

LA APLICACION EFECTIVA DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS

José A. Antón

Introducción.

La Constitución de 1978, siguiendo una larga tradición de nuestros textos políticos básicos, contiene en sus normas un verdadero código de comportamiento presupuestario, fijando reglas a la actuación de los poderes del Estado que confluyen en el ciclo presupuestario de modo que el delicado equilibrio de poderes que el propio ciclo representa sirva para dar efectividad al mandato del artículo 31.2 de la Constitución a cuyo tenor "el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía".

El artículo 134 y 135 de la Constitución constituyen el marco normativo de referencia y han servido no sólo para que la doctrina pudiera basar los pilares en que se apoya nuestro ordenamiento presupuestario sino también para que el propio Tribunal Constitucional haya podido elaborar una doctrina razonablemente detallada en cuanto al significado en nuestro ordenamiento de las leyes presupuestarias⁽¹⁾.

Sin embargo, la realidad presupuestaria española presenta aspectos preocupantes en cuanto a la efectiva aplicación de los principios constitucionalmente reconocidos, hasta el extremo de que el propio Tribunal de Cuentas, en uso de las facultades que le confiere el artículo 12.1 de su Ley orgánica, se planteó la conveniencia de elevar a las Cortes Generales una moción proponiendo los criterios y medidas necesarios para que los Presupuestos Generales del Estado cumplan su misión constitucional como expresión del equilibrio entre los poderes del Estado como posible vehículo informativo del plan financiero anual del sector público estatal y como medio de control del gasto público.

Confluyen así el interés del Tribunal de Cuentas y el del Tribunal Constitucional en asegurar una adecuada interpretación y aplicación de los principios presupuestarios constitucionales y comoquiera que las sentencias del segundo en la materia han sido objeto de amplia difusión parece conveniente que, en esta nota, tratemos de difundir la posición del Tribunal de Cuentas.

El análisis de la situación por el Tribunal de Cuentas.

Reiteradamente se ha puesto de manifiesto por los interesados en el estudio del presupuesto las importantes diferencias que separan las previsiones presupuestarias de las cifras de liquidación del presupuesto.

⁽¹⁾ En este aspecto han sido ampliamente difundidas las Sentencias 76/1992, de 14 de mayo; 116/1994, de 18 de abril; 149/1994, de 12 de mayo; 178/1994, de 16 de junio y 179/1994, de 16 de junio. Todas ellas se han ocupado de las posibilidades de modificación del ordenamiento por las Leyes de Presupuestos.

El Tribunal de Cuentas señala que las modificaciones de los créditos iniciales de los Presupuestos Generales del Estado representan en los años 1988/91 una media del 23% de dichos créditos iniciales -entre 2,7 y 3,1 billones de pesetas anuales-. Si se prescinde de las modificaciones en los créditos para atender amortizaciones no presupuestadas de Deuda Pública -recuerden que el artículo 135 de la Constitución prevé que los créditos para satisfacer el pago de intereses y capital de la Deuda Pública del Estado se entenderán siempre incluidos en el estado de gastos de los presupuestos y no podrán ser objeto de enmienda o modificación, mientras se ajusten a las condiciones de la Ley de emisión- la media es del 10% -entre 0,92 y 1,8 billones anuales- los programas que han sufrido alteración se sitúan en torno al 90% y la media de expedientes tramitados gira en torno a los 1.700 por año.

Veamos, a continuación, la información que brinda el Tribunal de Cuentas sobre los distintos tipos de expedientes de modificación.

Ampliaciones de crédito.

El artículo 66 de la Ley General Presupuestaria atribuye, excepcionalmente, la condición de ampliables a aquellos créditos que, de modo taxativo y debidamente explicitados, se relacionen en el estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado y, en su virtud, podrá ser incrementada su cuantía, previo cumplimiento de los requisitos exigidos por vía reglamentaria en función de la efectiva recaudación de los derechos afectados o del reconocimiento de obligaciones específicas del respectivo ejercicio, según disposiciones con rango de ley.

