

LA CUENTA GENERAL DEL ESTADO Y SU CONTROL EN ESPAÑA Y EN LA UNIÓN EUROPEA

Introducción

La administración de la Hacienda Pública se rige por un conjunto de Leyes Generales que regulan el funcionamiento económico-financiero del sector público, así como su régimen presupuestario, de contabilidad y control, y una de carácter anual o específica “La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio” o “Presupuesto”.

Aun cuando del Presupuesto se han dado muchísimas definiciones –la mayoría parciales por cargar el énfasis en aspectos jurídicos, económicos, contables etc.- puede decirse en términos generales que no es otra cosa que la definición numérica y finalista, normativamente delimitada, de un plan de acción política que el Gobierno pretende ejecutar durante un período de tiempo determinado.

Pero toda política está ordenada a un fin, y como toda acción humana racional obedece a unas normas y condicionantes que la sujetan a un orden y le impone unos límites, concretando sus fines, señalando los medios y fijando una organización. En síntesis, y con arreglo a la doctrina tradicional, dimanante del clásico principio atribuido a Montesquieu, los límites que encauzan el Presupuesto emanan formalmente de un poder estatal diferente del que ha de prepararlo primero y ejecutarlo después.

En el caso de España es el artículo 134 de su Constitución el que establece que la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado corresponde al Gobierno y su examen, enmienda y aprobación a las Cortes Generales. Con ello viene a determinar como se conciben las relaciones entre los poderes Ejecutivo y Legislativo sobre la materia.

La Ley de Presupuestos, como se deduce de nuestra regulación constitucional, es el documento legislativo que contiene el Plan económico-financiero del Gobierno para un período de tiempo determinado, que no solo debe ser aprobado por las Cortes Generales, sino también ser controlado posteriormente en su ejecución por el Órgano parlamentario legislativo.

El elemento básico para la realización del control externo ha sido, tradicionalmente, un documento que, independientemente de su denominación, tenía por finalidad poner de manifiesto, por parte del Poder Ejecutivo, el cumplimiento del mandato recibido del Poder Legislativo en las correspondientes Leyes de Presupuestos.

Ese documento, en el caso de España, no es otro que la Cuenta General del Estado (CGE), que pasaremos a analizar a continuación.

La Cuenta General del Estado. Contenido

La Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre) es el documento jurídico de referencia en la regulación del funcionamiento financiero del sector público estatal. En ella se regula el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y control financiero del sector público estatal y, en particular, el contenido de la CGE.

De acuerdo con la Ley, los Presupuestos Generales del Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal.

Como reflejo del principio de universalidad del presupuesto, consagrado en el artículo 134 de la Constitución española, la ley hace una enumeración completa de las entidades que integran el sector público estatal, que atiende a los criterios de financiación mayoritaria y de control efectivo por la Administración General del Estado así como los diversos entes dependientes o vinculados a ella. Asimismo, como consecuencia de esa obligación de incluir la totalidad de los ingresos y gastos, los recursos que la Unión Europea destina a España y los gastos correspondientes a los proyectos cofinanciados por los Fondos Comunitarios son contabilizados en los Presupuestos del Estado, como transferencias recibidas del exterior, los unos y, sin distinción por razón de la fuente que los financia, los otros.

No podemos ignorar que la estructura del Sector Público, su organización, dimensión y el ámbito territorial de los entes que lo integran es una realidad en permanente evolución. En paralelo, el ámbito, estructura y contenido de las distintas Cuentas Generales del Estado ha evolucionado a lo largo del tiempo. Así, mientras en la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, la Cuenta General incluía únicamente la actividad de la Administración General del Estado, La Ley General Presupuestaria de 1977 diseñó una Cuenta General que consistía en la presentación conjunta de una pluralidad de cuentas (Cuenta de la Administración General del Estado, Cuenta de los Organismos autónomos administrativos y Cuenta de los Organismos autónomos comerciales) pero dejaba fuera a las entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles a través de las cuales el Gobierno, cada vez con mayor intensidad, ejecutaba su política.

Esa situación dio lugar a que por parte del Tribunal de Cuentas, en el año 1996, se aprobara una Moción¹, elevada a las Cortes Generales, para que por parte de estas se promovieran las reformas legislativas necesaria que configuraran una CGE que trascendiera la mera unión e incluso agregación de las cuentas individuales que la constituyen, de un lado, y de otro para que se ampliara el ámbito subjetivo de la misma para que esta coincidiera con el de los Presupuestos Generales del Estado.

