

Actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas: comentario sobre el Informe Anual del Sector Público Estatual de 1996

José Pascual García

Subdirector Jefe de la Asesoría Jurídica.
Departamento Segundo de la Sección de
Fiscalización del Tribunal de Cuentas

1. ACTIVIDAD FISCALIZADORA EN EL PERÍODO ENERO/SEPTIEMBRE DE 1999

Desde que se escribió el comentario sobre la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, publicado en el número 1 de la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO hasta el momento en que se escribe el actual, es decir, en el período que va de enero a septiembre del corriente año, el más relevante, de los informes aprobados por el Tribunal de Cuentas ha sido, sin duda, el Informe Anual del Sector Público Estatual del año 1996, y ello tanto por el rango de la norma que impone su elaboración como por su contenido¹.

¹ La actividad fiscalizadora en el período considerado ha cristalizado en la aprobación por el Pleno de los 20 informes de resultados de fiscalización, remitidos a sus destinatarios últimos: Cortes Generales, Asambleas Autonómicas y Pleno de las Corporaciones Locales, que a continuación se detallan:

- F.C.I. de la Comunidad Autónoma de Cantabria de 1996.
- Comunidad Autónoma de Castilla y León de 1996.
- Comunidad Autónoma de Extremadura de 1996.
- Universidad Nacional de Educación a Distancia.
- Informe Complementario al de la Fiscalización del ONLAE, ejercicios 1992 y 1993.
- Áreas de Tesorería e Ingresos de la Confederación Hidrográfica del Norte, ejercicios 1995, 1996 y 1997.
- Instituto de la Mujer, ejercicio 1996.

Las líneas que siguen pretenden ofrecer una síntesis y una valoración de dicho informe, que constituye la primera parte del Informe Anual de 1996, no sin antes formular unas consideraciones sobre la configuración legal de éste, necesarias para incardinar en su contexto los trabajos relativos al ejercicio.

2. CONFIGURACIÓN DEL INFORME ANUAL

El punto de partida en la configuración del Informe Anual (IA) son, sin duda, los preceptos que dedican al mismo tanto la Constitución Española como la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (LOTCu), y la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas (LFTCu), pero no podría comprenderse en toda su dimensión este importante documento si se prescindiera del entendimiento que ha hecho de dichos preceptos el propio Tribunal desde que en el año 1987 se aprueba el primero, el relativo al ejercicio 1983, hasta el del ejercicio 1996, aprobado el 27 de mayo de 1999, que vamos a comentar.

La emisión del Informe viene exigido por el art. 136 CE, que, tras una referencia a la censura de las cuentas, establece que *«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 hubiera incurrido»*. Por su parte, el art. 13 de la LOTCu precisa que comprenderá el análisis de la Cuenta General del Estado y de las demás del sector público y se extenderá a la fiscalización de la gestión económica del Estado y del sector público. El Informe Anual así concebido sufre una importante modulación con la previsión del art. 28 de la LFTCu, que estableció

-
- Contabilidad de los partidos políticos, ejercicio 1995.
 - Área de ventas y deudores de la sociedad estatal «INDRA, D.T.D., S.A.».
 - CLEA, ejercicios 1994 y 1995.
 - Comunidad Autónoma de Murcia, ejercicio 1996.
 - F.C.I. de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias, ejercicio 1996.
 - Ayuntamiento de Paracuellos del Jarama, ejercicios 1994 y 1995.
 - Consejo Superior de Deportes, ejercicio 1996.
 - Tesorería General de la Seguridad Social, ejercicio 1996.
 - Principales actuaciones del Ente Público de la Red Técnica Española de Televisión (RETEVISIÓN) en 1996 relativas al proceso de privatizaciones de RETEVISIÓN, S.A.
 - F.C.I. de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ejercicio de 1996.
 - IA de la Ciudad Autónoma de Ceuta, ejercicio de 1996.
 - IA de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicio de 1996.
 - Conceptos que integran el remanente de Tesorería de la Diputación Provincial de Guadalajara a 31 de diciembre, ejercicios 1995 y 1996.

que «los informes o memorias, mociones o notas aprobados por el Pleno del Tribunal como resultado de su función fiscalizadora, así como las alegaciones y justificaciones..., se expondrán integrados en el Informe Anual». Sólo en casos de extraordinaria y urgente necesidad, o a petición de las Cámaras, o cuando una norma específica así lo disponga, pueden elevarse informes o memorias fuera del cauce del Informe Anual.