Como se ha señalado por PASCUAL GARCIA⁽²⁾ en el crédito ampliable se da una inversión de la lógica presupuestaria, ya que no es el crédito el que determina el montante de las obligaciones sino éstas las que determinan el montante del crédito. Incluso -añade cuando la ampliación es función de la recaudación de derechos, esta operación no tiene razón de ser más que en la medida en que haya obligaciones que atender y hasta el importe de éstas. Fuera del supuesto previsto en el artículo 135.2 de la Constitución -relativo a la Deuda Pública del Estado- habrán de ser las leyes de presupuestos las que confieran el carácter de créditos ampliables.

El Tribunal de Cuentas ha subrayado que es la figura de más frecuente empleo y la que comporta mayores excepciones a los caracteres propios de la institución presupuestaria. Su importancia tanto absoluta como relativa llama la atención. El 81% del importe de las modificaciones aprobadas en los últimos ejercicios se ha instrumentado mediante operaciones de ampliación, la mayor parte de las cuales se producen en los créditos para pagos derivados de la amortización de la deuda pública si bien, aun prescindiendo de éstas, la ampliación sigue siendo la figura de mayor uso (58%).

Los principales problemas detectados en su fiscalización son:

1. Aunque el artículo 66 de la Ley General Presupuestaria lo exige, no se han establecido los requisitos reglamentarios de las ampliaciones de crédito.
2. Obligaciones por importes elevados nacidas en el ejercicio quedan pendientes de contabilización para el siguiente en lugar de ampliar el crédito en la medida necesaria para

⁽²⁾ Procedimientos de la Administración Financiera. 2ª edición. Escuela de la Hacienda Pública. Madrid, 1991. pág. 56.

contraerlas en cuentas. En otras ocasiones, por el contrario, no se emplea la totalidad del crédito ampliado, con lo que se generan remanentes que se anulan al final del ejercicio.

- En ocasiones las obligaciones derivan de preceptos incluidos en el propio articulado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado o proceden de compromisos adquiridos o gastos realizados en ejercicios anteriores, con lo que difícilmente pueden calificarse de imprevisibles.
- Dentro del elenco de créditos ampliables los hay que se reiteran año tras año en cuantías siempre importantes. A veces amparan gastos discrecionales y voluntarios de la Administración.

Transferencias de crédito.

PASCUAL GARCIA⁽³⁾ la define como el cambio en el destino o finalidad de un crédito, cuya dotación pasa a ser asignada a otro diferente y subraya que en los últimos años la flexibilización de la gestión presupuestaria se ha instrumentado mediante el empleo profuso de esta figura presupuestaria que, a través de la actuación de las diversas instancias competenciales, permite prácticamente la total alteración de los créditos presupuestarios iniciales.

El Tribunal de Cuentas señala cómo, al compensarse altas con bajas en distintas aplicaciones no afectan al importe global de los créditos. No obstante, el mantenimiento de un mínimo de disciplina financiera, impidiendo sucesivos incrementos y disminuciones de crédito de una misma partida, exige que se restrinja su empleo. No obstante, el número de expedientes tramitados en los últimos años se acerca al 50% del total.

En la práctica las restricciones al empleo de esta técnica resultan más teóricas que reales no sólo por las excepciones que se contienen en la Ley de presupuestos de cada año sino también porque el propio artículo 70.2 de la Ley General Presupuestaria señala que las limitaciones que él mismo establece no afectan a las transferencias que se refieran al programa de imprevistos y funciones no clasificadas, con lo que todos los créditos resultan transferibles, bien directamente, bien indirectamente, a través de este programa de la Sección 31.

Se ha señalado que el cambio en la presupuestación que ha tenido lugar en los últimos años justifica teóricamente una especial flexibilidad en el empleo de la transferencia. La importancia que en un presupuesto de medios cobra la asignación económica del gasto se desplaza, en uno por programas, hacia los objetivos perseguidos, siendo secundaria la clasificación económica. Sin embargo, los acuerdos relativos a modificaciones de crédito no siempre tienen su justificación en la consecución de objetivos presupuestarios, siendo de destacar que, en buen número de casos, las transferencias afectan no sólo a la naturaleza económica del gasto sino también a los propios programas.

