

Junio 2003

número 7

# Cuenta con

# IGAE

**En opinión de**  
Ricardo Martínez Rico

**Análisis**  
El precio como criterio de adjudicación  
en los concursos

✓ Web IGAE

✓ Publicaciones

✓ Novedades Legislativas

✓ Mundo Editorial

✓ la IGAE de puertas adentro

Vol. V  
Enero 2003  
N.º 13

# REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

## ARTÍCULOS

- LOS COSTES DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Milagros García Crespo
- LAS LEYES DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA: OBJETIVOS Y RASGOS FUNDAMENTALES Mario Garcés Sanagustín
- LA LEY GENERAL DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y LA FUTURA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA José Antonio Godé Sánchez
- SEGUIMIENTO Y CONTROL DE LA ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA José Pascual García

## DOCTRINA EUROPEA

- EL XXV ANIVERSARIO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO Manuel Fabra Vallés
- EL INFORME ANUAL DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO RELATIVO AL EJERCICIO 2001: PRESENTACIÓN GENERAL Y CONCLUSIONES Manuel Fabra Vallés

## DOCUMENTACIÓN, NOTAS Y COMUNICACIONES

- JUSTICIA COMO EQUIDAD John Rawls
- JOHN RAWLS Y EL CONTRACTUALISMO Andrés Fernández Díaz
- LA HACIENDA MILITAR O 500 AÑOS DE INTERVENCIÓN EN LAS FUERZAS ARMADAS Juan Velarde Fuertes
- *IN MEMORIAM* AUGUSTO GUTIÉRREZ ROBLES José Pascual García

## LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- SEGUNDO CUATRIMESTRE DEL AÑO 2002 Javier Medina Guijarro  
José Antonio Pajares Giménez
- TERCER CUATRIMESTRE DEL AÑO 2002 Javier Medina Guijarro  
José Antonio Pajares Giménez

## PUBLICACIONES



TRIBUNAL DE CUENTAS

Publicación recomendada por "Cuenta con IGAE"





**I**niciamos este número de la revista con la entrevista realizada a D. Ricardo Martínez Rico, Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos, en la que nos comenta los retos que se le han planteado en su nuevo cargo, los principales proyectos que ha emprendido, y valora los efectos producidos por las normas de estabilidad en los distintos niveles de la Administración. Esta visión resulta especialmente interesante teniendo en cuenta el bagaje y la visión de conjunto que le otorga, a la persona entrevistada, su anterior etapa como Director del Gabinete del Ministro de Hacienda.



En la sección de “Análisis” se ha pretendido dar una visión sobre temas de actualidad en tres importantes áreas. De este modo, Juan Francisco Martín Seco aborda en su artículo el tema del precio como criterio de adjudicación en los concursos, el peso relativo que dicho criterio debería tener, y el orden en el que hay que realizar las valoraciones de los distintos criterios en el proceso de adjudicación. En su artículo “Comentarios a las propuestas parlamentarias sobre la cuenta general del estado”, Ana Calle Martín y Belén Hernández F-Canteli, analizan dichas propuestas y comentan las dificultades existentes para su total asunción. Por último, Luis Pedroche Rojo, en su artículo “El control de la actividad económico financiera del Sector Público Estatal. Consideraciones para el desarrollo de un marco de actuación diferente” reflexiona sobre el futuro al que debe tender la auditoría pública.

La sección “A debate” trata un tema de gran actualidad y que esperamos que sea de interés para todos, ya que se centra en el “Informe de la Comisión especial para el fomento de la transparencia y seguridad en los mercados y en las sociedades cotizadas”, recogándose opiniones tan autorizadas como la de Enrique de Aldama y Miñón por un lado, y de José Luis Cea García por otro.

Domingo Soriano explica en la sección “Entorno” las principales funciones y el trabajo realizado en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea dando una visión histórica de la importancia de dicha Representación a lo largo de los años y el papel que jugó cuando España pasó a formar parte de la Unión Europea.

“La IGAE de Puertas Adentro” se centra en la Intervención Delegada en la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Javier Almoyna Sales, Interventor Delegado, da una visión tanto de la organización y estructura de la misma como de la organización administrativa que controla, explicando sus peculiaridades.

Por último, José Luis Torres Fernández escribe en la sección “En el tiempo” sobre la firma del Interventor General del Estado en el papel moneda, y en la sección “Noticias de la IGAE”, incluimos una breve reseña sobre las jornadas organizadas por la Intervención General de Canarias en la isla de La Palma, a las que asistieron representantes de todas las Intervenciones Generales de Comunidades Autónomas y de la Intervención General de la Administración del Estado.

Nº 7 Junio 2003

## IGAE

(Intervención General  
de la Administración  
del Estado)

### Realización y coordinación:

Intervención General  
María de Molina, 50 • 28006 Madrid  
Tel: 91 536 70 00 • Fax: 91 536 75 70

### Consejo de Redacción:

#### Presidenta:

Alicia Díaz Zurro

#### Consejeros:

José Juan Blasco Lang  
Juan Francisco Martín Seco  
Marta Guelbenzu Robles  
José María Sobrino Moreno  
José Luis Torres Fernández  
Mercedes Vega García

### Edición y Distribución:

Subdirección General  
de Información, Documentación  
y Publicaciones

### Fotografía:

#### Material fotográfico cedido por:

Secretaría de Estado  
de Presupuestos y Gastos  
Representación Permanente  
de España ante la UE

### Cuenta con IGAE Digital:

<http://www.igae.minhac.es>

NIPO: 101-03-023-0

ISSN: 1578-0317

Deposito Legal: M-26.658-2001

### Diseño e impresión:

COFAS, S.A.

Tel.: 91 645 10 22

Fax: 91 647 14 63

Pol. Ind. Prado de Regordoño

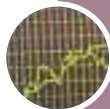
Juan de la Cierva, 58

28936 Alcorcón (MADRID)



## En opinión de

D. Ricardo Martínez Rico 5

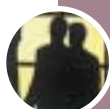


## Análisis

El precio como criterio de  
adjudicación en los concursos 11

Comentarios a las propuestas parlamentarias  
sobre la Cuenta General del Estado 27

El control de la actividad económico  
financiera del Sector Público Estatal.  
Consideraciones para el desarrollo  
de un marco de actuación eficiente 37



## A debate

Comisión Especial para el fomento  
de la transparencia y seguridad  
en los mercados y sociedades cotizadas 52



## Entorno

La Representación Permanente  
de España ante la Unión Europea 61



Novedades Legislativas 73



Mundo Editorial 77



## La IGAE de Puertas Adentro

La Intervención Delegada en la Agencia  
Estatad de Administración Tributaria 79



La Web de la IGAE 92



## En el tiempo

La peseta y el Interventor General  
de la Administración del Estado 94



Noticias IGAE 96

P.V.P.: 5,50 € ejemplar I.V.A. incluido

P.V.P.: 15,30 € suscripción anual España I.V.A. incluido

P.V.P.: 20,40 € suscripción anual extran. I.V.A. incluido

Para suscribirse: Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones  
Plaza del Campillo del Mundo Nuevo, 3 - Tel.: 91 506 37 40

Esta publicación no comparte necesariamente las opiniones expresadas por sus colaboradores



# Entrevista al Secretario de Estado de Presupuestos y Gastos

D. Ricardo Martínez Rico

**Tras su etapa de Director del Gabinete del Ministro de Hacienda, ¿Qué retos se le plantean con su reciente nombramiento como Secretario de Estado de Presupuestos?**

Mi aspiración es continuar con la aplicación de los principios de índole presupuestaria que se recogen en el modelo económico del Gobierno, que tiene como objetivos últimos la creación de empleo y la convergencia real con nuestros socios europeos. En este modelo, el equilibrio presupuestario es probablemente el máximo exponente, pues actúa

como garante de la estabilidad macroeconómica y financiera.

El proceso de consolidación presupuestaria acometido en España genera credibilidad pues el peso del ajuste del presupuesto recae sobre el gasto corriente, que se modera año tras año, y no sobre los ingresos. Como se ha demostrado además, unido a las reformas estructurales, es la política económica adecuada en nuestro país que está permitiendo avanzar en los objetivos anteriormente citados. El proceso de racionalización del gasto ha salva-



D. Ricardo Martínez Rico





guardado además las políticas de gasto con mayor incidencia en el crecimiento económico (educación, I+D+I, Infraestructuras) al tiempo que ha permitido reformas y reducciones de los impuestos que, desde el equilibrio presupuestario, han hecho más neutral, sencillo y equitativo nuestro sistema impositivo y han favorecido el crecimiento.

Estoy convencido, por tanto, de las bondades de esta política que se han hecho aún más evidentes, con la difícil coyuntura internacional de los últimos trimestres.

**¿Cuáles son las políticas impulsadas por el Gobierno para hacer frente al actual contexto de incertidumbre económica?**

Parece que lo peor de esa incertidumbre ya ha pasado y que en los próximos meses podrían aparecer signos de una mejor evolución económica internacional. En este contexto, es necesaria una respuesta global para combatir la incertidumbre internacional actual.

El Gobierno español ha entendido que este problema se contrarresta desde la política presupuestaria con dos elementos: la confianza que genera en los demás el tener unas cuentas públicas saneadas, y la existencia de márgenes de respuesta, lo suficientemente amplios, como para contrarrestar las contingencias que se pueden derivar de esa incertidumbre. La estabilidad presupuestaria está siendo uno de los instrumentos claves de la política económica del Gobierno para, junto al proceso continuo de reformas, sortear con éxito, como se está comprobando, este periodo difícil para la economía internacional.

El saneamiento de las cuentas públicas acometido en los siete últimos años y el equilibrio presupuestario desde el año 2001 son las credenciales de un Gobierno que tiene voluntad política para cumplir sus objetivos.

En este marco tiene su encaje la interpretación del impacto de las rebajas fiscales practicadas en los últimos años. Como los ciudadanos confían en la determinación del Gobierno por mantener con firmeza el equilibrio de sus cuentas públicas a través de la moderación del gasto, hoy no interpre-

tan una reducción de impuestos como una ganancia que desaparecerá con el tiempo, sino que lo consideran como una subida permanente de su renta disponible. Así se estimula el consumo, la inversión, y con ello el crecimiento y la creación de empleo. Por otra parte supone reformas adicionales para flexibilizar la oferta y actuar así sobre el ahorro, la brecha fiscal, etc.

**¿Cuál es la posición del Gobierno ante la ampliación de la UE a 10 países del Centro y del Este de Europa el próximo año? ¿Cómo valora las repercusiones de este hecho sobre España?**

El Gobierno siempre ha apoyado la ampliación de la Unión Europea hacia el Este, siendo partícipe del objetivo comunitario de extender la estabilidad política y económica a los países de su entorno. A través de la ampliación de la UE se logrará, además, el fortalecimiento del peso de Europa en el mundo y se ampliará el mercado comunitario a más de 500 millones de ciudadanos, lo que representa un gran reto para nuestras empresas, y sin duda un aumento del bienestar de los consumidores.

El Gobierno ha manifestado, no obstante, su cautela por el necesario reajuste que, con motivo de la ampliación, es necesario practicar en algunas políticas. La situación de la política regional a partir de 2007 es muy importante, toda vez que España en el período 2000-2006 es receptor neto de fondos comunitarios, en concepto de acciones estructurales para favorecer la convergencia con Europa, por importe de casi 57.000 millones de euros.

**Transcurrido más de un año desde la entrada en vigor de la Ley de Estabilidad, ¿cómo valora los argumentos que la critican por considerarla un rígido corsé que dificulta la estabilización presupuestaria del ciclo económico?**

Creo que estos argumentos son fruto de un análisis poco profundo del contenido de la Ley de Estabilidad. El equilibrio presupuestario sigue apoyando, en primer lugar, el escenario de estabilidad macroeconómica que garantiza un marco más eficiente para el desarrollo de la actividad económica; sigue mejorando, por otro lado, las condiciones de financiación de





D. Ricardo Martínez Rico



nuestra economía, generando un importante flujo de ahorro público y reduciendo el efecto expulsión sobre la inversión privada; y, por último, dota a los Presupuestos Generales del Estado de un considerable margen de maniobra para afrontar el contexto de incertidumbre internacional. La Ley compatibiliza la estabilidad presupuestaria con la flexibilidad necesaria que ofrece el libre juego de los estabilizadores automáticos.

Las razones de que la desaceleración económica de los dos últimos años no haya ocasionado un empeoramiento del saldo presupuestario hay que buscarlas en la correcta asignación del gasto y en el extraordinario comportamiento de los ingresos, que han demostrado tener una elasticidad respecto del PIB muy superior a lo estimado. Las reformas de la fiscalidad, la eficacia de la lucha contra el fraude y el dinamismo en la creación de empleo han permitido un buen comportamiento de los ingresos.

**¿Cómo valora la repercusión que están teniendo las normas de estabilidad en las relaciones financieras con las Administraciones Territoriales?**

Una de las virtudes de las normas de estabilidad es el hecho de implicar a todas las

Administraciones Públicas en el logro de la estabilidad presupuestaria.

El elevado grado de descentralización existente en España conlleva que las Administraciones territoriales gestionen gran parte del gasto público y que se corresponsabilicen en la obtención de ingresos. Por ello, para lograr con plenitud los saludables efectos que para la economía española está teniendo el saneamiento de las finanzas públicas es preciso que el objetivo de estabilidad no tenga limitado su alcance al sector público estatal. De no ser así, el incumplimiento de la estabilidad presupuestaria por cualquiera de las Administraciones Públicas o por varias de ellas perjudicaría a toda la economía, con las secuelas de su déficit, pondrían en peligro los esfuerzos de consolidación presupuestaria realizados por las demás y dañarían al crecimiento y a la creación de empleo. Sin una norma que discipline a todas las Administraciones, estaríamos ante una dinámica de riesgo e irresponsabilidad financiera que perjudicaría al conjunto de la política económica del país.

En el nuevo modelo diseñado por las Leyes de Estabilidad, el Consejo de Política Fiscal y Financiera está llamado a desempeñar un papel clave en la coordinación de la política presupuestaria del Estado y de las Comunidades Autónomas al servicio del principio de esta-





bilidad presupuestaria. De hecho, el Consejo asume nuevas y muy relevantes funciones que se manifiestan en el preceptivo informe sobre el objetivo de estabilidad que se establece para el conjunto de Comunidades Autónomas, adopta el acuerdo sobre determinación de los objetivos para cada una de ellas, y decide acerca de la idoneidad de las medidas contenidas en los planes de corrección económico-financiero que las Comunidades Autónomas deben presentar en supuestos de desequilibrio presupuestario.

Se puede afirmar que las Leyes de Estabilidad han introducido, en el sistema de relaciones financieras institucionales, elementos que potencian la transparencia en el debate político y la participación de todas las Administraciones Territoriales en los compromisos financieros asumidos por España en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

### **A su juicio, ¿cuáles son las principales orientaciones y líneas de evolución del control interno realizado por la Intervención General para coadyuvar a los objetivos de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria?**

Para lograr los objetivos que pretendemos con esta Ley es imprescindible la cooperación activa de los órganos y sistemas de control. No se puede entender la implantación de una cultura de estabilidad si no está debidamente introducida dentro del sector público una cultura de control.

No hay disciplina financiera y presupuestaria sin un ejercicio adecuado y exigente del control, lo que exige tener mecanismos eficientes de control y un sistema realista de responsabilidades.

Uno de los principios básicos recogidos en la Ley, y que es la base esencial para lograr la estabilidad, es el principio de transparencia. Así, los Entes que integran el sector público deben facilitar información fidedigna, suficiente y adecuada sobre su actividad financiera y presupuestaria que permita realizar el seguimiento de los objetivos de estabilidad. Es en este punto del proceso presupuestario donde los órganos de control y en especial la Intervención General tienen la tarea de verificación de la información suministrada, tanto

para el seguimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria, como del control de los planes de saneamiento tal y como se acordó en el último Consejo de Política Fiscal y Financiera.

### **¿Cuáles son las prioridades de los Presupuestos para 2004?**

El Presupuesto del próximo ejercicio sigue orientado hacia las políticas que más favorecen la productividad y el crecimiento económico y del empleo.

Una de las prioridades fundamentales es la inversión en infraestructuras y en I+D+I, todo ello para aumentar el potencial de crecimiento de la economía española y mantener de este modo un volumen de inversión pública superior a la media europea, lo que seguirá contribuyendo a reforzar el proceso de convergencia real con la Unión Europea.

También tienen carácter prioritario objetivos tan importantes como la calidad de los servicios públicos (seguridad ciudadana, Administración de Justicia), la garantía de los niveles de prestación y la cobertura efectiva de los programas de gasto social.

### **En los informes de control financiero elaborados por la IGAE y las Intervenciones Delegadas se encuentra una información importante sobre la utilización de**

«Los informes de control financiero emitidos por la IGAE y sus Unidades contienen una muy valiosa información sobre la Gestión económico-financiera y presupuestaria de los Centros y Organismos dependientes de la Administración General del Estado.»





## **Los recursos, ¿se tiene en cuenta esta información a la hora de presupuestar?**

Tengo que destacar la magnífica labor del personal de la Intervención General de la Administración del Estado que, desde sus órganos centrales e Intervenciones Delegadas, contribuyen a la toma de decisiones así como a mejorar la gestión de las actuaciones que son competencia de esta Secretaría de Estado.

Los informes de control financiero emitidos por la IGAE y sus Unidades contienen una muy valiosa información sobre la gestión económico-financiera y presupuestaria de los Centros y Organismos dependientes de la Administración General de Estado.

La futura Ley General Presupuestaria, al presentar un modelo de gestión de los recursos públicos basado en principios como la eficacia, la eficiencia y la calidad, hará aún más necesaria la presencia de los órganos de control en el momento de determinar el grado de cumplimiento de los objetivos fijados y la asignación de nuevos recursos.

## **En el tramo final de la legislatura se concentran dos proyectos legislativos de la máxima importancia: Ley General de Subvenciones y Ley General Presupuestaria, ¿qué calendario de tramitación espera para cada uno?**

Hay que destacar que la tramitación de estos dos Proyectos de Ley va a coincidir con la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos para 2004 y con el Proyecto de la Ley de acompañamiento, lo que sin duda pone de relieve el gran esfuerzo por sacar adelante dos proyectos legislativos de gran importancia.

En cuanto al calendario para la tramitación hay que señalar que el Anteproyecto de Ley de Subvenciones está pendiente del informe del Consejo de Estado antes de ser aprobado en Consejo de Ministros, lo que, previsiblemente, tendrá lugar en breve.

Por lo que se refiere al Anteproyecto de la Ley Presupuestaria, tras ser analizado en la Comisión de Subsecretarios, será remitido, también en breve, para informe preceptivo al Consejo de Estado.

El trámite en las Cortes Generales se desarrollaría a lo largo del último cuatrimestre, estando prevista la aprobación antes de que finalice el año.

## **¿Constituyen ambos proyectos una prolongación de las Leyes de Estabilidad a ámbitos concretos de la actividad financiera del sector público?**

Ambos proyectos normativos son la continuación natural de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria.

Así, una vez institucionalizada la estabilidad, lo que supone la aportación clave de la política fiscal a la estabilidad macroeconómica, y que define el marco del equilibrio presupuestario fijando un techo de gasto para el Estado y un objetivo de estabilidad para el conjunto del sector público, ambas leyes descienden al ámbito "micro" para dar cumplimiento a esos objetivos. Y ello aplicando, como no podía ser de otra manera, los principios fundamentales establecidos en la Ley, fundamentalmente transparencia, eficiencia, eficacia y plurianualidad.

## **¿Qué aspectos destacaría de la futura Ley General de Subvenciones?**

Son muchos los puntos que podrían señalarse dentro de las novedades que se regulan en el Anteproyecto, pero sin duda alguna, por el significado que conllevan, pueden destacarse los siguientes: la remodelación de la base de datos de ámbito nacional en la que aparecen las subvenciones concedidas, lo que garantiza una mayor transparencia; la elaboración de Planes Estratégicos, donde se recogerán los objetivos a medio plazo, algo que incrementará la eficacia del uso de las subvenciones; por último, la regulación de manera completa y unificada de las subvenciones públicas, estableciendo un marco jurídico que garantice un tratamiento homogéneo en esta materia, sirviendo de base, incluso, al resto de las Administraciones Públicas, lo que aumentará la seguridad jurídica de los perceptores de subvenciones.

## **¿En qué medida engarza la Ley General de Subvenciones con la política económica del Gobierno?**

El Proyecto de Ley de Subvenciones profundiza en el proceso de mejora y moder-





nización de nuestra economía, y tiene un claro encaje en la política de oferta llevada a cabo desde que se iniciara el proceso de apertura y liberalización de la economía española.

La Ley introduce una mayor transparencia, como ya se ha señalado, en el proceso de concesión de subvenciones, conciliando esta técnica de fomento con las exigencias que plantea una economía de mercado abierta. Así, esta mayor transparencia va a permitir una mejora en la eficiencia del sistema en el sentido de que una mayor información acerca de las subvenciones concedidas, hará posible minimizar los efectos distorsionadores que en algunos casos pueden provocar en el mercado.

### **Y en el Anteproyecto de la Ley General Presupuestaria ¿Qué es lo que puede destacarse?**

La nueva Ley General Presupuestaria viene a renovar una norma que ya ha cumplido 25 años. Si bien la actual Ley General Presupuestaria ha sido actualizada mediante las modificaciones introducidas por las sucesivas Leyes de acompañamiento, la entrada en vigor de las normas de estabilidad ha supuesto una oportunidad para proceder a su revisión.

La Ley regula el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal. Para ello utiliza la misma terminología que la LOFAGE. A su vez, el sector público estatal se desagrega en tres sectores: administrativo, empresarial y fundacional, con distinto régimen jurídico aplicable en las distintas materias reguladas a lo largo del texto de la Ley.

La nueva Ley pretende introducir una mayor racionalidad en el proceso presupuestario, integrando en el texto el concepto de plurianualidad como elemento básico para la asignación de recursos a medio plazo, y regulando la presupuestación y gestión por objetivos. Cada gestor de fondos públicos dispondrá de recursos para alcanzar unos objetivos. Dado que las normas de estabilidad ya han sujetado y disciplinado la ejecución presupuestaria mediante el establecimiento del límite del gasto no financiero y del Fondo de Contingencia, ahora la Ley introduce elementos de flexibilidad y de mayor responsa-

bilidad en la gestión. El gestor deberá responder del grado de cumplimiento de los objetivos señalados. Responsabilidad y flexibilidad se configuran como dos caras de la misma moneda. Así, se pretende incentivar una gestión eficaz y eficiente.

El ciclo se cierra con la retroalimentación del propio proceso, ya que los informes sobre el cumplimiento de los objetivos serán tenidos en cuenta a la hora de volver a asignar recursos presupuestarios. Estos datos serán objeto de verificación por la IGAE, reflejándose en la información contable.

### **La IGAE asume el diseño e instrumentación de la política informática de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y de sus Centros directivos. ¿Qué señala como más importante del Plan director de sistemas de información y comunicaciones para el período 2002-2004?**

Del contenido del citado Plan Director destacaría la nueva generación del sistema presupuestario, que permitirá, entre otras cosas, ajustarse a los preceptos contenidos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, así como el inicio de un nuevo sistema integrado de información económico-financiero al que actualmente están destinados diez grupos de trabajo.

Hay que resaltar la creación de la Oficina Electrónica de Clases Pasivas como cauce para establecer relaciones con las personas que puedan estar afectadas, siendo posible que los pensionistas puedan acceder a certificados y datos de sus nóminas. Y por último, deben mencionarse los sistemas orientados a la gestión de las acciones cofinanciadas por medio de Fondos Estructurales y del Fondo de Cohesión, que permiten canalizar todas las actuaciones que lleven a cabo las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y el resto de gestores de estos Fondos.

Precisamente, en relación con este Plan Director, no quiero olvidarme del reciente premio que el Ministerio de Hacienda ha concedido, junto a la Dirección General de Costes de Personal y Clases Pasivas, a los servicios de informática presupuestaria de la Intervención General de la Administración del Estado, dentro del concurso de iniciativas de calidad para la mejora de la gestión en el ejercicio 2002.



1

# El Precio como Criterio de Adjudicación en los Concursos

Juan Francisco Martín Seco

## 1. Introducción

**A**ntes de abordar el tema estricto del artículo, el precio como criterio de adjudicación en los concursos, será conveniente detenernos brevemente en los principios que deben informar toda contratación administrativa y, por lo tanto, toda la legislación en la materia. En ellos se fundamentarán más adelante muchas de las aseveraciones que se realicen.

Nuestra pertenencia a la Unión Europea conlleva la necesidad de atender a una doble normativa, la comunitaria y la nacional. Aun cuando la segunda debe incorporar las prescripciones de la primera, su finalidad y objetivos son más amplios y ambiciosos que ésta. La comunitaria, de acuerdo con la propia naturaleza actual de la UE, se orienta a garantizar exclusivamente la competencia. Lo que preocupa es la unidad de mercado y que los distintos Estados no puedan dar un trato de favor a unas empresas frente a otras, tentación frecuente cuando se pretende primar a las compañías nacionales.

La finalidad de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (LCAP) y de las restantes normas nacionales va más allá. Por supuesto, persigue garantizar la igualdad de oportunidades, pero con una visión no meramente económica, sino tam-

bién política y social. El art. 11 del TRLCAP enumera los principios que deben regir toda la contratación pública: publicidad, concurrencia, igualdad y no discriminación. Tales principios se encuentran plenamente interrelacionados, siendo el de igualdad el gozne de los otros tres. La no discriminación es mera consecuencia de la igualdad, y la publicidad y la concurrencia, instrumentos para conseguirla.

Es el principio de igualdad el que se enmarca directamente en la Constitución (arts.1.1 y 14) y adquiere de ella su fuerza; fuerza que transmite a toda la LCAP. Tal como indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1988, estos principios no tienen un carácter simplemente interpretativo, sino también normativo.

A los principios enunciados en el art. 11 (del TRLCAP) habría que añadir otros dos, que si bien podrían considerarse incluidos en los anteriores, conviene explicitar de cara a que estén presentes como objetivos en cualquier procedimiento de contratación. El primero es el de la eficacia y la economía, que, según el art.103 de la Constitución, debe informar todas las actuaciones de la Administración Pública. Se trata, en definitiva, de conseguir los mejores resultados con el menor coste posible.







En segundo lugar, la sujeción a unos mecanismos mínimos de control interno. Toda entidad, ya sea pública o privada, precisa de medios y procedimientos que minimicen tanto los riesgos de despilfarro como los de corrupción. Resulta bastante evidente que dado el cuantioso volumen de recursos que las Administraciones Públicas manejan en la contratación, ésta se convierte en una actividad de máximo riesgo, en la que siempre está presente el peligro de corrupción: favoritismo, tráfico de influencias, comisiones e incluso la financiación irregular de los partidos políticos. Establecer mecanismos que atenúen el riesgo constituye un objetivo fundamental tanto de la gestión como del control.

Aun cuando los principios enunciados son complementarios, a veces precisan de armonización para no colisionar entre sí. La eficacia y la eficiencia no conducen necesariamente a que el contrato tenga que adjudicarse a la oferta con precio más reducido, sino a la oferta más ventajosa, lo que puede depender de otras variables no tan objetivamente determinables como el precio; de manera que el principio de eficacia puede entrar en colisión con la transparencia y con las exigencias de control interno. El pretexto de la eficacia a menudo suele ir en detrimento de los métodos objetivos de adjudicación.

Nuestra legislación, partiendo de este concepto de eficacia, ha diferenciado desde siempre, y así lo hace el TRLCAP, entre subasta y concurso. En el primer caso, la adjudicación se realiza atendiendo exclusivamente al precio; en el segundo, a una serie de criterios denominados de adjudicación, que aunque en el texto refundido (art. 86) se califican de objetivos, su valoración difícilmente podrá verse libre de cualquier atisbo de subjetividad.