¹ La Moción es un documento que el Tribunal de Cuentas eleva a las Cortes Generales y, en su caso, a las Asambleas Legislativas de la Comunidades Autónomas proponiendo modificaciones de la normativa aplicable u otras medidas para la mejora de la gestión económica del sector público, a la vista de los Informes o Memorias, ordinarios y extraordinarios, y del resultado de los procedimientos de fiscalización de que hubiese conocido.

Tras sucesivas reformas, la más importante de las cuales es la aprobación de la Ley General Presupuestaria antes referida (cuya entrada en vigor en su plenitud ha tenido lugar el pasado 1 de enero), en los últimos años el ámbito de los Presupuestos Generales y de la Cuenta General del Estado viene a coincidir en la práctica totalidad de sus referencias.

Por ello, teniendo en cuenta la configuración actual del Sector Público Estatal, los documentos que componen hoy la Cuenta General del Estado son:

- a) La Cuenta General del sector público administrativo, donde quedan incluidas aquellas entidades que formen sus cuentas de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidas en el Plan General de Contabilidad Pública y sus normas de desarrollo. En concreto, se formará mediante la agregación o consolidación de las siguientes entidades:
- La Administración General del Estado (AGE)
 - Los Organismos Autónomos dependientes de la AGE
 - Las Entidades integrantes del sistema de Seguridad Social
 - Otros Organismos Públicos

Asimismo se acompañará la cuenta de gestión de los tributos cedidos a las Comunidades Autónomas.

- b) La Cuenta General del sector público empresarial, donde quedan incluidas aquellas entidades que formen sus cuentas de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidas en el Plan General de Contabilidad de la empresa española y aquellas normas que lo desarrollen. Es decir, se formará mediante la agregación o consolidación de:
- Las Entidades públicas empresariales
 - Las sociedades mercantiles estatales (1)
 - Otros Organismos públicos que aplican las normas de contabilidad a las que se ha hecho referencia.

(1) Entendiendo por sociedades mercantiles estatales aquellas en las que la participación, directa o indirecta, en su capital social de las entidades que forman el sector público estatal sea superior al 50% (artículo 166 de la Ley 33/2003, de Patrimonio de la Administraciones Públicas).

- c) La Cuenta General del sector público fundacional, en la que se incluyen las entidades que forman sus cuentas de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidos en la adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos.
- d) La Memoria que completará, ampliará y comentará la información contenida en los anteriores documentos. Esta Memoria podrá presentarse en un solo documento o de forma separada con cada una de las partes a que se refiere.

La CGE deberá suministrar información sobre:

- La situación económica, financiera y patrimonial del sector público estatal.
- Los resultados económico-patrimoniales del ejercicio.
- La ejecución y liquidación de los presupuestos y el grado de realización de los objetivos.

Asimismo informará de la opinión manifestada por los auditores en los correspondientes informes de auditoría, de cada una de las cuentas anuales de las entidades integradas en la Cuenta General obligadas a auditarse y suministrará información sobre las razones que impiden o dificultan la comparación de la Cuenta General de un ejercicio con la del ejercicio anterior, justificando, en todo caso la modificación del ámbito de aplicación o de la estructura de los estados que la constituyen. Deberá proporcionar, además, una relación de las entidades que no se integran en cada una de las cuentas generales que conforman la CGE ordenada en función de las causas de su no inclusión, según su forma jurídica y Ministerio a que estén adscritas.

La Ley General Presupuestaria establece que las Cuentas Generales mencionadas se formarán mediante la agregación o consolidación de las entidades integrantes de cada sector. Hasta la fecha no ha sido posible la consolidación de las cuentas en el ámbito público por lo que, los estados financieros en que se ha plasmado dicha información en las cuentas presentadas han sido:

- El balance agregado
- La cuenta del resultado económico patrimonial agregada
- El estado de liquidación del presupuesto Agregado (solo la Cuenta General del sector público administrativo incluye además un “estado de liquidación del presupuesto consolidado”)
- La Memoria que completa, amplía y comenta la información contenida en los estados financieros anteriores.

La CGE de cada año se formará por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)² y se elevará al Gobierno para su remisión al Tribunal de Cuentas antes del 31 de octubre del año siguiente al que se refiera. La falta de remisión de las cuentas por parte de alguna o algunas entidades no constituirá obstáculo para que la IGAE pueda formar la CGE con las cuentas recibidas. Asimismo, se podrán agregar o consolidar las cuentas de una entidad aunque en el preceptivo informe de auditoría de cuentas se hubiere denegado opinión, emitido informe desfavorable o con salvedades, si bien deberá hacerse constar tal circunstancia en la memoria explicativa de dicha Cuenta General.