La transferencia produce disminución en los créditos lo que puede dar lugar a conflictos entre leyes sustantivas que impongan obligaciones a la Administración y las leyes presupuestarias que no tienen en cuenta, al regular las transferencias, las limitaciones derivadas de dichas obligaciones. En este sentido el Tribunal de Cuentas manifiesta haber observado que,

⁽³⁾ Opus cit. pág. 60.

amparándose en la habilitación legal para acordar estas modificaciones se han afectado indirectamente expectativas o derechos consagrados en leyes sustantivas para cuya efectividad resultaban necesarios los créditos.

También por esta vía, determinadas funciones no estrictamente presupuestarias, que en el ordenamiento administrativo se reservan a la Ley de Presupuestos, quedan de hecho en manos de la Administración, con una discrecionalidad tan amplia como la que ésta tiene en el empleo de esta figura. Así, por ejemplo, la determinación de las plantillas de los cuerpos y escalas del personal que serán las que resultan de los créditos establecidos en la Ley de Presupuestos.

Incorporaciones de crédito.

El principio de temporalidad, según el cual las autorizaciones presupuestarias tienen una vigencia anual queda excepcionado por las incorporaciones de crédito, en cuya virtud los créditos de un ejercicio no aplicados en el mismo pueden serlo en uno posterior. Su posibilidad aparece regulada para varios supuestos en el artículo 73 de la Ley General Presupuestaria. Entre ellos figuran los créditos extraordinarios, suplementos o transferencias que, autorizados en el último mes del ejercicio, no hayan podido utilizarse en el mismo, así como los compromisos de gasto contraídos antes del último mes que no hayan podido realizarse.

Aunque se exige que haya causas justificadas para la no utilización del crédito que haya de incorporarse dentro del año de su vigencia, en la práctica suele olvidarse esta exigencia. Al aprobarse en ocasiones en los últimos días del año las modificaciones presupuestarias o los compromisos de gasto en que se fundamentan ulteriores incorporaciones no hay tiempo suficiente para aplicar los créditos, lo que convierte de hecho esta figura en un mecanismo de prolongación de la vigencia temporal del presupuesto. En otros casos los créditos se incorporan para atender gastos ya realizados, amparándose en su no contabilización, pese a que la Ley se refiere a compromisos que no hayan podido realizarse.

Otro supuesto es el de los remanentes de crédito de operaciones de capital, cuyo análisis no plantea problemas de legalidad habida cuenta de la amplitud con que se configuran las facultades para acordarlas, si bien pone de manifiesto la existencia de demoras reiteradas en la ejecución de las inversiones, que dan lugar a sucesivos remanentes e incorporaciones.

Generación de crédito.

PASCUAL GARCIA⁽⁴⁾ la explica como sigue: el principio de presupuesto bruto exige que la totalidad de los ingresos públicos se aplique al presupuesto de ingresos y la totalidad de los gastos al presupuestos de gastos. Consecuentemente, si a lo largo del ejercicio se producen ingresos que permiten o aconsejan realizar determinados gastos, se hace preciso habilitar los correspondientes créditos. Para facilitar esta habilitación la ley ha creado la figura de la generación de crédito.

El Tribunal de Cuentas señala que aunque su importancia cuantitativa es escasa -no llega al 2% del importe total- sin embargo presenta problemas graves en su aplicación. Así, por una parte, no existen previsiones reglamentarias sobre la correlación que debiera existir entre las

⁽⁴⁾ Opus cit. pág. 58.

aplicaciones presupuestarias en que se habilitan los créditos y los correspondientes ingresos, así como entre los Centros gestores de los gastos que se han de financiar y de los ingresos liquidados. Entre otros efectos, esto impide que se fomente la obtención por los gestores interesados de financiación para determinados fines, restando racionalidad a su uso. Por otra parte, del examen comparativo entre las previsiones y la recaudación en los distintos conceptos del estado de ingresos se desprende que la generación se autoriza sin consideración a que el importe recaudado supere al presupuestado pese a que, en rigor, sólo tiene justificación generar crédito cuando se obtienen ingresos no previstos o por importe superior a las previsiones.

