



BOLETIN OFICIAL  
DE LAS CORTES GENERALES

SECCION CORTES GENERALES

VI LEGISLATURA

Serie A:  
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

14 de octubre de 1997

Núm. 140

ÍNDICE

Páginas

**Control de la acción del Gobierno**

PROPOSICIONES NO DE LEY/MOCIONES

**Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer**

- 161/000292** (CD) Retirada de la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Socialista del Congreso,  
**663/000014** (S) sobre Tercer Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres ..... 2
- 161/000423** (CD) Retirada de la Proposición no de Ley presentada por el Grupo Parlamentario Federal de  
**663/000018** (S) Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, por la que se insta al Gobierno a habilitar en las dependencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado oficinas con personal femenino cualificado para atender las denuncias de las mujeres víctimas de delitos de lesiones o contra la libertad sexual ..... 2

**Competencias en relación con otros órganos e instituciones**

TRIBUNAL DE CUENTAS

- 250/000003** (CD) Dictamen de la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas,  
**250/000004** (CD) relativo a la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio de 1994, así  
**770/000003** (S) como Resolución adoptada por dicha Comisión ..... 2
- 251/000016** (CD) Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de  
**773/000002** (S) Cuentas sobre la Moción sobre los conceptos de Sociedad Estatal y de Empresa Pública, así como Informe correspondiente ..... 3
- 251/000017** (CD) Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de  
**773/000003** (S) Cuentas acerca de la Moción sobre diversos aspectos relativos a la rendición de cuentas en el Sector Público Estatal y al contenido y ámbito de la Cuenta General del Estado, así como Informe correspondiente ..... 3

## CONTROL DE LA ACCIÓN DEL GOBIERNO

### PROPOSICIONES NO DE LEY/MOCIONES

#### Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer

**161/000292 (CD)**  
**663/000014 (S)**

Se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, Sección Cortes Generales, de la retirada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, en la sesión de la Comisión Mixta de los Derechos de la Mujer del día 22 de abril de 1997, de la Proposición no de Ley sobre el Tercer Plan para la Igualdad de Oportunidades de las Mujeres, publicada en el «BOCG. Sección Cortes Generales», serie A, núm. 32, de 27 de diciembre de 1996.

Palacio del Senado, 1 de octubre de 1997.—El Presidente del Senado, **Juan Ignacio Barrero Valverde**.

**161/000423 (CD)**  
**663/000018 (S)**

Se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, Sección Cortes Generales, de la retirada por el Grupo Parlamentario Federal Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya de la Proposición no de Ley por la que se insta al Gobierno a habilitar en las dependencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado oficinas con personal femenino cualificado para atender las denuncias de las mujeres víctimas de delitos de lesiones o contra la libertad sexual, publicada en el «BOCG. Sección Cortes Generales», serie A, núm. 66, de 18 de marzo de 1997.

Palacio del Senado, 1 de octubre de 1997.—El Presidente del Senado, **Juan Ignacio Barrero Valverde**.

## COMPETENCIAS EN RELACIÓN CON OTROS ÓRGANOS E INSTITUCIONES

### TRIBUNAL DE CUENTAS

**250/000003 (CD)**  
**250/000004 (CD)**  
**770/000003 (S)**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, Sección Cortes Generales, del Dictamen emitido por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, relativo a la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio de 1994 (núm. expte. 250/000003 y 4), así como de la Resolución adoptada por dicha Comisión.

Palacio del Congreso de los Diputados, 9 de octubre de 1997.—El Presidente del Congreso de los Diputados, **Federico Trillo-Figueroa Martínez Conde**.

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 30 de septiembre de 1997, a la vista del Informe emitido por la Ponencia designada, ha examinado el Informe elaborado por el Tribunal de Cuentas en relación con la cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio de 1994 y, de conformidad con las Normas de las Mesas del Congreso y del Senado sobre tramitación de la cuenta General del Estado, tiene el honor de elevar a los Excmos. señores Presidentes del Congreso y del Senado el siguiente Dictamen, aprobado por mayoría:

### DICTAMEN

Reunida la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas y examinada la documentación remitida por el Tribunal de Cuentas en relación al Informe Anual sobre la gestión del sector Público en 1994, que incluye:

- Declaración Definitiva sobre la cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio de 1994.
- Informe Anual sobre la Gestión del sector Público Estatal.
- Cuentas de la Seguridad Social.
- Cuentas de las Sociedades Estatales y otros Entes Públicos.

Teniendo en cuenta lo expuesto por el Tribunal de Cuentas que en la Declaración Definitiva manifiesta que, de conformidad con lo establecido en el artículo 136 de la Constitución, artículos 132, 133, 135 y 136 del Texto Refundido de la ley General Presupuestaria que regulan la formación, estructura y contenido de dicha cuenta, y en cumplimiento del artículo 10 de la Ley Orgánica 2/82 del Tribunal de Cuentas y del artículo 33 de la Ley 7/88 de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio de 1991 presenta la estructura y contenido establecido en las disposiciones que le son de aplicación, es coherente internamente y con documentación complementaria que le sirve al fundamento, refleja adecuadamente la actividad económico-financiera, así como su situación patrimonial.

1.º Se aprueba la cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio de 1994.

2.º Se aprueban las cuentas de los Organismos Autónomos Administrativos y Comerciales, Industriales y Financieros, con las excepciones de aquellos cuyas cuentas no se han rendido, o de los que están sujetos a reparos.

3.º Se aprueban las cuentas de la Seguridad Social, correspondiente al ejercicio económico de 1994.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de septiembre de 1997.—El Presidente, **Josep Sánchez i Llibre**.—El Secretario Primero, **Manuel de la Plata Rodríguez**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO CORRESPONDIENTE AL EJERCICIO DE 1994, EN SU SESIÓN DEL DÍA 30 DE SEPTIEMBRE DE 1997

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 30 de septiembre de 1997, a la vista del dictamen emitido por la Comisión Mixta en relación con la Cuenta General del Estado ejercicio 1994,

ACUERDA

1. Instar al Gobierno para que adopte las medidas necesarias para que la Cuenta General del Estado y las de las Entidades que la conforman se ajusten a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas, y a los principios que deben informar su elaboración y rendición.

2. La Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas insta al Gobierno a adoptar, de acuerdo con las propias propuestas del Informe, las medidas que sean necesarias para que la Cuenta General del Estado y de las Entidades que la conforman se ajusten plenamente a la legislación aplicable.

3. La Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas considera necesario continuar en la línea ya iniciada tendente a superar el retraso en la presentación de los Informes de la Cuenta General, con la finalidad de que ésta pueda llegar a ser analizada y debatida antes de finalizar el ejercicio posterior al que se refiere.