Consecuentemente con lo expuesto pueden distinguirse en el IA un contenido propio y específico (análisis de conjunto del sector público estatal, autonómico o local) y un contenido eventual o contingente (resultados de la fiscalización de entes o aspectos concretos de la gestión financiera). A su vez, el contenido eventual puede presentar dos grados diferentes de integración, según que la tramitación y aprobación de los correspondientes resultados sea conjunta con la totalidad del Informe Anual o que se unan a aquél, tras su aprobación separada. A juicio de Carretero Pérez, la LFTCu no ha querido encostrar la estructura de la incorporación de los informes al Informe-Memoria anual, permitiendo una libertad descriptiva muy importante a la hora de recoger los resultados de las fiscalizaciones especiales². Así pues, nada impedirá que los resultados de las actuaciones fiscalizadoras específicas se aprueben por separado, como expresamente contempla el art. 44 LFTCu, o conjuntamente con el IA, como la economía procesal puede aconsejar, siendo esto último lo habitual en el caso de los llamados «análisis específicos», variables de unos ejercicios a otros, y que, en el supuesto de que concurrieran las circunstancias del art. 28.4 LFTCu, podrían perfectamente ser objeto de tramitación independiente, a lo cual tiende la práctica del Tribunal. Los informes que se aprueban y envían a sus destinatarios separadamente se denominan extraordinarios, por razón de la forma de tramitación; por el contrario, si se tramitan conjuntamente con el IA, aun cuando su contenido material sea el mismo que si se tramitan por separado, en la medida en que versan sobre determinados ámbitos o actuaciones del sector público y no sobre la globalidad de éste, formalmente constituyen una parte de aquél.

A partir de este marco legal, una ojeada a los aspectos meramente formales de los Informes de los últimos ejercicios permite constatar que, atendiendo a su ámbito subjetivo, se estructura en tres partes, amén de la introducción, relativas, respectivamente, al sector público estatal, a las Comunidades Autónomas y su sector público y a las Corporaciones Locales y su sector público. La aprobación de estas

² Véase A. CARRETERO PÉREZ: «El Informe Anual del Tribunal de Cuentas (III)», en *Revista de Derecho Financiero y Hacienda Pública*, núm. 208, págs. 815-816.

tres partes no tiene lugar en unidad de acto. Los de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales sufren inevitables retrasos por su mayor complejidad y dispersión, por lo que se aprueban con posterioridad, aun cuando conjuntamente con el del sector público estatal conforman el Informe Anual del ejercicio. Al día de la fecha, y con relación al año 1996, sólo ha sido aprobado el primero de los citados y al mismo van a ir referidos estos comentarios.

3. CONTENIDO Y ESTRUCTURA DEL INFORME DE 1996

No resulta fácil condensar en estos breves comentarios un documento como el que nos ocupa si se tiene en cuenta su volumen, que se extiende a lo largo de aproximadamente 1.200 páginas, sin contar las alegaciones del Gobierno y, lo que es más trascendente, su contenido, amplio y heterogéneo, como puede verse en la síntesis que hacemos del mismo, en la que se pasará revista a los distintos apartados, siguiendo sus propios epígrafes y apoyándonos, en ocasiones, en el resumen que se ofrece dentro del apartado de conclusiones.

Se inicia el Informe con unas páginas, de carácter introductorio, que cumplen la finalidad de informar sobre la naturaleza del IA y su encuadre en el conjunto de la actividad fiscalizadora del Tribunal. Se contiene también una descripción del marco jurídico, desde el punto de vista presupuestario y contable, de la actividad económico-financiera del sector público durante el ejercicio económico de 1996, que se completa con una referencia a las resoluciones del Tribunal Constitucional que afectan a la normativa económico-presupuestaria. Lo cambiante del ordenamiento presupuestario y la vertiente de la actividad fiscalizadora, como control de legalidad, justifican sobradamente estas páginas introductorias.

Tras la introducción se entra en la primera parte del IA, la dedicada al sector público estatal, que se encuentra dividida en los siete apartados que pasamos a comentar. Advirtamos previamente que el Tribunal, como en ejercicios anteriores, ha hecho un uso amplio de la autorización que le otorga el citado art. 28.4 LFTCu y ha enviado a las Cámaras los informes de resultados de fiscalización derivados de los procedimientos fiscalizadores singulares, aprobados separadamente del Informe Anual, habiendo quedado integrados dentro del IA del ejercicio 1996, junto a lo que es propio y específico del mismo, sólo los resultados de aquellas fiscalizaciones de «determinados aspectos de la gestión económico-financiera» que se han aprobado conjuntamente con el propio IA, aun cuando versen sobre aspectos concretos.

1. Conclusiones

Bajo esta rubrica se contiene un resumen de los sucesivos epígrafes en el que «se sintetizan los resultados alcanzados y se ofrece la valoración de las distintas manifestaciones analizadas de la actividad económico-financiera del sector público estatal, haciendo especial hincapié en las deficiencias e irregularidades detectadas».

La fórmula permite facilitar una visión de conjunto del IA a cuantos se acerquen a la lectura del mismo sin necesidad de recorrer su enorme extensión, facilitando, al propio tiempo, el acceso a aquellas cuestiones que puedan resultarles de interés, desarrolladas en los sucesivos epígrafes, que quedan perfectamente identificados.

2. Rendición de cuentas y remisión de contratos

La rendición al Tribunal de sus cuentas por las entidades del sector público, así como la remisión de relaciones certificadas o copias de los expedientes de contratación en los términos previstos en el art. 58 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) y en la propia legislación del Tribunal (arts. 39 y 40 LFTCu), constituyen requisito necesario para la actividad fiscalizadora. Sobre el cumplimiento, no siempre satisfactorio, de estos deberes, el Tribunal viene haciendo un seguimiento que queda reflejado en los informes anuales y que dio lugar a la elevación a las Cortes Generales en el año 1996 de una «Moción sobre los diversos aspectos relativos a la rendición de cuentas en el sector público estatal y al contenido de la CGE», cuyas recomendaciones quedaron recogidas en gran medida en la modificación del título VI de la LGP, llevada a cabo por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, si bien sus efectos aún no se han hecho sentir en el ejercicio que consideramos por razón de fechas.