Reposición de crédito.

El artículo 72 de la Ley General Presupuestaria prevé que los ingresos obtenidos por reintegro de pagos indebidos con cargo a créditos presupuestarios puedan dar lugar a reposición de estos últimos.

La reposición -señala el Tribunal de Cuentas- más que una modificación presupuestaria es una operación contable de rectificación llamada a restablecer el crédito concedido, indebidamente disminuido, que en la Administración General del Estado se instrumenta a través del presupuesto de ingresos con el paralelo incremento del crédito conseguido. Por ello no parece acertada la existencia de una previsión inicial de ingresos por reintegros de pagos indebidos, que también resulta incompatible con la operación de reposición del crédito en la medida en que la recaudación no supere las previsiones.

Financiación de las modificaciones presupuestarias.

Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado no se limitan a aprobar los créditos necesarios para la ejecución de los programas de gasto sino que también expresan los recursos con los que se han de financiar dichos créditos, es decir, los derechos económicos que se prevé liquidar en el ejercicio y, en el caso de ser estos insuficientes, el incremento del endeudamiento público autorizado para cubrir la diferencia.

Sin embargo, como subraya el Tribunal este equilibrio financiero de partida queda oculto y puede verse eludido a través de los aumentos de los créditos iniciales acordados por la Administración cuando no se especifica su forma de financiación. Así ocurre en las incorporaciones y ampliaciones de crédito de la Administración General del Estado, cuya aprobación, contrariamente a lo que ocurre en otras figuras modificativas se hace sin indicación de los recursos con los que van a ser financiadas.

En el caso de las incorporaciones, este proceder encontraría justificación si los presupuestos del ejercicio o de los ejercicios anteriores presentaran excedentes de financiación no aplicados, en cuantía suficiente para financiar los créditos incorporados. Esta condición, sin embargo, no se cumple generalmente, como es notorio, según el Tribunal.

Por lo que respecta a las ampliaciones de créditos, exceptuadas aquellas que tienen su causa y límite cuantitativos en ingresos afectados, no hay justificación alguna para que no consten expresamente los recursos con los que van a financiarse.

En el ámbito de los organismos autónomos el Tribunal señala que no se presenta el problema señalado pues toda modificación en su presupuesto de gastos va acompañada de la oportuna previsión sobre financiación. No obstante, se observa una cierta confusión en el empleo de los conceptos de remanente de tesorería y fondo de maniobra y en su manejo como fuente de financiación de las modificaciones. Los mayores ingresos del propio ejercicio se consideran a veces como partidas integrantes de aquéllos cuando son recursos específicos con identidad presupuestaria. Las modificaciones en el aumento de los créditos únicamente pueden considerarse financiables con aplicación al fondo de maniobra o remanente de tesorería cuando, según las cuentas del ejercicio precedente, resultan superiores a los previstos en el presupuesto inicial.

Imputación temporal de gastos.

Los informes anuales del Tribunal vienen poniendo de manifiesto de forma reiterada que un montante considerable de gastos se imputan presupuestariamente en ejercicios ulteriores al de su ejecución. El problema se ha agravado a partir de 1990 en virtud de la interpretación dada por la Administración a la limitación global al reconocimiento de obligaciones establecidas por las leyes de Presupuestos. Dicha limitación, orientada a la contención del gasto público, en la práctica ha dado lugar, en no pocas ocasiones, a que se deje de contraer en cuentas el exceso de obligaciones generadas en el ejercicio sobre la cifra global autorizada, desplazándose a ejercicios posteriores su imputación presupuestaria, con el consiguiente deterioro del rigor de la información contable y pérdida del significado de las modificaciones presupuestarias al no venir determinadas en estos casos por las desviaciones en los gastos.

Importantes partidas de gastos se contabilizan extrapresupuestariamente y permanecen en esta situación, a veces durante años, en tanto otras carentes de cobertura presupuestaria ni siquiera llegan a contabilizarse extrapresupuestariamente en el año de su realización.