Como se deduce de lo hasta aquí expuesto, en la CGE se integran entidades sometidas a distintos planes contables; y ello es así porque se encuentran

² La Intervención General de la Administración del Estado es el centro directivo de la contabilidad pública, órgano que asume competencias similares a las atribuidas a la Contaduría General de la Nación.

sometidas a diferente disciplina presupuestaria. Así, mientras la Administración General del Estado, sus organismos autónomos y las entidades integrantes del sector público administrativo tiene presupuesto limitativo y vinculante, y por tanto, los créditos para gastos se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados y hasta el importe máximo aprobado por la Ley de Presupuestos o por las modificaciones autorizadas por la Ley ; las sociedades mercantiles estatales, las entidades públicas empresariales y las fundaciones del sector público estatal elaboran unos presupuestos de explotación y de capital constituidos por una previsión de la cuenta de resultados y del cuadro de financiamiento del correspondiente ejercicio, por lo que no están sometidos a la rigidez presupuestaria de los entes que integran el sector público administrativo.

Todo ello configura un sector público estatal amplio, diverso y complejo; que recauda, gasta e invierte ingentes cantidades de recursos públicos y que, por tanto, están obligados a rendir cuentas de sus operaciones, cualquiera que sea su naturaleza.

Examen y comprobación de la CGE por el Tribunal de Cuentas

La trascendencia de la rendición de la Cuenta General del Estado y su complejidad técnica ha supuesto que las Cortes Generales deleguen en el Tribunal de Cuentas su examen y comprobación, así, la propia Constitución Española, en su artículo 136, dispone que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público, y señala que “dependerá de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado”. Añade el citado artículo que “Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por este. El Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, remitirá a las Cortes Generales un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido”.

La Constitución Española configura, pues, al Tribunal de Cuentas como el órgano constitucional al que corresponde, con el carácter de supremo, el ejercicio de la función fiscalizadora de la gestión económica y de las cuentas de todo el sector público; pero, al tiempo, le reconoce, de acuerdo con su honda tradición histórica, una función de naturaleza jurisdiccional cuyo contenido se centra en el enjuiciamiento de la llamada responsabilidad contable.

En el ejercicio de la función fiscalizadora de la CGE, el Tribunal desarrolla una actividad técnica previa a la función política de las Cortes en la que se informa al Órgano parlamentario acerca de la adecuación de la actividad de los entes que integran el sector público a los principios que informan, en nuestro ordenamiento, la ejecución del gasto público, es decir, la legalidad, la eficiencia y la economía.

La normativa establece que el Tribunal procederá al examen y comprobación de la Cuenta General del Estado dentro del plazo de seis meses, a partir de la

fecha en que se haya rendido. Una vez realizadas las pertinentes comprobaciones, corresponde al Pleno del Tribunal de Cuentas, tras oír al Fiscal, dictar la declaración definitiva que le merezca para elevarla a las Cámaras, dando traslado al Gobierno.

La Ley de Funcionamiento del Tribunal de cuentas (LFTcu) detalla la manera en que ha de realizarse la fiscalización en este caso concreto al establecer (art.33) que “Tan pronto se reciba en el Tribunal la CGE. con los libros y documentos que deban acompañarla, bs Departamentos correspondientes de la Sección de Fiscalización procederá a su examen y contrastes formales con las cuentas parciales que deben rendirse al Tribunal y que le sirven de fundamento. Formados los oportunos resúmenes, hechas las debidas comprobaciones, deliberado el expediente y el proyecto correspondiente en la mencionada Sección y oído el Fiscal del Tribunal, se someterá al Pleno al objeto de que emita la Declaración definitiva que le merezca y la eleve a las Cámaras a los efectos de la resolución que proceda sobre la Cuenta General del Estado, dando traslado al Gobierno”.

Como normas generales y para evitar una diferente presión fiscalizadora sobre las distintas entidades que conforman el ámbito subjetivo de cada una de las Cuentas Generales, el Tribunal de Cuentas elabora unas Directrices Técnicas que obliga a todos los Departamentos implicados en el examen de la Cuenta General del Estado a aplicar un mismo programa de trabajo e idénticos criterios de valoración.

