenido de ambas normas es bien conocido por todos ustedes. Sin embargo, me van a permitir que haga mención a algunas cuestiones de especial relevancia a los efectos de mi intervención.

El artículo 3.1 de la LGEP enmarca el principio de estabilidad presupuestaria al señalar que «la elaboración, aprobación y ejecución de los presupuestos de los distintos sujetos comprendidos en el artículo 2 de esta Ley se realizará en el marco de estabilidad presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento».

El mismo artículo 3, en sus apartados 2 y 3, fija lo que ha de entenderse por estabilidad presupuestaria referida a las entidades del ámbito subjetivo de la Ley definido en el artículo 2. Para los sujetos comprendidos en el artículo 2.1 (Administración General del Estado, Seguridad Social, Comunidades Autónomas y Entidades locales) la estabilidad presupuestaria supone «la situación de equilibrio o superávit, computada en términos de capacidad de financiación de acuerdo con la definición contenida en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, y en las condiciones establecidas para cada una de las Administraciones Públicas».

El artículo 8 de la Ley 18/2001 regula el procedimiento para establecer el objetivo de estabilidad presupuestaria. En síntesis, lo propone el Gobierno y lo aprueban las Cortes, previo informe del Consejo de Política Fiscal y Financiera. De este procedimiento se deduce una primera conclusión relevante en el plano de las relaciones del TCu con las Cortes. Para que éstas puedan contar con apoyo técnico de cara al control político sobre el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, en los términos por ellas aprobado, será de gran utilidad el pronunciamiento del TCu al respecto.

El ejercicio del control del TCu sobre dicho cumplimiento cobra un especial interés a la vista de lo señalado en el artículo 4 de la Ley Orgánica 5/2001 en relación con la responsabilidad financiera derivada del incumplimiento de los compromisos adquiridos por España ante la Unión Europea en materia de estabilidad presupuestaria por parte de las Comunidades Autónomas.

Otra cuestión de sumo interés que cabe señalar es la recogida en el artículo 10 de la citada Ley Orgánica, en relación con la Central de

Información, cuyo mantenimiento se encomienda al Ministerio de Economía y Hacienda. En ella confluye un amplio abanico de información que ha de ser facilitado por las Administraciones de las Comunidades Autónomas, por los Bancos, Cajas de Ahorros y otras entidades financieras y el Banco de España. No se les oculta el decisivo valor instrumental de esta información para el TCu y los OCEX de las Comunidades Autónomas en la medida que, como cabe esperar, tengan acceso a ella.

En la mencionada conferencia, el profesor Velarde se preguntaba: «¿Cómo las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas pueden conocer rápidamente si lo que han elaborado y aprobado, desde el punto de vista de la Contabilidad Presupuestaria, es lo ejecutado, contemplado también desde el punto de vista de la Contabilidad Nacional? Conocer si se ha desviado, o no, ha de lograrse gracias a la labor del TCu y de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas.»

La nueva redacción de la Ley de Estabilidad mantiene el marco general anteriormente diseñado y refuerza los principios a los que debe acomodarse la gestión presupuestaria, entre otros el de transparencia. En su articulado se desarrolla el enunciado del principio de transparencia señalando, en su artículo 5, que los presupuestos y sus liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación de la adecuación al principio de estabilidad presupuestaria, así como el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y la observancia de las obligaciones impuestas por las normas comunitarias en materia de contabilidad nacional. Posteriormente, el artículo 13 instrumentaliza dicho principio, estableciendo que, en aplicación del mismo, se acompañará al proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado la información precisa para relacionar el equilibrio, déficit o superávit calculado conforme a las normas del Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales, conocido como SEC-95.

Me consta la preocupación e interés de los OCEX al respecto. Con resultados ya tangibles como el del excelente trabajo llevado a cabo por la Cámara de Cuentas de Andalucía, relativo a la «Aplicación del SEC-95 al sector público autonómico de Andalucía», que, a mi entender, colma las pretensiones que al respecto se han venido manifestando.

Asimismo, se indica que, en el supuesto de que se prevea incurrir en déficit, se deberá aportar también una memoria plurianual en la que se demuestre que la evolución prevista garantiza la estabilidad a lo largo del ciclo económico. A toda esta información se agregarán las

previsiones relativas a la necesidad de financiación del Estado, las inversiones de las empresas públicas, la relación del gasto público en términos porcentuales del Producto Interior Bruto y el nivel esperado de Deuda pública para el ejercicio siguiente. En consecuencia, la nueva redacción de la Ley, a nivel de principios, viene no solo a confirmar el planteamiento de la Ley inicial, sino a ofrecer una mayor grado de materialización y concreción del principio de transparencia.

El Tribunal de Cuentas, reconociendo la importancia adquirida por el nuevo régimen presupuestario, consideró oportuno desde un principio velar por el cumplimiento de las nuevas obligaciones incorporadas al mismo e incluyó dentro de la Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 2003, primer año en que era de aplicación la nueva normativa, sendos epígrafes para analizar el proceso de elaboración de los presupuestos, así como el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en términos del mencionado SEC-95. También en el vigente programa de fiscalizaciones para el año 2006, reiterando la importancia del principio de transparencia en el funcionamiento de la gestión pública, se ha previsto efectuar una fiscalización específica sobre la aplicación de dicho principio en la elaboración de los presupuestos del sector público para el ejercicio actual. Esta fiscalización ya dispone de las directrices técnicas aprobadas por el Pleno.