Por otra parte, la fecha límite de entrada de documentos en las Oficinas contables, a efectos del cierre del ejercicio, se establece sin dejar el tiempo necesario para que gastos realizados en el año natural se reconozcan por los Centros gestores y registren por las Oficinas de Contabilidad con imputación al año de su realización, de conformidad con el artículo 63.1 de la Ley General Presupuestaria, lo cual se traduce en una información deficiente sobre el presupuesto ejecutado y da lugar a injustificadas operaciones de incorporación.

En cuanto a los organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo, están sujetos a un régimen presupuestario mixto. Por un lado, a un presupuesto limitativo similar al del Estado y, por otra, a un presupuesto no limitativo, de caracteres análogos al de explotación y capital de las Sociedades estatales, en el que se integran las operaciones propias de su actividad. Este doble carácter requiere unas normas de delimitación de los gastos sujetos a uno u otro régimen presupuestario. Sin embargo, existe una gran indefinición al respecto, lo que ha dado lugar a que no se apliquen criterios homogéneos y se extienda la flexibilidad propia de las operaciones comerciales a otras que no lo son.

Situación actual de los principios presupuestarios.

En opinión del Tribunal de Cuentas, la realidad de un sector público estatal de dimensiones y características muy distintas a las que presentaba en otras épocas y la nueva configuración de

los Presupuestos Generales del Estado, en los que se incluyen todos los gastos e ingresos de dicho sector y no sólo los del Estado, ha dado lugar a una remodelación de los principios presupuestarios clásicos, que hoy están dotados por la Constitución y la Ley General Presupuestaria de un alcance muy distinto al que tuvieron, aunque no por ello han de perder virtualidad sobre la actividad financiera. Esta virtualidad, sin embargo, ha quedado reducida más allá de lo que debiera.

La Constitución regula en su artículo 134 el Presupuesto, distribuyendo entre las Cortes Generales y el Gobierno las competencias presupuestarias, de tal manera que es necesario el concurso de ambos poderes del Estado para que los Presupuestos Generales lleguen a ser aprobados (principio de competencia).

En este contexto, las facultades de modificar los créditos aprobados que se otorgan a la Administración, si bien exigidas por la eficacia de la gestión, deben ejercitarse de manera que en todo caso se salvaguarde la prerrogativa del Legislativo. Los gastos e ingresos previstos han de integrarse en el Presupuesto inicial para su aprobación parlamentaria. Sólo la existencia de cambios en las necesidades iniciales o el nacimiento de necesidades nuevas a lo largo del ejercicio justifican las modificaciones al Presupuesto.

Todas las formas de modificación, excepto los créditos extraordinarios y suplementos de crédito que se aprueban por Ley, pueden afectar al principio de competencia si habilitan créditos para gastos que por ser previsibles, pueden ser objeto de conocimiento y por tanto de "examen, enmienda y aprobación por las Cortes Generales" o si, a través de ellas, se viene a configurar un Presupuesto definitivo sustancialmente distinto al aprobado, lo que, en caso de ser necesario, sólo debería hacerse mediante norma de rango legal.

Se acaban de señalar en las páginas anteriores situaciones en que se procede con olvido de esta exigencia (previsibilidad) en la tramitación administrativa, la cual, de otra parte, no viene formulada como condición expresa ni en la Ley ni en los Reglamentos, como sería deseable, si bien deriva de la configuración constitucional de la institución presupuestaria.

Establece la Constitución en su artículo 134.2 que los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual (principio de temporalidad). Configurado nuestro Presupuesto como un presupuesto de competencia o jurídico, y no de caja, dicho carácter comporta que los Presupuestos Generales del Estado han de comprender todos los gastos e ingresos cuyo devengo se prevea en el año de vigencia de los mismos. La Ley General Presupuestaria en su artículo 63.1 concreta que a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo pueden imputarse gastos realizados en el mismo; por lo que los actos de reconocimiento de las obligaciones exigibles y su contracción en cuentas deben tener lugar en el año natural en que el gasto se realiza. Resultará, en consecuencia, infringido dicho principio siempre que los gastos e ingresos imputables a un ejercicio se desplacen a otro posterior sin perjuicio de que las omisiones que de forma no intencionada se produzcan en la contracción contable se puedan subsanar imputando las obligaciones al ejercicio en que se adviertan (artículo 63.2).