Las Directrices Técnicas, comunes para todos los Departamentos sectoriales implicados, atienden a las distintas materias que han de ser objeto de análisis en el examen de la Cuenta General y anticipan el esquema básico de presentación de los resultados, estimando que de esta forma se facilita la homogeneidad en el tratamiento de los distintos subsectores. Se reconoce, no obstante, el carácter abierto y flexible de estas Directrices para atender aquellas singularidades que en el examen de la Cuenta General del Estado pudieran presentarse, atribuyéndoles el carácter de pauta de actuación, susceptible de incorporar las nuevas modificaciones que durante la actuación fiscalizadora pudieran convenirse.

Objetivos

De acuerdo con el ámbito de la Cuenta General del Estado y la información que debe suministrar, bs objetivos generales previstos en las Directrices Técnicas establecidas por el Tribunal para el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado son los siguientes:

- a) Determinar si la CGE se ha presentado de conformidad con las normas que le son de aplicación respecto a plazo, estructura y contenido, valorando el criterio seguido en su formación.
- b) Comprobar si la CGE y las distintas Cuentas Generales que la integran son coherentes en relación con las distintas partes que las conforman y con la documentación complementaria y cuentas parciales que les sirven de

fundamento, evaluando, asimismo, la incidencia que respecto a los estados financieros generales presentan las cuentas parciales no integradas en los mismos.

- c) Valorar el cumplimiento de las normas presupuestarias, contables y demás que sean de aplicación a la CGE.
- d) Comprobar, asimismo, si los estados financieros que constituyen la CGE se ajustan a los principios contables previstos en el respectivo Plan de Contabilidad y, en consecuencia, si representan adecuadamente la situación económica, financiera y patrimonial del Sector público estatal, y si reflejan satisfactoriamente los resultados económico-patrimoniales del ejercicio, así como la ejecución y liquidación de los presupuestos, evaluando si la información complementaria ofrecida en la Memoria contribuye suficientemente a la consecución de estos objetivos.

Procedimiento fiscalizador

Todas las entidades del sector público estatal están obligadas a formular sus cuentas anuales, de acuerdo con los principios contables que les sean de aplicación, en el plazo máximo de tres meses desde el cierre del ejercicio económico, y a rendirlas al Tribunal de Cuentas por conducto de la IGAE.

El procedimiento fiscalizador se inicia con la elaboración, debate y aprobación por el Pleno del Tribunal de Cuentas de las Directrices Técnicas para la emisión de la Declaración sobre la CGE, en las que se fijan los objetivos del examen y comprobación de la misma a que nos hemos referido, las normas y criterios de presentación de los resultados del examen y comprobación de la CGE y la estructura del informe.

Por los Departamentos participantes se planifican y ejecutan los trabajos necesarios para la verificación del cumplimiento de los objetivos por las distintas Cuentas Generales y las entidades en ellas integradas. La aplicación de los programas de revisión de cuentas establecidos se iniciará tan pronto comiencen a recepcionarse en el Tribunal las cuentas anuales individuales de las distintas entidades.

En el examen y comprobación de la CGE participan todos los Departamentos Sectoriales (1º a 5º) del Tribunal, bajo la coordinación general de la Presidencia de la Sección de Fiscalización. Existiendo un Departamento coordinador para cada una de las tres grandes cuentas que forman la CGE.

Los Departamentos que las tienen asignadas coordinan e integran los resultados obtenidos en el examen y comprobación de la Cuenta General correspondiente y cuanta documentación complementaria se haya estimado oportuno analizar. Por la Presidencia de la Sección de Fiscalización se coordinan e integran los resultados de las tres Cuentas Generales en la CGE.

Por la Sección de Fiscalización se procederá al examen del documento resultante y deliberará sobre el borrador del informe. En el caso de que en el

proceso de elaboración del indicado borrador se propusieran y, tras su consideración se mantuvieran textos discrepantes entre sí sobre hechos, situaciones o valoraciones que son competencia de dos o más Departamentos, el Departamento coordinador se limitará a reflejarlos en aquel como propuestas alternativas.

Presentación de los resultados del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado

Los resultados provisionales obtenidos se expondrán en el “**Anteproyecto de los resultados del examen y comprobación de la CGE**” y se trasladarán al Gobierno (Ministro de la Presidencia) para que, según lo previsto en el artículo 44.1 de la LFTCu, puedan formular alegaciones y remitir cuantos documentos estimen pertinentes no sólo los titulares de las entidades a las que se refieren los resultados de las actuaciones fiscalizadoras en el momento de remisión del informe, sino también quienes lo fueron en el período fiscalizado.