En el IA queda constancia tanto de las cuentas rendidas, dentro y fuera de plazo, como de las no rendidas.

En relación con las cuentas del ejercicio 1996, la Cuenta General del Estado (CGE) aparece rendida en plazo (lo que visto con perspectiva histórica constituye un notable cambio en la práctica administrativa, iniciado con el CGE del ejercicio 1992); por el contrario, las cuentas parciales y las de los Organismos autónomos se han rendido con un retraso de tres meses y medio, aproximadamente. Además, las cuentas de tres Organismos no aparecen integradas en los estados anuales integrados a que se refiere el art. 135 del TRLGP, en su redacción vigente en el ejercicio.

Por lo que se refiere a las sociedades estatales y entidades financieras, se dan todas las situaciones: unas, las menos, rinden sus cuen-

tas en plazo (83), otras las rinden fuera de plazo (333) y otras quedaron pendientes de rendición (58).

En el ámbito de los entes públicos y de la Seguridad Social todas sus cuentas aparecen rendidas y, aunque son frecuentes las demoras, no son especialmente significativas en tiempo.

Bastante desigual resulta el cumplimiento de la obligación de remitir los contratos, si bien, a partir de la información contenida en las relaciones certificadas que manda elaborar la LFTCu, se han podido detectar numerosas omisiones y requerir la remisión de los expedientes no recibidos, lo que ha dado como resultado que en un porcentaje muy elevado han podido ser examinados y los resultados de su fiscalización incluidos en el IA, según se verá más adelante.

3. Análisis del déficit y del endeudamiento de la Administración General del Estado, de sus Organismos autónomos, de la Seguridad Social y de los Entes públicos sometidos a régimen presupuestario limitativo

Este análisis, como claramente se deduce de su denominación, tiene como objetivo el conocimiento y valoración del déficit, o más exactamente del resultado presupuestario deducido de las liquidaciones presupuestarias, y del grado de endeudamiento de las entidades mencionadas, así como el resultado económico-patrimonial, deducidas estas dos últimas magnitudes de la contabilidad patrimonial.

Como datos globales más significativos, en cuyo pormenor no nos es posible entrar por razones de espacio, llaman la atención los que seguidamente se exponen.

Según las cuentas rendidas, el resultado presupuestario agregado de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos fue negativo (déficit) por importe de 3.337.464 millones de pesetas. No obstante, tras los pertinentes ajustes del Tribunal (efectuados con motivo del examen y comprobación de la CGE y traslados al IA), el resultado presupuestario del ejercicio se sitúa en 2.760.439 millones.

En el ámbito patrimonial, los resultados económicos, según cuentas, representan unas pérdidas en el ejercicio de 2.405.544 millones, las cuales, tras los ajustes, se situarían en 2.644.841 millones.

Se detallan el importe y composición del endeudamiento del Estado y sus Organismos autónomos y la evolución en el ejercicio de sus principales partidas, destacando como datos más significativos el importe conjunto del endeudamiento, que ascendía, a 31 de octubre de

1996, a 47.509.572 millones de pesetas, de los que 47.060.747 millones corresponden al Estado, y el importe de la deuda pública del Estado, que representa un 94% del endeudamiento total y que se ha incrementado en el ejercicio en 5.128.060 millones de pesetas, lo que supone un 13% en términos relativos, idéntico al del ejercicio anterior.

A los datos relativos al Estado y Organismos autónomos se han añadido los de las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social y de los Entes públicos sometidos a régimen presupuestario limitativo y que, sin embargo, no forman parte de la CGE. Estos resultados, aunque no son objeto de consolidación o integración, permiten una aproximación, en sede de ejecución, al ámbito de los Presupuestos Generales del Estado, que, como es sabido, es más amplio que el de la CGE.

El resultado, según cuentas, de la liquidación presupuestaria del sistema de la Seguridad Social (Entidades Gestoras, Tesorería General y Mutuas de Accidentes de Trabajo y Seguridad Social) presentó un déficit agregado de 517.841 millones; no obstante, la incorporación de los ajustes realizados por el Tribunal (78.195 millones) disminuiría el déficit, que pasaría a ser de 439.646 millones.

El endeudamiento total del sistema de la Seguridad Social, según las cuentas rendidas, alcanzó un importe de 3.879.152 millones de pesetas, del que un 96,99% correspondía a las Entidades Gestoras y Tesorería General de la Seguridad Social y un 3,01% a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Respecto al ejercicio anterior, aumentó en 975.832 millones, lo que supuso un incremento del 33,61%.