4. La Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas insta al Gobierno para que actualice y complemente las órdenes pendientes de pago.

5. La Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas insta al Gobierno a que clasifique en los próximos ejercicios y exponga las cuantías globales de la cuenta de inmovilizado material (pendiente de clasificar desde 1985).

6. La Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas insta al Gobierno a que provisione adecuadamente en los próximos ejercicios la partida de créditos a largo plazo de difícil o casi nula recuperación.

7. Las Cortes Generales valoran positivamente el trabajo realizado por el Tribunal de Cuentas en relación a la declaración definitiva sobre la Cuenta General del Es-

tado y el Informe anual correspondiente al año 1994, y la agilidad en la remisión al Congreso de los Diputados de los documentos elaborados.

8. Las Cortes Generales instan al Gobierno a la adopción de medidas para evitar las salvedades puestas de manifiesto por el Tribunal de Cuentas en su Informe anual.

9. Se considera que se han desplazado a ejercicios futuros obligaciones de pago que condicionarán la evolución del déficit.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de septiembre de 1997.—El Presidente, **Josep Sánchez i Llibre**.—El Secretario Primero, **Manuel de la Plata Rodríguez**.

251/000016 (CD)  
773/000002 (S)

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, Sección Cortes Generales, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas acerca de la Moción sobre los conceptos de Sociedad Estatal y de Empresa Pública, así como el Informe correspondiente [núms. exptes. 251/000016 (CD), 773/000002 (S)].

Palacio del Congreso de los Diputados, 9 de octubre de 1997.—El Presidente del Congreso de los Diputados, **Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN A LA MOCIÓN SOBRE LOS CONCEPTOS DE SOCIEDAD ESTATAL Y DE EMPRESA PÚBLICA [núms. exptes. 251/000016 (CD) y 773/000002 (S)], EN SU SESIÓN DEL DÍA 30 DE SEPTIEMBRE DE 1997

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 30 de septiembre de 1997, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca de la Moción sobre los conceptos de Sociedad Estatal y de Empresa Pública,

ACUERDA

Se insta al Gobierno para que presente en el Congreso de los Diputados las modificaciones legislativas necesarias de acuerdo con las propuestas presentadas por el Tribunal de Cuentas.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de septiembre de 1997.—El Presidente, **Josep Sánchez i Llibre**.—El Secretario Primero, **Manuel de la Plata Rodríguez**.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en el ejercicio de su función fiscalizadora establecida en los artículos 2.a), 9, y 21.3.a) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, y a tenor de lo previsto en los artículos 12 y 14 de la misma disposición y 28.6 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, ha aprobado, en su sesión de 27 de junio de 1996, la Moción sobre los conceptos de Sociedad Estatal y de Empresa Pública y ha acordado su elevación a las Cortes Generales, según lo prevenido en el artículo 28.4 de la Ley de Funcionamiento.

Moción del Pleno del Tribunal de Cuentas, proponiendo a las Cortes Generales los criterios y medidas, a su juicio, necesarios para que los conceptos de Sociedad estatal y de Empresa pública sean acordes con las realidades económico-financieras a las que se refieren y para posibilitar su control efectivo por el Tribunal de Cuentas como entes integrantes del Sector público.

## I. JUSTIFICACIÓN Y CONTENIDO

El Tribunal de Cuentas, definido como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Sector público en el artículo 136.1 de la Constitución española, tiene la misión de velar porque la actividad de dicho Sector público se adecue a los principios de legalidad, eficiencia y economía, según prevé el artículo 9.1 LOTCu desarrollando los artículos 9 y 31.2 de la Constitución Española.

En aras del adecuado cumplimiento de esta tarea y teniendo en cuenta los cambios experimentados en el mundo de las personificaciones públicas y en la realidad económico-financiera, se hace necesario proceder a una revisión legislativa de la configuración jurídica de los conceptos de «Sociedad estatal» y de «Empresa pública» actualmente en vigor, que contemple las distintas modalidades de incardinación del Sector público en la realidad económico-financiera y social, respetando los postulados actualmente vigentes en el Derecho Mercantil, así como las exigencias que requiere el ejercicio de un control eficaz por el Tribunal de Cuentas.

Dentro de la normativa vigente, los preceptos legales que se refieren a estos conceptos son, por una parte, el artículo 6.1 del Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria —en adelante TRLGP— y, por otro, la Disposición Transitoria Segunda de la LFTCu que en su día vinieron a actualizar los artículos 4 y 92 de la Ley de 26 de diciembre de 1958 de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas.

De lo dispuesto en estas normas se desprenden las siguientes consideraciones:

— El término «Empresa pública» es más amplio que el de «Sociedad estatal», ya que son empresas públicas tanto las sociedades estatales como las sociedades autonómicas y locales.

— En cuanto al carácter de la participación de una Administración Pública en una sociedad mercantil, para que ésta pueda ser calificada de pública, la participación del Estado, de una Comunidad Autónoma, o de una Enti-

dad Local puede ser directa o indirecta —en este último caso, a través de Organismos Autónomos o Entes de Derecho público, estatales, autonómicos o locales—; debiendo, por otra parte, sumarse dichas participaciones para determinar el carácter de Empresa pública o Sociedad estatal.

— Finalmente, en cuanto al grado de participación pública exigido para que la empresa pueda ser calificada como Empresa pública, tanto el TRLGP como la LFTCu hablan de «participación mayoritaria». En cuanto al alcance asignado a esta expresión, la falta de determinación del mismo en las normas legales citadas —en el sentido de si debe ser «absoluta» o «relativa»— favorece la interpretación de que «mayoritaria» significa superior al 50 por 100 del capital social, es decir, absoluta, siquiera sea por la vía de la dificultad de asir en su literalidad el argumento en contra.

De acuerdo con ello, lo habitual ha sido considerar, para que una empresa sea calificada de pública, que el Estado, las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales deban poseer, por sí mismos o sumado a otras participaciones públicas directas o indirectas, de Organismos Autónomos u otras Entidades Públicas, más del 50 por 100 de su capital social.

Queda, sin embargo, por abordar, jurídicamente, la posibilidad de que el término «mayoritaria» puede referirse también a una mayoría relativa (minoría mayoritaria) de participación pública en el conjunto del accionariado —en los casos, por ejemplo, en que la titularidad del capital se encuentra muy dispersa—, siempre que dicha participación esté cualificada, esto es, lleve aparejado el control efectivo o dominio en la empresa.