El Gobierno, en un plazo no superior a treinta días prorrogable con justa causa por un período igual, formulará las alegaciones que estime necesarias que serán analizadas y valoradas detenidamente en cada uno de los Departamentos de Fiscalización afectados, pudiendo dar lugar a supresiones o modificaciones en el texto originario cuando así se estime conveniente.

La Sección de Fiscalización deliberará sobre el proyecto de informe resultante.

Por último, como hito en que pone fin al procedimiento se encuentra el examen y, en su caso aprobación del proyecto por el Pleno del Tribunal de Cuentas. Una vez aprobado por el Pleno el documento relativo a la “**Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio y resultados de su examen y comprobación**”, se remitirá a las Cortes Generales, acompañada únicamente de las alegaciones formuladas y de un ejemplar de la Cuenta General del Estado remitida por la IGAE al Tribunal de Cuentas.

Estructura del documento

El documento denominado **Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio y resultados de su examen y comprobación** presentará la siguiente estructura:

I. Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio

En este primer apartado se incorporará la **opinión** que se deduzca del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado y de las Cuentas Generales que la conforman, en cuanto a:

- la representación adecuada y suficiente de la situación económica, financiera y patrimonial del Sector público estatal
- los resultados económico-patrimoniales del ejercicio

- la ejecución y liquidación de los presupuestos
- el cumplimiento de la normativa aplicable.

La emisión de esta opinión estará acompañada de una descripción sintética de las más significativas limitaciones y salvedades detectadas en su examen, que serán objeto de posterior desarrollo en los apartados siguientes.

La Declaración concluirá con la correspondiente propuesta de subsanación de las deficiencias puestas de manifiesto en el examen y comprobación de la Cuenta General, recomendando la adopción de las medidas que el Tribunal estime pertinentes.

II. Resultados del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado del ejercicio

En este apartado se exponen los resultados obtenidos, en los que se fundamenta la declaración del Pleno del Tribunal de Cuentas sobre la representatividad de la CGE, se exponen de forma diferenciada para cada una de las Cuentas Generales que la conforman. Se estructura en los apartados que figuran en el esquema siguiente:

1 Aspectos generales

2. Análisis de los Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio

2.1. Examen de los Presupuestos Generales del Estado.

2.2. Estado de liquidación del presupuesto de las Administraciones públicas estatales

2.3. Análisis de la ejecución y liquidación de los presupuestos de las empresas estatales

2.4. Análisis de la ejecución y liquidación de los presupuestos de las Fundaciones estatales

2.5. Análisis de la estabilidad presupuestaria

3. Análisis de la situación económico-financiera

3.1. Aspectos generales

3.2. Cuenta General de las Administraciones públicas estatales

3.3. Cuenta General de las Empresas estatales

3.4. Cuenta General de las Fundaciones estatales

4. Análisis de la información contenida en la Memoria

5. Cuenta de gestión de Tributos cedidos a las Comunidades Autónomas

6. Cuentas no incluidas en la Cuenta General del Estado

7. Seguimiento de las conclusiones obtenidas del examen de la Cuenta General del Estado de ejercicios anteriores

8. Anexos

Dando un somero repaso al contenido de los anteriores epígrafes, podemos señalar que:

1- Dentro del apartado de Aspectos Generales, además de la homogeneidad y la consistencia interna, el Tribunal evalúa con especial atención si la totalidad de las entidades que forman parte de la CGE se integran en la misma y si, unas y otra, han rendido las cuentas en los plazos legalmente previstos. El Tribunal considera que las Cortes Generales deben contar con su pronunciamiento en un plazo no alejado en el tiempo del ejercicio económico al que se refiere la CGE.

2- El examen de los Presupuestos Generales del Estado se extiende a todo su ámbito de aplicación, que coincide en la práctica totalidad de las referencias con la CGE, si bien tiene mayor incidencia la Cuenta General del sector público administrativo. El Tribunal, sin abandonar otros aspectos relevantes, pone un particular énfasis en el análisis de la legalidad de las modificaciones de crédito y en la correcta imputación de derechos y obligaciones al ejercicio correspondiente, con objeto de verificar el cumplimiento por el poder ejecutivo del mandato recibido del legislativo en la Ley de Presupuestos aprobada en su día.

3/5- En estos apartados se analiza la información sobre la situación económico-financiera aportada por el Balance; la información sobre la actividad suministrada por la Cuenta de Resultados y la ampliación de la información incluida en la Memoria, prestando singular consideración al análisis del endeudamiento, examinando, en particular, los préstamos concedidos por el sector público administrativo a las empresas estatales y entes públicos, evaluando su verdadera naturaleza económica.