Como en el ejercicio anterior, la partida más importante de este endeudamiento correspondió a los préstamos recibidos a medio y largo plazo por la Seguridad Social de la Administración General del Estado por un importe de 1.794.810 millones de pesetas. De este importe, 1.233.688 millones se concedieron para dar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar su equilibrio financiero, y 561.122 millones para la cancelación de obligaciones del INSALUD anteriores a 31 de diciembre de 1991. También destaca en el endeudamiento a medio y largo plazo el de la Tesorería General con el Banco de España, que permanece invariable desde 1992 y que ascendió a 256.100 millones de pesetas.

En cuanto a la distribución entre endeudamiento financiero y endeudamiento de funcionamiento, el primero ascendió a 2.293.313 mi-

llones de pesetas (60,95%), y el segundo ascendió a 1.469.035 millones (39,05%).

El contenido de este apartado del IA se completa con un estudio de las relaciones de las sociedades estatales con las entidades sujetas a presupuesto limitativo, que no se encamina a evaluar su propio déficit, sino su incidencia en el de aquéllas por razón de subvenciones, préstamos concedidos, deudas asumidas por el Estado, ampliaciones de capital suscritas por la Administración y, en general, operaciones susceptibles de generar obligaciones financieras.

4. Análisis de la liquidación de los presupuestos del Estado, de sus Organismos autónomos y otros Entes públicos

El control de legalidad de la ejecución del presupuesto ha constituido tradicionalmente el eje central de la actividad fiscalizadora externa. Hoy este control se ha visto ampliado a aspectos nuevos, como se puede ver en esta apretada síntesis del IA. No obstante, continúa constituyendo una función esencial, bien que extendida a otras perspectivas, como la economía y eficiencia. El art. 13 de la LOTCu preceptúa específicamente que el IA se extenderá a la fiscalización del cumplimiento de las previsiones y ejecución del Presupuesto. Constituyen aspectos o vertientes de esta fiscalización las operaciones de modificación de los créditos iniciales, cuestión en la que el Tribunal ha elaborado a lo largo del tiempo una importante doctrina, que cristalizó en diciembre de 1993 en una Moción a las Cortes Generales de amplia repercusión, así como el análisis del grado de ejecución de las previsiones presupuestarias exponiendo las causas de las desviaciones y las variaciones interanuales. La situación en el ejercicio considerado ha sido muy singular, pues, de una parte, para el año 1996 no se aprobó presupuesto, sino que, por vez primera desde que se promulgó la CE, estuvo vigente durante todo el año el prorrogado del año anterior; y de otra, por Real Decreto-ley 12/996 se concedieron créditos extraordinarios por importe de 721.170 millones de pesetas a fin de atender obligaciones de ejercicios anteriores y regularizar anticipos de fondos.

Resumiendo los resultados de la fiscalización, puede constatarse que los créditos iniciales (prorrogados) del Estado y Organismos autónomos (3.866.300 millones) se incrementaron vía modificaciones en un 21% y, si se excluyen las operaciones financieras, en un 13%; el grado de ejecución del presupuesto de gastos (obligaciones reconocidas) se elevó al 95%; los gastos se incrementaron en un 8% respecto

del ejercicio anterior, y el déficit ajustado ha sufrido una desviación relativa favorable del 27,2%.

Se concluye con una referencia al reflejo presupuestario de las relaciones financieras entre España y la UE, con cada vez mayor incidencia en la actividad financiera interna.

5. *Análisis de determinados aspectos de la gestión económico-financiera*

Dentro de este apartado se contienen los «análisis específicos», integrantes del que hemos calificado como «contenido eventual» del IA, cuya tendencia es al desplazamiento fuera del ámbito del IA, dado que, frente a la visión global del sector público que éste está llamado a ofrecer, los mencionados análisis se centran en aspectos muy puntuales, a veces irrelevantes en una apreciación de conjunto de la actividad financiera del sector público.

En el ejercicio 1996, las fiscalizaciones incluidas en este epígrafe han sido las cuatro siguientes:

– *Fiscalización del régimen de «pagos a justificar» y de los procedimientos de las Cajas Pagadoras en determinados Centros Gestores de la Administración General del Estado.*

– *Seguimiento de la evolución de la contratación militar en el extranjero y de los fondos situados en el exterior para esta finalidad y, en su caso, de otras operaciones fiscalizadas en ejercicios precedentes a partir de la situación puesta de manifiesto en informes anteriores.*

– *Fiscalización de los gastos derivados de la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en operaciones de mantenimiento de paz y de organizaciones internacionales.*

– *Fiscalización de los gastos de personal del Estado, Organismos autónomos y Entes públicos.*

El más ambicioso de estos análisis ha sido el último de los mencionados, en el que, pese a la amplitud y complejidad de la materia, se ha llegado a conclusiones significativas sobre la cuantificación de las retribuciones de personal de este ámbito del sector público (13,1% del gasto total del subsector fiscalizado), su correspondencia con la estructura organizativa (la relación entre efectivos y Directores Generales oscila de 158 en unos Ministerios a 1.038 en otros) y otras cuestiones, no menos interesantes, como los criterios de selección y de provisión de los puestos de trabajo y los gastos que la Administración dedica a formación de su personal.

6. *Análisis de la gestión económico-financiera de las Sociedades estatales y entes de Derecho público*

El análisis del sector público empresarial se desglosa en dos subapartados dedicados, respectivamente, a las Sociedades estatales no financieras y a las financieras, en correspondencia con la distribución de competencias entre el Departamento de Sociedades estatales y el Departamento financiero de la Sección de Fiscalización.