La evolución reciente de la realidad económico-financiera aconseja que la distinción entre personificaciones públicas y privadas, además de otros aspectos, atienda a la fijación de un criterio para la determinación del carácter público de la empresa más amplio que el que se basa en la titularidad pública superior al 50% del capital social de la empresa. La presencia efectiva del Sector público en una organización empresarial no puede quedar condicionada a una variación porcentual mínima —superior o inferior al 50%— en la titularidad de las acciones de la Sociedad. En consecuencia, no sería solamente la titularidad pública superior al 50%, sino también el control público de la actividad, lo que determinaría el carácter público de la empresa. Esta idea de dirección o control efectivo se encuentra en la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1978, según la cual: «La Empresa tendrá la calificación de pública cuando haya sido creada, o en ella participe, la Administración asumiendo riesgo o la dirección de modo pleno o relativo, de acuerdo con la forma que adopte para la realización económica que, como fin esencial, motivó su existencia.»

De esta caracterización anterior se desprende hasta qué punto puede resultar limitado identificar, actualmente, la Empresa pública únicamente sobre la base del criterio financiero de la participación mayoritaria absoluta. En este sentido, hay que señalar la evolución de nuestro propio Derecho, mediante la aportación que, de manera indirecta, realiza la Ley 5/1995, de 23 de marzo, de Régi-

men Jurídico de Enajenación de Participaciones Públicas en determinadas empresas. Así, el artículo 1 de esta Ley, al definir su ámbito de aplicación, se refiere a «las entidades de naturaleza mercantil que en la fecha de entrada en vigor de esta Ley cuenten con una participación directa o indirecta del Estado en su capital social superior al 25 por 100 de éste y estén controladas por el socio estatal por cualquiera de los medios establecidos en la legislación mercantil que resulte aplicable...».

En nuestro Derecho Interno, la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, en su artículo 3, califica como actividad pública compatible con el ejercicio de las funciones de un alto cargo: «la representación de la Administración General del Estado en los Órganos colegiados directivos o Consejos de Administración de Organismos o Empresas con capital público...», lo que supone que, al menos a dichos efectos, el legislador califica como actividad pública la ejercida por «las empresas con capital público», sin que se especifique en qué grado.

De acuerdo con ello, procedería calificar también como pública a la empresa en que concurren estas circunstancias sin perjuicio de que se arbitre el procedimiento eficaz para que pueda cumplir las obligaciones de rendición de cuentas al Tribunal de Cuentas, en concordancia con el carácter autónomo y soberano que el Derecho Mercantil otorga a la Junta General de Accionistas.

En lo que se refiere a las limitaciones suscitadas en el ámbito de la fiscalización y rendición de cuentas de las Sociedades estatales y demás Empresas públicas, hay que tener en cuenta la situación descrita en los Informes Anuales del Tribunal de Cuentas de los últimos ejercicios. En ellos se manifiesta, por un lado, la inexistencia de inventarios de Empresas públicas dependientes de cada Administración Pública (Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales) y de información sobre los porcentajes de participación pública en las mismas y, por otro, la discrepancia de criterio del Tribunal de Cuentas respecto de la Intervención General de la Administración del Estado, en torno al concepto de Sociedad estatal y a la correspondiente obligación de rendir cuentas al Tribunal. En efecto, la Intervención General de la Administración del Estado, en sus alegaciones a los citados Informes Anuales, ha venido considerando que una serie de sociedades no tenían el carácter de estatales, al no superar el 50% la participación accionarial que el Estado, sus Organismos y otras entidades de Derecho Público tenían en ellas.

Las limitaciones derivadas de esta interpretación dificultan el adecuado ejercicio por el Tribunal de Cuentas de su labor fiscalizadora y desdibujan el cumplimiento de la obligación de rendir cuentas a que están sometidas las Sociedades estatales con arreglo a lo dispuesto en el artículo 34.1 de la LFTCu. La aplicación automática de la participación superior al 50%, sin atender a otros criterios como los de dominio o control efectivo, implica el no sometimiento al control del Tribunal de Cuentas de manifestaciones significativas de la actuación económico-financiera del Sector público.

No puede, en este marco jurídico, dejar de considerarse la nueva realidad del control externo (en los ámbitos

técnico y político, del Tribunal de Cuentas y de las Cortes Generales) ante la dinámica surgida de procesos de privatización de Sociedades estatales en los que, con frecuencia, a pesar de mantenerse la mayoría relativa y el control efectivo públicos, el Tribunal de Cuentas, para no renunciar al ejercicio de la función fiscalizadora del Sector público que en sentido amplio configura el artículo 4 de su Ley Orgánica, una vez que no le rinden sus cuentas por conducto de la IGAE, tiene que solicitarlas directamente a las Entidades, sin contar con la normativa adecuada.

Si a lo anterior se añade la creciente presencia en el Sector público empresarial de organizaciones que requieren gestiones ágiles —para lo que no precisan participaciones accionariales públicas superiores al 50 por 100—, cada vez se hace más patente la conveniencia de adecuar los procedimientos de control externo a los nuevos modelos de organización y gestión, y en ese sentido debe también contemplarse la rendición de cuentas.

Experiencias recientes han venido demostrando, por otra parte, la necesidad de que, en el desarrollo normativo del control de las Empresas públicas que compiten en el mercado se conjugue adecuadamente el interés de éstas en preservar la confidencialidad de determinadas informaciones basada en razones comerciales o de otra naturaleza, con el pleno ejercicio de la función fiscalizadora por el Tribunal de Cuentas y se considere que sólo si se establece por ley puede exceptuarse el cumplimiento del deber general de publicación en Diarios Oficiales de los Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, señalado en los artículos 12 de la LOTCu y 28 de la LFTCu.

## II. PROPUESTAS

A la vista de lo expuesto y teniendo en cuenta la necesidad de poder ejercer plenamente de modo efectivo la labor fiscalizadora del Sector público que el Tribunal de Cuentas tiene encomendada, resulta procedente elevar una Moción a las Cortes Generales a los efectos de que las Cámaras puedan contemplar la posibilidad de definir un nuevo marco jurídico en el que, además de la configuración actual de la Empresa pública basada en criterios de titularidad del capital, se incluyera, también, como tal a aquellas otras en las que el Sector público ejerza un control efectivo.

A tales efectos, por este Tribunal de Cuentas se elevan a las Cortes Generales los siguientes criterios:

Primero. Definir legalmente los conceptos de «Sociedad estatal» y de «Empresa pública», teniendo como base, no sólo el criterio de participación mayoritaria en el capital social, sino también el criterio del ejercicio del control o dominio efectivo, directo o indirecto, por parte de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales o por parte de Organismos Autónomos y otras Entidades Públicas de ellos dependientes, en el sentido definido por el Derecho Mercantil y el Derecho Comunitario y fijando, a tal fin, criterios identificativos explícitos que eviten interpretaciones divergentes, sobre la obligación de rendir cuentas al Tribunal de Cuentas y sobre los plazos y procedimientos.