6/7- En estos apartados se exponen, en cuanto sean significativos, los motivos por los que estas cuentas, en su caso, no se han integrado en la CGE y se incorporará el resultado del seguimiento y comprobación de las mismas. Asimismo, se incorporarán los resultados del seguimiento efectuado sobre el grado de corrección de las deficiencias puestas de manifiesto en las Declaraciones sobre la CGE de ejercicios anteriores así como sobre el cumplimiento de las resoluciones que al respecto pudieran haber adoptado las Cortes Generales, siempre que haya transcurrido el tiempo necesario para la adopción de las medidas pertinentes.

8- Por último, el Tribunal considera –en relación con la estructura de la CGE– que la información que se suministra es insuficiente y escasa en relación con la prevista en el Plan General de Contabilidad Pública por lo que, con objeto de mostrar una visión más completa, se presenta un conjunto de anexos con el detalle por subsectores, resúmenes y agregaciones, de los datos contenidos en los estados financieros presentados, que el Tribunal estima pertinentes.

Tramitación Parlamentaria

Recibida en las Cortes Generales la Declaración Definitiva sobre la CGE del Tcu, la Mesa del Congreso, la del Senado o ambas, en sesión conjunta, lo remitirán a la Comisión Mixta de ambas Cámaras para las relaciones con el Tcu para que emita dictamen. La Comisión podrá designar, si lo considera conveniente, una Ponencia que estudie el informe. (Normas, de 1 de marzo de 1984, de las Mesas del Congreso y del Senado sobre tramitación de la CGE).

La Comisión Mixta en la actualidad está formada por 42 miembros, de los que 26 son Diputados y 16 Senadores, designados por los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica en las respectivas Cámaras.

El debate de la Comisión se iniciará con la presentación del informe sobre la Cuenta General del Estado por el Presidente del Tcu si así lo decidiese la Comisión, tras lo cual podrá hacer uso de la palabra un representante de cada Grupo Parlamentario. Todos los intervinientes tienen el derecho de réplica.

Concluido el debate se abre un plazo de tres días para presentar propuestas de resolución ante la Mesa de la Comisión. La Mesa de la Comisión admitirá las propuestas que sean presentadas por los distintos Grupos Parlamentarios que sean congruentes con el informe objeto de debate. Las propuestas serán debatidas y votadas en la Comisión.

El dictamen de la Comisión Mixta, con las propuestas de resolución aprobadas, se someterá al Pleno del Congreso y al Pleno del Senado, siendo objeto de debate de totalidad. Una vez efectuada la votación del dictamen, si no hubiera acuerdo entre el Congreso y el Senado, se intentará obtener por medio de la Comisión Mixta, que presentará un nuevo dictamen, que volverá a ser votado por ambas Cámaras. De persistir el desacuerdo decidirá el Congreso de los Diputados por mayoría absoluta.

Si el resultado del acuerdo de las Cortes Generales fuera la no aprobación del informe del Tcu sobre la C.G.E. , se informará a este Tribunal a fin de que presente uno nuevo.

El proceso del control parlamentario finaliza con la publicación del resultado del acuerdo de las Cortes Generales en el “Boletín Oficial de la Cortes Generales” y el “Boletín Oficial del Estado”.

Los acuerdos consisten, al menos ha sido así en los últimos adoptados, en la aprobación de la Declaración sobre la Cuenta General del Estado y la aprobación de la Resolución de la Comisión Mixta en la que se acuerda instar al Gobierno a la realización de una serie de medidas destinadas a mejorar aquellos aspectos que se consideran relevantes en la gestión económica del sector público estatal. Asimismo, y como consecuencia de la opinión manifestada en las Declaraciones de los últimos ejercicios examinados, en las resoluciones aprobadas por las Cortes Generales sobre esos ejercicios, se insta al Tribunal de Cuentas para que realice una propuesta que clarifique, cuales deben ser a su juicio, los procedimientos de formación, el alcance y contenido de la CGE. y las posibilidades de su consolidación. A consecuencia

de las cuales, el pasado 28 de abril, el Pleno del Tribunal de Cuentas, aprobó una Moción sobre los mencionados procedimientos y las posibilidades de consolidación, considerando su viabilidad práctica.