En estrecha conexión con la temporalidad se encuentran los principios de unidad y universalidad recogidos igualmente en el artículo 134.2 de la Constitución, según el cual los Presupuestos Generales del Estado han de comprender la totalidad de los gastos e ingresos del sector público. Ha de velarse, por tanto, para que se cumplan estrictamente estos principios. La

universalidad se incumple tanto cuando gastos e ingresos previsibles dejan de presupuestarse, sin perjuicio de que las desviaciones en la ejecución puedan dar lugar a modificaciones en la dotación inicial, como cuando se autoriza el desplazamiento temporal en la imputación presupuestaria de los realizados en el año. Todas estas situaciones sin perjuicio de otras consecuencias ya señaladas, tienen de común dejar fuera del Presupuesto anual gastos o ingresos del ejercicio.

Un caso singular en que existe el doble riesgo de alterar la distribución constitucional de competencias presupuestarias y el principio de universalidad lo constituyen las operaciones de ampliación crediticia, y no por la regulación permanente de las mismas en la Ley General Presupuestaria sino por su configuración en las leyes anuales de Presupuestos que presentan continuas discordancias con aquélla.

En ninguno de los ejercicios considerados se han mantenido los caracteres del crédito ampliable establecidos por la Ley General Presupuestaria. En efecto, para la Ley General Presupuestaria la condición de ampliables de determinados créditos reviste carácter excepcional. Han de figurar en el estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado de modo taxativo y debidamente explicitados, y su incremento ha de ser función de la efectiva recaudación de los derechos afectados o del reconocimiento de obligaciones del respectivo ejercicio, según disposiciones con rango de Ley. Frente a dichos caracteres, el número y cuantía de los créditos ampliables, según las leyes anuales de presupuestos Generales del Estado, hace pensar más en una condición habitual que excepcional de ciertas consignaciones presupuestarias, su redacción es a veces genérica y no se relacionan de forma individualizada, suprimiéndose la exigencia de que las obligaciones sean del respectivo ejercicio y de que su reconocimiento haya de hacerse según disposiciones con rango de ley, amparando a veces gastos discrecionales y voluntarios.

El resultado final de esta flexibilización ha sido dejar fuera del Presupuesto gastos previstos y que ciertas obligaciones que se contraen por la Administración sin un marco legal definido quedan también excluidas de la limitación cuantitativa que deriva de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, planteando serias interrogantes sobre si queda salvaguardada la reserva de ley establecida en el artículo 133.4 de la Constitución, según el cual las administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes.

Por último, el Tribunal se ocupa de la cuestión de las modificaciones presupuestarias en conexión con la reserva de ley en materia de Deuda Pública (artículo 135 de la Constitución) y la apremiante necesidad de control del déficit público.

En el título dedicado a la Deuda Pública en las leyes anuales de Presupuestos se contiene una autorización genérica al Gobierno para que el límite del saldo vivo de la misma pueda ser revisado en el importe de las modificaciones presupuestarias netas. Dicha autorización evita, en último extremo, que se realicen gastos sin financiación, ya que la magnitud del endeudamiento público, lejos de condicionar las modificaciones que decide la Administración, viene condicionada por ellas. Ello no obstante, en aras del necesario control, tanto parlamentario como administrativo, sobre el déficit público debiera explicitarse en la gestión de las modificaciones crediticias un aspecto tan transcendente como su incidencia en el mencionado déficit.