Segundo. Establecimiento, mediante ley, para las distintas Administraciones Públicas, de la obligación de elaborar y publicar anualmente, en el correspondiente Diario Oficial, un inventario actualizado en el que estén recogidas las Sociedades estatales y Empresas públicas en las que participen de acuerdo con los criterios previamente establecidos.

Tercero. Establecimiento, legal o reglamentario, según proceda, de los procedimientos de rendición de cuentas al Tribunal —por parte de las empresas en las que el Sector público ejerza el control o dominio efectivo, sin ostentar la participación mayoritaria—, a fin de agilizar los plazos mediante la remisión directa, para que el ejercicio del control externo por el Tribunal de Cuentas no se desvincule de las peculiaridades organizativas y de la eficaz gestión de estas empresas.

Cuarto. Abordar el desarrollo normativo necesario para que se conjugue adecuadamente el interés de las Empresas públicas que compiten en el mercado en preservar la confidencialidad de determinadas informaciones, con el pleno ejercicio de la función fiscalizadora por el Tribunal de Cuentas, considerando que sólo si se establece por ley puede exceptuarse el cumplimiento del deber general de publicación en Diarios Oficiales de los Informes de Fiscalización del Tribunal de Cuentas, señalado en los artículos 12 de la LOTCu y 28 de la LFTCu.

**251/000017 (CD)**  
**773/000003 (S)**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 97 del Reglamento de la Cámara, se ordena la publicación en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES, Sección Cortes Generales, de la Resolución adoptada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas acerca de la Moción sobre diversos aspectos relativos a la rendición de cuentas en el Sector Público Estatal y al contenido y ámbito de la Cuenta General del Estado, así como el Informe correspondiente [núms. exptes. 251/000017 (CD) y 773/000003 (S)].

Palacio del Congreso de los Diputados, 9 de octubre de 1997.—El Presidente del Congreso de los Diputados, **Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde**.

RESOLUCIÓN APROBADA POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LAS RELACIONES CON EL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN A LA MOCIÓN SOBRE DIVERSOS ASPECTOS RELATIVOS A LA RENDICIÓN DE CUENTAS EN EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL Y AL CONTENIDO Y ÁMBITO DE LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO [núms. exptes. 251/000017 (CD) y 773/000003 (S)], EN SU SESIÓN DEL DÍA 30 DE SEPTIEMBRE DE 1997

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 30 de septiembre de

1997, a la vista del Informe remitido por ese Alto Tribunal acerca de la Moción sobre diversos aspectos relativos a la rendición de cuentas en el Sector Público Estatal y al contenido y ámbito de la Cuenta General del Estado,

#### ACUERDA

1. Se insta al Gobierno para que presente al Congreso de los Diputados las modificaciones legislativas que recojan las propuestas elaboradas por el Tribunal de Cuentas.

2. La Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas considera necesario que la regulación de todos los aspectos relacionados con los plazos y documentos que deben presentarse ante el Tribunal de Cuentas se establezca en una única norma legislativa, concretamente en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria (texto aprobado mediante Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre).

3. La Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas considera necesario que se introduzca en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria la obligación de los Entes que forman parte de la Administración Institucional del Estado de elaborar una Memoria en donde se incluya la información de las especificidades propias del sector público al que pertenecen, información sobre la ejecución de contratos-programas, sobre los mecanismos utilizados para cumplir con los principios de publicidad y concurrencia establecidos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, sobre la cuantificación del rendimiento y coste de los servicios que prestan, así como la información relativa a la ejecución de los Planes de actuación, inversiones y financiación aprobados o sobre cualquier otro aspecto relativo al cumplimiento de los objetivos previamente fijados.

4. La Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas considera necesario que se modifique el actual proceso de transmisión automática de copias de documentación al Tribunal de Cuentas, sustituyéndolo por la obligación de facilitar, en el momento y en la forma en que el Tribunal de Cuentas lo considere necesario, la consulta de los diversos documentos originales que puedan requerirse.

Palacio del Congreso de los Diputados, 30 de septiembre de 1997.—El Presidente, **Josep Sánchez i Llibre**.—El Secretario Primero, **Manuel de la Plata Rodríguez**.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 12 y 14 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTCu), y 28.6 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de este Tribunal (LFTCu), ha aprobado en su sesión del día 27 de junio de 1996 la siguiente Moción que tiene el honor de elevar a las Cortes Generales. En ella se propone a este Órgano legislativo que adopte las medidas oportunas para que, por un lado, se actualice la regulación vigente sobre la rendición de cuentas al Tribunal, de manera que se superen los obstáculos que la actual situación presenta para un eficaz control externo de la actividad económico-

financiera del Sector público; y, por otro, se perfeccione el contenido de la Cuenta General del Estado (CGE) y se amplíe su ámbito para que coincida material y formalmente con el de los Presupuestos Generales del Estado (PGE).

## I. JUSTIFICACIÓN Y CONTENIDO GENERAL DE LA MOCIÓN

El artículo 136 de la Constitución Española establece, en su apartado primero, que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas del Estado y del Sector Público. A tal efecto, en su apartado segundo, dispone que «las cuentas del Estado y del Sector Público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste».

En el desarrollo de dichas funciones constitucionales este Órgano fiscalizador se ha venido enfrentando con una serie de dificultades ocasionadas, básicamente, por la inobservancia o el retraso por parte de los cuentadantes en el cumplimiento de su obligación de rendir cuentas al Tribunal. En unos casos, estos problemas, reiteradamente denunciados, se han derivado de incumplimientos legales. En otros, sin embargo, su causa ha de situarse en la existencia de lagunas o insuficiencias en la legislación vigente, cuando no en antinomias entre las normas reguladoras de la rendición —y, singularmente, entre el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP) y la LFTCu—. Para poner término a esta situación, el Tribunal propone a las Cortes Generales que adopten las medidas que consideren oportunas y formula a estos efectos una serie de recomendaciones.

Por lo que se refiere a la CGE, la Moción tiene una doble finalidad: de un lado, perfeccionar el actual contenido de la Cuenta y, de otro, ampliar su ámbito subjetivo. Dicha ampliación tendría por objeto extender a todo el Sector público estatal el procedimiento fiscalizador regulado en el artículo 33 de la LFTCu (el examen y comprobación de la CGE), en cumplimiento del mandato constitucional contenido en el artículo 136.1 de la CE. De este modo, la Declaración definitiva que realizase el Tribunal sobre la CGE sería un instrumento de control más eficaz para las Cortes Generales, al coincidir su ámbito con el de los PGE en los términos que se expresan en el apartado III de esta Moción.