Por otra parte, se remarcaba que, con independencia de otras referencias normativas, el nuevo marco jurídico establecido por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria ha introducido en el ciclo presupuestario la fase de programación con sustantividad propia, exigiendo la aplicación de los principios de estabilidad, plurianualidad, transparencia y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, que afectan a la actividad económico-financiera pública desde su programación hasta su ejecución, y la elaboración de unos instrumentos, como los escenarios presupuestarios y los programas en que se desagregan, conformados por diversidad de elementos como objetivos, actividades, medios, indicadores, entre otros, de los que no se puede prescindir si se quiere garantizar una gestión transparente, económica y eficaz.

La verificación del cumplimiento del principio de legalidad habilita para comprobar que el proceso de elaboración de los presupuestos se ha realizado de conformidad con lo previsto en la normativa reguladora. Por otra parte, difícilmente podría evaluarse la eficacia y la eficiencia de la gestión sin poder atender al proceso de programación de la misma, verificando que la definición de las políticas públicas y el establecimiento de los objetivos a conseguir es el resultado de

un proceso racional y acorde con el escenario diseñado y con los recursos disponibles. No cabe, por otra parte, olvidarse que la actividad de elaboración de los presupuestos es una actividad administrativa sometida por sí misma a la fiscalización del Tribunal, que, desde esta perspectiva práctica, dispone de nuevas vías para evaluar la eficacia de la misma, directamente relacionada con el proceso de elaboración del Presupuesto, a cuya documentación se tendría acceso.

El Tribunal de Cuentas, con esta apoyatura jurídica, como defiende el profesor Velarde Fuertes en la citada conferencia, no puede soslayar sus responsabilidades en este sentido, que se manifiestan en términos no de contabilidad presupuestaria, sino de contabilidad nacional; entre otros motivos, porque la sociedad ansía disponer de un ámbito creíble, no anclado en el Poder ejecutivo. Considera el citado profesor que éste es el gran reto para el Tribunal, cuya labor es la de convertirse en un *Argos* que con sus cien ojos sea capaz de avisar e informar al Poder legislativo y a la sociedad sobre actuaciones incorrectas del Poder ejecutivo, evitando que esos mil ojos, al evaluar la eficiencia del sector público se encuentren tapados, o sean miopes, o sufran otras lesiones.

Se reitera que estas actuaciones fiscalizadoras en modo alguno pretenden suplantar la actividad parlamentaria, sino, por el contrario, coadyuvar al Parlamento a que el proceso de elaboración de los presupuestos y su tramitación ofrezca toda la información que el principio de transparencia exige. En este interés por servir de apoyo técnico al Parlamento, en el Programa de fiscalizaciones del Tribunal también está prevista una actuación continuada de seguimiento de la ejecución de los presupuestos, con la que podría paliarse la necesidad sentida en algunos momentos de contar con la asistencia de una oficina presupuestaria. Esta actuación, pendiente aún de concretar, podría materializarse en la remisión de informes periódicos en los que se analizase el grado de ejecución de los presupuestos, evaluando la información que mensualmente ha de poner la IGAE a disposición de las Comisiones de Presupuestos del Congreso y del Senado, en virtud de lo establecido por el artículo 135 de la Ley General Presupuestaria.

## EXAMEN DE LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO

Como ya se ha mencionado, el artículo 136 de la Constitución Española indica que el Tribunal de Cuentas examinará la Cuenta General del Estado por delegación de las Cortes Generales. Esta misma referencia se reitera en la Ley Orgánica del Tribunal, en cuyo artícu-

lo 10 se señala que el Tribunal de Cuentas examinará la Cuenta General del Estado y que, una vez oído el Ministerio Fiscal, emitirá la Declaración que le merezca con la correspondiente propuesta que elevará a las Cortes Generales.

El examen de la Cuenta General del Estado es la única actividad fiscalizadora que el Tribunal realiza por delegación expresa de las Cortes Generales, en consonancia con la importancia que la Cuenta General presenta en cuanto representación de la situación económico-patrimonial y de la actividad desarrollada en el correspondiente ejercicio económico. Por esta misma razón se ha denominado al examen de la Cuenta General como la cúspide de la actividad fiscalizadora.

El reconocimiento de la importancia de la Cuenta General por parte del Tribunal se ha visto acompañado de la emisión de dos sucesivas Mociones sobre el alcance de la misma y el proceso a seguir en su confección. En la primera de las Mociones indicadas, el Tribunal de Cuentas puso de manifiesto, entre otras cuestiones, el reducido alcance que en aquel momento presentaba la Cuenta General, formada únicamente por la Cuenta de la Administración General del Estado y las cuentas individuales de los organismos autónomos, sin alcanzar, por lo tanto, ni siquiera al ámbito de referencia de los Presupuestos Generales del Estado. Esta Moción desembocó en una modificación legislativa a través de la Ley 50/98, que dio una nueva estructura a la Cuenta General del Estado, conformada por la Cuenta General del sector público administrativo, la del sector público empresarial y la del sector público fundacional, diferenciadas en el plan contable aplicado, reuniendo, por lo tanto, en la misma la información sobre prácticamente todo el sector público estatal.