El sector público empresarial ha estado sometido durante el ejercicio a un intenso proceso de transformación, iniciado en años anteriores con objeto de conseguir la viabilidad o extinción de sectores y empresas deficitarias y que, en el actual, se ha visto acentuado por las decisiones del Gobierno, encaminadas a la reducción de dicho sector mediante la privatización de un gran número de empresas.

En el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996 se exponen las bases del denominado Programa de Modernización del Sector Público Empresarial del Estado, que pretende la desinversión en el sector empresarial en el marco de la liberalización del sistema económico. Como medidas concretas, en dicho Acuerdo se dispone la disolución de TENEÓ mediante la cesión de sus activos y pasivos a la Sociedad Estatal de Participaciones Industriales (SEPI) que, junto con la Agencia Industrial del Estado (AIE), serán los agentes gestores de las privatizaciones de las Empresas del extinguido Instituto Nacional de Industria (INI); la creación de la Sociedad Estatal de Participaciones Patrimoniales, que gestionará la privatización de las empresas de la Dirección General de Patrimonio del Estado, y la del Consejo Consultivo de Privatizaciones, que informará al Gobierno sobre las operaciones concretas de privatización.

El examen de las cuentas de las Sociedades estatales no financieras se ha orientado al análisis de la evolución de su patrimonio neto, de las actualizaciones de balances llevadas a cabo al amparo de lo dispuesto en el RDL 7/1996 y al cumplimiento de las normas aplicables a su gestión contractual.

El primero de los análisis citados se ha centrado en aquellas empresas que en los ejercicios anteriores se encontraban en los supuestos de reducción de capital o de disolución contemplados en los arts. 163 y 260.1.4 de la Ley de Sociedades Anónimas. La situación de estas empresas ha provocado frecuentemente la necesidad de ayudas del Estado, de forma directa o indirecta, mediante la asunción de pasivos.

En la valoración de la situación de desequilibrio se han distinguido dos situaciones claramente diferenciadas: la de aquellas empresas,

meramente instrumentales y ubicadas en el grupo de la Dirección General del Patrimonio del Estado, que se han creado para realizar actividades de interés general, sin capacidad de autofinanciación, cuya capitalización depende de los Presupuestos Generales del Estado, y aquellas otras que desarrollan una actividad mercantil, cuyos resultados son imputables a la empresa.

El segundo de los análisis se ha dirigido a comprobar las operaciones de actualización realizadas por una amplia muestra de empresas acogidas a la misma.

En cuanto al análisis de la contratación, a la gran mayoría de las Sociedades estatales consideradas, sólo les eran aplicables los principios de publicidad y concurrencia en la selección del contratista (disp. adc. 6ª de la LCAP), poniéndose de manifiesto que el procedimiento de selección más ampliamente utilizado ha sido el de petición de ofertas sin publicidad general, no justificándose en muchos casos la falta de difusión de la convocatoria.

En el subapartado dedicado a las Sociedades estatales y entidades públicas del sector público financiero se realiza tanto el análisis de las cuentas rendidas como los resultados de las fiscalizaciones realizadas en sus respectivas sedes. El estudio se inicia con el Banco de España, del que se examinan el Balance y Cuenta de resultados, haciéndose un seguimiento de las relaciones financieras mantenidas por el mismo con el resto de las entidades del sector público. El informe señala que el lucro cesante del endeudamiento neto del Estado (anterior a 1994) supuso para el Banco de España 24.916 millones, y el lucro cesante de la media de endeudamiento de la Seguridad Social fue de 24.743 millones pesetas.

La segunda entidad estudiada es el Instituto de Crédito Oficial (ICO), de cuya nueva regulación introducida por el RDL 12/1995, de 28 de diciembre, se da cuenta, para entrar a continuación en el análisis de sus cuentas y de las relaciones del mismo con la Administración General del Estado, así como del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Durante el ejercicio se llevaron a cabo una serie de operaciones financieras que introdujeron modificaciones significativas en sus relaciones con el Estado y en su estructura patrimonial. Con respecto al FAD se señala que, a pesar de la dimensión alcanzada (627.131 millones de saldo de préstamos concedidos al cierre del ejercicio), sus cuentas no son objeto de rendición al Tribunal, que únicamente dispone como referencia las escasas notas que el ICO incluye en su memoria anual.

El subapartado se completa con el examen de las cuentas de las siguientes entidades: Sociedad Estatal de Patrimonio II, Sociedades estatales de seguros, Musini Sociedad Mutua de Seguros y Reaseguros (Musini), Fondos de Garantía de Depósitos, Sociedades de Aval y Garantía.

Finalmente hay que señalar que se hace un análisis de los gastos de personal, tanto de las sociedades financieras como de las no financieras, en coherencia con la fiscalización específica de estos gastos en el Estado y Organismos autónomos, anteriormente reseñada, y que por las grandes diferencias entre el régimen laboral y el funcionario no han podido ser objeto de tratamiento conjunto. Conceptos retributivos, categorías laborales, procedimientos de selección y aportaciones a sistemas complementarios de pensiones son los aspectos considerados sobre una muestra de empresas.