## II. LA RENDICIÓN DE CUENTAS

### A. PLAZOS

La normativa reguladora de los plazos de rendición de cuentas al Tribunal presenta las siguientes deficiencias:

a) Su dispersión. La normativa que regula esta materia se contiene, al menos, en el TRLGP, la LOTCu, la LFTCu, las Instrucciones de Contabilidad y la legislación mercantil.

b) Su heterogeneidad. Como consecuencia indeseada de lo anterior, la regulación carece de la suficiente claridad y coordinación, existiendo algunas contradicciones entre las diferentes normas.

c) La excesiva amplitud de algunos plazos. En ciertos casos, las normas establecen unos plazos de rendición muy amplios, que no parecen plenamente justificados.

La influencia conjunta de estos defectos condiciona de forma negativa la eficacia de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. Se hace, pues, necesario modificar la regulación vigente de los plazos de rendición de cuentas al Tribunal.

El examen detallado de la normativa actual obliga a distinguir varios aspectos, cuyo análisis por cada grupo homogéneo de entidades del Sector público estatal se realiza a continuación:

#### 1. Cuentas de la Administración General del Estado y de los Organismos autónomos

Según el artículo 129 del TRLGP, estas cuentas deben ser remitidas a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) antes del 1 de abril del año siguiente al que se refieran. A su vez, según el artículo 35.1 de la LFTCu, la IGAE debe remitir las cuentas al Tribunal dentro de los dos meses siguientes a la fecha de su recepción por aquélla, acompañadas de las notas de defectos o reparos que se hubieran producido. Esta remisión es independiente de la formación y el envío al Tribunal de la CGE, a cuyos efectos rigen los plazos establecidos en el artículo 136 del TRLGP.

#### 2. Sociedades estatales y Entes públicos sometidos al ordenamiento jurídico privado en materia contable

La regulación de los plazos de rendición de las cuentas de este tipo de entidades es particularmente heterogénea, ya que se encuentra dispersa en varias normas que no guardan la debida coordinación. Por un lado, el artículo 35.5 de la LFTCu dispone que los Presidentes o Directores de Empresas Públicas remitan las cuentas a la IGAE dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se apruebe su ejercicio social. Teniendo en cuenta que el artículo 95 de la Ley de Sociedades Anónimas (LSA) concede a las sociedades un plazo de seis meses para que se reúna la Junta General para la aprobación de sus cuentas, el plazo de rendición a la IGAE se podría prolongar hasta los doce meses posteriores al cierre del ejercicio. Lo que significa, por aplicación de la regla general del artículo 35.1 de la LFTCu, que dichas cuentas deben remitirse al Tribunal en un plazo de catorce meses.

Por otro lado, los artículos 129 y 138 del TRLGP, en la nueva redacción introducida por la Ley 21/1993, de Presupuestos Generales del Estado para 1994, establecen un plazo diferente para la rendición de cuentas. En efecto, según dichos artículos, las Sociedades estatales y los Entes públicos sometidos al ordenamiento jurídico privado en materia contable deben remitir las cuentas a la IGAE antes del 31 de agosto. Como consecuencia de ello, las cuentas deberían estar en poder del Tribunal antes del 31 de octubre; es decir, en un plazo de diez meses para las sociedades cuyo ejercicio social concluya el 31 de diciembre. Se observa, por tanto, una contradicción a este respecto entre la LFTCu y el TRLGP que debe resol-

verse acudiendo al principio de ley posterior. De acuerdo con este principio, el plazo de rendición aplicable es el fijado en los artículos 129 y 138 del TRLGP, según la redacción de la Ley de Presupuestos para 1994.

Otro elemento que incide sobre la regulación del proceso de rendición de las cuentas de este tipo de sociedades es el que deriva de la falta de coincidencia entre el cuentadante y el órgano de aprobación de las cuentas. Según el artículo 128 del TRLGP (coincidente en este punto con el artículo 35.5 de la LFTCu), son cuentadantes de las que deban rendir las Sociedades estatales sus Presidentes o Directores. Sin embargo, la aprobación de las cuentas de las Sociedades estatales sometidas al ordenamiento jurídico privado en materia contable corresponde a la Junta General. De esta forma, la normativa presupuestaria atribuye la responsabilidad de rendir las cuentas a órganos distintos de los encargados de aprobarlas. Esta circunstancia puede generar dificultades de interpretación de las normas cuando no existe coincidencia entre las cuentas presentadas a la Junta General por los administradores y las aprobadas finalmente por la Junta. Dificultades que se agudizan a la hora de interpretar el sentido de las observaciones o notas de defectos que pueda formular la IGAE respecto de las cuentas aprobadas por la Junta General, aspecto que será analizado en el epígrafe C.2 de este mismo apartado.

### 3. Entes públicos no sometidos al ordenamiento jurídico privado en materia contable

Según el artículo 138 del TRLGP (en la redacción de la Ley de Presupuestos para 1994), este tipo de Entes debe presentar a la IGAE la documentación establecida en su normativa específica en los plazos señalados en el artículo 129. Esta remisión del artículo 138 no es lo bastante explícita, puesto que en el artículo 129 se regulan dos tipos de plazos: uno general, para todas las entidades, y otro específico, para las Sociedades estatales y Entes públicos sometidos al ordenamiento jurídico privado en materia contable. De acuerdo con el primero, la remisión ha de hacerse antes del 1 de abril, mientras que el segundo sitúa la fecha límite en el 31 de agosto según se ha señalado en el subapartado anterior. En cualquier caso, la interpretación más razonable conduce a sostener que el plazo para los Entes públicos no sometidos al ordenamiento jurídico privado en materia contable debe ser el general; es decir, que deben remitir sus cuentas a la IGAE antes del 1 de abril.

### 4. La Seguridad Social

Según el artículo 4 de la LOTCu, las entidades gestoras de la Seguridad Social están integradas en el Sector público, por lo que se ven obligadas a rendir cuentas al Tribunal. A su vez, el artículo 132 del TRLGP dispone que las cuentas de la Seguridad Social se elevarán, intervirán y regirán de conformidad con el artículo 5 de la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974. Este artículo 5 ha sido derogado por el Texto Refundido de 20 de junio de 1994, en cuyo artículo 94 se

establece que las entidades gestoras, servicios comunes y Mutuas remitirán al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social las cuentas y balances a efectos de su integración y posterior remisión al Tribunal de Cuentas.

La regulación específica de los plazos de remisión aparece en normas de rango inferior: Órdenes de periodicidad anual del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Estas Órdenes vienen estableciendo la obligación de que cada agente del sistema remita la documentación contable de forma directa al Tribunal de Cuentas, lo que no se ajusta al procedimiento general dispuesto en el citado artículo 94 del Texto Refundido. Al mismo tiempo, en esas Órdenes se establece también que los agentes del sistema remitirán la documentación contable al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social antes del 30 de junio. Las citadas Órdenes no regulan, sin embargo, en ningún caso el plazo en el que las cuentas deben ser remitidas al Tribunal.