Recientemente, se ha elevado por el Tribunal de Cuentas a la Comisión Mixta una nueva Moción proponiendo que la Cuenta General del Estado sea única para todo el sector público estatal, obtenida mediante la consolidación de las cuentas individuales, con independencia de la oportunidad de contar con un período transitorio hasta alcanzar dicha situación.

La importancia atribuida a la Cuenta General y el hecho de que su examen es la única actividad fiscalizadora efectuada por delegación de las Cortes Generales originó que en el Reglamento del Congreso se contemplara un procedimiento específico para su tramitación parlamentaria, procedimiento que, por razones históricas, incurre en una inadecuada confusión entre Cuenta General e Informe anual y cuya modificación se ha propuesto reiteradamente.

Con independencia de esta circunstancia, su tramitación parlamentaria difiere de la actualmente seguida con respecto a los restantes Informes de fiscalización elevados por el Tribunal de Cuentas. Tras la comparecencia del Presidente del Tribunal ante la Comisión Mixta para presentar los resultados de la Declaración, dicha Comisión elabora un dictamen, con sus correspondientes propuestas de resolución, que se elevan a los Plenos del Congreso y del Senado. Ha de señalarse que este sometimiento a los Plenos del Congreso y del Senado se considera acorde con la importancia que presenta la Cuenta General y coherente con su significado, en cuanto cierre del ciclo presupuestario que se inició con la aprobación de los correspondientes Presupuestos cuya liquidación forma parte de la Cuenta General. No obstante, cabe destacar que la elevación de la Declaración del Tribunal, acompañada de la Cuenta General a la que hace referencia, junto con el dictamen elaborado por la Comisión Mixta, no viene concluyendo con una aprobación expresa del Parlamento de la Cuenta General, como expresión formal de que el mandato recibido con la aprobación de los Presupuestos ha quedado satisfecho con la rendición y aprobación de la Cuenta General. Puede recordarse que en épocas anteriores la Cuenta General se aprobaba mediante una Ley sustantiva, procedimiento que aún se mantiene en alguna Comunidad Autónoma. Precisamente en la modificación sugerida por el Tribunal para la tramitación parlamentaria de la Declaración emitida se proponía que *el Pleno del Congreso someterá a debate y, en su caso, aprobación la Cuenta General del Estado y el dictamen de la Comisión Mixta con las propuestas de resolución aprobadas por ésta.*

Ha de señalarse que la aprobación de la Cuenta General supone únicamente aceptar que la misma representa suficientemente la imagen de la situación alcanzada y de la actividad desarrollada, sin que esta aceptación requiera aprobar una determinada gestión, aprobación que políticamente puede suscitar muchas reticencias principalmente cuando se ha producido alternancia en el Gobierno y se han modificado las mayorías parlamentarias. Desde esta perspectiva formal se considera que la conclusión adecuada del proceso parlamentario sería la aprobación de la Cuenta General.

La Declaración del Tribunal aporta al Parlamento, en cumplimiento de la delegación recibida, la oportuna colaboración técnica, indicando el resultado obtenido en la ejecución presupuestaria y ofreciendo un desglose de las principales deficiencias observadas en la misma y el impacto global que dichas deficiencias representan en el resultado ofrecido por los estados contables analizados, así como las limitaciones y salvedades que pudieran afectar a la representativi-

dad del balance de situación y cuenta de resultados de cada una de las Cuentas Generales y su correspondencia con la información ofrecida en la correspondiente memoria. A este respecto, desde un planteamiento estrictamente teórico, cabría plantear la posibilidad de que el Parlamento, titular de las competencias delegadas, rechazara el resultado presentado por el Tribunal en el ejercicio de la delegación recibida. No obstante, dicho rechazo debería estar sustentado en importantes razones de alcance técnico y resulta difícil de concebir que un órgano político pueda esgrimir razones técnicas frente a lo actuado por el órgano cuya capacidad técnica está incluso avalada constitucionalmente, además de las restantes prerrogativas reconocidas en su propia normativa.

La Declaración sobre la Cuenta General es la máxima manifestación de las relaciones de colaboración entre el Tribunal de Cuentas y el Parlamento, en la que se expone la síntesis valorativa de la gestión pública desarrollada por el Poder ejecutivo, aportando apoyo técnico al control a ejercer por el Poder legislativo y potenciando la transparencia en la misma. De este modo, a través de la actuación fiscalizadora del Tribunal confluyen los controles técnico, político y social sobre la actividad económico-financiera pública, impulsando su sometimiento a los principios de legalidad, eficiencia y economía, y contribuyendo al reforzamiento del Estado social y de derecho.