Podría sostenerse que, a partir de 1990, al establecer las leyes de presupuestos un tipo global al reconocimiento de obligaciones, el problema queda solucionado materialmente, dado que los

gastos en conjunto, no deben sobrepasar el total de créditos aprobados por las Cortes Generales cuya financiación se encuentra establecida por la propia ley de Presupuestos según lo anteriormente señalado. Pero el hecho de la vigencia temporal de esta norma y, sobre todo, la comprobación de que sus efectos prácticos en la contención del gasto no ha sido la que cabría esperar, inducen a pensar en la conveniencia de que se incorpore al ordenamiento jurídico-presupuestario como precepto permanente y que él mismo se acompañe de los mecanismos adecuados para que surta efecto, impidiendo no la contracción en cuentas de obligaciones exigibles sino su generación. En defecto de esta medida habría de adoptarse, al menos, la de expresar en todos los expedientes de modificación los correspondientes recursos específicos (incluidos, en su caso, deuda pública y remanentes de ejercicios anteriores) con los que van a ser financiados.

La Resolución de 27 de abril de 1994 del Presidente del Congreso de los Diputados.

A la vista de la moción que hemos recogido, la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 7 de abril de 1994, acordó requerir al Gobierno para que adopte las siguientes medidas⁽⁵⁾:

1. Que se presente a las Cámaras en el más breve plazo posible un nuevo proyecto de Legislación General Presupuestaria que regule adecuadamente la actuación administrativa en la elaboración del presupuesto y la ejecución del gasto.
2. Que el ámbito de los créditos ampliables quede limitado a aquellas obligaciones de la administración que son "ex lege" ya sea como consecuencia de la propia Ley de presupuestos, o de leyes sustantivas y que, por tanto, pueden nacer aunque no exista cobertura presupuestaria previa. Deberá evitarse que sean incluidos en el anexo correspondiente, créditos que no cumplen esta condición.
3. Que en relación con las incorporaciones de créditos se exija la justificación de las razones que aleguen los centros gestores.
4. Que en los expedientes de transferencias se controle que no se disminuyan los créditos que sean necesarios para atender el cumplimiento de obligaciones o gastos preexistentes o que deriven de normas legales.
5. Se adecue la estructura de las cuentas de liquidación del presupuesto de organismos autónomos que deben ser rendidas al Tribunal de Cuentas de manera que reflejen el gasto presupuestario a nivel de crédito vinculante.
6. Se efectúe una presupuestación rigurosa que comprenda la totalidad de los gastos e ingresos previstos sin que el carácter ampliable de determinadas partidas o la posibilidad de incorporación se utilicen en ningún caso para eludir esta exigencia constitucional. Las modificaciones presupuestarias deben limitarse a reflejar los gastos derivados de necesidades nuevas o imprevistas.
7. Se evite, en la medida de lo posible, las excepciones a la Ley General Presupuestaria a través de las leyes anuales de presupuestos.

⁽⁵⁾ Resolución de 27 de abril de 1994. BOE. 29-junio-1994. Pág. 20.788.

Algunas conclusiones.

Resulta difícil, por no decir imposible, mostrar desacuerdo alguno con las líneas de reforma que, propuestas por el Tribunal de Cuentas, son asumidas por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal. Pero no se nos oculta -como tampoco al Tribunal, que los problemas reflejados en su Moción no se van a resolver mediante la aprobación de una nueva Ley General Presupuestaria. Efectivamente, la medida nº 7 recoge la recomendación, contenida en la moción de que se evite "en la medida de lo posible, las continuas excepciones a la Ley General Presupuestaria a través de las leyes anuales de presupuestos pues, aun cuando sean jurídicamente válidas, la racionalidad de la gestión presupuestaria aconseja que ésta se desarrolle por los cauces de la ley vertebradora del ordenamiento financiero".

En efecto, la Ley General Presupuestaria viene siendo modificada por las Leyes de presupuestos, primero porque ella misma prevé más posibilidades y, segundo, porque las Cortes lo aceptan, de modo que en el reparto de responsabilidades en cuanto a la actual situación presupuestaria el propio poder legislativo tiene que asumir la parte que le corresponde cuando aprueba la Ley de presupuestos del Estado. Los Tribunales -el de Cuentas y el Constitucional- han hablado con claridad. A los otros poderes del Estado corresponde ahora reaccionar y seguir la senda de la racionalidad, la prudencia y el respeto a reglas elaboradas para conseguir la mayor eficacia del gasto público.