Ante este conjunto de indefiniciones e imprecisiones de la normativa, el Tribunal viene interpretando, por aplicación analógica de los artículos 35.1 y 35.2 de la LFTCu, que las cuentas deben estar en su poder antes del 31 de agosto. No obstante, sería conveniente regular esta materia con mayor precisión y propiedad. La nueva regulación de los plazos de rendición, en el ámbito de la Seguridad Social, debería remover las tres características negativas que presenta en la actualidad; esto es, el escaso rango de las normas reguladoras, su carácter anual y las contradicciones internas que presenta. Simultáneamente, debería establecer unos plazos que se ajustasen, en la medida de lo posible, a los establecidos para el resto del Sector público estatal.

## B. CONTENIDO

De acuerdo con los artículos 34 y 36 de la LFTCu la rendición de cuentas supone el envío al Tribunal de «las cuentas legalmente establecidas de sus operaciones, con arreglo a su respectivo régimen de contabilidad...», «...acompañadas de todos los documentos justificativos de las correspondientes partidas». La concreción de las cuentas y los justificantes a enviar se efectúa a través de diversas leyes y reglamentos (en especial, a través del TRLGP y disposiciones de desarrollo, determinados preceptos de la LFTCu y la normativa específica de ciertos Entes públicos). Lo mismo sucede con la regulación de los supuestos en los que los justificantes pueden permanecer en las oficinas de las entidades contables a disposición del Tribunal.

Por lo que se refiere al primer aspecto, la estructura y el contenido de las cuentas anuales y parciales que deben ser rendidas al Tribunal en el ámbito de la Administración General y de la Administración Institucional del Estado aparecen suficientemente detallados, en la actualidad, por sus respectivas Instrucciones de Contabilidad, aprobadas por sendas Órdenes ministeriales de 1 de febrero de 1996. Sería deseable que se extendiese a la Seguridad Social esta normativa, procurando homogeneizar, en lo posible, el contenido y la estructura de las cuentas y de la documentación a rendir por las entidades contables integradas en dicho sistema con los exigidos a

las entidades de la Administración General o Institucional del Estado que sean más afines.

Por lo que se refiere a las cuentas a rendir por las Sociedades estatales de carácter mercantil, lo dispuesto en el artículo 35.5 de la LFTCu no coincide por completo con lo establecido en el artículo 138 del TRLGP (en la citada redacción de la Ley de Presupuestos para 1994). Según el primero, que sigue una terminología no adaptada a la nueva legislación mercantil, dichas sociedades deben rendir al Tribunal copias autorizadas de la Memoria, el Balance, las Cuentas de Explotación y de Pérdidas y Ganancias y, en su caso, el Programa de Actuación, Inversiones y Financiación (PAIF) y los Presupuestos de explotación y de capital. El artículo 138 del TRLGP, por su parte, obliga a rendir copias autorizadas de la Memoria, el Balance, la Cuenta de Pérdidas y Ganancias, el Informe de Gestión y, en su caso, el Informe de los auditores.

A juicio del Tribunal de Cuentas, la documentación a remitir por las Sociedades estatales debería incluir, además de las cuentas anuales exigidas por la legislación mercantil, información sobre el cumplimiento de las obligaciones de carácter económico-financiero que son propias de estas sociedades por pertenecer al Sector público. Así, en virtud de su naturaleza, las Sociedades estatales deberían remitir al Tribunal, junto a los Presupuestos de explotación y capital y a los PAIF, una Memoria incluyendo explicación detallada, entre otros aspectos, de las subvenciones recibidas, de los resultados obtenidos con ellas, de la ejecución de los contratos-programas y del grado de cumplimiento de las disposiciones que les afectan (como los principios y normas de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en cuanto les sean aplicables, y las relativas a retribuciones del personal del Sector público incluidas en la LPGE del ejercicio). La misma documentación debería ser también exigida, sin perjuicio de sus peculiaridades, a las Entidades de Derecho público contempladas en el artículo 6.1.b) del TRLGP y a los restantes Entes públicos del Sector público estatal del artículo 6.5 que estén sometidos a la normativa mercantil en materia contable.

Por lo que respecta a los Entes públicos no sometidos al ordenamiento jurídico privado en materia contable, el artículo 138 del TRLGP dispone que han de presentar «la documentación establecida en su normativa específica». De esta forma, la documentación que debe rendir cada Ente puede ser heterogénea, lo que iría en detrimento de la eficacia de la función fiscalizadora del Tribunal y dificultaría la realización de análisis de tipo horizontal (como los estudios sectoriales que se presenten en el Informe Anual). Dichas dificultades se han puesto especialmente de manifiesto en el caso de los Entes públicos creados por transformación de órganos que previamente estuvieron sometidos a la disciplina presupuestaria y, por tanto, obligados a remitir una documentación normalizada. Por todo ello, es conveniente que se establezca una regulación general, común a todos los Entes públicos no sometidos a la legislación mercantil en materia contable, que defina la documentación mínima que deben rendir.

La reciente Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado, aprobada por Orden

de 1 de febrero de 1996, puede considerarse una aproximación en el sentido que acaba de indicarse. En efecto, según su regla 1, su contenido es aplicable a los Entes públicos cuya normativa específica no establezca de forma expresa su sujeción al Plan General de Contabilidad vigente para las empresas españolas. Además, en virtud de lo establecido en las reglas 7 y 29, las cuentas anuales (definidas a lo largo de la Instrucción) deben aprobarse por el Presidente o Director del Ente y remitirse a la IGAE antes del 1 de abril. No obstante, el rango jurídico de la Instrucción (Orden ministerial) es insuficiente en caso de que se presenten contradicciones entre la regulación específica de cada Ente y la general contenida en la propia Instrucción.

Por último, en lo que se refiere a la documentación justificativa, parece llegado el momento de que, acogiéndose a la habilitación otorgada por el artículo 36.2 de la LFTCu, se disponga reglamentariamente que todas las entidades contables dejen de remitirla a este Tribunal, sin perjuicio de que dichos justificantes queden en las oficinas contables a disposición del Tribunal y de que éste pueda requerirlos de forma expresa. Todo ello con independencia de que, cuando el desarrollo tecnológico lo permita a un coste razonable, se envíe al Tribunal copia de la documentación justificativa en soporte informático.

### C. ALCANCE DE LA ACTUACIÓN DE LA IGAE

Según el artículo 126 del TRLGP, la IGAE debe examinar, formular en su caso observaciones y preparar las cuentas que deban rendirse al Tribunal. Por aplicación del artículo 35.1 de la LFTCu, la IGAE debe remitir dichas cuentas al Tribunal dentro de los dos meses siguientes a su recepción, acompañadas en su caso de las notas de defectos o reparos que haya efectuado.