7. Análisis de la contratación

En la legislación del Tribunal de Cuentas se contiene un mandato específico sobre fiscalización de la contratación pública y, en cumplimiento del mismo, se dedica un apartado específico del IA a esta finalidad, en el que se examina una amplia muestra de contratos celebrados por la Administración General del Estado, Organismos autónomos, Entes públicos y Universidades no transferidas a las Comunidades Autónomas. No se incluyen en el mismo los contratos de las Sociedades estatales ni de los Entes públicos y Seguridad Social que se abordan en los apartados dedicados a las mismas.

En las relaciones certificadas de contratos celebrados por los Departamentos ministeriales y Organismos remitidas al Tribunal de Cuentas se incluyeron 2.868 contratos, que suponen un importe total de 836.297 millones, de los cuales se han fiscalizado 1.168 por un importe de 666.662 millones.

Dedica particular atención el informe a la fase de adjudicación de estos contratos, llegando en este punto a la conclusión de que la forma de adjudicación más utilizada en todos los contratos fue el concurso, excepto en el contrato de suministro que fue el procedimiento negociado. La subasta fue la menos utilizada de las formas de adjudicación.

El análisis sobre la forma de adjudicación, sin duda el más relevante, se completa con una detallada relación de las incidencias observadas en relación con la tramitación de los expedientes, que ofrece una visión bastante exhaustiva de tan importante ámbito de la gestión pública.

Otro aspecto importante al que se dedica atención es el del plazo de ejecución en los contratos de obras, constatándose la existencia de numerosos retrasos, pese a que en muchos de ellos la reducción del plazo de ejecución propuesta por los licitadores fue criterio determinante de la adjudicación.

En relación con los contratos de consultoría y asistencia, de servicios y trabajos específicos, tan frecuentemente empleados en la Administración, el Tribunal señala, un año más, que el preceptivo informe sobre carencia o falta de adecuación de medios personales, que debe emitirse por el servicio interesado en la contratación, se convierte frecuentemente en una mera exigencia formal de carácter genérico.

8. *Análisis de la gestión económico-financiera de la Seguridad Social*

Se incorpora dentro del IA, aunque de forma diferenciada de los restantes entes del sector público estatal, la fiscalización de la Seguridad Social, recogiendo los resultados del examen y comprobación del balance de situación y de los resultados económicos del ejercicio, así como de la liquidación presupuestaria, examen que se completa con un análisis de la contratación celebrada.

A partir de los resultados de la fiscalización puede constatarse que los créditos iniciales (prorrogados) de las Entidades Gestoras y Tesorería General, cuyo importe ascendía a 10.700.336 millones, se incrementaron vía modificaciones en 971.751 millones (9,08%); el grado de ejecución del presupuesto de gastos (obligaciones reconocidas) se elevó al 99%, destacando las prestaciones económicas por importe de 7.678.877 millones (66,42%), y la asistencia sanitaria por importe de 3.537.832 millones (30,60%); y los derechos reconocidos netos alcanzaron la cifra de 11.487.337 millones, lo que representó un índice de realización de 107,35%.

De acuerdo con las cuentas rendidas correspondientes al ejercicio 1996, las Entidades Gestoras y Tesorería General presentaron un *resultado económico-patrimonial* negativo por importe de 630.420 millones de pesetas, inferior en 104.785 millones (un 14,25%) al presentado en el ejercicio anterior. El desahorro del ejercicio se generó, principalmente, en los *resultados corrientes*, que representaron el 87,18% del total del ejercicio. La Entidad Gestora que presentó mayores resultados negativos fue, como en ejercicios anteriores, el INSS, que aumentó su resultado negativo en 554.236 millones de pesetas, debido, fundamentalmente, a que las pensiones aumentaron respecto al ejercicio anterior en un importe de 517.006 millones. Asimismo,

el INSALUD aumentó sus resultados negativos en 215.807 millones, debido, básicamente, al aumento en las transferencias a Comunidades Autónomas que tenían transferidas las funciones y servicios en materia sanitaria.

Ahora bien, del análisis y revisión de las cuentas rendidas al Tribunal por las Entidades Gestoras y por la Tesorería General se deduce que existen numerosas partidas que las Entidades Gestoras y Tesorería General debieron haber imputado a las cuentas de resultados del ejercicio y que no figuran registradas.

Por lo que respecta a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, los créditos iniciales (prorrogados) se incrementaron vía modificaciones, sin computar aquellas que son meros ajustes contables y no representan gasto, en 97.653 millones (147,34%), incremento que fue debido a la prórroga de los presupuestos del ejercicio anterior, unida a la ampliación de las competencias de las Mutuas a la gestión de la incapacidad temporal en contingencias comunes. El grado de ejecución presupuestaria (obligaciones reconocidas) se elevó al 98,29% de los créditos definitivos. Los recursos realizados alcanzaron 578.706 millones, que supuso un índice de realización del 141,09%. El resultado presupuestario del ejercicio, según la liquidación agregada elaborada por el Tribunal, asciende a 522 millones. No obstante, tras los ajustes del Tribunal dicho resultado (superávit) pasaría a ser de 35.691 millones.