En dicha Moción, el Tribunal considera que la CGE debería estar formada por una única cuenta consolidada, comprensiva de las cuentas anuales de las Entidades de los tres subsectores, cuyos datos globales deberían complementarse con la información adicional sobre ellos suficiente. Asimismo, considera la necesidad de fomentar medidas legislativas tendentes a la reducción, con carácter general, de los plazos establecidos para todos los trámites referentes a la CGE.

Así pues, el cierre del ciclo presupuestario, que se inició con la presentación por el Ejecutivo al Parlamento del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, se produce con la aprobación por las Cortes Generales, en el ejercicio de su función de control político del gasto público, de la Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio de que se trate.

Lo hasta aquí expuesto se refiere al sector público estatal, lo que no abarca la totalidad del sector público español al que habría que añadir, para ello, el sector público territorial, es decir la administración local y la administración autonómica. En el caso de las administraciones autonómicas, la mayor parte de la Autonomías tiene constituido su propio Tribunal de Cuentas u órgano de control externo equivalente y reproducen, básicamente, el expuesto como esquema de control de sus propias Cuentas Generales. En el caso de las Autonomías que no tiene constituido órgano de control propio, corresponde este al Tribunal de Cuentas.

Llegados a este punto, no podemos dejar de hacer mención a la integración de España en la Unión Europea. La pertenencia a la Unión supone que una parte sustantiva de la soberanía del Estado ha sido transferida a un conjunto de Instituciones supranacionales que van a ser las competentes en determinar la aplicación de una serie, cada vez mas importante, de políticas públicas, para la realización de las cuales será necesario contar con un presupuesto de ingresos y gastos.

Breve referencia a la Unión Europea

Un breve vistazo a los recursos y a las categorías de gasto que integran los Presupuestos comunitarios da idea de la importancia de las políticas comunitarias y de su influencia en la vida de los Estados Miembros.

Por el lado de los ingresos, son recursos propios comunitarios:

- a) Recursos propios tradicionales, compuestos por los derechos de aduanas, las exacciones reguladoras agrícolas y las cotizaciones por la producción y el almacenamiento de azúcar e isoglucosa.

- b) Recurso IVA, derivado de la aplicación de un tipo a una base del Impuesto sobre el Valor Añadido calculada de manera uniforme para todos los Estados Miembros.
- c) Recurso PNB, resultante de la aplicación de un tipo a la suma de los PNB de los Estados Miembros.

Por el lado de los gastos, se diferencian siete categorías de estos, de las cuales, las más significativas por el volumen de recursos consumidos son:

- a) Política Agraria Común, cuyo objetivo es atender las necesidades de financiación derivadas del mantenimiento de los mercados agrícolas. Representa el capítulo de gasto cuantitativamente más importante del Presupuesto comunitario, entre el 40% y el 45% del total.
- b) Acciones estructurales, instrumentada a través de los Fondos Estructurales y el Fondo de Cohesión, cuyas finalidades son el fomento de la inversión en materias de transporte, medio ambiente, regadíos, formación profesional, etc., con el objetivo último de incentivar el desarrollo económico de las regiones y los Estados Miembros y reducir las diferencias existentes entre ellos. Supone del 35% al 40% del presupuesto.

Las restantes categorías de gasto:

- Políticas internas, que incluye un grupo heterogéneo de actividades en materias como investigación y desarrollo tecnológico, redes transeuropeas, juventud, educación, cultura, etc
- Acciones exteriores, que recoge la ayuda comunitaria al desarrollo
- Compensaciones de adhesión, destinadas a facilitar el proceso de integración de nuevos Estados Miembros
- Gastos administrativos, correspondientes al funcionamiento de las Instituciones
- Reservas, destinadas fundamentalmente a garantizar préstamos

La Comisión Europea es la institución encargada de ejecutar el presupuesto de la Unión, conforme al Reglamento financiero, bajo su propia responsabilidad y dentro del límite de los créditos concedidos. El Reglamento financiero fija los procedimientos de ejecución y, especialmente, las responsabilidades de los ordenadores de pagos, de los contables, de los administradores de anticipos y de los interventores de las instituciones.

En determinados ámbitos específicos (principalmente en el de la Política Agraria Común y los Fondos Estructurales) la gestión de los fondos comunitarios se comparte con los estados miembro. Las actuaciones financiadas por los Fondos Estructurales han de cumplir tres principios básicos, de acuerdo con la normativa comunitaria:

- El principio de complementariedad, por el cual las actuaciones que financia la Comunidad deben ser aprobadas en estrecha relación con

los Estados Miembros, de forma que ambas administraciones (la comunitaria y la nacional) se vean implicadas en el buen fin de los proyectos aprobados.