El concurso adquiere así —y de este modo es recogido en diferentes sentencias del Tribunal Supremo<sup>1</sup>— el carácter de discrecional. Pero esta discrecionalidad no debe interpretarse nunca como arbitrariedad<sup>2</sup>. El art. 9.3 de la Constitución descarta la arbitrariedad de toda actuación administrativa.

La diferencia entre arbitrariedad y discrecionalidad se concreta en que la decisión de la Administración tiene que inclinarse por la oferta que considere más ventajosa para la satisfacción del interés público, lo que se considera óptimo contractual, y esta consideración se ve condicionada, al menos, por dos factores recogidos en el art. 88 del TRLCAP :

**Primero.** Que la valoración de las ofertas debe realizarse de acuerdo con los criterios objetivos establecidos previamente en el Pliego de cláusulas administrativas<sup>3</sup>. Tanto los órganos como la Mesa de contratación quedan así condicionados por los criterios fijados en el pliego sin que puedan apartarse de ellos, en consonancia con el principio general —que también obliga a la Administración— de que nadie puede ir en contra de sus propios actos.

Conviene señalar que esta exigencia no figuraba en la primitiva Ley de Contratos del Estado de 1963, con lo que el órgano de contratación gozaba de una enorme libertad, quedando a su voluntad la posibilidad de autolimitarse, estableciendo en el pliego los criterios a seguir en la adjudicación. Esta situación fue corregida ya en 1973 en la reforma de la Ley de Contratos del Estado de 17 de marzo, en la que la recomendación fue sustituida por una exigencia, exigencia que ha venido haciéndose mucho más precisa en las reformas posteriores.

**Segundo.** Que la decisión debe ser motivada. Tal como afirma la Sentencia del Tribunal Supremo del 7 de mayo de 1987:

"La motivación es inexcusable ... porque es, de una parte, la garantía de que la decisión no se toma arbitrariamente sino fundada y razonadamente; y de otra, el medio de que los demás interesados puedan combatir esa fundamentación cuando haya discurrido fuera de los márgenes legales y jurídicos".

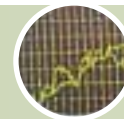
De lo anterior se infiere que la Administración en sus decisiones discrecionales está sometida al control jurisdiccional<sup>4</sup>, pudiendo aplicar los tribunales las técnicas habituales: a) control de la desviación de

<sup>1</sup> Ver entre otras: SS.T.S. de 1 de junio de 1987, de 13 de abril de 1987, de 18 de mayo de 1982, 21 de febrero de 1983 y 8 de abril de 1981.

<sup>2</sup> Ver S.T.S. de 20 de febrero de 1996.

<sup>3</sup> Ver S.T.S. de 21 de octubre de 1994.

<sup>4</sup> Ver SS.T.S. de 4 de abril de 1988 y 19 de diciembre de 1991.



poder; b) control de los hechos determinantes; c) enjuiciamiento a la luz de los principios generales del derecho<sup>5</sup>. En especial estos últimos deben conformar toda la actuación de la Administración, limitando cualquier atisbo de arbitrariedad, parcialidad o favoritismo.

En este sentido, conviene señalar que tanto las disposiciones comunitarias como la Ley y el Reglamento de Contratos de las Administraciones Públicas son normas de tipo general, aplicables a distintos niveles de la Administración y a situaciones y contratos muy diversos, por lo que forzosamente han de dejar un amplio margen de maniobra para que puedan adaptarse a las dispares circunstancias. Pero serán éstas, de acuerdo con el espíritu de la Ley y de los Principios del derecho, las que cierren ese margen y constriñan la decisión de la Administración.

En concreto, el órgano de contratación a la hora de licitar un contrato goza de libertad para utilizar la subasta o el concurso, pero tal decisión no puede tomarse arbitrariamente y/o por simple conveniencia del centro gestor, sino atendiendo a qué forma de adjudicación se adecua mejor a las condicio-

nes del contrato. Lo mismo cabe afirmar respecto a los criterios de adjudicación. Es evidente que el órgano de contratación puede elegir en cada contrato los criterios por los que se va a adjudicar, que pueden ser algunos o todos los designados en el artículo 86, e incluso otros distintos, dado que la enumeración del citado artículo no constituye *numerus clausus*, al añadir el propio artículo la frase "otros semejantes" después de la enumeración. Pero una vez más, la decisión debe estar condicionada por el interés público, de manera que los criterios sean los más adecuados al objeto, características y naturaleza del contrato.

Estas limitaciones del centro gestor tienen su correlato en la actuación de los órganos de control. Las distintas actuaciones de la Intervención no pueden ni deben limitarse a comprobar si se cumple literalmente la Ley de Contratos y su Reglamento, sino, en la medida de lo posible, si ésta se ha aplicado por los gestores siguiendo las pautas de una buena gestión económica, escogiendo entre las distintas opciones que permite la ley aquella más acorde con el interés público y los principios de la contratación anteriormente señalados.

## 2. El precio como criterio de adjudicación

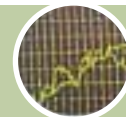
### Obligatoriedad

La primera pregunta que se suscita es si el precio debe figurar necesariamente como criterio de adjudicación en los concursos. La respuesta tiene que ser forzosamente negativa, pues así se desprende del artículo 86 del

Texto Refundido de la Ley de Contratos, al anteponer la expresión "tales como" a la enumeración de los criterios de adjudicación entre los que se encuentra el precio, y añadiendo a continuación la coletilla "u otros semejantes", indicando de esta forma, como ya se ha afirmado anteriormente, el carácter de simple ejemplo que tiene la relación. Por otra parte, el comienzo del apartado 3.2 de dicho artículo, "si

<sup>5</sup> Ver Pablo Mayor Menéndez, en "Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas". M.º de Justicia. M.º de Fomento. Boletín Oficial del Estado. 1997, pp. 325-329.





el precio ofertado es uno de los criterios", no deja lugar a dudas, porque malamente la ley se podría expresar de esta forma si fuese obligatorio incluir el precio como criterio de adjudicación.

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA) en su informe 28/1995<sup>6</sup> llega a la misma conclusión:

"La primera conclusión que debe mantenerse es la de que el órgano de contratación puede no hacer figurar necesariamente el precio en los pliegos de cláusulas administrativas particulares para la adjudicación por concurso de contratos relativos a bienes y servicios informáticos".

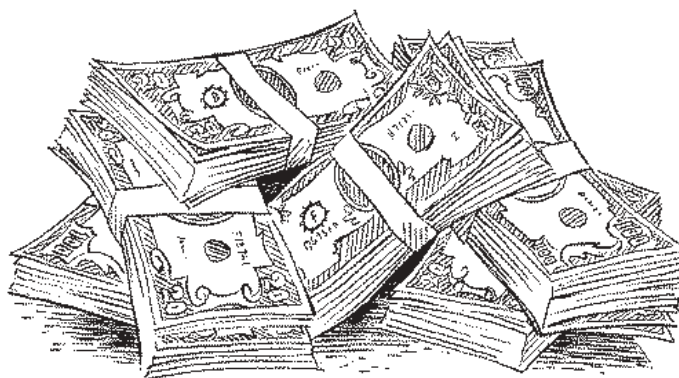
Pero se apresura a añadir a continuación:

"La anterior conclusión debe, sin embargo, ser matizada, puesto que no cabe desconocer la importancia del factor precio en la adjudicación de contratos por concurso, aunque no sea como criterio único y exclusivo, como sucede en la subasta. Por ello se entiende que la posibilidad que tiene el órgano de contratación de excluir el precio como criterio para la adjudicación de contratos por concurso debe considerarse excepcional y consignarse en el expediente las razones que en cada caso concreto justifiquen tal exclusión".

Una vez más, el margen de autonomía permitido por ley a la Administración ha de condicionarse a la oportunidad y al interés público. Las decisiones no pueden adoptarse arbitrariamente, tienen que estar motivadas acerca de cual es la opción que mejor se adapta al contrato. En este sentido, y tal como señala la JCCA, únicamente en casos muy excepcionales se puede defender que el precio sea irrelevante en una licitación, por lo que sólo en dichos casos excepcionales y con la debida motivación no deberá figurar como criterio de adjudicación.

## Métodos de valoración

El citado informe de la Junta (28/1995) da respuesta también a otro punto de interés: si los métodos de valoración de cada uno de los criterios de adjudicación deben figurar en los Pliegos de Cláusulas Administrativas particulares. La JCCA resuelve la cuestión, tal como afirma ella misma, en los términos generales en que se plantea, y concluye:



"que hay que reconciliar los principios de publicidad y transparencia propios de la contratación administrativa y el grado de discrecionalidad que, en sentido técnico jurídico, ostenta el órgano de contratación en la resolución de concursos, evi-

tando que el cumplimiento de los primeros haga imposible la actuación del órgano de contratación, convirtiendo en automática la resolución del concurso, carácter del que, a diferencia de la subasta, carece en la legislación española".

<sup>6</sup> Ver también informe 29/1998.





Y por ello entiende:

"que el cumplimiento del artículo 87.2 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, si bien exige que en los pliegos de cláusulas administrativas particulares se indiquen los criterios de adjudicación, por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya, tal obligación no se extiende a los métodos de valoración".

Esta respuesta genera, sin embargo, bastantes más dudas y quizás sólo pueda aceptarse con el carácter de generalidad que invoca la propia Junta, pero precisaría de matizaciones para casos específicos y más concretamente cuando nos referimos al criterio precio. Para aclarar el tema es preciso recurrir a una interpretación correcta del término "ponderación". La Ley lo emplea en su acepción matemática, que si bien como tal no se encuentra en el diccionario de la Real Academia, sí se halla en su correlato de "peso". La acepción 24 lo define:

"Mat. valor asociado a un número de un conjunto con el que según el criterio que corresponda, se expresa la importancia del mismo en el conjunto".

El artículo 86.2, cuando prescribe que se indiquen los criterios de adjudicación por orden decreciente de importancia y por la ponderación que se les atribuya, está señalando que debe expresarse la importancia que se asigna a cada uno en el conjunto. Habitualmente se entiende que esa importancia relativa queda determinada por el número de puntos que les corresponde de la puntuación total. Por ejemplo, si en un concurso al precio se le atribuyen 25 puntos y 75 a los criterios técnicos, se suele decir que la ponderación de éstos es tres veces la del precio. Al realizar tal aseveración, si se prescinde de la forma de valoración, es muy posible que se esté cometiendo un grave error porque puede ocurrir –y ocurre con demasiada frecuencia– que la manera de distribuir los puntos pueda cambiar radicalmente las ponderaciones anteriores, es decir, la importancia relativa que cada criterio tiene en el conjunto.

Un ejemplo puede aclarar bastante lo que intentamos afirmar. Imaginemos una oposición a profesor de idiomas con dos ejercicios, uno de inglés y otro de francés. Supongamos también que en las bases del concurso figura

que el examen de inglés puntuará 70 puntos y el de francés 30. En una primera lectura concluiríamos que la importancia relativa del primero es más del doble que la del último. Pero la cosa cambiaría radicalmente si, por ejemplo, el tribunal de inglés decidiese que todo alumno que se presente, por el hecho de presentarse al examen, cuenta ya con 60 puntos y que todas las calificaciones se realizarían a partir de ese suelo, mientras que el tribunal de francés califica de 0 a 30 puntos. La diferencia, por tanto, entre el mejor y el peor alumno en el primer examen sería como máximo de 10 puntos, mientras que en el de francés podría llegar a ser de 30 puntos.

El sistema de calificación ha invertido la importancia de los idiomas en la evaluación final. Ahora, el peso del idioma francés es tres veces el del inglés. El abanico de puntuaciones finales oscilará de 60 a 100, pero de esos cuarenta puntos de calificación global, treinta los aportaría el idioma francés y sólo diez puntos el inglés.

Es posible que el ejemplo pueda considerarse exagerado e incluso absurdo, pero lo cierto es que en los procesos de adjudicación administrativa se usan fórmulas para la atribución de puntos a las distintas ofertas con sistemas bastante parecidos al del ejemplo. Examinemos algunos supuestos. Partamos de una ponderación teórica de 30 puntos para el precio y 70 para los criterios técnicos y comprobaremos que la ponderación real es muy distinta según la fórmula que empleemos.

## Supuesto n.º 1

La valoración del criterio precio se realiza asignando a cada oferta el número de puntos resultante de aplicar la siguiente fórmula.

$$V_i = 30 \times \frac{\text{Presupuesto de licitación} - \text{Oferta}_i}{\text{Presupuesto de licitación}}$$

De forma inmediata se constata que obtendrán la calificación de cero puntos aquellas ofertas económicas que se realicen sin baja, es decir, por el presupuesto de licitación, lo cual parece bastante lógico, pero lo que ya





no es tan lógico es que sólo se pueda obtener la máxima puntuación, 30 puntos, con un precio cero, es decir gratuitamente. Es evidente que ninguna oferta podrá obtener ni 30 puntos ni 25 ni 20. Para obtener, por ejemplo, 15 puntos se necesitaría ofertar a la mitad del precio de licitación, cosa que resulta harto improbable.

Tomemos como hipótesis que la mayor baja presentada por una oferta sea del

20%, lo que es bastante realista, tanto más cuanto que suelen aplicarse también presupuestos de temeridad que rebajan la posibilidad de baja. En este caso (*gráfico n.º 1*), la puntuación dada a la oferta mejor valorada es de 6 puntos. La calificación del criterio precio oscilaría tan sólo de 0 a 6 puntos, mientras que es muy probable que el método aplicado para valorar los criterios técnicos permita el recorrido de los 70 puntos.

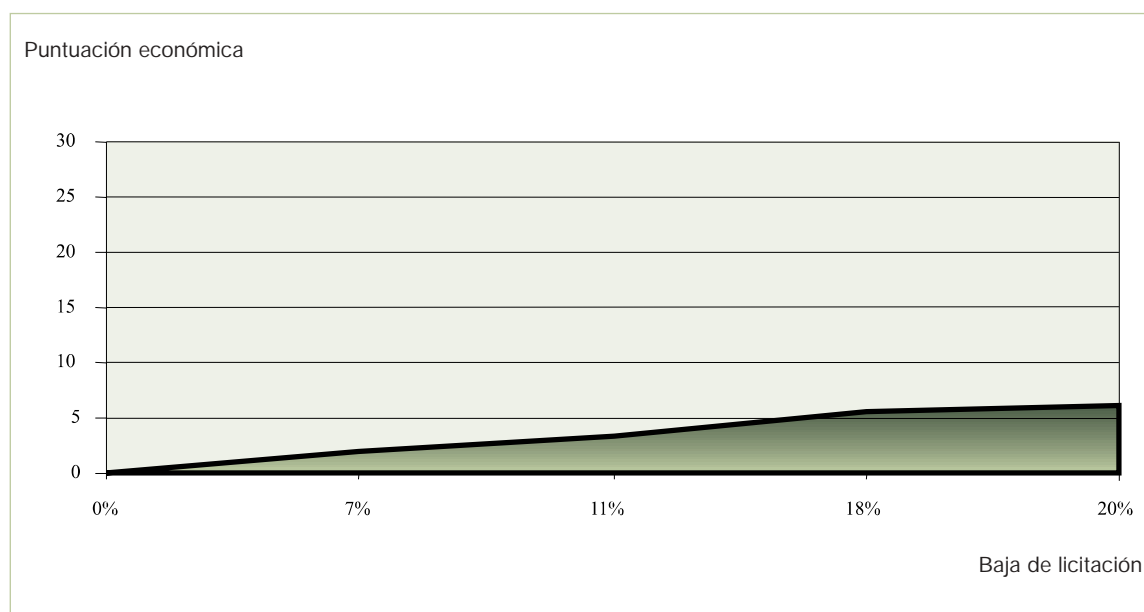


GRÁFICO 1

La ponderación real (la importancia relativa dada al precio en el conjunto) como consecuencia de la fórmula empleada para valorar las ofertas económicas, resulta muy inferior a la teórica del 30% que aparece en el pliego.

$P_2$  = El correspondiente al presupuesto de licitación, al que se dará la puntuación máxima que corresponda con arreglo a la siguiente fórmula:

$$P_2 = 30 \times \frac{\text{Oferta más baja}}{\text{Presupuesto de licitación}}$$

## Supuesto n.º 2

El cálculo de las puntuaciones de las ofertas económicas se realiza mediante interpolación lineal entre los puntos  $P_1$  (precio de la oferta más económica) y  $P_2$  (precio tipo de licitación),

Siendo:

$P_1$  = El correspondiente a la oferta más económica, a la que se otorgará una puntuación máxima igual a 30 puntos.

Igual que en el caso anterior, únicamente cuando la oferta más baja fuese cero se repartirían los treinta puntos, porque sólo entonces se calificaría con cero la oferta que coincidiese con el precio de licitación. Suponiendo también, como en el caso anterior, que la oferta más económica tiene una baja del 20%, la calificación oscilaría de 24 a 30, es decir, tan sólo seis puntos (*gráfico n.º 2*).

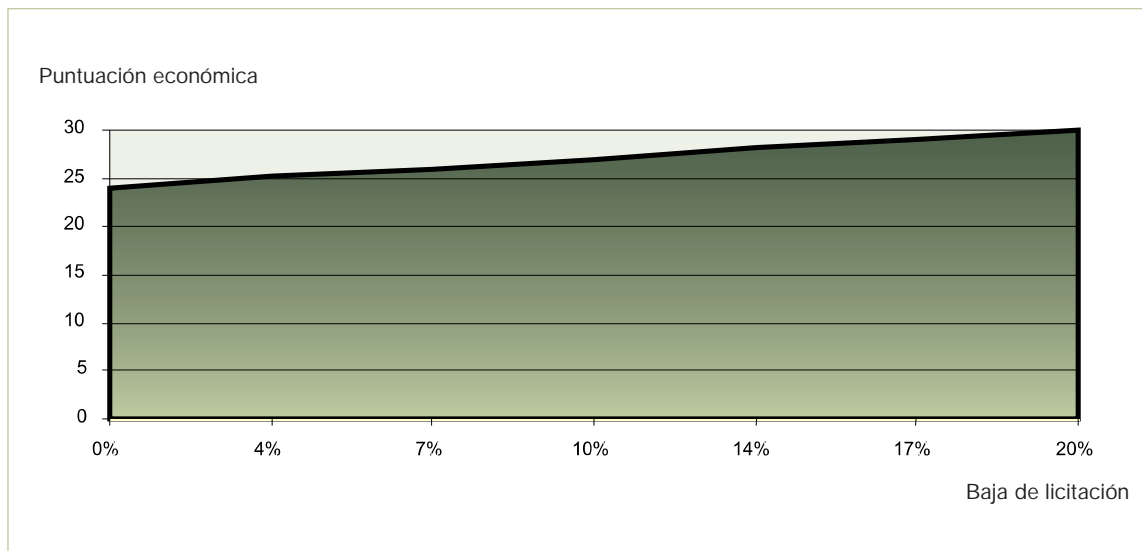


GRÁFICO 2

## Supuesto n.º 3

$$V_i = 30 \times \frac{\text{Oferta más cara} - \text{Oferta}_i}{\text{Oferta más cara} - \text{Oferta más barata}}$$

Se atribuye a la menor oferta económica la máxima puntuación y a la mayor la mínima (cero puntos), determinando las demás puntuaciones en forma proporcional a ambas puntuaciones conforme a la fórmula siguiente:

En este supuesto el recorrido de puntuación en las ofertas económicas, tal como se observa en el gráfico n.º 3, sí es de 30 puntos.

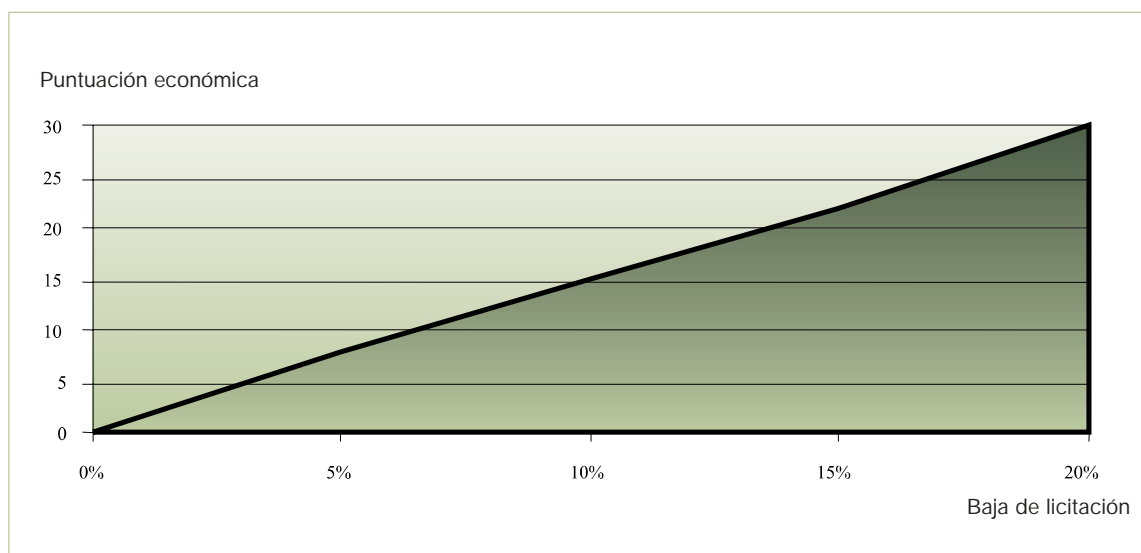


GRÁFICO 3

## Supuesto n.º 4

$$V_i = 30 \times \frac{\text{Presupuesto de licitación} - \text{Oferta}_i}{\text{Presupuesto de licitación} - \text{Oferta más baja}}$$

La oferta cuyo presupuesto sea igual al de licitación, se valora con 1 punto, y el resto de las ofertas de acuerdo con la siguiente fórmula.

La distribución de las puntuaciones se refleja en el gráfico n.º 4, como se ve muy







similar al del supuesto n.º 3. Las únicas diferencias con éste radican en que la puntuación en lugar de empezar en cero comienza en un

punto y que la distribución no es estrictamente proporcional, es decir, que la pendiente de la curva se modifica en función del tramo.

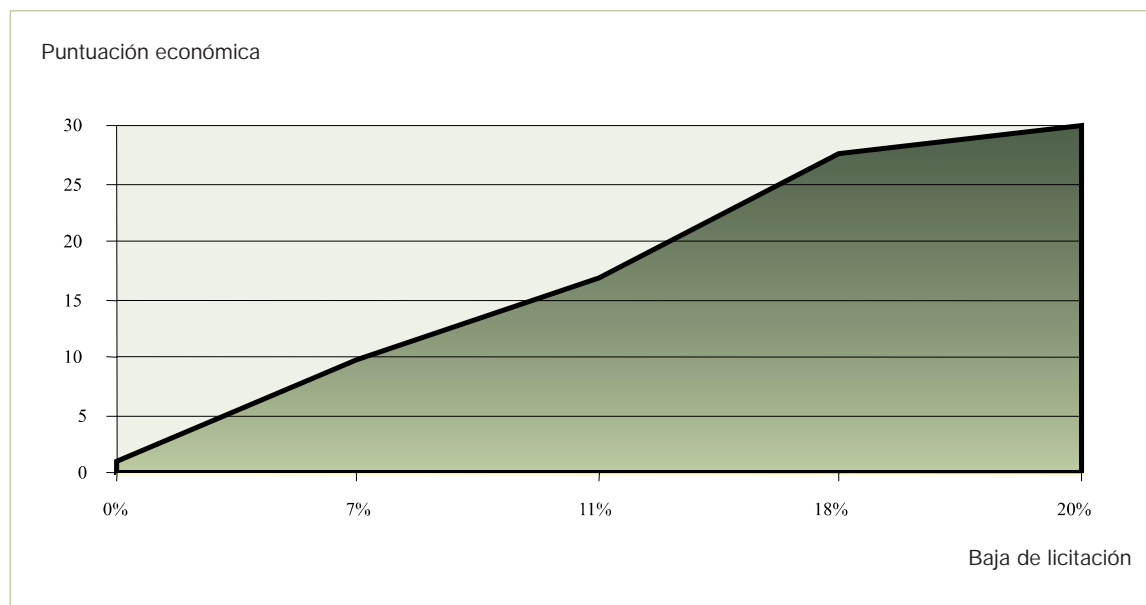


GRÁFICO 4

*En los cuatro supuestos analizados se da al precio la misma ponderación teórica (lo que teóricamente se denomina ponderación), un 30%. No obstante, la importancia relativa que a la hora de adjudicar se concede a la oferta económica (ponderación real) es muy distinta. En los dos primeros casos el precio apenas cuenta, mientras que en los dos últimos la influencia es mucho mayor.*

## Supuesto n.º 5

La distorsión de la ponderación teórica por el método de valoración a menudo se esconde tras fórmulas mucho más complicadas que las que aparecen en los supuestos n.º 1 y n.º 2. En muchos casos la complejidad de las mismas sólo tiene por objeto hacer menos evidente la distorsión. A título de ejemplo, se expone el siguiente supuesto:

La oferta económica tendrá una valoración máxima de 30 puntos con arreglo a los siguientes criterios:

- Proposiciones cuya baja sea superior o igual al 0%, y menor o igual a la baja media menos 7 puntos:

La puntuación resultante de interpolar linealmente entre la baja del 0% a quien se asigna 1 punto y la baja media menos 7 puntos a quien se asigna 8 puntos.

- Proposiciones cuya baja sea superior o igual a la baja media menos 7 puntos y menor o igual a la baja media menos 5 puntos:

La puntuación resultante de interpolar linealmente entre la baja media menos 7 puntos a quien se asigna 8 puntos y la baja media menos 5 puntos a quien se asigna un valor de 25 puntos.

- Proposiciones cuya baja sea superior o igual a la baja media menos 5 puntos y menor o igual a la baja media más 5 puntos:

La puntuación resultante de interpolar linealmente entre la baja media menos 5 puntos a quien se le asigna un valor de 25 puntos y la baja media más 5 puntos a quien se le asigna un valor de 29 puntos.

- Proposiciones cuya baja sea superior o igual a la baja media más 5 puntos y menor o igual a la baja media más 20 puntos:

La puntuación resultante de interpolar line-



almente entre la baja media más 5 puntos, a quien se le asigna un valor de 29 puntos y la baja media más 20 puntos a quien se le asigna un valor de 29,5 puntos.

- Proposiciones cuya baja sea superior o igual a la baja media más 20 puntos e inferior a una baja del 100%:

La puntuación resultante de interpolar linealmente entre la baja media más 20 puntos, a quien se le asigna un valor de 29,5 puntos y la baja del 100% a quien se le asigne un valor de 30 puntos.

Lo anterior se puede resumir en el siguiente cuadro:

Intervalo	Puntuación	Oscilación
Sin baja a BM-7	1 - 8	7
BM-7 a BM-5	8 - 25	17
BM-5 a BM+5	25 - 29	4
BM+5 a BM+20	29 - 29,5	0,5
BM+20 a baja del 100%	29,5 - 30	0,5

El gráfico n.º 5 expresa la distribución de la valoración. En apariencia se distribuyen los 30 puntos pero, dada la forma de la curva y que de hecho la gran mayoría de las ofertas se

concentran en el intervalo BM-5 y BM+5 puntos, la oscilación de las puntuaciones será en casi todos los casos de 4 puntos, como mucho de 4,5 puntos (intervalo de BM-5 a BM+20).