En cuanto a los resultados económico-patrimoniales del ejercicio ascendieron, según las cuentas rendidas, a 65.958 millones, si bien, tras los ajustes del Tribunal (partidas de ingresos y gastos que no se contabilizaron o se registraron indebidamente), dichos resultados (beneficio) pasarían a ser de 44.295 millones.

9. Análisis de la contratación de la Seguridad Social

El examen de los estados financieros de la Seguridad Social se completa con un análisis de la contratación, diferenciado por entidades y naturaleza de los contratos. De los 1.392 expedientes de contratación recibidos, por un importe de 128.716,9 millones, el Tribunal examinó una muestra de 530, por importe de 99.419,8 millones. Como aspectos más significativos de estos contratos, atendiendo a su naturaleza, el Tribunal señala, entre otros, los siguientes:

En los contratos de obras se incrementó, en relación con el ejercicio anterior, el número de contratos adjudicados mediante subasta, que pasó de 8 contratos en 1995 a 28 en 1996, si bien siguieron sin

utilizar este procedimiento de adjudicación el Instituto Nacional de la Salud, el Instituto Nacional de Servicios Sociales y la Tesorería General de la Seguridad Social. Los contratos adjudicados por concurso pasaron del 54% en 1995 al 59% en 1996, y los adjudicados mediante contratación directa o procedimiento negociado –incluyendo en esta categoría los contratos modificados– se redujeron del 40 al 25%, aunque se incrementó ligeramente su importe.

En los contratos de consultoría, asistencia y servicios, el concurso siguió siendo, en el ejercicio de 1996, el procedimiento de adjudicación más utilizado (54% en 1995 y 64% en 1996), seguido por el procedimiento negociado, en cuyo cómputo se incluyeron a estos efectos los contratos modificados y las prórrogas (del 46% en 1995 pasó al 35% en 1996; sin embargo, el importe contratado por este procedimiento aumentó en un 115,3%). La subasta se empleó en una única ocasión (frente a ninguna en el ejercicio 1995), siendo la Tesorería General de la Seguridad Social la entidad que la utilizó.

En los contratos de suministros, al igual que en el ejercicio anterior, el concurso fue el procedimiento de adjudicación más utilizado, pasando del 86 al 89% en número de contratos, y del 78 al 81% en importe contratado.

De los contratos de gestión de servicios públicos cabe destacar que sólo el Instituto Nacional de la Salud y el Instituto Social de la Marina celebraron y remitieron para su fiscalización contratos de esta naturaleza. El 46% fue adjudicado mediante concurso, y el 54%, a través del procedimiento negociado.

Al igual que en la fiscalización de la contratación de la Administración General del Estado y Organismos autónomos, el análisis sobre la forma de adjudicación, al que por su trascendencia se dedica especial atención, se completa con un detalle de las irregularidades e incidencias observadas en la tramitación de los expedientes incluidos en la muestra.

Por último, es digna de mención la circunstancia de que por primera vez en este ejercicio se incluye un análisis, bien es cierto que breve, de los Centros Mancomunados de las Mutuas y del reflejo contable de su participación en aquéllos.

Memoria de actuaciones jurisdiccionales

Aun cuando el objeto propio del IA es la exposición de los resultados de la función fiscalizadora, la LFTCu (arts.12.a) y 28) prescribe que el mismo contendrá una memoria de actuaciones jurisdiccionales.

les. La finalidad de la Memoria, se nos dice en las Consideraciones que preceden a la misma, no es otra que la de ofrecer una exposición sobre la actividad y principales cuestiones suscitadas en la Sección de Enjuiciamiento a lo largo de cada ejercicio, con indicación de los datos numéricos referentes a los asuntos ingresados, resueltos y pendientes de resolución en la Sala de Justicia, así como en los tres Departamentos jurisdiccionales de Primera Instancia y en la Unidad de Actuaciones Previa a la exigencia jurisdiccional de responsabilidades contables.

Consecuentemente con su finalidad, la Memoria dedica una de sus partes a dar cuenta de los principales aspectos de la doctrina de los órganos jurisdiccionales contables (Sala de Justicia y Departamentos de Enjuiciamiento), y otra a ofrecer los datos estadísticos acerca del estado y funcionamiento de la Sección de Enjuiciamiento durante el ejercicio 1996, datos estos últimos que quedan asimismo recogidos gráficamente en un apartado final.

4. VALORACIÓN

No es fácil hacer una valoración global de un informe como el que comentamos. Su complejidad, su extensión, la multiplicidad de unidades y personas que participan en su elaboración desembocan en un documento heterogéneo cuyos distintos apartados no siempre tienen la misma importancia ni el mismo nivel de calidad. Hecha esta salvedad, parece de justicia reconocer que, en líneas generales, tanto su contenido como su presentación, perfeccionada año tras año, han alcanzado un elevado rigor técnico y los juicios que emite el Tribunal en el mismo gozan hoy de un gran respeto. El reflejo que nos ofrecen las cuentas de la gestión financiera de un sector público que se aproxima al 50% de la economía nacional se presenta al Parlamento y a la opinión pública con el contrapeso de un examen crítico que matiza y, en ocasiones, corrige abiertamente aquella información. Desde esta perspectiva, el IA se nos muestra como un documento de incalculable valor que permitirá al ciudadano contemplar en su verdadero alcance la gestión económica del sector público sin el sesgo inevitable que presentaría una información económica elaborada por el propio gestor y no contrastada. Por ello, la historia del sector público en estos años no podrá escribirse sin consultar los Informes Anuales del Tribunal de Cuentas.