El análisis del alcance de la actuación de la IGAE en el desempeño de las funciones descritas en los dos artículos citados plantea dos interrogantes. La primera, sobre la aplicación del plazo del artículo 35.1 de la LFTCu en el caso de que se haya producido un retraso en la recepción por la IGAE de las cuentas o ésta no haya completado dentro del mismo la preparación de las cuentas que debe remitir al Tribunal. La segunda, respecto a los efectos que deben producir las observaciones o notas de defectos que formule la IGAE sobre las cuentas que se le han rendido. Al análisis de cada una de estas cuestiones se dedican los dos epígrafes siguientes.

#### 1. La aplicación del plazo del artículo 35.1 de la LFTCu

La normativa vigente no establece ninguna previsión relativa a eventuales supuestos en los que la IGAE no hubiera podido completar la preparación de las cuentas en el plazo de dos meses establecido en el artículo 35.1 de la LFTCu. De esta forma, no queda claro si, en estos supuestos, la IGAE debe conceder prioridad al cumplimiento del artículo 126 del TRLGP (preparar las cuentas que deben rendirse al Tribunal) o al 35.1 de la LFTCu (remitir las cuentas al Tribunal en el plazo de dos meses desde su recepción). El Tribunal de Cuentas interpreta, a

este respecto, que debería concederse prioridad al artículo 35.1 de la LFTCu, con objeto de que no quede condicionada temporalmente su función fiscalizadora. No obstante, convendría revisar la regulación de esta materia para evitar la posibilidad de que concurran interpretaciones divergentes.

En cualquier caso, un eventual retraso del cuentadante en contestar a los reparos u observaciones que formule la IGAE no debería considerarse como causa justificada de una demora en la remisión de las cuentas al Tribunal por esta última. En efecto, la IGAE puede dar audiencia a los cuentadantes o instarles a que rectifiquen las cuentas, pero no se trata de un trámite preceptivo. Sí lo es, en cambio, su remisión al Tribunal en el plazo de dos meses desde su recepción.

Cuestión distinta de la anterior, aunque relacionada con ella, es la que se plantea cuando el cuentadante envía las cuentas a la IGAE con retraso respecto del plazo que sea aplicable. En este caso, de la normativa vigente no cabe deducir sino la aplicación desde el momento de recepción por la IGAE del plazo de dos meses para revisar las cuentas. En consecuencia, todo retraso en el envío de las cuentas a la IGAE se traduce en un retraso en la rendición de las cuentas al Tribunal, con el consiguiente efecto negativo sobre su función fiscalizadora. Debe tenerse en cuenta, a estos efectos, que la IGAE no dispone de medidas coercitivas para conseguir que se le rindan las cuentas.

## 2. Los efectos sobre las cuentas de las observaciones o notas de defectos que formula la IGAE

No existe una previsión legal expresa sobre los efectos de las observaciones o notas de defectos que formula la IGAE en relación con las cuentas que examina. La normativa no precisa si las consideraciones de la IGAE deben limitarse a aspectos formales o si pueden referirse también a cuestiones de fondo, como la correcta aplicación de los principios y normas contables. A falta de regulación, debe entenderse que las consideraciones de la IGAE no tienen carácter vinculante y, por tanto, no obligan al cuentadante a aceptar los reparos ni a modificar las cuentas. De forma paralela, cabe concluir que las mismas tampoco modifican la responsabilidad de los cuentadantes, que se circunscribe únicamente a las cuentas rendidas.

La determinación de los efectos que tienen las observaciones o notas de defectos formuladas por la IGAE adquiere especial relevancia en el caso de las Sociedades estatales y Entes públicos sujetos al ordenamiento jurídico privado en materia contable. En efecto, la modificación de las cuentas como consecuencia del descubrimiento de errores con anterioridad a su aprobación está prevista, de manera específica, para estas sociedades en la legislación mercantil. Así, el artículo 29 del Código de Comercio dispone que los errores y omisiones padecidos por las anotaciones contables deberán salvarse de forma inmediata, tan pronto como se adviertan. A su vez, el artículo 210 de la LSA prevé la posibilidad de que los administradores se vean obligados a alterar las cuentas anuales como consecuencia del informe de auditoría. Di-

cha alteración debe producirse antes de que las cuentas queden aprobadas; ya que el propio artículo 210 obliga a los auditores a ampliar el informe que se somete a la Junta General acompañando a las cuentas.

Estas previsiones de la normativa mercantil no son, sin embargo, fácilmente trasladables a las observaciones que pueda formular la IGAE. En efecto, puesto que la IGAE recibe las cuentas aprobadas por la Junta General, sus observaciones no pueden ser empleadas por los administradores para modificar aquéllas. En consecuencia, de la interpretación conjunta de la normativa presupuestaria y mercantil se deduce que las observaciones o notas de defectos de la IGAE no deberían alterar las cuentas aprobadas por la Junta General, sin perjuicio de la incidencia que pudieran producir en cuentas futuras.

## III. CONTENIDO Y ÁMBITO DE LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO

El apartado 1 del artículo 132 del TRLGP establece el ámbito subjetivo de la CGE al disponer que se formará con la Cuenta de la Administración General del Estado y las de los Organismos autónomos. A su vez, el artículo 133 de la misma Ley determina los contenidos de la Cuenta de la Administración General del Estado y el 135 dispone que, con las cuentas rendidas por los Organismos autónomos y demás documentos que se deban rendir al Tribunal de Cuentas, la IGAE elaborará estados anuales agregados que permitan ofrecer una visión general de la gestión realizada en cada ejercicio por el conjunto de aquéllos. Por su parte, el apartado 3 del mismo artículo 132 ordena al Tribunal de Cuentas unir a la CGE las cuentas de la Seguridad Social y las de las Sociedades Estatales y demás Entes que forman el Sector público estatal.

La CGE debe formarse antes del 31 de agosto del año siguiente al que se refiera y remitirse al Tribunal de Cuentas dentro de los dos meses siguientes, según dispone en su apartado 1 el artículo 136 del TRLGP. En consecuencia, el plazo máximo para que el Tribunal reciba la citada cuenta concluye el 31 de octubre del año siguiente al de referencia. El propio artículo 136 señala en el apartado 2 que la falta de rendición de cuentas de alguno o algunos de los Organismos autónomos, o su rendición con graves defectos, no constituye obstáculo para que la IGAE pueda formar la CGE y el Tribunal de Cuentas rendir la Declaración Definitiva que le merezca, siempre que tales omisiones o defectos no impidan la elaboración de los estados anuales agregados de los Organismos autónomos a que se refiere el artículo 135.