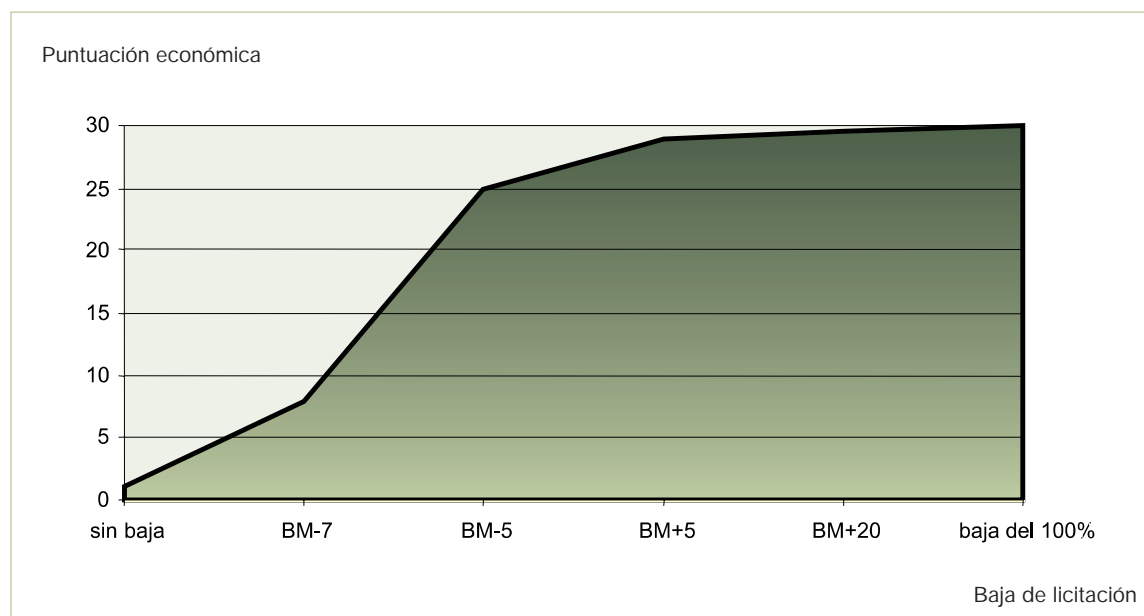


GRÁFICO 5

En casi todas las licitaciones en las que se aplica esta fórmula la adjudicación recae automáticamente sobre aquella empresa que ha obtenido la máxima puntuación técnica.

De los supuestos anteriores se pueden obtener ya dos conclusiones:

- 1) Que el método de valoración que se aplique no es baladí, ya que afecta a la propia





ponderación. Y si es obligatorio que ésta figure en el pliego de cláusulas administrativas, también debe figurar aquél, de lo contrario no se conocerá la ponderación real que se está aplicando.

2) Que, si tal como afirmaba la

Junta, sólo en casos muy especiales y debidamente motivados se puede prescindir del precio como criterio de adjudicación, lo mismo cabe decir cuando se aplican fórmulas para las valoraciones que terminan anulando en la práctica la importancia relativa (ponderación) del precio.

## 3. Bajas temerarias

Hay que reconocer que para el profano en Derecho Administrativo el concepto de baja temeraria es un concepto extraño. Pocas empresas privadas a la hora de realizar un contrato rechazarían a un proveedor o contratista por ofrecer un precio excesivamente bajo, tanto más si antes han garantizado su solvencia y la calidad de lo que se piensa adquirir. El contratante consideraría que el problema es del oferente si se pillan los dedos.

La razón de esta práctica en la contratación administrativa hay que buscarla principalmente en las deficiencias de la propia Administración, en su incapacidad para controlar que el contrato se cumple en las condiciones estipuladas y en la sospecha de que el contratista una vez firmado el contrato puede plantear modificaciones que la Administración se va a ver forzada a aceptar porque los retrasos derivados de litigios o de posibles rescisiones son más gravosos que asumir las pretensiones del contratista.

Es posible que estos temores tengan su razón de ser en algunas clases de contratos, como puede ser el de obras, en el que la deficiencia de los proyectos o la existencia de variables sobrevenidas a lo largo de la ejecución hagan bastante factible la exigencia de reformados; pero no en otro tipo de contratos en los que el peligro de modificados es casi inexistente. En cualquier caso, un precio ele-

vado no es ninguna garantía de que los contratistas no vayan a forzar modificados, si es que tienen posibilidades de hacerlo.

Las dudas acerca de la razón de ser de las bajas temerarias se hacen más acusadas cuando se trata de los concursos. En esta forma de contratación se tienen en cuenta, a la hora de adjudicar, otros criterios además del precio; criterios de tipo técnico en los que se puede valorar si la oferta es consistente a pesar de que el precio sea aparentemente muy reducido. Resulta difícil de justificar el que, como a menudo ocurre en la práctica, a un licitador que ha obtenido la máxima puntuación económica y técnica se le elimine por haber ofertado un precio demasiado bajo.

De hecho, en nuestra legislación la baja temeraria no aparece explícitamente aplicada a los concursos hasta la Ley 53/1999 que introdujo los apartados 3 y 4 en el originario art. 87 de la LCAP y que ha pasado a ser el art. 86 del TRLCAP. Bien es verdad que, con anterioridad, básicamente desde el informe de 5 de junio de 1996<sup>7</sup>, la JCCA había mantenido el criterio de que era posible extender el concepto de baja temeraria propio de las subastas a los concursos, aunque entendiéndose que no le era de aplicación la concreción matemática del art. 109 del anterior RGCE, tal como indicaba el art. 114 del propio reglamento.

<sup>7</sup> Ver también informes 40/99 y 28/01.





Este pronunciamiento de la Junta, en buena medida parece obedecer a la obligatoriedad de incorporar a nuestra legislación las prescripciones de las directivas comunitarias.

"La única cuestión que se plantea en el presente expediente consiste en determinar si las normas sobre bajas temerarias o desproporcionadas –ofertas anormalmente bajas en la terminología comunitaria– que contiene la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, se circunscriben exclusivamente a la forma de adjudicación mediante subasta o, por el contrario, resultan de aplicación al concurso e incluso a los supuestos de utilización del procedimiento negociado con publicidad. *La cuestión enunciada tiene que ser resuelta partiendo de la regulación en las Directivas comunitarias de las ofertas anormalmente bajas, para, a continuación, examinar cómo se refleja en la legislación de contratos de las Administraciones Públicas la obligada incorporación del contenido de dichas Directivas en este extremo concreto a la legislación española...*".

"La finalidad que persigue la regulación comunitaria de las ofertas anormalmente bajas –de evitar su rechazo automático– y los medios concretos para ello –realizar las comprobaciones y verificaciones oportunas– aparecen incorporados al artículo 84 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en cuanto establece la posibilidad de adjudicar el contrato a proposiciones incursas en presunción de temeridad siempre que, previos los informes y comprobaciones oportunas, se estime que la proposición es susceptible de cumplimiento a satisfacción de la Administración. Este extremo del artículo 84 de la Ley, aunque se incluye en la regulación de la subasta (Subsección 2.ª, Sección 2.ª, Capítulo VII, Título III, Libro I) resulta aplicable al concurso no sólo por la prescripción contenida en el artículo 91 de la misma Ley que establece que 'los preceptos relativos a la celebración en la subasta regirán también para el concurso, excepto en lo que sea exclusivamente aplicable a aquella forma de adjudicación', sino también y fundamentalmente porque mediante la aplicación de la norma examinada al concurso, nuestra legislación se acomoda al contenido de las Directivas comunitarias, lo cual constituye una consecuencia inexcusable de nuestra pertenencia a la Unión Europea".

Pero tal como afirma la misma Junta:

"La finalidad básica de la normativa comunitaria en la regulación de las ofertas anormalmente bajas es la de evitar que se puedan rechazar automáticamente dichas ofertas sin verificar previamente una comprobación de las mismas a efectos de determinar su posible cumplimiento".

Es decir, que el artículo 30 de la Directiva 93/37/CEE sobre contratos de obras, los artículos 26 y 27 de la Directiva 93/36/CEE sobre contratos de suministros y los artículos 36 y 37 de la Directiva 92/50/CEE sobre contratos de servicios no tienen como finalidad establecer las bajas temerarias, sino más bien evitar que cuando se diesen éstas en las legislaciones de los Estados miembros, pudiera rechazarse una oferta sin antes haber dado audiencia al interesado y comprobado fehacientemente que con tal precio resulta imposible cumplir el contrato.

Como ya se ha indicado, es el apartado 3 del art. 86 del TRLCAP el que recoge, por primera vez de forma explícita, el supuesto de bajas temerarias en el concurso. El citado apartado consta de dos párrafos de contenido diverso. En el proyecto original figuraba exclusivamente el primer párrafo. En el Congreso se introdujo el segundo, por enmienda del grupo parlamentario de Izquierda Unida, y desapareció el primero tras ser dictaminado por la Comisión de Régimen de las Administraciones Públicas. En el Senado, por enmienda del grupo Popular, quedó fijada la redacción actual.

Como afirma la JCCA en su informe 48/01 de 30 de enero de 2002, existe una contradicción patente entre ambos párrafos:

"La cuestión deriva de una contradicción patente que se observa entre los dos párrafos de que consta el apartado 3 del artículo 86 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas ya que, mientras el primero establece que "en los contratos que se adjudiquen por concurso podrán expresarse en el pliego de cláusulas administrativas particulares los criterios objetivos en función de los cuales se apreciará, en su caso, que la proposición no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias" el segundo determina que "si el precio ofertado es uno de los criterios que han de servir de base para la adjudicación, se deberán expresar en el pliego de cláusulas administrativas particulares los límites que permitan apreciar, en su caso, que no puede ser cumplida como consecuencia de ofertas desproporcionadas o temerarias".

Mientras que en el primer párrafo se emplea la expresión "podrán expresar" que tiene un carácter de autorización, en el segundo se utiliza "se deberán expresar" que implica obligación. Esta contradicción ha llevado a





la Dirección General de Patrimonio a plantearse la duda de si en los contratos que se adjudiquen por concurso es preceptivo o no para el órgano de contratación incluir criterios de temeridad en los pliegos. La JCCA, en el informe anteriormente citado, contesta inclinándose por la segunda interpretación, y concede prevalencia al primer párrafo frente al segundo.

"Por lo expuesto, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa entiende que ante la contradicción existente entre los dos párrafos del apartado 3 del artículo 86 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, debe sostenerse la prevalencia del primer párrafo (carácter facultativo de incorporación de criterios para la apreciación de bajas desproporcionadas o temerarias) frente al párrafo segundo (carácter preceptivo en los contratos en que el precio ofertado sea criterio de adjudicación) teniendo en cuenta los antecedentes del precepto y, en especial, los informes de esta Junta, cuyos criterios fundamentaron la actual redacción del párrafo primero del apartado 3 del artículo 53 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas".

De todo lo anteriormente expuesto habría que resaltar la curiosa evolución sufrida por la aplicación de las bajas temerarias a los concursos: desde su ausencia en la ley y aplicación por extensión de los preceptos de la subasta según interpretación de la JCCA, motivada principalmente por las directivas comunitarias que más bien pretendían poner límites a su aplicación, a casi su obligatoriedad de acuerdo con el punto 3 del art. 86 del actual texto.

Una vez que la JCCA en el informe últimamente citado se ha inclinado con buen criterio por el carácter facultativo de las bajas temerarias en el concurso, cabría afirmar que, de acuerdo con todo lo dicho y teniendo en cuenta los criterios de solvencia que se exigen a las empresas y la ponderación que se concede en la calificación a los aspectos técnicos, los órganos de contratación deberían hacer un uso restringido de las bajas temerarias limitándose a emplearlas en casos especiales y cuando por las características del contrato pudiera deducirse que de una oferta económica excesivamente reducida podrían generarse daños mayores para el interés público.

En relación con este tema conviene señalar la utilización a menudo de fórmulas de

valoración para la oferta económica que difícilmente son aceptables. En concreto, aquellas distintas de las que atribuyen una puntuación superior al precio inferior y viceversa. A título de ejemplo, citamos el siguiente supuesto.

## Supuesto n.º 6

La proposición económica (factor de ponderación = 6) se puntuará entre 0 y 5 puntos de acuerdo con los siguientes criterios:

- La proposición cuya baja esté situada entre la media  $\pm 5$  puntos obtendrá la máxima puntuación de acuerdo con la fórmula:

$$V_i = 4,5 + 0,05 \times (B_i - BM + 5)$$

- Cuando la diferencia entre la baja ofertada y la media esté entre  $-5$  y  $-15$ , la puntuación se obtendrá según la fórmula:

$$V_i = 0,45 \times (B_i - BM + 15)$$

- Si la diferencia está entre 5 y 10, la fórmula a aplicar será:

$$V_i = 5 - (B_i - BM - 5)$$

- Por último, la puntuación será de cero si la diferencia es menor de  $-15$  o mayor de 10.

Siendo:

$V_i$  = la puntuación alcanzada, de 0 a 5 puntos.

$B_i$  = la baja ofertada por el licitador expresada en porcentaje sobre el presupuesto de licitación

$BM$  = la baja media de las ofertas presentadas, expresadas en porcentaje sobre el presupuesto de licitación.

El gráfico n.º 6 describe el método de distribución de los puntos. Se observa cómo la característica de este tipo de curvas se encuentra en que la puntuación más elevada no se atribuye a la oferta más económica, sino a un punto intermedio que en el ejemplo coincide con la  $BM+5$ , y a partir del mismo se penalizan las progresivas rebajas.

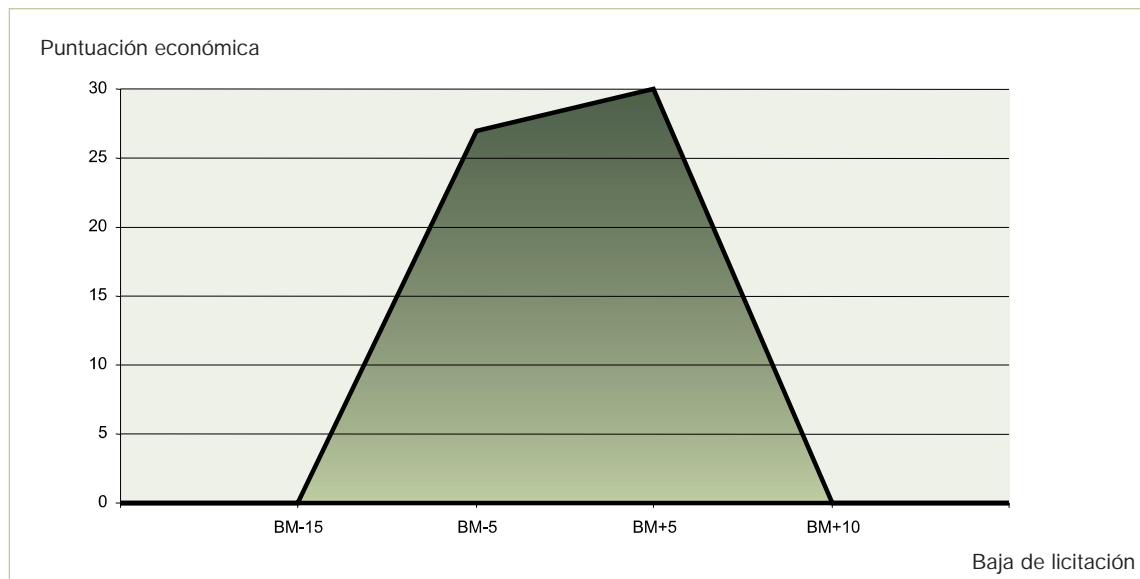


GRÁFICO 6

La JCCA se ha pronunciado sobre una fórmula similar a la anterior en su informe 8/97 del 20 de marzo. Su conclusión no deja de ser chocante, pues, si bien acepta la fórmula, exige para admitirla que figure explícitamente en el Pliego de Cláusulas Administrativas:

"El carácter flexible que resulta del artículo 87 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en orden a la ponderación de los diversos criterios objetivos del concurso, entre ellos el del precio, determina que, a juicio de esta Junta, fórmulas como la que ha quedado reseñada cumplen las exigencias de objetividad que han de darse en el establecimiento de los criterios de adjudicación del concurso y en la valoración de los mismos, pues no debe olvidarse que el precio, en el artículo 87 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, figura sólo a título enunciativo entre otros criterios sin establecer reglas concretas para su valoración.

Sin embargo, en el presente caso, no debe olvidarse que dicha fórmula no ha figurado en el pliego de cláusulas administrativas particulares del concurso, sino que se ha comunicado a las empresas como respuesta a una consulta sobre información de los pliegos, lo que, a juicio de esta Junta contradice, no sólo el espíritu y finalidad del artículo 87 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas e incluso su tenor literal, ya que la fórmula reseñada es una ponderación del criterio del precio, sino fundamentalmente el contenido del pliego que, al mencionar simplemente,

como criterio de adjudicación, el importe de la oferta con una ponderación del 35%, no permite la aplicación de criterios de las que puede resultar una valoración superior de ofertas de precio inferior...".

En los momentos actuales, tras las prescripciones de las Directivas comunitarias y las previsiones del tantas veces citado art. 86, es difícil aceptar la validez de tales fórmulas aun cuando figuren explícitamente en los pliegos de cláusulas administrativas sin ver en ellas una manera de eludir la obligación de solicitar audiencia al interesado en caso de baja temeraria. Si en sentido estricto a estas ofertas no se les excluye del concurso, si se las penaliza de tal manera en su valoración que en la práctica representa una exclusión. A la misma conclusión llega la Comisión de la UE en su Dictamen motivado al Reino de España de 27 de diciembre de 1997<sup>8</sup>.

"En primer lugar, hay que señalar que, en contra de lo que cabría esperar, no prima el precio más bajo, sino el que más se aproxime a la media aritmética de los precios de todas las ofertas admitidas al concurso, lo que conduce a la paradoja de que ofertas más caras reciben mejor puntuación que otras más económicas...

Pero lo que no se entiende, salvo que el poder adjudicador esté haciendo un juicio de valor sobre las ofertas más bajas, eludiendo así

<sup>8</sup> Comisión Europea. Dictamen motivado de 23 de diciembre de 1997 dirigido al Reino de España en virtud del art. 169 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en relación al: "Procedimiento de adjudicación de un contrato público de con-

sultoría y asistencia para la redacción del estudio informativo de la Carretera Agaete-San Nicolás de Tolentino-Mogán. Isla de Gran Canaria".





las disposiciones del artículo 37 de la Directiva, es que, en la valoración de un determinado criterio, en este caso el precio, no se puntúe más la mejor oferta, sino la 'más mediana', de la misma manera que no se entendería que bajo el criterio técnico se prefiriese la solución técnica más próxima de todas las demás, en vez de la mejor, o en el capítulo del plazo, la oferta que tardase lo que el promedio de las otras y no la más rápida:

En resumen, al haber dispuesto en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares y de Prescripciones, y al haberlo aplicado así en la práctica, según consta en el Informe de evaluación que, al considerar el criterio de la oferta económica (precio), se valorarán especialmente las cuantías que más se aproximen a la media aritmética de

todas las ofertas admitidas, el poder adjudicador ha desvirtuado la noción de 'oferta económicamente más ventajosa', infringiendo así el apartado 1, letra a), del artículo 36 de la mencionada Directiva...

... la valoración de cada uno de los criterios empleados tiene que ser coherente, y no lo es el hecho de puntuar la forma en que una oferta dada se acomoda a cada criterio, no sobre la base de la mejor respuesta al mismo, sino de la respuesta 'más mediana'...

Y aunque es cierto que en el presente caso no se han excluido las ofertas más económicas, sí se las ha penalizado sin ofrecer a los licitadores afectados la posibilidad de defender la pertinencia de su precio, lo que, en la práctica, ha podido conducir al mismo resultado."

## 4. Momento de valoración de las ofertas

Nos planteamos en el presente apartado el orden en el que hay que realizar las valoraciones de los distintos criterios en el proceso de adjudicación. Lo primero a constatar es la diferente naturaleza que el precio tiene con respecto al resto de los criterios, a los que se les suele designar como técnicos. Mientras que la valoración de las ofertas económicas, sea cual sea la fórmula que se emplee, es plenamente objetiva al tratarse de cálculos matemáticos, las puntuaciones en los criterios técnicos, por definidos que estén éstos y especificados los métodos de valoración, poseen siempre un factor de subjetividad, factor que es conveniente minimizar lo más posible. Resulta básico, por tanto, que quien realiza las valoraciones técnicas desconozca las ofertas económicas, lo que únicamente se logra si están realizadas antes de la apertura de los sobres con la documentación económica.

Desde la doctrina, algún comentarista, participando de este criterio, ha querido ver en la modificación operada en el apartado 2 del art. 87 por la Ley 53/1999, "podrá concretar la fase de valoración en que operan los mismos", una confirmación de la posición expuesta. Así, Fernando Manzanedo González se expresa en estos términos:

"El TRLCAP prevé ahora que se pueda concretar en qué fase operarán los criterios siendo, a nuestro entender, deseable que los aspectos técnicos de la oferta se abran y se valoren antes de la apertura de las proposiciones económicas, evitando así que el objetivismo de éstas pueda inclinar a los técnicos a forzar las valoraciones de los aspectos técnicos en aras a premiar una determinada oferta. Así, compensando los aspectos económicos con los técnicos resultaría adjudicataria una propuesta diferente a aquélla que resultaría de aplicar pura y simplemente los criterios. Por eso para que la valoración de los aspectos técnicos, de por sí subjetiva, sea lo más objetiva posible resultar recomendable que éstos se valoren antes de abrir las proposiciones económicas.

Por tanto, si antes de abrirse las proposiciones económicas están valorados y puntuados los aspectos técnicos de la oferta, se evita la tentación de valorar al alza éstos beneficiando una determinada propuesta que presentase una oferta económica no demasiado ventajosa.

Esta, a nuestro juicio, es la manera de entender la nueva previsión introducida por la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, ya que, en rigor, en un concurso no existen, propiamente dichas, fases en la valoración de las ofertas. Ello hace referencia más bien a un procedimiento restringido, donde la selección de los empresarios invitados a presentar ofertas se hace, en una primera fase, de acuerdo con criterios objetivos de invitación, invitándose a presentar ofertas a todos los que pasen tal selección a los que obtengan un número mínimo de puntos. En





una segunda fase es cuando se realiza el concurso entre los seleccionados, aplicándose los diferentes criterios de valoración establecidos en el pliego<sup>9</sup>.

No obstante, la aprobación del nuevo Reglamento puede representar un paso atrás, al estipular en su art. 80 la posibilidad de utilizar exclusivamente dos sobres, incluyendo en uno de ellos tanto la documentación económica como los aspectos técnicos de la oferta. Es evidente que de seguir esta vía se crea una imposibilidad de hecho para que las valoraciones de los criterios técnicos puedan estar realizadas antes de conocerse las proposiciones económicas.

Desde el punto de vista legal, no existe por tanto ninguna obligación de elaborar las calificaciones de los criterios técnicos con antelación a la apertura de los sobres con la documentación económica. Pero el hecho de que no exista una imposición legal no significa que los órganos de contratación no estén condicionados por la exigencia de las buenas prácticas de control interno a efectos de garantizar que el proceso se realiza de la forma más objetiva posible. Ninguna empresa pública o privada está obligada por ley a que las firmas en sus cuentas corrientes sean mancomunadas; pero nadie dudaría en calificar como negativo y peligroso desde la óptica del control interno

que una única persona, ocupase el cargo que ocupase en la empresa, pudiese disponer libremente de la tesorería con su sola firma.

Uno de los principios básicos de control interno radica en la adecuada segregación de funciones que impida concentrar en una sola persona la decisión final a adoptar. La normativa legal se ha hecho eco de este principio al constituir un órgano colegiado (la Mesa) para realizar la propuesta de adjudicación, que constituye en la práctica la verdadera adjudicación, pues sólo en casos muy excepcionales y con la debida motivación de su decisión puede el órgano de contratación apartarse de la propuesta. Es más, ha querido que en la Mesa de contratación no estén representados exclusivamente los órganos gestores sino la Intervención y la Abogacía del Estado. De poco servirían estas previsiones si la adjudicación queda determinada de forma automática por el informe sobre los criterios técnicos, bien porque el que lo realiza conoce ya las puntuaciones económicas, bien porque las fórmulas que se emplean para calcular la puntuación de la oferta económica reducen la ponderación del criterio precio hasta casi anularla. Una sola persona, la que elabora el informe técnico, sería quien verdaderamente adjudicaría, con el peligro que esto entraña.

## 5. Conclusión

1) Por el monto de recursos que utiliza y por los intereses en juego, la contratación administrativa representa una actividad de riesgo elevado en la que es imprescindible extremar el control y minimizar los aspectos subjetivos que pueden derivar en arbitrariedad, de manera que la actuación de la Administración se dirija lo más posible por cauces y procedimientos pautados.

2) En los órganos gestores se encuentra siempre presente la tentación de identificar eficacia con libertad en la actuación, sien-

do proclives a acentuar los factores subjetivos y discrecionales, cuando no arbitrarios.

3) En la contratación administrativa no es suficiente cumplir literalmente la Ley y el Reglamento. Esta normativa, como no podría ser de otra forma, tiene un carácter general y mantiene abierto un amplio elenco de posibilidades que deben ser aplicadas correctamente en cada caso. Tal aplicación no puede realizarse arbitrariamente por los órganos de la Administración, sino de acuerdo con el inte-

<sup>9</sup> Fernando Manzanedo González en "Comentarios a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas". Editorial Aranzadi. Navarra, 2002. 2.ª ed. pp. 866 y 867.



rés general, los principios de la propia contratación inspirados en los principios generales del derecho y de la Constitución.

4) Es evidente, por ejemplo, que para un determinado contrato, la legislación permite al órgano de contratación escoger entre subasta y concurso, pero tal decisión no puede ser arbitraria sino en función de cuál de estas dos formas de contratar se adecua mejor a las características y objeto del propio contrato, y cuál de ellas salvaguarda mejor el interés general en estas circunstancias concretas. No es ningún secreto que la subasta ha ido perdiendo protagonismo respecto al concurso hasta el punto de que hoy apenas se usa. Cabría preguntarse si muchos de los contratos que hoy se licitan por concurso no debieran licitarse por subasta, potenciando la objetividad del procedimiento y reduciendo costes al erario público.

5) Igual cabe afirmar de los criterios de adjudicación. La ley permite escoger entre algunos, todos u otros distintos de los señalados en el art. 86 del TRLCAP, pero tal elección no puede realizarse anárquicamente sino en función de las condiciones del contrato, de manera que su adjudicación sea la más adecuada y objetiva posible.

6) La ley exige que los criterios de adjudicación figuren expresamente en el Pliego de Cláusulas Administrativas, y a ellos se tendrá que atener el órgano de contratación a la hora de la adjudicación sin que pueda modificarlos, lo que representa una garantía para los contratistas, al saber de antemano qué se va a valorar y cuál es la importancia relativa que se va a conceder a cada uno de los factores que se valoran para adjudicar el contrato. Tal exigencia implica que los criterios de adjudicación sean claros y determinados. Debe evitarse la corruptela de referirse a criterios tan generales y ambiguos que en realidad se encuentren vacíos de contenido, de modo que permitirían a la Administración interpretarlos arbitrariamente a la hora de adjudicar.

7) Únicamente en casos verdaderamente excepcionales, el órgano de contratación podría prescindir del precio como criterio de adjudicación y debería además motivar claramente la decisión tomada.

8) No parece legítimo utilizar fórmulas de puntuación de la oferta económica que reduzcan en la práctica la ponderación del criterio precio hasta casi anularlo.

## La contratación administrativa es una actividad de riesgo elevado que exige extremar el control y minimizar los aspectos subjetivos en la adjudicación de los contratos.

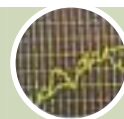
9) En la mayoría de los casos, los métodos de valoración de los criterios de adjudicación deberían explicitarse en los pliegos de cláusulas administrativas, en especial las fórmulas de atribución de puntos a las ofertas económicas, ya que sin conocerlos difícilmente se puede saber la ponderación real de los criterios.

10) En la práctica, la motivación de la adjudicación viene determinada por la aplicación de la puntuación económica y por el informe que realizan los técnicos sobre los otros criterios de adjudicación. Resulta por tanto imprescindible que tales informes vayan a la Mesa perfectamente documentados y razonados.

11) Dadas las características del concurso y teniendo en cuenta la posibilidad de garantizar la solvencia técnica y financiera de los licitadores, parece conveniente realizar un uso restrictivo de las bajas temerarias en esta forma de adjudicación.