La parte negativa del IA, a la que es obligado referirse si queremos superar las deficiencias de que adolece, no es algo particular del ejer-

cicio concreto al que el Informe comentado se contrae, dado que al ser un documento de elaboración periódica sus aciertos y deficiencias no pueden presentar grandes diferencias de un año a otro. A nuestro entender, los puntos negativos, que sin duda merecen una reflexión más profunda que la que aquí apuntamos, son fundamentalmente dos: el desfase temporal con que llega a sus destinatarios, y la dificultad de comprensión de su texto, que deriva tanto de su propio contenido como de la forma de presentación.

En el primer aspecto, los datos relativos al ejercicio en cuestión son la mejor confirmación. El Informe del año 1996 fue aprobado por Pleno del Tribunal de Cuentas en mayo de 1999, es decir, casi dos años y medio después de los hechos, y aún no ha finalizado su andadura. Deberá ser debatido en las Cortes Generales y finalmente publicado en el *BOE*, tramitación que puede extenderse un año más.

El hecho está ahí y la insatisfacción en este punto se comparte por cuantos desean un control eficaz de las finanzas públicas. Sin embargo, las posibilidades de acortamiento de plazos por parte del Tribunal están prácticamente agotadas, en tanto se mantenga su configuración actual. Los pasos que hay que dar desde que se cierra un ejercicio económico hasta que finaliza el ciclo fiscalizador no son fácilmente reducibles, en unos casos por derivar de exigencias legales, en otros por necesidades inherentes a la realización de los trabajos de verificación y, finalmente, en otros por tratarse de plazos otorgados a otros órganos que intervienen en el proceso. Así, por lo que se refiere al IA de 1996, el plazo citado de dos años y medio o, para ser exactos, de dos años y cinco meses, se descompone así: confección de cuentas y remisión por los cuentadantes al Tribunal (diez meses); actuaciones de comprobación por los Departamentos de Fiscalización del Tribunal (diez meses); alegaciones del Gobierno (dos meses); tratamiento de las alegaciones e informes del Servicio Jurídico del Estado y del Ministerio Fiscal y aprobación por el Pleno (siete meses).

Ahora bien, no es posible desconocer que existe una presión de la opinión pública más informada que justificadamente exige que los actos de control no se distancien en el tiempo, única forma de que no pierdan eficacia. Y ello exigirá buscar remedios que, en parte, están en manos del legislador, pero que, en alguna medida, pueden acometerse sin esperar a modificaciones legislativas. En este sentido, cada día parece que va ganando posiciones la opinión de quienes propugnan que el Informe Anual debe referirse a las actuaciones fiscalizadoras desarrolladas por el Tribunal en un año y no a las actuaciones de los gestores públicos durante un ejercicio. Así, acabado un año natural, se remitirían al Parlamento los resultados de las fiscali-

zaciones realizadas en el mismo, lo que podría hacerse de forma inmediata, en lugar de esperar a conjuntar todos los informes referentes al año objeto del Informe. De esta forma se evitaría que cualquier retraso en una fiscalización concreta arrastre una demora en la tramitación del Informe Anual en su conjunto. También por parte de los cuentadantes podría hacerse no poco en el acortamiento de los plazos de rendición. Basta considerar en este aspecto dos detalles: las enormes posibilidades que abre la informática en la preparación de las cuentas y que, sin embargo, en nada parecen influir a la hora de acortar los plazos máximos de remisión, y la circunstancia de que el plazo de rendición de cuentas de las Sociedades estatales finaliza seis meses más tarde que el plazo de formulación de las mismas por los administradores, según la legislación mercantil, lo cual indica que el envío podría adelantarse, y, sin embargo, ni siquiera se cumplen con generalidad los plazos establecidos.

También debiera preocupar, y es algo que parece olvidado, conseguir una presentación formal del IA que facilite su comprensión no ya por los expertos, sino por los ciudadanos interesados por la marcha de la cosa pública, y, en especial, que hiciera cómodo su manejo por los medios de comunicación social. Ciertamente, el Informe Anual es un informe técnico y, en cuanto tal, tendrá siempre la servidumbre de una terminología y unos conceptos específicos. Pero no hay que desistir de buscar fórmulas que aúnen en lo posible las distintas exigencias. Pensamos que un paso en la dirección correcta sería la confección de un IA de extensión reducida, en lenguaje llano y acompañado de representaciones gráficas, en el que se recogiera lo esencial de su actual contenido, sin perjuicio de que se acompañara de anexos en los que se abordaran *in extenso* las distintas cuestiones, a fin de que pudieran recurrir a los mismos quienes estuvieran interesados en profundizar en algún aspecto concreto.