- La cofinanciación, lo que significa que los Fondos Estructurales financian parte de las actuaciones, debiendo financiar los presupuestos de los Estados miembros otra parte.
- La subsidiariedad. Principio básico en toda la gestión económico-financiera de la Unión Europea, implica que la gestión directa de los proyectos beneficiados por las Acciones Estructurales Comunitarias corresponde a las administraciones de los Estados Miembros y con arreglo a su propia normativa, dentro, claro está, del marco normativo del derecho comunitario.

Corresponde al Tribunal de Cuentas Europeo controlar las finanzas de la Unión e indicar los aspectos en los que es necesario adoptar medidas para mejorar la gestión. En sintonía con esa gestión compartida a la que nos hemos referido, el artículo 248.3 del Tratado de la Comunidad Europea dispone que el control sobre la gestión de los fondos comunitarios por el Tribunal de Cuentas Europeo se efectuará *“en colaboración con las instituciones nacionales de control”*. Dicha cooperación tendrá lugar *“con espíritu de confianza y manteniendo su independencia”*.

El Tratado CE prevé que el Tribunal de Cuentas Europeo (TCE) asista al Parlamento Europeo y al Consejo de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones de control de la ejecución del presupuesto y, de forma más general, establece que pueda presentar, en cualquier momento, sus observaciones sobre cuestiones particulares así como que pueda emitir dictámenes a petición de cualquiera de las instituciones europeas. No obstante, la actividad de asistencia al Parlamento y al Consejo se ejerce principalmente en el ámbito del procedimiento de aprobación de la gestión del presupuesto, como veremos a continuación.

Al cierre de cada ejercicio se establece por la Comisión la cuenta de gestión consolidada, lo que determina el saldo del ejercicio, que se inscribe en el presupuesto del ejercicio siguiente a través de presupuesto rectificativo.

Las cuentas de un ejercicio se presentan, a más tardar, el 1 de mayo del ejercicio siguiente al Parlamento, al Consejo y al Tribunal de Cuentas; estas cuentas se presentan como una cuenta de gestión y un balance financiero, acompañado de un análisis de la gestión financiera.

El Tribunal examina las cuentas de la totalidad de los ingresos y gastos del presupuesto general. Presenta al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas (DAS) y la legalidad y la regularidad de las operaciones subyacentes. Examina también la legalidad y regularidad de los ingresos y gastos y comprueba la buena gestión financiera.

Mediante esta declaración, el Tribunal proporciona un certificado sobre los estados financieros anuales de la Unión y una opinión cualitativa sobre las operaciones y los sistemas de gestión.

La fiscalización puede llevarse a cabo antes del cierre de las cuentas del ejercicio en cuestión y se realiza basándose en documentos y, si es necesario, se efectúan visitas de inspección a las instituciones comunitarias y a los estados miembros, incluidas las dependencias de cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del presupuesto. El Tribunal elabora un informe anual sobre cada ejercicio y puede, por otra parte, presentar en cualquier momento sus observaciones sobre temas específicos y emitir dictámenes a petición de cualquiera de las instituciones de las Comunidades.

Normalmente, el Tribunal ejerce su derecho de presentar observaciones sobre cuestiones específicas a través de informes especiales que recogen los resultados de control obtenidos, por lo general referidos a varios ejercicios, en ámbitos de gestión concretos.

Las observaciones del Tribunal de Cuentas Europeo publicadas en los informes anuales y especiales van acompañadas de las respuestas de la Comisión y de las instituciones en cuestión. Desde las primeras conclusiones redactadas por los auditores, tras sus verificaciones, se da oportunidad a las autoridades fiscalizadas de justificar su gestión y de facilitar los argumentos que consideren que deben presentar y que el Tribunal toma debidamente en cuenta antes de aprobar definitivamente sus observaciones.

La Declaración de Fiabilidad, el Informe Anual y los informes especiales constituyen elementos importantes en el procedimiento de aprobación de la gestión.

Antes del 30 de abril del segundo año siguiente al ejercicio en cuestión, el Parlamento, a recomendación del Consejo, aprueba la gestión de la Comisión de la ejecución del presupuesto. Para ello, el Consejo y el Parlamento examinan las cuentas presentadas por la Comisión, así como la DAS y el Informe anual del Tribunal de Cuentas. Las Instituciones deben tomar las medidas necesarias para dar seguimiento a las observaciones que figuren en las decisiones de aprobación de la gestión y elaborar un informe sobre las medidas adoptadas.