12) Hay que rechazar por inadecuadas todas las fórmulas de evaluación del criterio precio que no atribuyan una puntuación superior a la oferta económica inferior, penalizando así las ofertas más baratas y de alguna forma excluyéndolas en la práctica sin cumplir el requisito de audiencia previa.

13) Sería recomendable que, salvo casos muy excepcionales, se empleasen tres sobres para la documentación y que el informe sobre la valoración de los criterios técnicos estuviese en poder de la Mesa con anterioridad a la apertura de los sobres de las ofertas económicas.



## 2 Comentarios a las Propuestas Parlamentarias sobre la Cuenta General del Estado

Ana Calle Marín  
Belén Hernández F.-Canteli

**E**l cierre del ciclo presupuestario, que tuvo su inicio 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 correspondiente ejercicio.

Previamente, tal como establece el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP) en su capítulo segundo, título sexto, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) forma la Cuenta General del Estado, a través de la cual se pone de manifiesto el grado de realización de las actuaciones previstas para el sector público estatal que habían quedado recogidas en los Presupuestos Generales del Estado.

La Cuenta General del Estado es remitida por el Gobierno al Tribunal de Cuentas que, de acuerdo con el artículo 136.1 de la Constitución española, es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado así como del sector público y ejerce sus funciones por delegación de las Cortes Generales en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

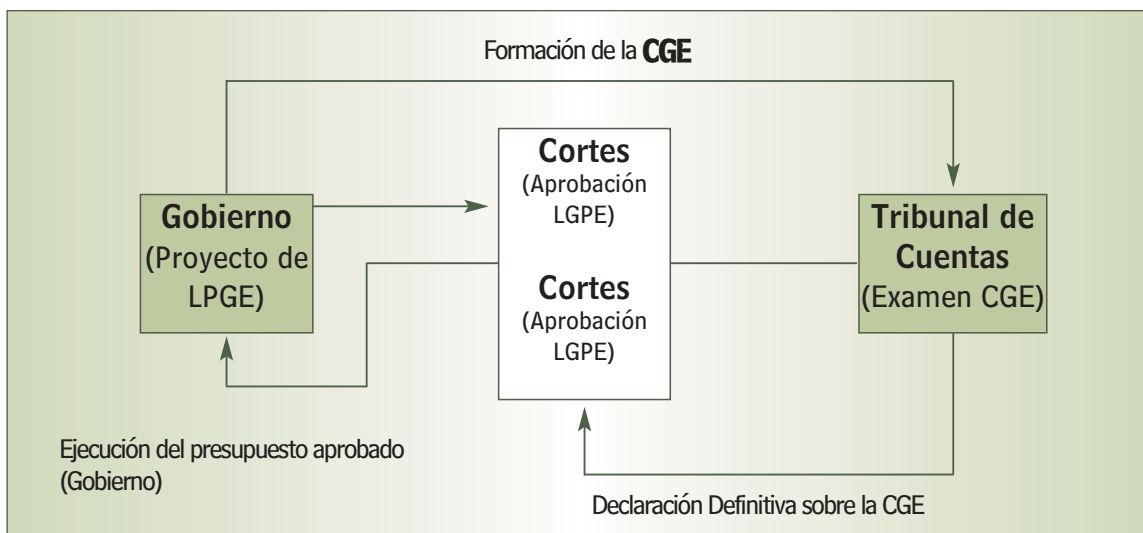
El Tribunal de Cuentas elabora la Declaración sobre la Cuenta General del Estado y la remite a la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas quien, a su vez, emite un Dictamen en relación con dicha Declaración en el que propone a los Plenos de las respectivas Cámaras su aprobación.

En el seno de dicha Comisión Mixta, cuyo debate se inicia con la presentación de la Declaración sobre la Cuenta General del Estado por el Presidente del Tribunal de Cuentas, los distintos grupos parlamentarios presentan propuestas de resolución ante la Mesa de la Comisión. Dichas propuestas son sometidas a votación por lo que algunas resultan aprobadas y otras rechazadas.

Así, el Dictamen de la Comisión Mixta mencionado anteriormente, se suele acompañar de una Resolución aprobada por dicha Comisión 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 de la actividad económica del sector público estatal.

En el presente artículo, además de describir brevemente el ciclo presupuestario, se tratan de comentar las propuestas de que consta la Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de





Cuentas en su sesión del día 19 de noviembre de 2002, a la vista del Dictamen emitido en relación con la Declaración sobre la Cuenta General del Estado correspondiente al ejercicio 1999.

Asimismo, se analizan el contenido y proceso de elaboración de la Cuenta General del Estado, así como los problemas que plantea la consolidación de dicha Cuenta General.

En relación con el contenido de la Cuenta General del Estado, el artículo 132 del TRLGP establece que se formará con los siguientes documentos:

1. Cuenta General de las Administraciones Públicas estatales, formada mediante agregación o consolidación de las Cuentas de las entidades que apliquen para su forma-

ción los principios y normas de contabilidad recogidos en el Plan General de Contabilidad Pública y sus normas de desarrollo.

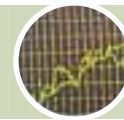
2. Cuenta General de las Empresas estatales, formada mediante agregación o consolidación de las Cuentas de las entidades que las formen de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidos en el Plan General de Contabilidad de la empresa española y disposiciones que lo desarrollen.

3. Cuenta General de las Fundaciones estatales del sector público estatal, formada mediante la agregación o consolidación de las Cuentas de las entidades que las formen de acuerdo con los principios y normas de contabilidad recogidos en la adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y disposiciones que lo desarrollen.

## CUENTA GENERAL DEL ESTADO

<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Administración General del Estado</li> <li>➤ Organismos Autónomos</li> <li>➤ Entes del sector público estatal sujetos al PGCP</li> <li>➤ Entidades del Sistema de la Seguridad Social</li> </ul>	}	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">CG Administraciones públicas estatales</div>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Entidades Públicas Empresariales</li> <li>➤ Sociedades mercantiles estatales</li> <li>➤ Entes del sector público estatal sujetos a contabilidad de Empresas</li> </ul>	}	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">CG Empresas Estatales</div>
<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Fundaciones del sector público estatal</li> </ul>	}	<div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;">CG Fundaciones sector público estatal</div>





Por su parte, el artículo 133 del TRLGP atribuye la competencia para determinar el contenido, la estructura, las normas de elaboración y los criterios de agregación o consolidación de la Cuenta General del Estado al Ministerio de Economía y Hacienda a propuesta de la IGAE.

Haciendo uso de dicha competencia, se dictó la Orden del Ministerio de Hacienda, de 12 de diciembre de 2000, por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado, en la cual se prevé iniciar el proceso de consolidación por la Cuenta General de las Administraciones Públicas estatales, posponiendo la consolidación de la Cuenta General de las Empresas estatales y la de las Fundaciones del sector público estatal para un momento posterior.

No obstante, en la Disposición transitoria primera de la Orden se establece que la IGAE determinará el momento a partir del cual la Cuenta General de las Administraciones Públicas estatales se presentará consolidada, formándose mientras tanto por la agregación de las cuentas de las entidades que la componen.

Por lo tanto, en el momento actual, en base a la habilitación recogida en el artículo 132 del TRLGP, los tres documentos en que se estructura la Cuenta General del Estado se presentan agregados, dadas las dificultades que plantea su consolidación, entre las que cabe destacar las siguientes:

1. La gran cantidad de entidades que conforman el sector público estatal y que, por tanto, se integran en la Cuenta General del Estado.

Las entidades que conforman el sector público estatal y que, por tanto, se integran en la Cuenta General del Estado fueron durante el año 2001 aproximadamente 460. Esto da una idea del volumen de información a manejar y de la necesidad de disponer de dicha información con la suficiente antelación al objeto de poder tratarla y realizar las pertinentes homogeneizaciones y eliminaciones.

2. El reducido plazo disponible para elaborar la Cuenta General, plazo que, además, se ve minorado como consecuencia del incumplimiento por gran parte de las entidades, cuyas

cuentas anuales se deben integrar en la Cuenta General, de los plazos de rendición previstos en la normativa.

Si se tiene en cuenta que el artículo 130 del TRLGP establece un plazo de siete meses desde la terminación del ejercicio económico para que las cuentas de las entidades a integrar en la Cuenta General del Estado se remitan a la IGAE, y que el artículo 136.1 de dicho Texto Refundido establece que la IGAE deberá elevar la Cuenta General del Estado de cada año al Gobierno para su remisión, antes del día 31 de octubre del año siguiente al que se refiera, al Tribunal de Cuentas; se pone de manifiesto que el plazo disponible para la elaboración de la Cuenta General impide afrontar el proceso de consolidación con garantías.

Este problema se acentúa porque los plazos legales de rendición de cuentas anuales son superados en muchos casos por las entidades, por lo que gran parte de las cuentas anuales se reciben con posterioridad al 31 de julio.

Teniendo en cuenta que si todas las entidades que no cumplen los plazos de rendición de cuentas se excluyeran de la consolidación

En el momento actual,  
los tres documentos  
en que se estructura  
la Cuenta General  
del Estado se presentan  
agregados, dadas  
las dificultades  
que plantea  
su consolidación.





ción, la Cuenta General perdería representatividad, es imprescindible lograr que las entidades rindan sus cuentas anuales en plazo y además sería recomendable incrementar el tiempo disponible para elaborar la Cuenta General, al objeto de garantizar un plazo suficiente para preparar la consolidación.

3. La falta de homogeneidad de las cuentas a consolidar. Dada la diversidad de entidades que se integran en la Cuenta General, se plantean problemas tales como los siguientes:

a. Cómo integrar las cuentas anuales de las entidades que se han incorporado al sector público estatal o han dejado de pertenecer al mismo durante el ejercicio.

Sería necesario disponer de cuentas anuales específicas de la parte proporcional del ejercicio en que han formado parte del sector público estatal para su integración en la Cuenta General.

b. Necesidad de definir criterios concretos de valoración.

Dado que la Orden de 12 de diciembre de 2000 establece que los elementos de activo y de pasivo así como los ingresos y los gastos de las entidades incluidas en la Cuenta General de las Empresas estatales deben de valorarse de acuerdo con los principios y las normas de valoración establecidos en el Plan General de contabilidad, es posible que dichas entidades apliquen criterios de valoración diferentes entre sí. En este caso sería necesario optar por un criterio de valoración y realizar la correspondiente homogeneización valorativa.

Lo mismo sería aplicable a la Cuenta General de las Fundaciones del sector público estatal.

c. Cómo eliminar las operaciones internas.

La eliminación de operaciones internas, indispensable para consolidar, requiere disponer de mayor información sobre las operaciones que realizan las entidades que la que suministran las cuentas anuales.

Es, por tanto, necesario tener un conocimiento completo y con antelación sufi-

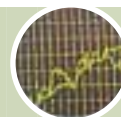
ciente de todas las operaciones internas realizadas en el ejercicio.

d. Cómo conseguir que la estructura de las cuentas de las sociedades entre sí y las fundaciones del sector público estatal, entre sí, se asemeje lo suficiente como para no tener que realizar un estudio individualizado de las correspondientes Memorias y, partir de éstas, para ubicar correctamente las partidas que conforman sus Cuentas en los modelos de los Estados Financieros, previstos en la Orden de 12 de diciembre de 2000.

Dadas las dificultades que plantea la consolidación de cuentas anuales en el ámbito del sector público, algunas de las cuales han sido descritas en los párrafos anteriores, en el momento actual los tres documentos en que se estructura la Cuenta General del Estado, es decir, la Cuenta General de las Administraciones Públicas estatales, la de las Empresas estatales y la de las Fundaciones del sector público estatal se forman por la agregación de las cuentas de las entidades que apliquen para su formación los principios y normas de contabilidad recogidos en el Plan General de Contabilidad Pública, en el Plan General de Contabilidad de la empresa española y en la adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y disposiciones que los desarrollen, respectivamente.

A pesar de las dificultades asociadas al proceso de consolidación, existe la intención de que al menos la Cuenta General de las Administraciones Públicas estatales se pueda presentar consolidada. Para solventar esas dificultades, en el seno de la IGAE se ha constituido una Comisión de expertos de contabilidad pública, dentro de la cual se ha formado un grupo de trabajo que tiene por objeto la elaboración de un documento sobre "Consolidación de cuentas anuales en el sector público", en el que se va a incluir un apartado específico relativo a la Cuenta General del Estado.

Además, tal y como se recoge en la quinta propuesta de la Resolución de la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas, el propio Tribunal deberá elaborar una Moción que clarifique cuales deben ser, a su juicio, los procedimientos de formación, el alcance y contenido de la Cuenta General del Estado y las posibi-



lidades de su consolidación, considerando su viabilidad práctica.

Tanto las propuestas que elabore la Comisión de expertos de contabilidad pública como las que se incluyan en la Moción del Tribunal de Cuentas podrán suponer modificaciones sustanciales en la normativa reguladora, es decir, en el TRLGP y en la Orden de 12 de diciembre de 2000.

Sin perjuicio de estas modificaciones que, en todo caso, se introducirán a medio plazo, la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en la Resolución relativa a la Declaración sobre la Cuenta General del Estado del ejercicio 1999 ha instado al Gobierno a modificar la Orden de 12 de diciembre de 2000, al objeto de introducir ciertas correcciones en el proceso de elaboración de la Cuenta General del Estado.

Estas correcciones hay que entenderlas como una mejora de tipo técnico que se va a introducir a corto plazo en la Cuenta General del Estado, a la espera de los resultados que se obtengan, tanto de la Comisión de expertos de contabilidad pública como del propio Tribunal de Cuentas.

Vamos a analizar a continuación el contenido de alguna de las propuestas incluidas en la Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas en su sesión del día 19 de noviembre de 2002, a la vista del Dictamen emitido en relación con la Declaración sobre la Cuenta General del Estado del año 1999, en concreto las que van a suponer modificaciones en la normativa vigente.

La primera propuesta contiene tres cuestiones, las dos primeras relativas a la consolidación de la Cuenta General del Estado y la tercera relativa a la necesidad de definir con claridad el criterio de inclusión o no en la Cuenta General del Estado de las cuentas en función del tipo de informe de auditoría emitido. En concreto, se propone:

*“Instar al Gobierno para que modifique la Orden Ministerial de 12 de diciembre de 2000, por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado, de forma que:*

- *El proceso de consolidación se realice, como mínimo, al nivel de los Presupuestos Generales Con-*

## La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas plantea, entre otras cuestiones, la necesidad de establecer un mínimo de consolidación de los Estados contemplados en la Cuenta General del Estado.

*solidados del Estado y en relación con los estados que además forman parte de los mismos (Estado de Liquidación del Presupuesto).*

- *En la misma línea que la propuesta anterior, y como medida de incorporación sucesiva a un sistema de consolidación global, las Disposiciones Transitorias de dicha Orden establezcan un calendario de presentación de cuentas consolidadas para las Administraciones Públicas.*
- *Desarrolle el artículo 136.3 del TRLGP, especificando en qué supuestos y condiciones será de aplicación.*

*Se debe revisar y plasmar en una norma de rango suficiente cuál debe ser el criterio de inclusión o exclusión en la Cuenta General del Estado de las cuentas con informe de auditoría con opinión desfavorable, denegación de opinión u opinión con salvedades. Por otra, ha de tenerse en cuenta que si determinadas cuentas dejan de incluirse en la Cuenta General, es posible que se produzca una pérdida de representatividad de la citada Cuenta.”*





Por tanto las cuestiones planteadas son las siguientes:

- Establecer un mínimo de consolidación de los Estados contemplados en la Cuenta General del Estado, de forma que al ser considerada ésta como el cierre del ciclo presupuestario, el nivel de consolidación sea precisamente el mismo que el producido al inicio del citado ciclo.

Así, del mismo modo que existe un Presupuesto consolidado, y teniendo en cuenta que el Estado de Liquidación del presupuesto es el estado que refleja las ejecuciones desde el punto de vista presupuestario, sería oportuno presentar un Estado de Liquidación del Presupuesto consolidado.

En este sentido, hay que destacar que en la Cuenta General del Estado del ejercicio 2001 ya se ha avanzado en esta línea al presentar como parte de la Memoria unos Estados de Liquidación de los Presupuestos de gastos y de ingresos en los que se han eliminado parte de las transferencias internas corrientes y de capital habidas entre las entidades integrantes de la citada Cuenta.

Está previsto seguir avanzando en este sentido, de forma que en los Estados de liquidación del presupuesto que se elaboren en futuros ejercicios se vayan eliminando progresivamente nuevas operaciones internas.

- Determinar un calendario, en las Disposiciones Transitorias de la Orden, para la consolidación de la primera parte de la Cuenta General del Estado, es decir, la Cuenta General de las Administraciones Públicas estatales.

Está previsto fijar un calendario de presentación progresiva de cuentas consolidadas de las Administraciones públicas que debe permitir, en todo caso, tener en cuenta las conclusiones que obtenga la Comisión de Expertos de contabilidad pública así como la Moción que elabore el Tribunal de Cuentas en relación con la consolidación de la Cuenta General del Estado.

El proceso de consolidación afectaría inicialmente al Estado de liquidación del presupuesto y supondría la eliminación progresiva de las operaciones internas, de forma que en un plazo razonable de tiempo se obtenga un Estado de liquidación en el que se haya

eliminado un porcentaje importante de dichas operaciones.

- La tercera de las cuestiones a desarrollar es la forma de integrar las Cuentas con informes de auditoría con opinión desfavorable o denegada.

El artículo 136 del TRLGP establece que *“podrán ser objeto de agregación o consolidación las cuentas anuales en las que el auditor, en su informe de auditoría, hubiera denegado la opinión o hubiese emitido una opinión con salvedades, circunstancia que se hará constar en la memoria explicativa que acompañe a la agregación o consolidación efectuada”*.

Dicho artículo no ha sido objeto de desarrollo en la Orden por la que se regula la Cuenta General del Estado, por lo que la inclusión o no de estas entidades depende del criterio que se adopte en cada ejercicio.

En las Cuentas Generales del Estado elaboradas desde el año 1999 conforme a la nueva normativa, se ha optado por incluir todas las cuentas anuales recibidas, independientemente del tipo de informe de auditoría emitido, ya que ha considerado que su no inclusión supondría que la Cuenta General del Estado perdería representatividad.

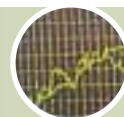
En todo caso, se ha incluido en la Memoria un apartado en el que figuran detalladas las entidades integradas en la Cuenta General junto con la opinión de sus respectivos informes de auditoría cuando se ha denegado opinión o se ha emitido con salvedades.

Se tiene previsto fijar, en una norma de rango suficiente, las condiciones y criterios de integración o rechazo de dichas cuentas, al objeto de garantizar una mayor objetividad en la decisión de incluir o no las cuentas de entidades cuyo informe de auditoría no tiene una opinión favorable.

Otra cuestión que se plantea en la Resolución es la necesidad de ampliar el contenido de la Memoria de la Cuenta General del Estado. En concreto se propone:

*“Instar al Gobierno a que modifique el contenido de la Memoria de cada una de las partes de la Cuenta General del Estado, de forma que se amplíe su contenido”*





El TRLGP establece que la Cuenta General del Estado se formará por tres documentos: Cuenta General de las Administraciones Públicas estatales, Cuenta General de las Empresas estatales y Cuenta General de las Fundaciones del sector público estatal, sin que esté prevista la elaboración de una Memoria.

Por su parte, la Orden de 12 de diciembre de 2000 establece que formará parte de la Cuenta General del Estado una Memoria que complete, amplíe y comente la información contenida en los otros documentos y regula su contenido, si bien, a fin de facilitar su elaboración, estableció un periodo transitorio durante el cual éste se reduce considerablemente.

En este punto es preciso destacar que en ninguna de estas normas se pretendía que la Cuenta General del Estado se formara con el detalle y nivel de desagregación de las cuentas individuales, sino que se pretendía que incluyera unos estados más resumidos que dieran una información global sobre

la situación económica, financiera, patrimonial, y la ejecución y liquidación de los presupuestos del sector público estatal considerado en su conjunto. De esta forma, la información suministrada por la Cuenta General del Estado complementa la suministrada por las cuentas individuales de las entidades del sector público estatal que se siguen rindiendo al Tribunal de Cuentas.

En concreto, la citada Orden consideró que el objetivo de la Memoria era lograr la cohesión de toda la Cuenta General y facilitar una información de conjunto de todas las entidades integradas en la misma.

No obstante lo anterior, la experiencia en la elaboración de la Cuenta General del Estado ha puesto de manifiesto la necesidad de modificar diversos aspectos relacionados con el contenido de la Memoria.

Así por ejemplo, la Orden preveía elaborar una Memoria conjunta, pero en la práctica se ha comprobado que, dada la heterogeneidad de entidades que se integran en la Cuenta General del Estado, resultaba más conveniente la elaboración de tres Memorias, cada una de ellas relativa a cada uno de los documentos que constituyen la Cuenta General, de forma que cada memoria informa sobre las entidades y los estados que constituyen cada uno de los documentos, y se logra una mayor claridad en la información suministrada.

Por otra parte, en relación con el periodo transitorio durante el cual se reduce el contenido exigido para la Memoria, no se fijó una fecha límite de finalización del mismo, si bien en la práctica se suministra más información de la que exige en dicha Disposición Transitoria.

Así por ejemplo, la Memoria de la Cuenta General de las Administraciones Públicas estatales del año 2001 incluye un Estado de liquidación del presupuesto de ingresos y gastos donde, por primera vez, se han consolidado parte de las transferencias internas corrientes y de capital como paso previo a que el proceso de consolidación se realice, como mínimo, al nivel de los Presupuestos Generales consolidados del Estado y en relación con los estados que además formen parte de los mismos. Además en dicha Cuenta se ha incluido un análisis de la importancia relativa de las entidades que forman parte de la misma.

La experiencia en la elaboración de la Cuenta General del Estado ha puesto de manifiesto la necesidad de modificar diversos aspectos relacionados con el contenido de la Memoria.





En cuanto a la Memoria de la Cuenta General de las Empresas estatales del año 2001, se ha incluido información de detalle de los resultados del ejercicio de las entidades que forman parte de la misma.

A pesar de los avances comentados, que suponen un aumento importante en la información suministrada por la Memoria de la Cuenta General, el Dictamen de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas insta al Gobierno a modificar el contenido de la Memoria de cada una de las partes de la Cuenta General del Estado, de forma que se amplíe su contenido, ya que considera que la información que se suministra es escasa y no se adecua a lo previsto en los diferentes Planes de contabilidad aplicables a las entidades del sector público estatal.

Si bien se está tratando de dar cumplimiento a dichas peticiones, es necesario hacer ciertas matizaciones.

En primer lugar, tal y como se ha indicado anteriormente, el plazo disponible para la elaboración de la Cuenta General es claramente insuficiente, sobre todo si se tiene en cuenta que muchas entidades remiten sus cuentas fuera de plazo.

En segundo lugar, se está estudiando una modificación del Plan General de Contabilidad pública que va a afectar fundamentalmente al contenido de la Memoria. El objetivo de esta modificación es que la Memoria suministre una información más útil tanto para el gestor como para los órganos de control interno y externo y supondrá un aumento en el volumen de información de carácter patrimonial y una reduc-



ción del volumen de información presupuestaria suministrada. Por lo tanto, antes de modificar el contenido de la Memoria, es necesario esperar a que se apruebe dicha modificación ya que la Memoria de la Cuenta General de las Administraciones Públicas estatales deberá adecuarse a la nueva estructura.

También se plantea la necesidad de modificar los modelos de ciertos Estados previstos en la Orden de 12 de diciembre de 2000. En concreto se propone:

*“Instar al Gobierno a que analice el modelo de Balance agregado de la Cuenta Gene-*



*ral de las Empresas estatales contenido en la Orden Ministerial de 12 de diciembre de 2000 de forma que las partidas en él recogidas sean más acordes con la reglamentación contable que les sea de aplicación.”*

En la Cuenta General del Estado del año 2001, en base a la facultad prevista en la Disposición Final primera de la Orden de 12 de diciembre de 2000, por la que se habilita a la IGAE a modificar los estados que constituyen la Cuenta General de las Empresas estatales, se han introducido numerosas modificaciones, tanto en la estructura del Balance agregado como en la de la Cuenta de pérdidas y ganancias agregadas, al objeto de ubicar adecuadamente determinadas partidas específicas que no tenían encaje en los modelos previstos en la Orden.

En concreto, las modificaciones introducidas han sido las siguientes:

- Creación de la rúbrica VII “*Otros deudores a largo plazo*” dentro del epígrafe B) “*Inmovilizado*” del activo del balance.
- Modificación de la denominación del epígrafe C) “*Provisión para riesgos y gastos*” del balance que pasa a denominarse C) “*Provisión para riesgos y gastos y otras provisiones*” del pasivo del Balance, al objeto de que se puedan incluir en el mismo nuevas partidas.
- Creación de la rúbrica 16. “*Variación para el fondo para la financiación de la actividad del Plan General de residuos radiactivos*” en la Cuenta de pérdidas y ganancias.

Está previsto que en la modificación de la Orden de 12 de diciembre de 2000 se contemplen todas estas modificaciones así como cualquier otra que se considere necesaria para que la Cuenta General de las Empresas estatales refleje la imagen fiel de la situación económico financiera y patrimonial de las entidades del sector público estatal empresarial.

Otra propuesta que se incluye en la Resolución es la siguiente:

*“Instar al Gobierno a que analice la posibilidad de que la segunda parte de la Cuenta General del Estado (de las Empresas estatales) pueda formarse con las cuentas de los distintos grupos consolidables del sector público empresarial.”*

## Es necesario modificar la normativa de forma que se amplíe la obligación de consolidar las cuentas anuales a todas las entidades del sector público empresarial.

El cumplimiento de esta propuesta presenta varias dificultades:

1. Algunos grupos del sector público estatal no tienen obligación de presentar cuentas anuales consolidadas. Así, el artículo 42 del Código de Comercio, cuando se refiere a la obligación de consolidar, sólo contempla el caso de las sociedades mercantiles, quedando fuera de dicha obligación las entidades que revisitan otra forma jurídica.

Por su parte, la Disposición adicional única de la Orden de 12 de diciembre de 2000 establece la obligación de consolidar de determinadas Entidades públicas empresariales, en concreto las que tengan asignada la dirección o la coordinación de otras entidades de la misma naturaleza.

Así pues, el resto de Entidades públicas empresariales y de Entes públicos no están obligados a presentar cuentas anuales consolidadas.

Es necesario modificar la normativa reguladora de forma que se amplíe la obligación de consolidar las cuentas anuales a todas las entidades del sector público empresarial, sea cual sea su forma jurídica.





En este sentido, en la séptima propuesta de la Resolución de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas se insta al Gobierno para que la SEPI presente sus cuentas anuales consolidadas.

2. En las cuentas anuales consolidadas de los distintos grupos del sector público empresarial estatal figuran incluidas entidades que no son estatales. Así, en el ejercicio 2001, del total de las entidades que presentaron cuentas anuales consolidadas, un 50% aproximadamente consolida con sociedades mercantiles estatales y con sociedades mercantiles privadas.

Por lo tanto, si se pretende que en la Cuenta General del Estado sólo figuren entidades que formen parte del sector público estatal, sería necesario que dichos grupos empresariales remitiesen unas cuentas consolidadas depuradas en las que no figurasen las cuentas de las entidades que no formen parte del sector público estatal y que, por tanto, no deban de estar incluidas en la Cuenta General del Estado.

3. La elaboración de un Balance y una Cuenta de pérdidas y ganancias por agregación de las cuentas consolidadas de los distintos grupos empresariales y de las cuentas individuales del resto de entidades, supone numerosas dificultades.

Por un lado, la elaboración de estos estados supone la agregación de magnitudes heterogéneas, ya que se agregan cuentas individuales de ciertas entidades con cuentas consolidadas de otras.