Las disposiciones del TRLGP no fijan, sin embargo, el momento que, en la práctica, debe entenderse formada o remitida cada CGE. El Tribunal ha venido interpretando a este respecto que no se considere remitida la CGE hasta la entrada en su Registro de los estados agregados (supuesta, como es obvio, la recepción previa de la Cuenta de la Administración General del Estado y las individuales de los Organismos autónomos que se hubiesen integrado en aquéllos). Asimismo, interpreta que las cuentas de los Organismos autónomos que no hubieran sido incluidas en los estados agregados no se consideran integradas en la CGE del ejercicio correspondiente.

Por su parte, el artículo 50 del TRLGP establece que integran los PGE: a) El presupuesto del Estado y de los Organismos autónomos; b) El presupuesto de la Seguridad Social; c) Los presupuestos de las Sociedades estatales; y d) Los presupuestos del resto de Entes del Sector público estatal a que se refiere el número 5 del artículo 6 de la Ley.

De todo lo expuesto en este apartado se pueden extraer las siguientes conclusiones:

a) No existe coincidencia en la legislación vigente entre el ámbito subjetivo de la CGE y el de los PGE. En efecto, la CGE tiene un ámbito mucho más restringido que los PGE, sin que la previsión legal de que se unan a ella las cuentas de la Seguridad Social y de las Sociedades estatales y otras entidades (artículo 132.3 antes aludido) suponga ningún remedio. La falta de concordancia entre estos dos fundamentales documentos va en contra de la lógica derivada de la propia naturaleza de los mismos y de las referencias que en este sentido expresaba la exposición de motivos de la Ley General Presupuestaria, en su redacción original de 1977. En el momento de la promulgación de dicha Ley el ámbito de los PGE y de la CGE era muy reducido. La nueva configuración del principio de universalidad presupuestaria por el artículo 134 de la Constitución española de 1978 («Los PGE incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del Sector público estatal») determinó una progresiva y amplia incorporación de organismos y entidades a los PGE, hasta llegar a la configuración actual, establecida, como se ha visto anteriormente, en el artículo 50 del TRLGP. El ámbito legal de la CGE, sin embargo, no fue expandiéndose paralela y correlativamente con el de los PGE.

b) Según se encuentra actualmente configurada en el TRLGP, la CGE es un conjunto de cuentas que no constituyen una unidad. Esta deficiencia no queda solucionada, ni aun atenuada, con la elaboración de los estados anuales agregados de los Organismos autónomos a los que antes se ha hecho referencia, ya que, en sentido estricto, no forman parte de la CGE aunque se encuentren íntimamente relacionados con ella.

Tras los grandes y recientes avances de la contabilidad pública y la remisión en plazo por la IGAE de la CGE, este Tribunal considera que debería actualizarse la regulación de la CGE en un doble sentido. Por un lado, ampliando el ámbito subjetivo de la misma para que coincida con el de los PGE. Por otro, configurando una CGE que trascienda la mera unión e incluso agregación de las individuales que la constituyen, hasta alcanzar, en la medida que sea posible, la categoría de unas verdaderas cuentas consolidadas. Con ello se conseguiría que la CGE fuese la expresión cifrada de la actividad económico-financiera y de la situación patrimonial de todo el Sector público estatal y que la Declaración definitiva que sobre ella debe formular el Tribunal de Cuentas fuese para las Cortes Generales un instrumento más eficaz de control, al extenderse al mismo ámbito que los PGE. Este proceso de ampliación y consolidación, por su complejidad, tendría que ser probablemente paulatino y progresi-

vo, pero debería completarse en un plazo de tiempo razonable.

Por último, cabe formular una consideración adicional sobre el plazo de remisión por la IGAE de la CGE al Tribunal. Como se ha indicado, la Intervención dispone de un plazo de dos meses para remitir al Tribunal la Cuenta, una vez formada. Sin embargo, no parece que existan razones que justifiquen la necesidad de dicho plazo o, al menos, la amplitud del mismo. Ello sin perjuicio de que el plazo de formación y remisión se adecue al nuevo ámbito y contenido aquí preconizado para la CGE.

#### IV. PROPUESTAS Y RECOMENDACIONES

Como consecuencia de todo lo expuesto, este Tribunal considera preciso que, para mejorar la gestión pública en relación con la rendición de cuentas y con la Cuenta General del Estado, las Cortes Generales adopten las medidas oportunas encaminadas a:

1.<sup>a</sup> Revisar la regulación del proceso de rendición de las cuentas al Tribunal, de modo que se supere la dispersión y heterogeneidad actuales. Esta revisión debería tener por objeto:

a) Asegurar la debida coherencia en el contenido de los diferentes preceptos legales que regulan la rendición de cuentas. De forma alternativa, podría analizarse la posibilidad de regular esta materia en una sola norma legal.

b) Definir de forma precisa los plazos de rendición de las cuentas de todas las entidades del Sector público, reduciéndolos en la medida que sea posible, así como homogeneizar la documentación que aquéllas deban incluir.

c) En lo que se refiere a las entidades sometidas a la legislación mercantil, armonizar la normativa presupuestaria y contable con aquélla.

d) Unificar las cuentas anuales a rendir a este Tribunal por los Entes públicos y concretar, en relación con las Sociedades estatales sujetas a la legislación mercantil, los extremos adicionales que deben constar en la Memoria como consecuencia de las obligaciones específicas que derivan de su pertenencia al Sector público.

e) Limitar la rendición de cuentas a los estados financieros, dejándose de remitir la documentación justificativa, hasta su petición por el Tribunal de Cuentas, a cuya disposición quedará en las Oficinas contables. Ello sin perjuicio de que, cuando el desarrollo tecnológico lo permita a un coste razonable, se envíe copia de dicha documentación en soporte informático.

2.<sup>a</sup> Determinar los efectos que produce la actuación de la IGAE en la revisión y preparación de las cuentas que deben ser remitidas al Tribunal. Desde la posición del Tribunal como supremo órgano fiscalizador de la actividad económico-financiera del Sector público, se considera que la actuación de la IGAE no debería condicionar la función fiscalizadora del Tribunal, cuyo primer objeto son las cuentas que deben rendir las entidades del

Sector público, más allá del plazo legal de dos meses establecido.

3.<sup>a</sup> Modificar la regulación de la Cuenta General del Estado para: a) por una parte, que se amplíe su ámbito hasta asegurar su correlación material y formal con el de los Presupuestos Generales del Estado; y b) por

otra, que se integren las cuentas individuales que la configuran, de modo que, en la medida que sea posible, la Cuenta General del Estado ofrezca una representación contable consolidada de la actividad económico-financiera y de la situación patrimonial del Sector público estatal.