Por otro lado, esta agregación supone que sólo se eliminarían las transferencias internas de cada grupo empresarial y no las que se produzcan entre las entidades que forman parte de un grupo con el resto de entidades ni las de las entidades individuales entre sí.

En la última propuesta que se analiza en este artículo, se expone lo siguiente:

*“Instar al Gobierno para que exija a las fundaciones de competencia o titularidad pública estatal que cumplan la actual Ley 30/1994, de 24 de noviembre, de Fundaciones y de Incentivos Fiscales a la Participación Privada en Actividades de Interés General, y el cumplimiento en el futuro,*

*una vez aprobadas, de las leyes en trámite en este Parlamento, a fin de que las fundaciones de competencia o titularidad pública estatal distingan entre los gastos e ingresos de explotación a efectos de actividades propias, de los originados por la actividad mercantil, en la medida en que su tributación y rendición de cuentas es diferente.”*

En este sentido, se han enviado escritos a todas las fundaciones del sector público estatal, recordándoles esta obligación establecida en el Real Decreto 776/1998, de 30 de abril, por el que se aprueban las normas de adaptación al Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y las normas de información presupuestaria de las mismas.

Del mismo modo, el Anexo IV de la Orden del Ministerio de Hacienda, de 12 de diciembre de 2000, por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado, recoge, en los Modelos establecidos para la formación de la Cuenta General de las Fundaciones del sector público estatal, en epígrafes separados, los gastos e ingresos de explotación de los derivados de su actividad propia, por lo que la citada Cuenta refleja esta información diferenciada en la medida en que se dispone de la misma en las cuentas anuales individuales rendidas por las fundaciones.

En el ejercicio 2001, del total de las entidades que presentaron cuentas anuales consolidadas, aproximadamente un 50% consolida con sociedades mercantiles estatales y privadas.





3

# El Control de la Actividad Económico Financiera del Sector Público Estatal.

## Consideraciones para el Desarrollo de un Marco de Actuación Diferente

Luis Pedroche Rojo

### 1. Introducción

**L**a función de control ha tenido una evolución pareja a la experimentada por las organizaciones y los sistemas de gestión sobre los que aquella proyecta su actividad. En un primer momento la actividad de control tuvo un carácter residual y se consideraba un instrumento subsidiario o auxiliar de la gestión, cuya finalidad básica era la supervisión y vigilancia del cumplimiento de las directrices e instrucciones emanadas de la dirección de la empresa, en la que habitualmente coincidía la condición de propietario de la misma.

A medida que las organizaciones adquieren mayor dimensión y complejidad, debiendo actuar en entornos cada vez más abiertos y cambiantes, su gestión se encomienda a profesionales que no tienen la condición de pro-

prietarios de aquéllas, o sólo de manera muy minoritaria.

En el contexto actual en que los gestores por lo general no son propietarios de los recursos cuya gestión asumen; esto es, cuando la propiedad de los recursos y la asignación de los mismos a unos usos determinados no corresponde a una misma y única persona, el control ha adquirido una nueva dimensión y relevancia. En la actualidad el control se configura como un instrumento cuya finalidad es, o al menos debería ser, ofrecer una opinión profesional e independiente sobre la adecuada aplicación de los recursos y la consecución de los objetivos que estaban previstos y, en último término, contribuir a la mejora de la gestión a través de las oportunas propuestas y recomendaciones. Todo ello sin olvidar la consideración del control como instrumento de supervisión y vigilancia en el cumplimien-





to de las directrices y pautas de actuación de las organizaciones actuales, en las que uno de sus elementos característicos es la desconcentración en el ejercicio de las funciones de gestión.

En el ámbito de la actividad económico financiera del sector público el modelo de control también ha experimentado importantes cambios para dar respuesta a una realidad caracterizada por el crecimiento de la actividad financiera del Estado y por el proceso general y masivo de desconcentración de la gestión, que se produce a partir del último cuarto de siglo pasado. Así se ha pasado de un modelo de control cuya característica primordial era el cumplimiento de la legalidad a un sistema de control en el que, sin abandonar la óptica de la legalidad, se incorpora la verificación de diferentes aspectos de gestión empresarial.

Si en el ámbito empresarial privado el control ha tomado una especial relevancia, en el sector público esta función adquiere, si cabe, mayor trascendencia en la medida que los gestores públicos tienen encomendada la gestión de unos recursos públicos que han sido distraídos a los ciudadanos mediante la aplicación del sistema tributario, por lo que deberán ajustar su actuación a los principios previstos en nuestro ordenamiento jurídico.

El análisis de cualquier actividad requiere como premisa la existencia de unos términos unívocos que en su utilización no den lugar a interpretaciones confusas, cuando no erróneas. Esta tarea imprescindible en todos los ámbitos de la actividad ya sea científica, tecnológica, social, etc. se consigue a través del proceso de normalización, proceso que adquiere mayor significación cuanto mayor es el número de agentes que intervienen en la aplicación de cualquier disciplina o actividad.

En el campo del control de la gestión financiera pública, habitualmente, el proceso de normalización se lleva a cabo, en parte, a través del conjunto de normas y directrices que ordenan la materia, pero sin que pueda afirmarse la existencia de un órgano que con carácter previo a la articulación jurídica haya determinado y definido con cla-

El modelo de control del sector público ha experimentado importantes cambios para dar respuesta a una realidad caracterizada por el crecimiento de la actividad financiera del Estado y el proceso de desconcentración de la gestión.

ridad los conceptos básicos de la actividad de control.

La ausencia de ese proceso normalizador se manifiesta al analizar diversas normas que regulan la materia de control en las que se produce la inclusión de términos idénticos con significado y alcance diversos. Así la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) contempla el control de eficacia desde la perspectiva del cumplimiento de los objetivos, mientras que el Texto Refundido Ley General Presupuestaria (TRLGP) incorpora este mismo tipo de control con un significado más amplio que el de cumplimiento de los objetivos al extenderlo también al análisis del coste de funcionamiento y rendimiento o utilidad de los servicios o inversiones.

Este tratamiento dispar en la definición terminológica de los distintos tipos de con-



trol, en la medida que su ejercicio está atribuido a diferentes órganos, es causa de no pocos conflictos que deben ser resueltos mediante interpretaciones normativas no siempre sencillas ni pacíficas.

La falta de precisión en la utilización de términos que definen o establecen ámbitos de control se ha venido superando mediante la inclusión de cláusulas de salvaguardia presentes en numerosas normas que regulan aspectos de control, con la finalidad de preservar la existencia y aplicación de otros posibles controles, a saber: “le corresponde a (...) el control de (...) sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos de control”.

Otro ejemplo claro y evidente de la falta de normalización lo constituye el uso indistinto de términos tales como auditoría, control financiero, fiscalización, evaluación de la gestión, etc. para referirse al mecanismo que permite valorar o enjuiciar la gestión realizada.

El presente trabajo pretende abordar el análisis del control de la gestión económico financiero del sector público desde su perspectiva conceptual, su regulación positiva, la atribución de su ejercicio y, por último, ofrecer una propuesta delimitadora del control que corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado.

## 2. Concepto y clases de control

En una primera aproximación al análisis del control de la gestión económico financiera del sector público resulta conveniente apuntar el concepto de control y la distinta tipología que contiene nuestro ordenamiento jurídico.

### 1. Concepto de control

La actividad de control carece de una definición precisa. Tanto la doctrina como el derecho positivo aportan conceptos basados en el contenido de esta función. Así cuando nos referimos a la actividad de control surge de manera inmediata, por un lado, la idea de vigilancia y, por otro, la de verificación, comprobación, inspección, revisión, evaluación de una actividad, proceso productivo u organización.

La idea de verificación, contraste, comprobación aparece explicitada en las distintas normas que regulan el control de la gestión económico financiera del sector público. En concreto, el TRLGP en su artículo 17.1 señala que, “*El control de carácter financiero se ejercerá (...) cualquiera que sea su denominación y forma jurídica para comprobar su funcionamiento en el aspecto económico financiero y conforme a las disposiciones que les rijan*”.

Por su parte, el artículo 2.3) del R. D. 2188/95, de control interno, vuelve a referirse a esa actividad de comprobación al establecer que “*El control financiero tiene por objeto comprobar que la actuación (...) se ajusta al ordenamiento jurídico, así como a los principios generales de buena gestión financiera*”.

*Este control comprenderá la verificación de la eficacia y eficiencia...*”.

Finalmente, la Instrucción 2.1 de la Circular 1/99 de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) también contempla esa idea de verificación, comprobación, al establecer que: “*El control financiero del sector público estatal tiene por objeto comprobar que su funcionamiento (...) y, en función del objetivo que en cada caso se le asigne, consistirá en verificar...*”

Por otra parte, el Diccionario terminológico de la IGAE también identifica el término de control financiero con esa actividad verificadora, al definirlo como “*Conjunto de procedimientos que tienen por objeto verificar que la situación y funcionamiento...*”

La idea de verificación, comprobación que subyace en el término de control también está presente con ligeros matices en el tratamiento realizado por la doctrina científica. Para





el profesor Fuentes Quintana la finalidad de la actividad del *“control es ordenar, limitar y disciplinar las actuaciones de la Administración para cumplir fielmente lo que se da por programado y aceptado”*.

Para el profesor Sainz de Bujanda la función de control en materia financiera se identifica con *“la idea de verificación, de comprobación de que algo responde a sus principios normativos o a sus declaraciones previas”*.

La idea de verificación expuesta hasta aquí también es una constante en las definiciones de control de otros ámbitos de actividad, así Pereña Brand, referido al ámbito de la consultoría y dirección de proyectos, señala que *“el control consiste precisamente en comparar lo que acontece en la realidad con lo que anteriormente se había previsto y tomar las decisiones que, (...) permitan reenderizar la situación y corregir las desviaciones que se hayan producido...”*

En distintos documentos de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas (AECA) la definición de control de gestión se relaciona con aspectos tales como: los objetivos y estrategias de la organización, el análisis de la situación actual, la generación de valor, la motivación de los componentes de la organización, etc., materias o ámbitos objetivos de la actividad verificadora del control.

Si tuviéramos que ofrecer una definición de control diríamos que es la acción desarrollada de forma independiente y de acuerdo con unas pautas y métodos de actuación generalmente aceptados, con la finalidad de ofrecer una opinión objetiva de lo acaecido en relación con un plan, programa o directrices preestablecido.

De los conceptos anteriores destaca la idea central de que la verificación de lo acaecido, implícita en el concepto de control, debe ponerse en relación con unas normas o directrices preestablecidas a las que deberá ajustarse lo actuado, o bien con una actividad previamente planificada, lo que determina que el control tenga el carácter de actividad o disciplina complementaria.

Dejando de lado el carácter complementario que puede tener el control, sólo podremos considerarlo como actividad espe-

cífica en la medida que se constituya una estructura organizativa que desarrolle las funciones que le son propias al margen y con independencia de las que comporta la acción directiva.

La idea de independencia y autonomía en el ejercicio del control constituye uno de los elementos que caracterizan esta disciplina cualquiera que sea el tipo y naturaleza del mismo. La ausencia de estas notas haría del control una actividad carente de sentido y finalidad.

Pues bien, en el ámbito de la gestión económica financiera del sector público el marco de referencia del control, (las normas y directrices preestablecidas), viene determinado por los principios y criterios que deben ser aplicados en la gestión de los recursos públicos, los cuales aparecen contemplados en los artículos 31.2), 103.1) y 133.4) de la Constitución Española (CE) y demás normas dictadas para desarrollo de esos principios.

## 2. Clasificación del control

Tanto el concepto de control acuñado por la doctrina científica como el que está implícito en la regulación de esta actividad en el ámbito del sector público permiten ofrecer distintas clasificaciones de esta actividad o disciplina.

a) En atención al órgano que realiza el control y a su relación de dependencia con el órgano controlado podemos diferenciar entre control externo y control interno.

La primera de estas categorías se caracteriza por ser realizado por un órgano de control independiente de la entidad controlada, entendida esa independencia en el sentido de no estar integrado en la estructura organizativa del ente controlado ni existir ningún otro tipo de subordinación o dependencia.

El control interno es aquél que realiza un órgano integrado en la propia estructura del ente controlado o bien no existiendo esa integración inmediata, ambos órganos (controlado y controlador) tienen en común su pertenencia a una organización más amplia.





b) En atención al momento en que se ejerce el control, cabe distinguir entre control previo, control concomitante y control posterior.

El control previo es aquél que se ejerce antes de que se realice la acción o actividad a que se refiere el control. Este tipo de control es de carácter preventivo; su finalidad es impedir la realización de acciones o actividades que no se ajustan a las normas, principios y directrices que les resultan de aplicación.

El control concomitante es aquél que se realiza de forma simultánea y continuada o permanente durante el proceso de gestión sometido a control.

Por último, el control posterior es aquél que se ejerce una vez ha concluido la actividad que constituye el objeto de control. La finalidad de este tipo de control no puede ser preventiva al estar concluida la actividad, sino ofrecer una visión global del funcionamiento del órgano controlado y contribuir a la mejora de su gestión, a través de las medidas correctoras y recomendaciones que resulten de su ejercicio.

c) En atención a los objetivos perseguidos por el control podemos distinguir entre control de legalidad, control financiero, control de racionalidad económica y control de eficacia.

- El control de legalidad tiene como finalidad comprobar el cumplimiento de las normas y directrices que deben regir la actividad controlada.
- El control financiero, en sentido estricto, persigue verificar si los informes financieros y de gestión, la contabilidad y los estados contables que debe rendir el órgano controlado han sido formulados de acuerdo con los principios que resultan aplicables y son representativos de la gestión económico financiera realizada.
- El control de racionalidad económica tiene por objeto verificar la economicidad en el uso de los recursos por parte del ente controlado. Dentro de este tipo de control se suele distinguir entre control de eficiencia y economía, aunque dicha diferenciación resulta más artificiosa que real. Podría afirmarse que control de eficiencia y economía son una misma realidad indisoluble, que tiene por objeto verificar si una entidad ha hecho una utilización óptima de los recursos puestos a su disposición para la consecución de unos objetivos, o dicho de otra manera, si ha conseguido unos objetivos dados con el menor coste posible o de forma alternativa si con unos recursos dados maximiza la consecución de unos objetivos o metas deseados.





– El control de eficacia, en una concepción estricta, es aquél que tiene por finalidad verificar el cumplimiento de unos objetivos o la realización de un programa de actuación previamente establecidos. En la práctica el ejercicio de este tipo de control suele ir asociado al de racionalidad económica comentado en el párrafo anterior, configurando el que se denomina control de las tres es (efi-

ciencia, economía y eficacia), por lo que resulta difícil la separación nítida de estos tipos de control.

El ejercicio de los distintos tipos de control a los que se ha hecho referencia se realiza a través de distintas técnicas, entre las que destaca la auditoría por su importancia y general aplicación.

## 3. Atribución y ejercicio del control en el sector público estatal

Realizada la aproximación al concepto y clasificación del control vamos a centrar nuestro análisis en el control de la gestión económico financiera del sector público estatal, en particular en los distintos tipos de control existentes, su forma de ejercicio y atribución a los distintos órganos de control.

En el ámbito de la gestión económico financiera del sector público estatal podemos identificar los mismos controles que, con carácter general y pequeños matices, existen en el ámbito de la gestión empresarial, y que han sido comentados en el apartado anterior.

En este apartado trataré de analizar cada uno de los tipos de control existente desde la perspectiva de la atribución de su ejercicio.

### 1. El control externo

El control externo de la actividad económico financiera del sector público se corresponde con el que los tratadistas denominan control jurisdiccional siendo ejercido con carácter exclusivo por el Tribunal de Cuentas, órgano al que nuestra Carta Magna instituye como supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público.

El ejercicio del control externo se realiza a través de la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas para verificar el sometimiento de la actividad económico financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía.

Este control de acuerdo con las normas que lo regulan, Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, Ley 2/1982, y Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, Ley 7/1988, se caracteriza por:

a) Tiene carácter consuntivo, se realiza una vez concluida la actividad objeto de control sobre la base de unos estados o cuentas rendidos.

b) Es externo e independiente. El órgano controlador (Tribunal de Cuentas) no está integrado en la estructura ni sometido a la jerarquía del sector público.

c) Es de naturaleza técnica, su ejecución se realiza de acuerdo con una metodología y procedimientos establecidos.

d) Su finalidad es verificar la actividad económico financiera del sector público desde la perspectiva de la legalidad, eficiencia y economía.

e) Sus resultados no son susceptibles de ulteriores controversias.



El control externo así definido constituye el último estadio o nivel de control a que está sometida la actividad del sector público y en este sentido despliega una cierta labor de vigilancia de la función de control realizada por los órganos de control interno.

## 2. El control interno

El control interno de la actividad del sector público es aquél realizado por órganos integrados en la propia estructura del sector público, admite distintas modalidades de ejercicio y sus características generales son:

- a) Está atribuido a órganos del propio sector público, pudiendo estar o no integrados en la propia estructura del órgano controlado.
- b) Su ejercicio se puede producir tanto durante el desarrollo de la acción o actividad controlada como, posteriormente, una vez concluida la misma.
- c) Tiene por objeto la actividad del sector público en sus aspectos de legalidad, económico financiero y de funcionamiento u operacional.
- d) Es de carácter técnico siendo la auditoría la técnica más frecuente utilizada para su ejercicio.
- e) Admite diversas formas o modalidades de ejercicio.
- f) Sus resultados, al menos en alguna de sus modalidades, son susceptibles de controversias que se sustancian a través del principio de contradicción que caracteriza este tipo de control.

La evolución que ha experimentado la función de control interno de la actividad económica financiera del sector público ha quedado plasmada en términos de derecho positivo en el TRLGP, que en este punto ha sido objeto de distintas modificaciones ofreciendo en la actualidad una regulación poco clara y precisa.

A la situación de falta de sistematización e imprecisión en la regulación del con-

trol ha contribuido la aprobación de otras normas legales que han establecido especialidades o parcelas de control sin tener en cuenta la idea de unidad, integridad y coordinación que debe presidir la función de control.

### 2.1. Órganos con competencias de control interno

Como se ha indicado en las notas que caracterizan el control interno, éste puede ser ejercido por una diversidad de órganos en el ámbito del sector público estatal. Un somero repaso de las normas que regulan la organización y funcionamiento y la gestión financiera de la Administración General del Estado, y en general del sector público estatal, permite ofrecer una idea clara de los distintos tipos a que está sometido el funcionamiento del sector público, así como de los órganos que realizan dichos controles.

1.º La LOFAGE en sus artículos 12.2.e), 51 y 59, atribuye a los titulares de los Departamentos ministeriales y, en su caso, de los Organismos públicos el control de eficacia y la evaluación de los planes de actuación de estos órganos y de los Organismos que tenga adscritos o dependan de los mismos.

La anterior atribución de competencias que realiza la LOFAGE deja a salvo los controles previstos en el TRLGP. Por tanto podemos afirmar que en este punto se produce una concurrencia de competencias que debe ser resuelta a través de una interpretación sistemática de ambas normas y, en su caso, una adecuada coordinación entre los diferentes órganos a los que dichas normas reconocen el ejercicio de este tipo de control.

El control de eficacia a que alude la LOFAGE debe ser interpretado como un control básicamente de objetivos, cuya finalidad es comprobar el cumplimiento de los mismos. Este control debe ser considerado como un instrumento imprescindible al servicio de la dirección de la gestión que ofrece a ésta un seguimiento permanente de sus logros, con la finalidad últi-





ma de permitirle articular las medidas necesarias que contribuyan a la consecución de dichos objetivos. La finalidad que persigue este tipo de control justifica plenamente su atribución al responsable máximo de la gestión.

La atribución del control de eficacia que realiza la LOFAGE, en mi opinión, es plenamente compatible con el control de esta misma categoría que el TRLGP atribuye a la IGAE, en la medida en que el alcance y contenidos de ambos controles presentan diferencias significativas. En efecto, mientras que el control de eficacia previsto en la LOFAGE se centra en el cumplimiento de objetivos, el que realiza la IGAE de acuerdo con el TRLGP está dirigido no tanto a verificar el grado de cumplimiento de los objetivos como a comprobar el sistema de seguimiento de objetivos que tiene establecido y la razonabilidad de la información que dicho sistema genera.

2.º Determinadas normas de creación de algunos Organismos y Entes públicos han establecido un régimen de control específico, al someterlos al régimen de control de la IGAE y al mismo tiempo prever la constitución de un órgano propio de control interno.

Estos órganos de control interno integrados en la propia estructura del órgano a controlar realizan un actividad que se identifica generalmente con la verificación del cumplimiento de los objetivos y del funcionamiento de los servicios de la organización, entendida esta última verificación desde la perspectiva del cumplimiento de las directrices y pautas de actuación establecidas por la dirección.

Un ejemplo de este modelo de control lo constituye la Agencia Estatal de Administración Tributaria que se encuentra sometida al control de la IGAE y al mismo tiempo cuenta con un órgano de control interno, el Servicio de Auditoría Interna, que tiene como función básica el control de funcionamiento del Ente público en sus aspectos de cumplimiento de objetivos, adecuación de los procedimientos de gestión y aplicación de los criterios y directrices de gestión.

3.º Otro órgano que tiene atribuido, en el ámbito de la actividad del sector público estatal, funciones de control interno son

las Inspecciones de servicios existentes en los distintos Departamento ministeriales.

El control que ejercen estos órganos se corresponde con el que habitualmente se denomina control de funcionamiento de los servicios, y su ejercicio se realiza a través del establecimiento de los sistemas de evaluación de la eficacia y la calidad de los servicios que prestan las distintas unidades integradas o adscritas a los Departamentos ministeriales.

Los controles de carácter interno comentados en los puntos anteriores tienen en común su ejercicio por órganos integrados en la propia estructura del órgano controlado, en consecuencia, bajo la dependencia orgánica de su responsable máximo, entroncan con la tipología de control de funcionamiento de los servicios y de objetivos y vendrían a constituir el primer nivel de control de la actividad del sector público estatal.

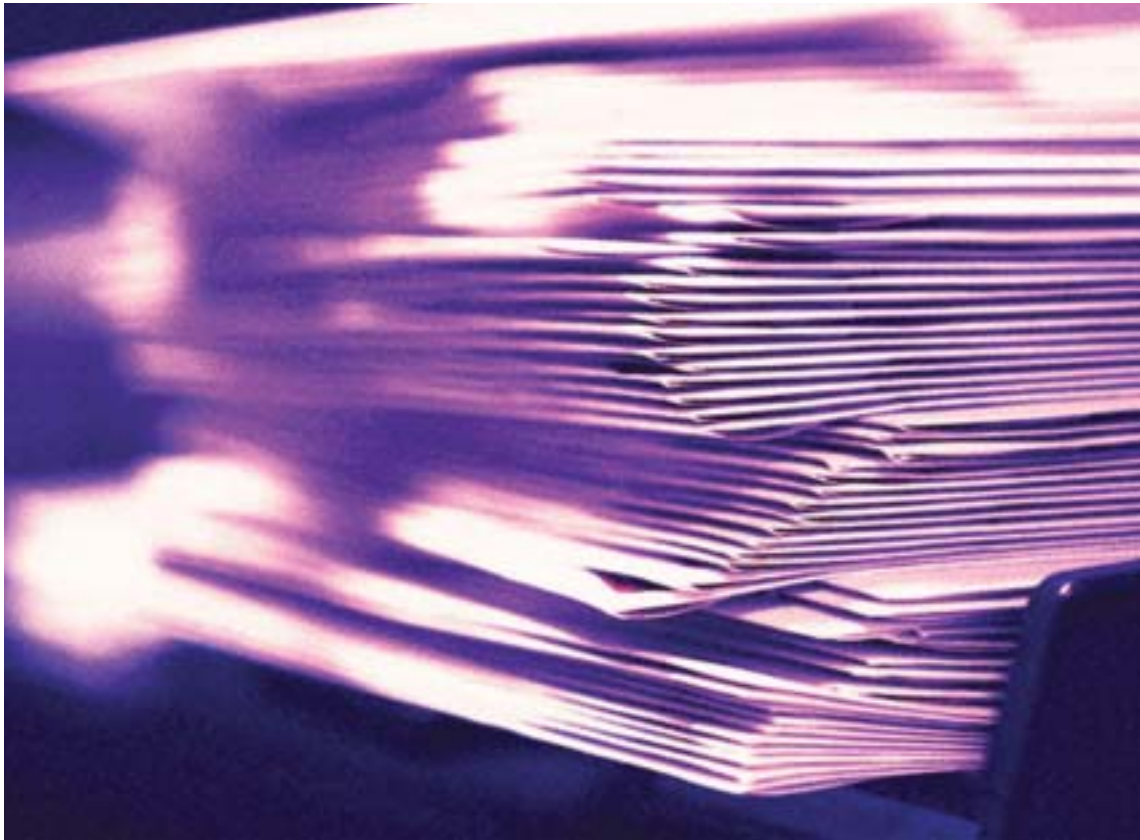
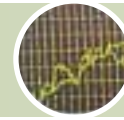
Ahora bien, el origen de los fondos públicos que gestionan los órganos y entidades integrantes del sector público estatal aconseja que, sin perjuicio de la existencia de esos controles de primer nivel, se estructure en el seno del sector público estatal un órgano institucional que, con la suficiente independencia y autonomía respecto de los órganos a controlar, ejerza el control de la gestión económico financiera de aquéllos.

Ese órgano de control es la IGAE a la que el TRLGP atribuye el control interno de la gestión económico financiera del sector público estatal.

## 2.2. El control interno ejercido por la IGAE

La regulación del control de la gestión económico financiera contenida en la TRLGP es el resultado de diversas modificaciones parciales operadas en los últimos años a través de la denominada Ley de Acompañamiento, lo que ha contribuido a que esta materia adolezca de una adecuada sistematización y





en ocasiones puedan existir imprecisiones en sus definiciones.

El control realizado por la IGAE admite distintas modalidades de ejercicio y está integrado por el conjunto de acciones de verificación y comprobación dirigidas a informar de los aspectos vinculados al cumplimiento de la legalidad y a la aplicación de los principios de buena gestión a los que debe ajustarse la gestión económico financiera del sector público estatal.

## 1.º Función Interventora.

La primera de las modalidades de control ejercido por la IGAE, la función interventora, se caracteriza por:

- a) Se ejerce con carácter previo.
- b) Se centra en los aspectos de legalidad que resultan aplicables en cada caso.
- c) Se realiza de forma individual para cada acto sometido a control.
- d) Tiene eficacia directa, pudiendo suspender la tramitación del acto o expediente sometido a control.

e) Su finalidad es preventiva, esto es, evitar la adopción de actos, acuerdos o resoluciones contrarios a derecho.

f) El resultado de la función interventora es susceptible de ulterior controversia. A estos efectos existe un procedimiento para resolver las discrepancias que en el ejercicio de este control se susciten entre el controlador (IGAE) y el órgano controlado, correspondiendo su resolución en último término al Consejo de Ministros.

g) Con carácter habitual la función interventora se aplica en los servicios, órganos y entidades con presupuesto limitativo.

Esta modalidad de control de la actividad económica financiera del sector público con el alcance, efectos y características que se han expuesto está atribuida en exclusiva a la IGAE sin concurrencia con otros posibles órganos de control existentes.

La función interventora constituye la modalidad más tradicional de control ejercido por la IGAE, aunque en los últimos años ha conocido distintas modificaciones en su forma de ejercicio para adecuarse a la realidad de una actividad económico financiera del sector públi-





co que ha experimentado un crecimiento muy importante.

Una primera reforma consistió en el establecimiento de la fiscalización por muestreo, procedimiento en el que se fiscalizaban determinados actos, expedientes seleccionados mediante técnicas de muestreo estadísticos y no la totalidad de la actividad financiera. Esta forma de intervención fue sustituida por la fiscalización previa limitada como sistema excepcional frente al general de fiscalización previa plena.

La modalidad de fiscalización previa limitada prevista en el artículo 95.3 del TRLGP resulta de aplicación a determinados actos fijados por Acuerdo de Consejo de Ministros y se limita a comprobar el cumplimiento de legalidad de una serie de requisitos mínimos esenciales de dichos actos. En principio habría que considerar que esos requisitos mínimos son aquellos cuyo incumplimiento afectaría a la validez de los actos. Sin embargo debemos señalar que el TRLGP no contiene una regulación de los actos nulos y anulables en materia de gestión económico financiera.

Frente a este modelo de fiscalización previa limitada se mantiene el modelo tradicional de fiscalización plena que se aplicará a los restantes actos no incluidos en el Acuerdo de Consejo de Ministros que concreta la aplicación de aquel otro sistema.

Como se ha indicado al exponer las notas que caracterizan la función interventora, los incumplimientos que se detecten en su ejercicio pueden tener efectos suspensivos del acto o expediente sometido a intervención. En el caso de fiscalización previa limitada la suspensión sólo se producirá cuando el incumplimiento afecte a alguno de los requisitos esenciales de los actos sometidos a control, los demás aspectos no esenciales incumplidos resultan irrelevantes a este respecto. Sin embargo en la fiscalización plena los efectos suspensivos vendrán ocasionados por el incumplimiento de cualquier aspecto, incluso los que podrían calificarse de accesorios o meramente formales.

Por ello, tal vez la mayor contradicción que presenta la función interventora, y que puede generar inseguridad jurídica, viene motivada por el tratamiento desigual que esta modalidad de control puede dar a situaciones idénticas dependiendo de su forma de ejercicio. En

efecto, el incumplimiento de un aspecto formal en un acto, resolución o expediente sometido a intervención previa plena tiene como consecuencia inmediata la emisión del correspondiente reparo y la suspensión de la tramitación de aquél en tanto no se subsane; mientras que si ese mismo incumplimiento, no esencial, se produce en un acto dictado por el mismo órgano gestor pero sometido a fiscalización previa limitada el ejercicio de la función interventora nunca podrá suspender la tramitación del acto, quedando a voluntad del gestor su subsanación o la continuación del expediente.

## 2.º El control financiero.

La segunda de las modalidades de control que realiza la IGAE es el denominado control financiero, que aparece definido en el Diccionario terminológico de la IGAE como: "Conjunto de procedimientos que tienen por objeto verificar que la situación y funcionamiento en el aspecto económico financiero del sector público se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia."

Las notas características de esta modalidad de control son:

- a) Se ejerce con posterioridad a la realización de la actividad sometida a control.
- b) Tiene por objeto verificar que la actividad controlada se adecua al ordenamiento jurídico y a los principios de buena gestión financiera.
- c) Su finalidad es ofrecer una visión global del funcionamiento de la actividad o entidad controlada y contribuir a mejorar su gestión mediante la detección de los problemas y la formulación de las oportunas recomendaciones.
- d) El ejercicio del control financiero se lleva a cabo fundamentalmente mediante la aplicación de técnicas de auditoría.
- e) Existe una amplia tipología de controles financieros, pudiéndose diferenciar tantos como objetivos puedan plantearse con su realización. Así podemos distinguir entre:

- Control de regularidad que incluye tanto la verificación de la regularidad contable, que se corresponde con el objeto de la denomi-



nada auditoría de cuentas, como del resto de normas que resultan de aplicación, constituyendo éste el ámbito objetivo de la que se conoce como auditoría de cumplimiento.

- Control de economicidad que tiene por objeto la verificación del cumplimiento de los objetivos previstos (eficacia) y la utilización racional, en términos económicos, de los recursos puestos a disposición de la entidad sometida a control (eficiencia y economía). Este control de economicidad se corresponde con la que se conoce como auditoría de economía, eficiencia y eficacia.
- Control operacional o de funcionamiento que en un sentido restrictivo tiene por objeto la verificación de los sistemas y procedimientos que tiene establecidos y aplica el órgano controlado. Esta tipología de control se corresponde con la denominada auditoría de sistemas y procedimientos.

f) El control financiero atribuido a la IGAE admite dos formas de ejercicio, bien en régimen permanente o bien de forma ordinaria o centralizada.

- El control financiero permanente se ejerce de forma continuada y muy próxima al momento en que se produce las actuaciones objeto de control, pero siempre después de realizadas las mismas, por la Intervención Delegada en el órgano controlado.

Esta forma de ejercicio del control financiero en unos casos complementa la acción de control realizada por la IGAE mediante la función interventora. Este sería el caso de los servicios y organismos integrantes

del sector público estatal administrativo, esto es la Administración General del Estado y los Organismos Autónomos para los que no se haya acordado como sistema exclusivo el control financiero permanente. Sin embargo en otros supuestos, fundamentalmente en Organismos Autónomos, el control financiero permanente ha sustituido a la función interventora y tiene un alcance mayor del que tenía ésta.

El control financiero permanente aparece regulado en el TRLGP sin que esta norma ni la que desarrolla esta materia, RD 2188/1995, dispongan el concepto y contenido de esta modalidad de control.

La ausencia de una regulación precisa y detallada del control financiero permanente ha conducido a que en la práctica esta forma de control haya ido decantándose por la verificación del cumplimiento de las normas, disposiciones y directrices a que debe ajustarse la actividad económica financiera del sector público estatal. En efecto, en

aquellos supuestos en que coexiste la función interventora, en su modalidad de fiscalización previa limitada, con el control financiero permanente una parte significativa de este último se dirige a verificar los aspectos de legalidad no incluidos en la fiscalización limitada y que de acuerdo con el apartado 5 del artículo 95 del TRLGP deben ser objeto de fiscalización plena posterior.

Así mismo en los Organismos públicos sometidos con carácter exclusivo a control financiero permanente la realidad viene demostrando que gran parte de su contenido se circunscribe a la verificación de los aspectos de

En la fiscalización plena los efectos suspensivos vendrán ocasionados por el incumplimiento de cualquier aspecto, incluso los que podrían clasificarse de accesorios o meramente formales.





legalidad como sustitutivo de la función interventora, si bien ahora realizada con carácter posterior.

- El control financiero ordinario, centralizado en la terminología de la LGP, responde a un Plan anual de Auditorías y Actuaciones de Control aprobado por la IGAE que incluye las entidades a controlar, el tipo de control a realizar y el órgano de control al que se encomienda su realización.

Como se ha expuesto más atrás al señalar las notas características del control financiero, el control financiero ordinario es compatible con el ejercicio de las otras formas de control ejercido por la IGAE (función interventora y control financiero permanente) se realiza de forma no permanente y admite una tipología tan amplia como objetivos pueda perseguir. De esta manera podemos hablar de auditoría de regularidad, que incluye la auditoría financiera y la de cumplimiento, de eficiencia y economía, operativa u operacional y de programas.

Con carácter general el control financiero ordinario se realiza en aquellos Organismos y entidades del sector público estatal no sometidos a las otras modalidades de control ejercidas por la IGAE.

Las diferencias entre los dos modos de realizar el control financiero responden más a aspectos formales que a materiales o sustantivos, pues ambos modos siempre coincidirán en la finalidad de su ejercicio e incluso pueden tener por objeto el mismo tipo de control. Los elementos diferenciales más relevantes que presentan estos modos de control son:

- El control financiero centralizado siempre utilizará la auditoría como técnica de verificación en tanto que el control permanente no siempre se servirá de esta técnica para su ejercicio.
- El control financiero permanente se lleva a cabo por el Interventor Delegado destacado en el Organismo público sometido a esta modalidad de control, mientras que en su modalidad centralizada se realiza por la persona que designe el Interventor General.
- El control financiero permanente por la forma en que se ejercita permite la emisión

de informes parciales en los que se anticipen al órgano controlado los resultados de control, todo ello sin perjuicio de la emisión del informe anual de control financiero que incluirá los resultados y conclusiones de esos posibles informes parciales. Sin embargo esa forma de actuación no cabe en el control financiero centralizado.

Por todo ello podemos afirmar que, el control financiero ejercido por la IGAE centrará su ámbito de actuación en los aspectos económico financieros de la gestión pública que deben cumplir los gestores públicos, y que constituyen la concreción de los principios constitucionales que debe presidir la gestión del sector público.

En este sentido, el control financiero realizado por la IGAE debe cubrir los ámbitos fundamentales de la actuación de los gestores públicos. En primer lugar, debe abarcar el cumplimiento de la legalidad aplicable como consecuencia del sometimiento de la actuación de la Administración pública a la ley y al derecho (artículos 103 y 133 C.E.). En segundo término, verificará la utilización de los recursos públicos que habrá de realizarse de acuerdo con principios de buena gestión financiera, esto es, de forma eficiente, económica y eficaz (artículo 31 C.E.).

Por ello el sometimiento de la gestión pública a control desde esas perspectivas por un órgano interno de la Administración General del Estado pero independiente, autónomo y externo con relación a los órganos controlados, debe ser entendido como una obligación frente a los ciudadanos y, en general, a la sociedad que ha otorgado a la Administración pública un mandato de gestión de los recursos en términos de eficiencia, economía y eficacia.

Ahora bien, dicho lo anterior, no debe existir impedimento para la existencia o el establecimiento de otros mecanismos de control vinculados a los propios gestores o a los órganos de tutela de éstos, que puedan abarcar aspectos distintos y/o complementarios de los que son propios del control financiero definido anteriormente.

La coexistencia de diversos controles ejercidos por órganos diferentes más que un problema de encaje jurídico y aceptación mate-





rial, plantea un problema de integración y coordinación para evitar solapamientos entre ellos y minimizar las perturbaciones que su ejercicio de forma simultánea o sucesiva puede ocasionar a los órganos controlados.

Como conclusión de lo expuesto en este apartado, puede afirmarse que en la actualidad existe una pluralidad de órganos de control, que actúan en niveles o estadios diferentes aunque el objetivo último de todos ellos sea común: verificar la adecuada utilización de los recursos públicos en términos de legalidad, eficiencia y economía.

El primer y segundo nivel de control se corresponden con actuaciones de control interno. El control de primer nivel sería el más próximo y cercano a la gestión, coincidiendo con el control establecido e integrado en la propia organización sometida a control. En este primer nivel destacan en atención al objetivo perseguido tres tipos de control: el de eficacia, en su consideración de control de objetivos; el de funcionamiento de los servicios desde la perspectiva interna, esto es, cumplimiento de las instrucciones, procedimientos, etc., por los órganos de gestión; final-

mente, el control de calidad de los servicios desde la perspectiva externa, esto es, desde la óptica de la satisfacción de los ciudadanos en cuanto destinatarios (“clientes”) de la gestión pública.

El control de segundo nivel es el atribuido a la IGAE que, si bien es de carácter interno dada su integración en la Administración General del Estado, se caracteriza por su ejercicio independiente y autónomo respecto de los órganos a controlar. No obstante, podríamos afirmar que es un control de naturaleza interna, en la medida en que la IGAE es un órgano dependiente del Poder Ejecutivo, pero al mismo tiempo externo con relación a los órganos controlados.

El control ejercido por la IGAE tiene un carácter netamente presupuestario, aunque no exclusivamente, centra su ámbito de actuación en la utilización de los recursos públicos de acuerdo con los principios de buena gestión financiera y el sometimiento al ordenamiento jurídico.

Finalmente, el tercer y último nivel de control se corresponde con el control externo que ejerce el Tribunal de Cuentas.

## 4. Propuesta delimitadora del control económico financiero del sector público

Como se ha expuesto en el apartado anterior el control ejercido por la IGAE admite distintas modalidades, pudiendo coexistir varias de ellas en su aplicación sobre un mismo órgano controlado. Al mismo tiempo debemos tener presente la existencia de otros controles atribuidos a otros órganos tanto internos como externos.

La coexistencia de distintos órganos de control e incluso la aplicación de distintas modalidades de control por un mismo órgano, como sucede en el caso del control realizado por la IGAE, suscita alguna reflexión en orden a evitar solapamientos y duplicidades derivados del ejercicio de esos controles sobre un mismo órgano.

Para evitar redundancias en el ejercicio del control y conseguir la realización de actuaciones eficaces y eficientes, principios exigibles también a los órganos de control, es preciso que la actividad de control se desarrolle en un marco de coordinación de los distintos órganos de control que pueden actuar y con aplicación del que se conoce como principio de auditoría única.

La coincidencia en el objetivo fundamental perseguido por los distintos órganos de control de la actividad económica financiera del sector público (obtención de evidencia suficiente y pertinente sobre la regularidad de la actividad sometida a control), así





como la utilización aunque sea parcialmente de una metodología común en la realización de los controles cuando esta consiste en la aplicación de la técnica de la auditoría, deberían operar como elementos de cohesión suficientes para el establecimiento de un sistema de coordinación en la ejecución de los trabajos de control, superando con ello las redundancias que en la actualidad se producen en el ejercicio de control.

En cuanto a los mecanismos de coordinación, la acción coordinada debería funcionar en las distintas fases del proceso de control. En la fase inicial de elaboración del plan de control a ejecutar por los distintos órganos mediante el conocimiento previo de las propuestas de planes de los otros órganos de control. Ahora bien, el funcionamiento adecuado de este sistema de coordinación exigiría la aceptación de un orden de preferencia de los controles determinado en atención al órgano de control. Así en la cúspide de esa jerarquía estaría situado el Tribunal de Cuentas, que ejerce el último nivel de control, en un segundo nivel se situaría la Intervención General y finalmente se encontrarían los órganos de control establecidos más próximos a los órganos sometidos a control.

La aceptación de este orden para los supuestos de concurrencia de actuaciones de control supondría que los órganos de control de nivel inferior deberían posponer su actuación, salvo acuerdo en sentido contrario, a la conclusión del trabajo a realizar por el órgano de control que resulte preferente.

En la fase de ejecución del trabajo debería preverse el sistema de acceso a los resultados del trabajo e información obtenidos por cualquier órgano de control para evitar reproducir pruebas y comprobaciones ya realizadas. Ahora bien, la aceptación general de esos resultados por los distintos órganos de control, exige que los trabajos que han permitido obtener dichos resultados se hayan realizado de acuerdo con unos métodos y procedimientos comunes, que habrán de concretarse en las normas de auditoría que a estos efectos deberán elaborarse.

El establecimiento de esas normas de auditoría, caracterizadas por su aplicación repetida y continuada, su aceptación y observancia general por los órganos de control y cuyo objetivo último debe ser mejorar la calidad de las actuaciones de control, requiere como pre-

El principio de auditoría única pretende el establecimiento de un marco de control en el que estén presentes los principios de coordinación y simplificación de las acciones de control.

supuesto previo la existencia de un órgano reconocido y aceptado por la generalidad de los controladores que elabore y apruebe dichas normas, a través de un proceso de participación y consenso de los distintos órganos que posteriormente deberán aplicarlas.

Pues bien, a la finalidad que venimos comentando, establecimiento de un marco de control en el que estén presentes los principios de coordinación y simplificación de las acciones de control, responden los intentos más recientes de configurar lo que se viene denominando principio de auditoría única.

Dicho principio no persigue la eliminación de los distintos órganos de control existentes sino la consecución de la máxima eficacia y eficiencia en la realización de las actuaciones de aquellos órganos. Para ello considera como elemento básico y vertebral la coordinación en la ejecución de las actuaciones de control, tomando como punto de partida los trabajos que haya podido llevar a cabo otro órgano de control.

El establecimiento del principio de auditoría única exige el cumplimiento de unos requisitos y fases previas como son:

- a) La configuración de un marco conceptual que establezca conceptos comunes de control y auditoría y contribuya a desarrollar y delimitar la metodología de esta disciplina.
- b) La aprobación de normas técnicas de control y auditoría que, al tiempo que



suponen un avance en el proceso de normalización, permitan la aplicación de unos estándares comunes y básicos en la realización de los trabajos y emisión de los informes.

c) El establecimiento de normas de relación entre auditores, en orden a facilitar el acceso a los trabajos e información obtenida en el curso de sus respectivos trabajos como base de posteriores controles sin incurrir en duplicidades.

d) La articulación de sistemas de coordinación que permitan a los distintos órganos de control interno configurar su plan periódico de trabajo.

Por ello admitidos los principios y criterios expuestos hasta aquí como valores no sólo deseables sino necesarios, debería aprovecharse la oportunidad que ofrece la reforma de la Ley General Presupuestaria para articular un sistema de control que, sin perjuicio de la aplicación de distintos controles y formas de ejercicio a un mismo órgano gestor, tome como líneas rectoras para su configuración los criterios de coordinación y auditoría única que se acaban de exponer.

De acuerdo con esos criterios el nuevo marco de control debe, en primer lugar, superar las limitaciones presentes en la actual regulación del control ejercido por la IGAE, en segundo término, establecer los mecanismos de coordinación entre los distintos órganos de control y, por último, definir los aspectos conceptuales y metodológicos del control interno de la actividad económico financiera del sector público, constituyéndose en este punto en referente de la actividad de control interno. Sin ánimo exhaustivo la futura regulación del control en el marco de la Ley General Presupuestaria debería:

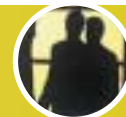
- Atribuir un contenido propio y específico al control financiero permanente distinto del que corresponde a la función interventora y, en su caso, al control financiero que hoy conocemos como centralizado y que se corresponde con las distintas modalidades o tipos de auditoría pública.
- Definir las causas de nulidad y anulabilidad de los actos en materia de gestión económico financiera del sector público estatal, configurándose como marco de referencia de la función interventora y, en general, del control de legalidad.

- Delimitar el ámbito objetivo y alcance de la auditoría pública cuyo ejercicio se atribuya a la IGAE. La concreción de estos aspectos adquiere especial relevancia en aquellas modalidades o tipos de auditoría, cuyo ejercicio puede ser realizado también por otros órganos de control interno.
- Establecer la aprobación de un plan anual de control financiero que incluya tanto las actuaciones de auditoría, control financiero centralizado, como las de carácter permanente. Dicho plan debe sistematizar los alcances específicos que deberá cubrir cada actuación de control, evitando con ello reiteraciones de escasa utilidad a la mejora de la gestión pública.
- Implantar un esquema de difusión de los informes de control financiero que permita el conocimiento de sus resultados y conclusiones a los máximos niveles de responsabilidad con respecto a los órganos sometidos a control.
- Diseñar las líneas generales de coordinación a las que deberán ajustar su actuación los distintos órganos de control. En concreto, deberá prever los esquemas relativos a la aprobación de sus respectivos planes de control, al acceso a la información y resultados obtenidos en el desarrollo de los trabajos de control, etc. Este aspecto debe ser cubierto mediante la aprobación de una norma técnica de relación entre auditores.

En definitiva, el modelo de control de la actividad del sector público estatal a ejercer por la IGAE debe ser flexible en la aplicación de sus formas de ejercicio, adecuado a la taxonomía de Organismos y entidades públicos sometidos a control y, por último, compatible con las competencias que en esta materia el ordenamiento jurídico atribuye a otros órganos de control, pero al mismo tiempo ha de prever mecanismos de coordinación ágiles y efectivos que aseguren actuaciones de control eficaces y eficientes.

En este sentido, la IGAE debido a la extensión de su ámbito objetivo y subjetivo de actuación debería propiciar el proceso de desarrollo y delimitación del concepto de auditoría única aplicable en el sector público estatal, así como la promoción de los mecanismos de colaboración y coordinación con los órganos de control con competencias en materia de control interno del sector público estatal.





# Medidas para la Transparencia y Seguridad en los Mercados y en las Sociedades Cotizadas

Enrique de Aldama y Miñón

Presidente de la Comisión Especial para el Fomento de la Transparencia y Seguridad de los Mercados y de las Sociedades Cotizadas

## 1. La transparencia

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define transparencia “*como calidad de transparente*”, y transparente como “*Dícese del cuerpo a través del cual pueden verse los objetos distintamente*”. Aplicada esta definición a los mercados y sociedades cotizadas debe interpretarse como medidas a tomar para lograr que los mercados y los accionistas e inversores de las sociedades cotizadas puedan conocer la realidad de las mismas. Es decir, “*transparencia equivale a información*”. La transparencia, es decir la información, es sin lugar a dudas la piedra angular en que debe basarse todo el sistema para permitir que los mercados funcionen y que los inversores puedan tomar sus decisiones sobre la conveniencia o no de invertir en una sociedad determinada y como consecuencia, se produzca la valoración y la formación del precio. Para la correcta aplicación del principio de transparencia hay que dar respuesta a estas cuatro preguntas:



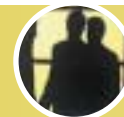
- ¿Qué información debe hacerse pública?
- ¿Cómo se hace llegar esa información a los mercados, a los accionistas y a los inversores?
- ¿Es obligatoria o voluntaria la transmisión de la información?

La respuesta que en el Informe se da a la primera pregunta sería:

1. Que la información debe ser completa y debe permitir formarse una imagen fiel de la sociedad no sólo en cuanto a sus elementos numéricos, balance y cuenta de resultados, sino en cuanto a cómo y quiénes gobiernan la sociedad.
2. Que la Información debe ser correcta y veraz ya que si esto no es así, los inversores y accionistas no pueden tomar sus decisiones correctamente.
3. Que la Información debe ser simétrica y equitativa, es decir, debe llegar por igual a todos los que actúan en los mercados con independencia de su importancia económica o su participación en la sociedad.

- ¿Qué requisitos debe cumplir la información?





4. Por último, que debe transmitirse en tiempo útil, y con ello permitir que las decisiones de los inversores se tomen a su debido tiempo.

La contestación a la segunda cuestión sólo puede hacerse desde una base de mínimos ya que en función del tipo y características de cada sociedad, la información deberá ser mayor o menor y siempre decisión y responsabilidad del propio Consejo de Administración. Sin embargo, en ningún caso debería comprender menos de:

- i. Estatutos sociales.
- ii. Código de gobierno corporativo adoptado por la empresa.
- iii. Informes económicos trimestrales del ejercicio e informes anuales de los dos últimos, así como los informes de auditoría correspondientes.
- iv. Composición del Consejo y de cada una de sus comisiones, indicando qué consejeros las forman y su clasificación.
- v. Identificación de los accionistas con participaciones estables y los pactos parasociales que puedan existir.
- vi. Participaciones accionariales de cada uno de los consejeros y por ende cualquier modificación que en las mismas hubieran podido producirse, todo ello con la mayor diligencia posible.
- vii. Información contenida en todas las presentaciones hechas a los inversores o analistas.
- viii. Informe de los analistas financieros que de una manera estable siguen el valor recogiendo sus recomendaciones y valoraciones de la compañía.
- ix. Convocatoria de la Junta General de accionistas e información sobre el contenido de todos los temas que en la misma se van a tratar.
- x. Acuerdos adoptados en la última Junta General celebrada.
- xi. Informe Anual sobre Gobierno Corporativo
- xii. Cualquier hecho relevante que se comunique a la CNMV o que el Consejo de Administración considere relevante para los accionistas e inversores.

¿Cómo se debe hacer llegar a los accionistas e inversores existentes o potenciales esta Información? Las sociedades anónimas y más aún las que cotizan en bolsa, con excepción de las entidades financieras, desconocen quienes son sus accionistas ya que las acciones son al portador y además gozan de un elevado grado de liquidez, por ello la comunicación debe hacerse de forma impersonal. Tradicionalmente el sistema utilizado ha sido remitir notas a los medios de comunicación, hechos relevantes a la CNMV, o el Informe Anual en cuanto a los datos económicos y el Informe de Gestión en cuanto a la opinión de los administradores sobre la marcha de la sociedad.

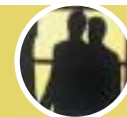
En la actualidad disponemos de Internet, lo que permite a la propia sociedad la creación, y a cualquier persona interesada el acceso, de una página web de la sociedad y a través de ella, de una forma económica y sencilla, poder disponer de la información necesaria. Por ello se recomienda la utilización, con carácter obligatorio, de la página web de la sociedad como instrumento de transmisión de la información, abriendo en ella una sección de información a los mercados sobre todos los aspectos a que antes hemos hecho referencia.

Además de este sistema también se ha recomendado la elaboración de un Informe Anual sobre Gobierno Corporativo donde se recoja, de una forma sistemática, la información sobre estos aspectos, lo que permitiría no sólo hacer un análisis comparativo del comportamiento de las distintas sociedades, sino también a éstas aplicar el principio de “cumplir o explicar”, aclarando por qué se adoptan o no algunas de las recomendaciones que, en régimen de autorregulación, se recogen en los Códigos de Buen Gobierno.

Por último, la transparencia o el deber de informar no debe quedar a voluntad de la empresa sino que por el contrario debe ser una obligación establecida con carácter legal para asegurar su cumplimiento. La autorregulación sin la obligación de cumplir los deberes de transparencia aparecería como un desequilibrio estructural en el funcionamiento de las empresas.

El Gobierno ha coincidido con las recomendaciones en este sentido del Informe de la Comisión Especial y ha iniciado el trámite de un proyecto de Ley por el que se regu-





Identificamos el principio de seguridad con los deberes de Diligencia y Lealtad tanto de los administradores y accionistas de relevancia, como de los directivos de la sociedad.

Como señala el Informe, el núcleo fundamental de la exigencia de seguridad en los mercados, es que los inversores tengan confianza en que se crea valor a largo plazo y que este valor producido se distribuye correctamente, y que por ende los administradores y accionistas de control no obtienen beneficios desproporcionados respecto de su trabajo y participación en el capital. Por ello identificamos el principio de seguridad con los deberes de Diligencia y

Lealtad tanto de los administradores y accionistas de relevancia, como de los directivos de la sociedad.

lan estas funciones haciendo obligatorio el cumplimiento del deber de Informar y por ende de la Transparencia, en todas las sociedades cotizadas. De esta manera antes del cierre del periodo actual de sesiones se habrá consagrado por Ley el principio de transparencia en los mercados y en las sociedades cotizadas. Debemos señalar además que este principio legal es también aplicable en algunos aspectos a otras sociedades no cotizadas como son las Cajas de Ahorro, y que vía autorregulación debería ser extensible a muchas más sociedades anónimas, que por su dimensión o situación así lo exigen: compañías de seguros, sociedades de titularidad pública estatal, autonómica y municipal, grandes grupos familiares, etc.

Los deberes de Diligencia son necesarios como motor de la creación de valor y por ello se exige que los consejeros actúen con buena fe y eficacia, recomendándose como elemento esencial *“el abandono de concepciones pasivas del cargo de administrador, incompatibles con las actuales exigencias de profesionalidad, eficacia y responsabilidad”*.

Por el contrario los deberes de Lealtad, como hemos indicado, se refieren fundamentalmente al control de los conflictos de interés entre la sociedad y las personas que la gobiernan o gestionan. En ese sentido la Comisión ha querido especificar un decálogo de deberes que además se recomienda que deberían alcanzar rango legal.

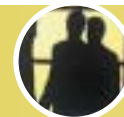
El Gobierno, también en este caso, ha considerado de interés elevar a rango de ley estos principios, y así los ha incluido en el proyecto de modificación de la ley de Sociedades Anónimas, haciendo con ello extensiva su aplicación a todas las sociedades anónimas que operan en nuestro país.

## 2. La seguridad

Acudamos una vez más al Diccionario de la Lengua para ver qué dice sobre esta palabra. Seguridad es *“calidad de seguro”* y Seguro es aquello que *“esta exento de peligro, daño o riesgo”*. ¿Cómo aplicar esta definición a los mercados y sociedades cotizadas donde por definición existe riesgo? A mi juicio hay que entenderlo como qué recomendaciones deben hacerse para que este riesgo sea asumible y calculable por los mercados, y por consiguiente conocer que los sistemas de gestión adoptados a nivel del Gobierno de las Sociedades son capaces primero de crear valor a largo plazo, y después asegurar que no se producen desviaciones en el reparto de ese valor hacia algunas personas o entidades que puedan disfrutar de una posición de ventaja.

## 3. Conclusiones

Un año después de la creación de la Comisión Especial y seis meses después de la presentación de su Informe, la situación del



Gobierno Corporativo en nuestro país presenta unas características muy positivas:

i. Las sociedades que cotizan en bolsa mantienen su capacidad de organización en un marco de autorregulación y pueden decidir cómo y por qué se organizan de una manera u otra. Con ello se respeta el principio fundamental de la libertad empresarial, fuente de creación de riqueza.

ii. Como contrapartida de esta libertad empresarial aparecen las obligaciones legales en materia de transparencia e información, entre las cuales destacamos las siguientes:

- Informar a los mercados de cómo ha decidido organizarse la propia sociedad, de quiénes y por qué gobiernan la sociedad, así como de cualquier cambio que en relación con estos temas pueda producirse. Todo ello a través de la elaboración de un Informe Anual sobre Gobierno Corporativo, que deberá seguir la sistemática que al efecto defina el Ministerio de Economía.
- Disponer de una página web a través de la que se haga pública toda la información necesaria, tanto sobre gobierno corporativo como de carácter económico, con unos mínimos que definen las propias leyes y que desarrollará el Ministerio de Economía.
- Disponer de un Reglamento del Consejo de Administración que será público.
- Disponer de un Reglamento de la Junta General en el que se regule el derecho a la información de los accionistas y la forma de ejer-

Las sociedades que cotizan en Bolsa mantienen su capacidad de organización en un marco de autorregulación y como contrapartida de esa libertad empresarial, aparecen obligaciones legales en materia de transparencia e información.

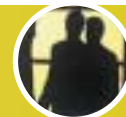
citar el voto por correo postal y electrónico.

- Disponer de una Comisión de Auditoría y Control formada exclusivamente por consejeros externos.

iii. Igualmente, en la búsqueda de un equilibrio con la autorregulación, los deberes de lealtad y diligencia, así como el régimen de responsabilidades de los Administradores, alcanzan rango legal y se aplican a todas las sociedades coticen o no en bolsa.

Este conjunto de medidas constituyen lo que llamaríamos las reglas de funcionamiento en la administración de las empresas (el board conformance anglosajón), y su aplicación es necesaria, pero no suficiente, para alcanzar los objetivos finales en cuanto a gobierno corporativo. Es necesario sobre todo, dentro del régimen de autorregulación, impulsar y desarrollar la eficacia del Consejo de Administración, (el board performance anglosajón), creando los sistemas de selección, formación y valoración del mismo y de cada uno de sus componentes, la actuación y participación de los consejeros en las Comisiones y sobre todo que los consejeros, directivos y accionistas de referencia actúen siguiendo los principios éticos a que su representación les obliga y que la sociedad les exige.





José Luis Cea García

Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad.  
Universidad Autónoma de Madrid

## 1. Introducción

Lo primero que tenemos que advertir, ante la invitación recibida de esta Revista de realizar una visión crítica del “Informe de la Comisión Especial para el fomento de la transparencia y seguridad los mercados y en las sociedades cotizadas” (conocido como Informe Aldama), es que nuestra aproximación tendrá que ser por fuerza muy somera en razón del pequeño espacio que nos ha sido asignado para tal fin, tratándose de un asunto de la máxima trascendencia de cara a recobrar la confianza en el funcionamiento seguro y transparente de los mercados bursátiles, confianza si no perdida, sí desde luego peligrosamente erosionada ante los diferentes escándalos conocidos en los últimos tiempos de irregularidades, contables y no contables, cometidas no sólo por los administradores de ciertas compañías de dimensión mundial, sino también por otros agentes prestadores de servicios profesionales ligados a los mecanismos de seguridad y funcionamiento transparente y leal de la operatoria de dichos mercados (auditores de cuentas, analistas financieros, entidades de asesoramiento y colocación de valores...).

Quisiéramos hablar sólo de algunas de las insuficiencias más llamativas del Informe Aldama y también resaltar alguno de sus aciertos más significativos, aunque en rigor no haya sido esto último lo que nos ha sido encomendado. De modo más concreto vamos a hablar: a) del eje ideológico central al que responde el Informe (medidas en su mayoría del ámbito de la autorregulación voluntaria); b) de sus silencios u omisiones más elocuentes; c) de los aspectos abordados de mayor trascendencia; d) de alguna de sus propuestas que nos parece más interesante.

## 2. Autorregulación voluntaria VS. regulación legal

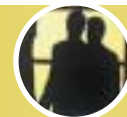
El Informe entiende que el conjunto de medidas propuestas se sitúan en el ámbito de la autorregulación, es decir, medidas de actuación que se proponen a las propias sociedades cotizadas para que éstas las incorporen en su quehacer.



Así, manifiestan su “convicción de que la variedad de problemas que plantea el gobierno corporativo de sociedades de estructura cada vez más compleja, y exigencias crecientes de especialización y profesionalización en un entorno competitivo, se aborda mejor desde la autorregulación”, es decir, el discurso liberal partidario

de la desregulación a ultranza del funcionamiento de la economía en el escenario de la globalización, esto es, el “laissez faire”, sobre todo para las grandes compañías cotizadas y para sus fuerzas más representativas (administradores, accionistas principales y altos directivos), lo que conlleva una fuerte desprotección para la gran masa de inversores del montón, que deberían recibir el amparo de la ley debido a su posición enormemente desigual y desventajosa frente a dichas fuerzas. Esa es la cuestión y pretender darle la vuelta a las cosas en favor de más autonomía a las capas fuertes que manejan los resortes básicos de la economía, (autorregulación a ultranza), y menos protección de la mayoría de miembros de la sociedad (cuya confianza esencial radica en una regulación eficaz y en una vigilancia y, en su caso, sanción de prácticas ilegales en el mundo empresarial y bursátil), supone acercarnos aún más hacia el abismo del abuso, o sea, mayor facilidad para las irregularidades o fraudes, precisamente cuando ya hemos tenido pruebas y





sobresaltos suficientes para no reincidir por ese camino.

## 3. Algunos silencios significativos del Informe

El Informe señala que se sitúa en la vía continuista (y en gran parte repetitiva), del Informe de la Comisión Olivencia publicado en 1998, en el que se defendía la incorporación de la práctica anglosajona del llamado Código de prácticas de buen gobierno para las empresas cotizadas, de adopción voluntaria, con la correspondiente declaración por parte de cada sociedad de qué puntos de aquél se están cumpliendo y cuáles no, bajo el supuesto, bastante idealista o ingenuo, de que los mercados valorarán la información de este tipo que llegue de cada empresa.

En tal sentido hay que decir que, si entonces (con el Informe Olivencia), no se puso el dedo en la llaga sobre una serie de asuntos vitales sobre la cuestión central y finalidad básica perseguida sobre transparencia y seguridad de cara al mercado respecto a las sociedades cotizadas, ahora con este Informe sigue pasando prácticamente lo mismo, lo cual no deja de ser decepcionante. Así, por ejemplo, no se afrontan cuestiones claves —o si se hace sobre algunas es con alusiones superficiales sin proponer medidas radicales que vayan al fondo de las cosas— que atañen a la correcta administración de los grandes negocios y en garantía cierta y efectiva de su gran masa de accionistas e incluso de sus acreedores. Por el contrario, buena parte de lo que se afronta es con tinte más bien ligero o superficial, hasta el título —Código de Prácticas de Buen Gobierno— es importado.

Así, hay un montón de asuntos cruciales preteridos en el Informe sobre los que nos hubiera gustado ver recomendaciones claras y valientes, y éstas sí que son cuestiones que tienen que ver con los principios de transparencia y lealtad invocados por el Informe, como por ejemplo:

— Regulación más severa y restrictiva en materia de autocartera de acciones.

— Supuestos de autotransacciones fácticas, las cuales deberían quedar fuera del cálculo del resultado individual (hoy sólo fuera del consolidado), de las empresas cotizadas (eliminación u otra consideración parecida de los beneficios no materializados de estas transacciones en términos de fondo económico estricto), de tal manera que los resultados mostrados públicamente se sustentaran en los principios de autenticidad, materialización económica indubitable y necesidad para el negocio de las transacciones que los producen y concertadas en condiciones de libre mercado.

— Medidas tendentes a corregir los abusos en la delegación de los votos como podrían ser, por ejemplo, el establecimiento de un mercado para la cesión onerosa del derecho de voto, una limitación máxima para la cesión de votos en favor de una misma persona física o jurídica, etc.

— Eliminación de cualquier medida de blindaje como, por ejemplo, prohibición de establecimiento de límites cuantitativos máximos en favor de un mismo accionista o, lo que es lo mismo, volver al mecanismo democrático elemental de una acción = un voto, abolición de las llamadas “acción oro”, etc.

— Regulación más drástica y escrupulosa de las situaciones de conflicto de intereses por consejeros o administradores que actúen en varios consejos de administración en los que se plantean cuestiones de interés contrapuesto, etc.

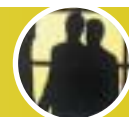
— Fortalecer el régimen del derecho de suscripción preferente en favor de los accionistas actuales, hoy ciertamente en declive fáctico alarmante, dejando para casos muy concretos, justificados y debidamente tipificados por la ley la renuncia de este derecho.

— Erradicación de prácticas contables incorrectas como, por ejemplo, cargar contra las reservas acumuladas de las compañías de conceptos que son pérdidas o gastos para el capital-propiedad, no tenidas en cuenta en su momento, por lo que deberían ser pasadas primero por la cuenta de resultados, hoy moneda corriente consentida e incluso reconocida oficialmente por parte de ciertos organismos reguladores.

— Restringir al máximo las soluciones contables alternativas de transacciones de bastante envergadura o repercusión cuantita-







tiva y cualitativa para las cuales hoy la regulación contable actual consiente o reconoce más de un régimen de tratamiento.

— Requerimiento de una amplia información sobre riesgos empresariales relativos a los distintos subsistemas empresariales, faceta ésta prácticamente olvidada en el actual modelo informativo de las Cuentas Anuales.

## 4. Medidas o recomendaciones más significativas del Informe

— Sobre la conveniencia de aportar más información de tipo cualitativo.

Podemos estar de acuerdo con la aseveración que hace el Informe de que el actual modelo informativo se orienta más hacia lo cuantitativo, y que habría que desarrollar todavía más la información cualitativa, pero otra cosa distinta es pensar que lo más determinante de lo cualitativo es la información en materia de gobierno corporativo (como así lo expresa el Informe: “los inversores tienen derecho a conocer los datos claves relativos a los procesos de toma de decisiones en las sociedades cotizadas y todos los demás que revelen aspectos importantes del gobierno societario”). Nos parece bien esto de informar sobre aspectos del gobierno corporativo, pero sin exagerar la nota o sin crear excesivas ilusiones confiando demasiado en este extremo, pues en verdad no responde ni resuelve la realidad de fondo del problema —poder enormemente desigual entre los administradores y la gran masa de accionistas anónimos o del montón—, ya que la información de aspectos de gobierno societario, o cómo se toman las decisiones de modo genérico no es determinante, podrá ser información necesaria o conveniente, pero nunca suficiente ni reveladora de las actuaciones claves concretas que llevan a cabo los administradores de una determinada compañía cotizada.

— Sobre información relativa a estructura de propiedad de la sociedad.

Nos produce cierta inquietud que se diga que los mercados deberían estar al corriente de las medidas de blindaje de cualquier clase

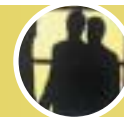
que pudieran existir en la sociedad cuando, a nuestro juicio, debería abogarse rotundamente por prohibir o acabar, vía regulación legal, con este régimen de privilegios y discriminaciones contrario a la democracia financiera y al tratamiento por igual de todos los accionistas, que favorece los intereses materiales de altos directivos o administradores, ligados normalmente a accionistas de primera categoría, aunque su participación no sea muy alta en porcentaje absoluto. Mantener, como hace el Informe, esta línea tibia de admitir medidas de blindaje aunque con la debida declaración de estas situaciones es, con todos los respetos, impropio de un documento de este tipo que habla de la transparencia y seguridad en los mercados y en las sociedades cotizadas para los tiempos que corren.

— Sobre información relativa a estructura de la sociedad.

Parece lógico lo que se demanda en el Informe que deben conocer los mercados sobre tal extremo, pero estimamos que podrían añadirse otras cosas. Una de ellas, que es clave a nuestro entender, y de la que no habla el Informe, es que las sociedades cotizadas deberían revelar también a los mercados el vínculo que pudieran tener los consejeros y personal de alta dirección ejecutiva, o sus familiares, con entidades o con sus administradores con los que negocien operaciones comerciales o financieras, etc., y a ser posible también el volumen y los resultados conseguidos de tales operaciones, dado que éstas pueden ser situaciones típicas de conflicto de intereses.

— Sobre funcionamiento de la Junta General.

Se alude en el Informe, entre otros pormenores, al asunto de la justificación de la política seguida por la sociedad en materia de delegación de voto. Es un tema sumamente importante sobre el que el Informe pasa sobre ascuas. Ya hemos hablado antes de la necesidad de cambiar los mecanismos societarios, excesivamente laxos y poco imaginativos en materia del ejercicio del derecho de voto por los accionistas. Complementando lo dicho antes, entendemos que habría que ir a un régimen de protección legal del derecho de voto de los accionistas o alternativamente a mecanismos de compensación económica por el derecho de voto cedido, frente al rudimentario mecanismo actual de cesión resignada y gratuita que sólo



favorece los intereses de los accionistas más significativos o del personal directivo (consejeros o poderes directivos).

— Sobre los órganos de gobierno de la sociedad.

Gran parte de lo que se dice aquí es escabullir el bulto a través de una serie de invocaciones morales o de alegatos de sentido común respecto al comportamiento de los órganos de gobierno de la sociedad y de sus miembros (consejeros y directivos de la línea ejecutiva), es decir, tópicos o cosas de sentido común que se suponen o van de suyo y poco más. Por ello resulta un tanto decepcionante este apartado.

Un exponente de esta decepción es leer esto en el Informe: “También se debería exigir el acuerdo de la Junta General para la adopción de medidas de blindaje que tengan como finalidad dificultar tomas de control o la remoción de determinados cargos”. Esto de las medidas de blindaje, ya lo hemos dicho antes, debería ser erradicado y no tener amparo en un texto legislativo de sociedades anónimas, ni como simple disposición estatutaria a someter a aprobación de la Junta. Produce cierto sonrojo ver esto en el Informe cuando incluso ya vamos observando en nuestro entorno cómo las propias sociedades empiezan a desmontar ciertos blindajes al menos.

— Sobre consejeros externos independientes.

Parece una institución válida pero sin echar las campanas al vuelo, pues no hay ungüentos o soluciones mágicas, aunque quedan ciertos cabos sueltos a determinar.

Así, en cuanto a imparcialidad y objetividad de criterio, se señala entre otras cosas la condición de no tener, o no haber tenido recientemente relación de trabajo, comercial o contractual, etc. Ahora bien, hay al menos un tipo de trabajo singularmente distinto como es el de haber practicado como socio responsable la auditoría de la sociedad cotizada o de alguna de su grupo, al margen de en qué momento ello tuvo lugar, que debería ser impedimento natural para poder ser designado consejero inde-

pendiente de la sociedad o de alguna de su grupo, por razones de ética y de estética<sup>1</sup>.

— Sobre los auditores de cuentas.

No puede negarse que las medidas de reforma de la práctica de la auditoría de cuentas introducidas por la reciente Ley 44/2002 de 2/11 de Medidas de Reforma del Sistema Financiero parecen contribuir a reforzar la solidez en cuanto al ejercicio de esa actividad clave para la transparencia informativa y para la protección de los intereses del gran público inversor. Sin embargo, pensamos falta por establecer un mecanismo compensador frente al enorme poder de intimidación que posee el auditor de cuentas frente a la entidad auditada cuando hablamos de sociedades cotizadas, pues tampoco es justo ni equitativo que tenga que ser el auditor juez o exegeta infalible de las normas contables establecidas, pues ello puede desembocar en términos fácticos en una verdadera sumisión resignada de las empresas a los criterios de aquél, ante la enorme repercusión negativa que pudiera derivarse para ellas por una salvedad incorporada por aquél en su opinión oficial, caso de que las sociedades quisieran defender legítimamente una interpretación discrepante de la que hace el auditor. Hemos defendido, no sólo por este motivo, la conveniencia de crear en nuestro país —posiblemente adscrito a la CNMV— un órgano de control de cumplimiento de normas contables y societarias por parte de las empresas desde luego, pero también por parte de los auditores de cuentas (posibilidad ofrecida a las empresas auditadas de poder elevar su legítimo desacuerdo con alguno de los criterios contables sustentados por sus auditores cuando considerasen que alguno de ellos fuese inadecuado con la lógica de los hechos y lesivo para sus legítimos intereses), acudiendo a la mediación arbitral de dicho órgano para llegar a la solución de equidad y de consenso entre ambas partes.

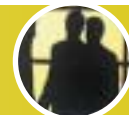
— Sobre los analistas financieros.

El Informe hace unas reflexiones atinadas acerca del papel de los analistas financieros, por su estrecha vinculación con entidades financieras que tienen como clientes a determinadas sociedades (cotizadas o con pretensión de cotizar), lo que podría influir o poner en entre-

<sup>1</sup> Hay que recordar que la reciente Ley 44/2002 de reforma de los sistemas financieros en asuntos de independencia de los auditores de cuentas no sólo exige ser independientes sino tam-

bién parecer independientes. Esto es un aspecto concreto de esta apariencia de independencia que la referida disposición legal, con acierto, parece querer que esté presente en el mundo financiero.





dicho la neutralidad, objetividad o independencia de sus opiniones. En tal sentido hay que decir que lo que pudiera ser una simple sospecha sobre la carencia de tales condiciones, indispensables para el ejercicio del análisis financiero, se ha corroborado de forma dramática recientemente en el escenario norteamericano, al verse involucrados un gran número de analistas prestigiosos y sus correspondientes entidades financieras de pertenencia en casos turbios de falta de independencia, análisis falsos o faltos de neutralidad, etc., no menos escandalosos que las propias irregularidades contables cometidas por varias de las más prominentes sociedades cotizadas norteamericanas y de otros países. La consecuencia lógica de esta situación es la recomendación que hace el Informe en el sentido de que debiera establecerse una regulación de las actividades y del acceso a la profesión de analista financiero. Hay que estar de acuerdo con tal conclusión y recomendación consiguiente, si bien pensamos que la posición debería ser más radical aún que la que parece apuntarse en el Informe, debiendo ser una regulación completa, de arriba abajo, de esta actividad profesional (acceso a la profesión, independencia y régimen de incompatibilidades, responsabilidad, colegiación, control y supervisión de la actuación de los analistas y de sus corporaciones profesionales, sanciones, etc.), al modo de la regulación existente sobre auditoría de cuentas por ejemplo. En otras palabras, entendemos debería existir o promulgarse una Ley y un Reglamento para los analistas financieros.

## 4. Una apuesta del Informe particularmente acertada

En mérito de la Comisión, hay que destacar la atinada observación que hace el Informe en el sentido de no abandonar la prudencia valorativa inherente a los principios de contabilidad tradicionales, en favor de unos valores de mercado o valores razonables, etc. No podemos por menos que celebrar nuestra coincidencia con esta posición del Informe en un asunto de

crucial importancia para la seguridad informativa de las cifras contables presentadas ante los mercados por las empresas cotizadas. Es la tesis que venimos sosteniendo al respecto<sup>2</sup>, y coincidimos asimismo con la solución recomendada en el Informe de expresar estas posibles plusvalías potenciales —no vía cuenta de resultados ni de balance por lo general—, sino hacerlo vía notas en la Memoria. Hay que subrayar y valorar sobremanera esta postura clara de la Comisión, pues ello apuntala la seguridad informativa y disuade posibles excesos u optimismos directivos de informar prematuramente posibles ganancias meramente potenciales o no materializadas dentro de la parte principal y clave del sistema informativo, y ello sin detrimento de que pudiera hacerse vía la Memoria, con las debidas garantías en todo caso, adecuada información de estos extremos, máxime cuando esta posición del Informe, mucho más coherente y garantista con la seguridad de los mercados, no coincide con la que se sustenta en otra pieza clave actual como es el Libro Blanco, mucho más claramente alineada con la posición IASB<sup>3</sup>, partidaria de la valoración a “fair value” (lo que se ha dado en llamar aquí valor razonable), dentro incluso del sistema contable principal balance y/o resultados, lo que se resulta mucho más aventurado y peligroso en cuanto a seguridad informativa y por ende, para las cotizaciones de los títulos de las grandes compañías cotizadas, y una tentación abierta al uso de prácticas de “contabilidad creativa”.

## Síntesis final

Cuando se han sentido los estragos de la tempestad financiera internacional y se han desatado todas las alarmas con respecto al funcionamiento irregular y descontrolado de importantes sociedades y de otros profesionales que actúan como piezas claves para la transparencia y seguridad de los mercados bursátiles, un Informe como éste, que abandera básicamente un sistema de medidas de autorregulación voluntaria por parte de las sociedades cotizadas, medidas suaves además, que no van a la raíz de los problemas en muchos casos, produce más decepción que esperanza.

<sup>2</sup> Puede verse. Armonización contable internacional...Op.cit. pp. 71-78. También: En el umbral de la reforma de la regulación contable española ante la adaptación del modelo IASB. Algunas reflexiones desde una disidencia parcial pero sustancial con el

Libro Blanco de la reforma. Revista de Contabilidad y Tributación. Centro de Estudios Financieros. N.º 236. Noviembre, 2002 (en particular pp. 170-179).

<sup>3</sup> Ver recomendaciones 13 a 18 y Capítulo 5 pp. 109-114.



# LA REPRESENTACIÓN PERMANENTE DE ESPAÑA ANTE LA UNIÓN EUROPEA

Domingo Soriano Gómez

Cuando en Diciembre de 1960, el Conde de Casa Miranda, se hizo cargo de la Embajada de España ante el Reino de Bélgica y al mismo tiempo de la Misión española ante las Comunidades Europeas, no podía ni imaginar que aquel pequeño embrión que él iba a dirigir durante 5 años, iba a convertirse con el devenir de los años en la Representación Española en el exterior con mayor número de personas trabajando en ella y con una importancia capital por los intereses españoles que se gestionan a través de la misma.

Tampoco pudo probablemente intuir este insigne diplomático que esta Representación iba a suponer una amalgama de funcionarios y trabajadores de todos los sectores de la Administración, lo que llevaría a pensar a algunos que más que Embajada al estilo usual nos encontrábamos ante un “pequeño Ministerio” situado en la Capital de Europa, Bruselas, que reúne peculiaridades y problemáticas diferentes a otras Representaciones en el Exterior y que la hacen única en el momento presente.

La actual Representación es fruto de las adaptaciones necesarias y sucesivas que se han producido a lo largo del tiempo y que irremediablemente se han abordado por la necesidad de adecuarse siempre a las competencias y funciones que ha asumido la Unión Europea. En este sentido, creo que es muy importante hacer primero un pequeño recorrido histórico que nos sitúe en las coordenadas precisas de cómo ha evolucionado la primitiva idea de la Europa unida, lo

que ha permanecido y lo que ha cambiado, para después, a continuación, comprender mejor el trabajo y la diversidad que deben tratarse en esta peculiar y única Representación de España en el Exterior.

## UN POCO DE HISTORIA. EL NACIMIENTO DE LA UNIÓN

La primera piedra para la realización de la Comunidad Europea la puso el ministro francés de Asuntos Exteriores, *Robert Schuman*, con ocasión de su *Declaración de 9 de mayo de 1950*, en la que expuso el plan que había elaborado junto a *Jean Monnet*, destinado a la unificación de la industria europea del carbón y del acero. Con ello se introducía, al mismo tiempo, una iniciativa histórica a favor de una “*Europa organizada y viva*” y sin la cual “*la paz en el mundo no puede ser salvaguardada*”. El “*Plan Schuman*” se hizo realidad con la conclusión del *Tratado constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y del Acero (CECA)*, de 18 de abril de 1951 (Tratado de París), y su entrada en vigor el 23 de julio de 1952, con seis Estados fundadores (Bélgica, República Federal de Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos). Como colofón, unos años más tarde los mismos países creaban, mediante los *Tratados de Roma, de 25 de marzo de 1957*, la *Comunidad Económica Euro-*







pea (CEE) y la *Comunidad Europea de la Energía Atómica* (CEEA o EURATOM), que iniciaron sus actividades con la entrada en vigor de los Tratados el 1 de enero de 1958.

En estos cincuenta años, y desde la firma de los Tratados Constitutivos de la Comunidad Europea, en la actual Unión de los Quince y pronto de los Veinticinco, muchas cosas han sucedido.

## ■ UN GRAN PASO HACIA LA INTEGRACIÓN: MAASTRICHT

La fundación de la Unión Europea por medio del *Tratado de Maastricht* inauguró una nueva etapa en el camino hacia la integración política de Europa. Este tratado, que fue firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht, pero no entró en vigor hasta el 1 de noviembre de 1999 debido a algunos obstáculos en el procedimiento de ratificación (aprobación del pueblo danés en un segundo referéndum, recurso de inconstitucionalidad en Alemania frente a la aprobación parlamentaria del Tratado) se autodenomina “una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa”. Contiene, aparte de una serie de modificaciones de los Tratados CE(E) y CEEA, el acto fundacional de la Unión Europea, aunque sin llegar a su completo desarrollo. Al igual que la evolución de la CE, se trató de un primer paso hacia un ordenamiento constitucional europeo definitivo, del que pueda surgir incluso la Constitución de la CE que actualmente se discute en el seno de la Convención para el Futuro de Europa.

La gran contribución del Tratado de Maastricht fue dar imagen plástica al proyecto de construcción de la actual Unión agrupando el conjunto de disposiciones de los Tratados constitutivos de la Comunidad, y añadiendo nuevos elementos relativos a la política exterior y de seguridad común y a la cooperación en cuanto a justicia y asuntos de interior, en un único Tratado, el Tratado de la Unión Europea. Éste se organiza sobre la base de tres “pilares”, dotados con normas y con procedimientos diferen-

tes, y con un “arquitrabe” común, estructura que se ha mantenido desde entonces.

## ■ LA SITUACIÓN INTERMEDIA. EL TRATADO DE AMSTERDAM

Fue necesario, sin embargo, para evolucionar, la génesis de un nuevo Tratado que empezó a gestarse en junio de 1994 con la convocatoria de un grupo de reflexión. Tras una Conferencia Intergubernamental que duró más de un año, el Tratado de Ámsterdam se finalizó en la noche del 17 al 18 de junio de 1997 y se firmó el 2 de octubre del siguiente, entrando en vigor el 1 de mayo de 1999. Se pretendía dar respuesta a varias cuestiones pendientes: papel y derechos de los ciudadanos europeos, eficacia y carácter democrático de las instituciones europeas así como las responsabilidades internacionales de la Unión.

La Unión Europea, resultó entonces, en cierto modo, transformada. Se le confían nuevas tareas, se destaca el papel de los ciudadanos, se refuerza el carácter democrático de las instituciones. Mientras que la construcción europea se había venido desarrollando históricamente en torno a objetivos económicos, a partir de Ámsterdam se empieza también a hacer hincapié en las responsabilidades políticas de la Unión, tanto en su interior como hacia el resto del mundo.

## ■ NIZA: EL REPARTO DEL PODER

Los debates en Niza pusieron de manifiesto amplias diferencias de opinión entre países grandes, en función de su población, y países pequeños. El acuerdo final establece la nueva ponderación de los votos que corresponderá a cada Estado miembro a partir del 1 de enero de 2005 y los que tendrán los países candidatos cuando entren en la Unión. En una Unión que se pretende llegue a contar con cerca de treinta miembros, será muy difícil alcanzar un acuerdo unánime. La acción





de la Unión corre el riesgo de paralizarse. Por lo tanto, era importante que la reforma de Niza redujera los casos en los que un Estado miembro puede imponer su veto. Con la ratificación del Tratado de Niza se pueden tomar por mayoría cualificada decisiones sobre una treintena de disposiciones que hasta la fecha se regían por la unanimidad.

Por lo que se refiere a la ponderación de votos, el nuevo Tratado prevé su modificación a partir del 1 de enero de 2005. El número de votos asignados a cada Estado miembro se ha modificado, y el número de votos que se asignará a los países candidatos a partir de su entrada en la Unión ya se ha previsto:

Cuadro de la ponderación de votos para los Estados miembros y los países candidatos			
Estados miembros		Países candidatos	
Bélgica	12	Bulgaria	10
Dinamarca	7	Chipre	4
Alemania	29	Eslovaquia	7
Grecia	12	Eslovenia	4
<b>España</b>	<b>27</b>	Estonia	4
Francia	29	Hungría	12
Irlanda	7	Letonia	4
Italia	29	Lituania	7
Luxemburgo	4	Malta	3
Países Bajos	13	Polonia	27
Austria	10	República Checa	12
Portugal	12	Rumania	14
Finlandia	7		
Suecia	10		
Reino Unido	29		

En adelante se alcanzará la mayoría cualificada cuando:

— la decisión obtenga un determinado número de votos. Este límite máximo se revisará en función de las adhesiones sucesivas;

— y cuando la decisión obtenga el voto favorable de la mayoría de los Estados miembros.

Además, un Estado miembro puede pedir que se compruebe que la mayoría cualificada abarca al menos el 62% de la población total de la Unión. Si no es así, no se adopta la decisión.

En cuanto a la Comisión y el Parlamento Europeo, el Tratado de Niza limita la composición de la Comisión a partir de 2005 a un comisario por cada Estado miembro. Cuando la Unión cuente con 27 Estados miembros, se limitará el número de comisarios. El Conse-





jo deberá decidir en ese momento, por unanimidad, el número preciso de comisarios (que deberá ser inferior a 27); la nacionalidad de los comisarios dependerá de un sistema de rotación completamente igualitario entre los países.

## ■ LA CONVENCION: EL FUTURO

La Convención, que empezó sus trabajos el pasado 28 de febrero de 2002, tiene por misión examinar las cuestiones esenciales que plantea el futuro desarrollo de la Unión, y presentar propuestas para que la Unión ponga en marcha las reformas necesarias para avanzar en la integración europea, y hacer frente con éxito al reto histórico de la ampliación.

La Unión se enfrenta a este desgaste con la *Convención para el Futuro de Europa*, que pretende dar respuesta a las inquietudes de los ciudadanos en el marco de la Unión ampliada, pero también de la Unión como bloque comercial y económico fundamental para el resto del mundo. Y una vez más, se espera de Europa que afronte sus responsabilidades y que hable con una sola voz. Tras el mercado y la moneda única, Europa hace frente a la Unión política. Por ello, entre los objetivos de la Convención se encuentra el de elaborar un proyecto de Constitución Europea que incorpore la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, para que su auténtico valor quede reflejado en un texto legislativo y no se quede en una mera declaración de intenciones. Además, se pretende la renovación de las instituciones de la Unión de forma que la llegada de los nuevos miembros no interrumpa el trabajo que llevan desarrollando durante estos cincuenta años, sin perder el necesario contacto con el ciudadano, que aún se encuentra perdido en esta maraña de poderes que se articulan en su torno suyo.

A lo largo del proceso de integración europeo se ha conseguido la reconciliación de muchos "enemigos". Esta gran obra debe obligar a la Unión a continuar el mismo proceso por ella comenzado con la meta de obtener una paz y estabilidad duraderas. Las medidas que la Convención quiere tomar y tener listas para la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental en el 2004, quieren contribuir a ello, y por eso es en este momento, más que en ningún otro acontecido a lo largo de la construcción del

sueño europeo, cuando se requiere la mayor identificación posible entre los trabajos que realizan los gobernantes y el ciudadano europeo, de forma que las conclusiones que se adopten en el marco de la Convención para el Futuro de Europa, sean realmente eso, conclusiones de futuro capaces de dar respuesta a cuestiones tan simples (y a la vez tan complejas) como la de saber cuál es la Europa del siglo XXI que quiere construirse, por qué es necesaria la reforma de las instituciones, qué hacer para que el proceso de toma de decisiones en la UE sea más eficaz, democrático y transparente, o como pueden (y deben) incorporarse los ciudadanos y los pueblos y regiones de Europa al proceso de construcción europea.

## ■ ANTECEDENTES HISTÓRICOS

### DE LA REPER

Como poníamos de manifiesto al principio, fue en 1960 cuando por primera vez Espa-

Entre los objetivos de la Convención se encuentra el de elaborar un proyecto de Constitución Europea que incorpore la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la renovación de las instituciones de la Unión.



ña acreditaba a un Embajador ante la Comunidad Europea. Junto a él, un ministro Consejero, trabajaba para alcanzar lo que se produciría 26 años más tarde, es decir, la incorporación de España al Mercado Común.

Me consta, porque he podido hablar con personas que han trabajado en aquella época en la Misión, que fueron tiempos difíciles. El régimen político existente en nuestro país, no ayudaba mucho a aquellos buenos funcionarios en su trabajo diario. Cada pequeño paso era celebrado con tremenda alegría pues suponía normalmente la culminación de un esfuerzo de mucho tiempo. Es hora de recordar con admiración y cariño a todos aquellos que colaboraron en conseguir lo que hoy podemos disfrutar 40 millones de españoles, que es la integración con 15 países y pronto 10 más, y todas las ventajas que ello conlleva.

En 1965 y también con la doble titularidad de Embajador en Bélgica y ante la Misión ante las Comunidades Europeas, se hizo cargo de la Representación D. José Muñoz Iglesias, si bien es cierto que su titularidad no duró mucho, sólo 9 meses, debido a que a finales de

1965, en concreto en Diciembre, se hizo cargo de la Misión ante la Comunidad Europea un personaje de una importancia colosal y clave durante 11 años en el difícil camino de intentar la entrada de España en Europa. Naturalmente me refiero a D. Alberto Ullastres.

Esta personalidad a la que recientemente se le ha dado un pequeño homenaje en la actual Representación, descubriendo una placa con su nombre a la entrada de la Sala de reuniones más importante de la misma, no pudo conseguir el principal objetivo que era naturalmente, la entrada en la Comunidad, de nuestro país, pero no por su desidia sino obviamente por motivos políticos.

No obstante, su gran mérito fue negociar una serie de acuerdos que han sido básicos para nuestro país y que ahora vistos con la perspectiva histórica que conceden los años, deben ser aún más admirados pues son fruto de un gran trabajo y de un esfuerzo e imaginación totalmente dignos de reseñar.

Al Embajador Ullastres siguieron otras personalidades que continuaron el trabajo, así el Embajador Bassols estuvo al frente



La representación permanente de España ante la UE.





de la Misión desde 1976 a 1981, año en el que le sustituyó D. Gabriel Ferrán.

Con la formalización e ingreso de España en 1986 como miembro de pleno derecho de la Comunidad Europea, se nombra Embajador Representante Permanente a D. Carlos Westendorp el cual permaneció en su puesto hasta 1991 en que le sustituyó D. Camilo Barcia. Ya más recientemente D. Javier Elorza y D. Javier Conde de Saro han desempeñado la jefatura de la Representación que desde Octubre pasado tiene un nuevo Embajador en la figura de D. Carlos Bastarache.

Si estas personas han dirigido la Representación ante la Unión Europea, se han servido para desarrollar su labor de una serie de medios personales y materiales que se han ido adaptando e incrementando con el paso de los años.

Así cuando en la Rue d'Arlon, primera sede de la Representación ante las Comunidades Europeas, ya era muy difícil trabajar debido a la falta de espacio, se trasladó la sede de la Representación a un nuevo edificio en el Bd. du Regent n.º 52. En la memoria del expediente de compra del inmueble podía leerse que con el nuevo edificio, cuyo diseño y construcción se debe al gran arquitecto, Sainz de Oiza, se daban cumplidas garantías de espacio para las 100 a 110 personas que en el futuro podrían trabajar en el mismo.

Posteriormente, cuando en el año 2001 se adquirió el edificio de al lado, Régent 50, trabajaban en el n.º 52 más de 170 personas. Este dato avala el crecimiento de la Representación que lógicamente nunca ha sido caprichoso o arbitrario, sino consecuencia del incremento de trabajo por las nuevas competencias y funciones que día a día se han desarrollado en el ámbito comunitario.

Así actualmente la Representación incluye a expertos y funcionarios de una gran cantidad de Ministerios los cuales están encargados, siempre bajo la dirección del Representante Permanente y la coordinación de la Secretaría de Estado de Asuntos Europeos, de llevar a los Grupos y Reuniones en la Comisión y el Consejo, la política y directrices de interés de España, y la defensa de nuestros intereses en los respectivos ámbitos competenciales.

## COMPOSICIÓN DE LA REPRESENTACIÓN

Como podrá observarse, una gran mayoría de Departamentos ministeriales mantiene a expertos en sus respectivas materias en la Representación. Cuando repasemos las principales funciones de este personal podremos hacernos una mejor idea de la importancia de la función y la necesidad, por tanto, de que el personal que se traslade a trabajar a la Representación en Bruselas, sea de la más alta cualificación y, por supuesto, con los conocimientos lingüísticos necesarios para poder mantener con el resto de funcionarios de otros países, las reuniones y conferencias tan necesarios en el ámbito comunitario.

Actualmente  
la Representación  
incluye a expertos  
y funcionarios  
de una gran cantidad  
de Ministerios,  
los cuales están encar-  
gados de llevar a los  
Grupos y  
Reuniones en la  
Comisión y el Consejo  
la política y directrices  
de España  
y la defensa  
de sus intereses.





Los Departamentos ministeriales con personal destacado en la Representación son los siguientes: El Ministerio de Asuntos Exteriores obviamente es el que tiene una representación más amplia. Junto a él, mantienen también una alta participación los Departamentos de Hacienda (incluida la Agencia Tributaria), Agricultura y Comercio (con representantes del antiguo Ministerio de Economía).

Si estos Ministerios son los que tienen más personal en la Reper, no se puede olvidar tampoco al de Defensa, a través del Comité Militar ante la Unión Europea, y los de Justicia, Interior, Asuntos Sociales y Ciencia y Tecnología.

Finalmente también están representados los Ministerios de Fomento, Educación, Cultura y Deporte, Sanidad y Consumo, Presidencia del Gobierno (a través del Portavoz), Administraciones Públicas, Medio Ambiente y un consejero de Investigación con adscripción variable.

## FUNCIONAMIENTO DE LA REPRESENTACIÓN

El sistema económico-financiero, como no podía ser menos, es también variado. La Representación tiene un presupuesto propio que se incluye dentro del Programa 132B con el de la Secretaría de Estado para Asuntos Europeos y que se denomina "Acción diplomática ante la Unión Europea". Pero este presupuesto no es comprensivo de todos los gastos, ya que los de personal, tanto funcionario como laboral, se encuentran situados en los créditos generales del Ministerio de Asuntos Exteriores, y se gestionan a través de la D.G. del Servicio Exterior, y en concreto de su Subdirección de Personal. Pero tampoco aquí se incluye todo el personal de la Reper. Una parte importante de los Ministerios que mantienen personal destacado en la misma, tienen a ese personal ubicado dentro de sus propias relaciones de puestos de trabajo, tanto de personal funcionario como laboral.

Esta situación produce, a veces, agravios comparativos, e incluso en algunos

La Representación  
Permanente en todos  
sus ámbitos  
competenciales trabaja  
«a tiempo real»,  
es decir, con un sistema  
que no consiente  
demoras.

momentos desajustes retributivos que pueden llegar a causar problemas internos que podrían evitarse con la centralización en un solo órgano de todas las relaciones de personal que se encuentran dispersas entre los diferentes órganos.

El resto de los créditos presupuestarios, fundamentalmente de los capítulos 2 y 6, aunque hacen frente a casi todos los gastos producidos en la Representación, tampoco son los únicos, ya que casi todos los Ministerios dotan a sus servicios de mobiliario y material, si bien es cierto que el presupuesto de la Reper es al final el que atiende a todos, por su carácter generalista si ello es necesario. En este sentido, en mi opinión, debería centralizarse el gasto en un solo Presupuesto y con una sola gestión; el mantener cierta "independencia financiera" produce situaciones no deseadas y evidentemente supone un aumento de coste tanto de gestión como general, que podría claramente ahorrarse.

Es claro, que la centralización produciría ahorros de personal y de gastos de funcionamiento e incluso de inversión, pero es un tema difícil de abordar, ya que todo el mundo quiere mantener aunque sea una mínima independencia financiera por lo que se oponen a la unificación, pero el día a día va a servir para demostrar que





el mantenimiento de pequeñas células operativas en este ámbito presupuestario sólo puede producir desajustes y en algún caso ineficacia, por lo que claramente abogo por una unificación de los órganos horizontales y por una gestión presupuestaria única, que produzca ahorros y sinergias que una organización de este tipo necesita, para abaratar costos y prestar buenos servicios.

Una vez efectuados estos comentarios, y ciñéndonos al Presupuesto de la Reper incluido entre los créditos del Ministerio de Asuntos Exteriores y dentro de él, en la Secretaría de Estado para Asuntos Europeos, se gestiona a través del sistema de Anticipo de Caja Fija y de pagos “en firme” y “a justificar”. Esto, que es lo normal en la Administración española, es novedoso en los órganos de España en el exterior. Efectivamente la Reper, es la única Representación de España en el exterior que tiene atribuido el sistema de Anticipo de Caja Fija con un funcionamiento hasta la fecha plenamente satisfactorio.

No obstante, la Representación en todos sus ámbitos competenciales, trabaja “a tiempo real”, es decir, con un sistema que no consiente las demoras, ya que en determinados momentos las decisiones deben ser tomadas muy rápidamente. Pues bien, esta coordinación en lo fundamental, complicada y difícil de conseguir en algunos momentos, en el ámbito interno de funcionamiento, también se produce y se echa de menos la posibilidad de contar con una Asesoría Jurídica y una Intervención-Delegada que hicieran posible ampliar las competencias actualmente asignadas únicamente a gastos menores, al resto de gastos y compromisos contractuales. Esta posibilidad no debe echarse en el olvido, y es necesario para acabar de unir “el círculo de la eficacia administrativa” que se quiera o no acaba incidiendo en el funcionamiento normal de cualquier órgano administrativo.

La creación en su día de las Intervenciones Delegadas en el exterior abrió una puerta a la esperanza en este aspecto, que desgraciadamente no se han concretado pero que, en mi opinión, no debe descartarse pues aportaría soluciones a los problemas que actualmente se producen, no sólo en Bruselas sino también en otros lugares. Es obvio que es necesario cada vez más, acercar el órgano de control al ente controlado. Así en el exterior, las diferentes culturas y organizaciones no permiten, a veces, los grandes plazos que la tra-

mitación administrativa lleva aparejado, y se pierden grandes opciones no sólo desde el punto de vista económico sino también logístico. Esta situación podría simplificarse con un control más cercano a la gestión. Creo, también, que el control financiero, se ampliaría y permitiría a su vez una mejora del mismo y evitar posibles problemas ulteriores.

## ■ CÓMO TRABAJA LA REPER

Como todo el mundo conoce son tres las instituciones básicas de la Unión Europea: la Comisión, el Parlamento y el Consejo.

La Comisión como órgano ejecutivo, tiene en el plano jurídico una labor fundamental y es la de proponer la legislación que una vez aprobada será de obligado cumplimiento para los países miembros. Esta capacidad de proponer sólo la tiene esta Institución siendo el Parlamento y el Consejo colegisladores.

Según el Tratado de la Unión Europea, corresponde al Consejo Europeo dar los impulsos necesarios para su desarrollo y definir sus orientaciones políticas generales. Como colegislador estudia las propuestas de la Comisión a través de los grupos que se han creado al efecto y luego aprueba las normativas en codecisión con el Parlamento o en algunos casos por sí mismo en virtud de las competencias propias atribuidas en los Tratados. Esta aprobación, se puede producir por mayoría cualificada o por unanimidad según las materias sobre las que se legisla.

Así pues, para que el Consejo pueda llevar a cabo su labor es imprescindible que las instancias inferiores del mismo preparen el trabajo. Esta es la labor de los Consejeros en sus respectivos grupos de trabajo. Esto significa la participación de los Consejeros en una gran cantidad de reuniones que deben poner a prueba su capacidad negociadora no sólo con los expertos de la Comisión, sino también con respecto a sus colegas de los otros países miembros. Evidentemente los posibles beneficios para nuestro país pasan siempre por la habilidad de nuestros funcionarios así como del Representante Permanente y Representante Permanente Adjunto que son los que definen-



den nuestra posición frente a los demás Estados, en las sesiones de Coreper II y I respectivamente, cuyas siglas corresponden al "Comité de Representantes Permanentes", es decir, los Embajadores de todos los países que forman la Unión Europea junto con el órgano ejecutivo comunitario, a saber, la Comisión.

Pero este trabajo del Consejero tiene también otras vertientes importantísimas. Si el trabajo en los Grupos es imprescindible no lo es menos la labor de recoger información y trasladarla y tener al día a Madrid sobre todo lo que ocurre y se escribe sobre los diferentes temas, para que de esta forma, las Autoridades de la capital puedan decidir lo más conveniente a los intereses españoles. La contrapartida naturalmente está en la necesidad de que las Instituciones y las posiciones se trasladen a los Consejeros de tal forma que estos puedan luego exponerlas y defenderlas en sus foros de trabajo.

El trabajo, por tanto, necesita de una agilidad y calidad muy importante para que no se resienta, y debe ser mutua la ayuda y coordinación en ambas direcciones. La conclusión es clara, la eficacia del trabajo del Consejero depende no sólo de su esfuerzo y capacidad sino también de la respuesta de calidad en tiempo y forma de las diferentes administraciones a las que se les pide opinión.

Tiene que tenerse en cuenta que la falta de adaptación de las administraciones de los Estados miembros a la toma de decisiones a nivel europeo, no sólo puede dar pie a acuerdos que vayan en contra de los propios intereses nacionales, sino que además puede estar

bloqueando el proceso decisorio de integración europea<sup>1</sup>.

## UN TEMA IMPORTANTE. EL PRESUPUESTO COMUNITARIO

Como no podía ser de otra manera, el presupuesto comunitario es de vital importancia para los intereses españoles, máxime si tenemos en cuenta que nuestro país, es el que más fondos recibe del mismo con un porcentaje del 18%.

Esta masa financiera se consigue tras agrias discusiones con el resto de países y desde luego manteniendo una vigilancia constante en el Comité Presupuestario y demás grupos colaterales.

Pero la discusión día a día no puede pasar por alto que cuando se preparó la Agenda 2000,

que suponía fijar los márgenes financieros del periodo 2000-2006, se efectuó un gran trabajo por parte de todas las autoridades y personal que hizo posible un acuerdo en Berlín plenamente satisfactorio. Este trabajo desarrollado en Bruselas por la Consejería que se ocupa del presupuesto es, de forma paralela, coordinado por la Subdirección General de Presupuesto Comunitario en la Secretaría de Estado de Hacienda.

Entre ambos órganos se defiende un sistema de financiación que favorezca a los países menos desarrollados dentro del entorno

Desde los años cincuenta  
las sucesivas ampliaciones  
han enriquecido  
considerablemente  
la estructura económica,  
social e incluso cultural  
de un territorio inmenso.

<sup>1</sup> Eduardo Zapico "La adaptación de la Administración española a la Unión Europea: un proceso de evolución y aprendizaje permanente".





européico frente a los de mayor potencial económico.

Sin embargo, nuestra situación hasta ahora, receptorista de fondos por comparación a otros países, puede dar un vuelco fundamental con la ampliación de 10 nuevos Estados miembros. Este hecho va a suponer un cambio radical del destino de los fondos y uno de los países más perjudicados será el nuestro. No obstante, si bien desde un punto de vista político esto supondrá un ejercicio más del principio de solidaridad base de la Unión Europea, el otro lado de la moneda viene dado por la fuerte posición que se debe tener en la discusión de las perspectivas financieras para el año 2007 y siguientes.

De nuevo en este importante apartado, será necesario desarrollar esas otras funciones que debe hacer el Consejero como son el desplegar toda la habilidad y buenos oficios para conseguir que la Comisión, siempre independiente, proponga soluciones imaginativas que no perjudiquen nuestros intereses. Esa labor del Consejero de investigación y lobby es fundamental y suele conseguir importantes resultados.

## CONCLUSIÓN

Si bien los cambios legislativos a los que nos hemos referido en estas líneas forman parte fundamental de la andadura de la Unión desde los años cincuenta hasta ahora, no hay que olvidar sus sucesivas ampliaciones, que han enriquecido considerablemente la estructura económica, social e incluso cultural de un inmenso territorio, la última de ellas, a cuyo proceso asistimos en la actualidad, es la que ha dado lugar a todas estas modificaciones en los Tratados de las que acabamos de dar cuenta.

Desde que se creó a principios de los años cincuenta, la Unión Europea no ha dejado de crecer. Los miembros fundadores invitaron a los pueblos europeos a *“que compartieran sus ideas, a aunar esfuerzos”*. Desde entonces, tras las ampliaciones sucesivas, los Estados miembros fueron pasando de los seis iniciales a ser nueve, diez, doce, y hasta los quince actuales.

El 1 de enero de 1973 se adhirieron a la Comunidad el Reino Unido, Dinamarca (aun-

que no Groenlandia, cuya población se pronunció, por escasa mayoría, en un referéndum celebrado en febrero de 1982 contra la permanencia de esta isla en la CE), e Irlanda; en Noruega, el referéndum de octubre de 1972 impidió que su adhesión, igualmente prevista, se llevara a cabo. En 1976 y 1977, Grecia, Portugal y España, presentaron sendas solicitudes de adhesión a la Comunidad. La denominada *“ampliación hacia el sur”* de la CE concluyó con la adhesión de Portugal y España el 1 de enero de 1986, mientras que Grecia ya era miembro de la CE desde el 1 de enero de 1981. Tras esta ampliación, el 1 de enero de 1995 se produjo la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia.

Y el proceso continúa: la Unión ha firmado ya los Tratados de Adhesión con diez nuevos países (República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia, y Eslovaquia) que deberán estar listos para formar parte de la Unión participando en las nuevas elecciones al Parlamento Europeo que tendrán lugar en el primer semestre del 2004. Esta última ampliación no es más que la consecuencia natural propia de la UE. El éxito de la UE y los valores sobre los que se funda han atraído olas sucesivas de miembros nuevos con situaciones económicas y políticas muy diversas. Su integración ha tenido siempre repercusiones positivas, tanto para los Estados miembros antiguos como para los nuevos.

Cada una de las sucesivas ampliaciones ha aportado ventajas a los ciudadanos europeos, nuevas perspectivas a las empresas europeas y una mayor aceptación de las normas europeas en ámbitos tan variados como la protección de los consumidores y del medio ambiente, los derechos políticos y las prestaciones sociales. Este crecimiento orgánico ha enriquecido a Europa en su conjunto.

Cuando concluya la fase actual de ampliación, los ciudadanos de la UE podrán vivir, desplazarse y trabajar en un territorio que se extenderá desde el Mar Báltico hasta el Mar Negro y desde Nicosia hasta Kiruna. Las empresas podrán operar con procedimientos normalizados en el mayor mercado sin fronteras del mundo. Cuando los niños de hoy sean adultos, podrán vivir en una Unión Europea integrada por unos treinta países, donde se hablarán más de veinte lenguas, que dará cabida a una mezcla única de culturas y se guiará por un sentimiento de solidaridad





La representación permanente de España ante la UE.

que abarcará a más de 500 millones de personas.

La UE se está preparando para acoger países muy variados: desde una pequeña isla en el Mediterráneo, países satélites de la antigua Unión Soviética e incluso antiguas repúblicas soviéticas. Esta ampliación se produce en un contexto de evolución rápida de las políticas y prácticas internas de la UE y ofrece la posibilidad de consolidar la estabilidad política y la prosperidad de todos los ciudadanos europeos, pues-

to que la integración reduce el riesgo de conflicto.

El aumento del nivel de vida en los futuros Estados miembros y la armonización de las normas en un mercado único más amplio ofrecerán asimismo perspectivas nuevas a los exportadores e importadores de los países que no pertenecen a la UE, pues podrán comerciar con ese extenso mercado ateniéndose a una serie única de normas comerciales, a un arancel aduanero único y a procedimientos administrativos uniformes. Esta armonización mejo-





rará las condiciones de la inversión y del comercio e impulsará la prosperidad.

Una Europa unida consolidará los valores en que se basa la Unión Europea: la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos, y la protección de las minorías. Europea podrá así asumir un papel más importante en los foros políticos y económicos, que influyen cada vez más en el mundo de hoy.

Uno de los aspectos más importantes del desafío que supone esta ampliación es el de conseguir que la UE crezca sin menoscabo alguno de sus valores y sus normas. Así es, cuando la UE invita a otros países a adherirse, e insiste en la necesidad de que respeten sus valores y adopten todas las normas, prácticas y premisas comunitarias, lo cual suele denominarse "*acervo comunitario*".

Con el fin de que esta nueva fase de la construcción europea mantenga el carácter esencial de la UE, se ha instado a los candidatos a que armonicen sus prácticas y normativas nacionales con las de la UE, además de las numerosas reformas económicas, políticas y sociales que dichos países ya han efectuado en los últimos años.

Desde 1998, la UE viene realizando una evaluación exhaustiva de los progresos logrados y comprobando regularmente que la preparación de los candidatos sigue adelante en ámbitos tan diversos como las telecomunicaciones y la fiscalidad, la pesca y el control financiero, la energía y la unión económica y monetaria.

El objetivo inicial consiste en ayudar a los candidatos a entender la normativa comunitaria y a definir mejor los aspectos que debían resolver a medida que iban adoptando y aplicando el acervo comunitario. Las negociaciones se han fundado en el principio de que cada candidato debe adoptar la totalidad de la normativa y la legislación vigentes: el acervo no es negociable. En las negociaciones, los países candidatos se han comprometido a adoptar, aplicar y velar por el cumplimiento del acervo, tal como se les exige, antes de la adhesión. En realidad, las negociaciones se limitan a las

partes del acervo que los candidatos declaran no poder aplicar plenamente en el momento de la adhesión y para las cuales solicitan disposiciones transitorias.

Cabe esperar que otros países soliciten la adhesión a la UE en los próximos años (de hecho Bulgaria y Rumania tienen como fecha prevista de adhesión el 2007, y se están preparando las negociaciones con Turquía para cuando este país cumpla los requisitos políticos de adhesión, en particular el respeto de los derechos humanos). Cualesquiera que sean las ampliaciones posteriores de la UE, es fundamental mantener su coherencia y no poner en peligro los progresos logrados en el nivel de vida de los ciudadanos europeos.

Si bien hemos dado buena cuenta del balance positivo que han significado para la Unión estos últimos cincuenta años, y dados los recientes acontecimientos a nivel mundial, la libertad, la seguridad, la paz y el bienestar, están amenazados tanto en Europa como en el resto del mundo. El orden internacional instaurado tras la Segunda Guerra Mundial se está ahora enfrentando a grandes desafíos, la gestión de la globalización, la lucha contra la delincuencia internacional y el terrorismo o la garantía del desarrollo sostenible y la cohesión social, entre otros.

Pues bien, estos nuevos problemas serán siempre más fáciles de gestionar y resolver en el entorno comunitario que solos cada uno de los países.

A este reto, se está preparando la Unión Europea con la Convención, que sin pedantería hay que reconocer, que marca un hito en el proceso de la construcción europea. Para conseguir todo ello, la Representación Permanente seguirá trabajando y desarrollándose y hay que esperar que logrando, como hasta ahora, mantener un alto nivel. En este sentido es necesario seguir y mantener la eficacia demostrada hasta la fecha y hacer llegar a los que aún desconocen lo que se hace en la Reper, que nos encontramos ante lo que el actual Secretario General de Asuntos Europeos calificó como una Administración del Estado en miniatura<sup>2</sup> que necesita sobre todo mantener un alto grado de coordinación para así poder defender lo mejor posible los intereses de nuestro país.

<sup>2</sup> La Administración española ante la Unión Europea. 1995. Centro de Estudios Constitucionales.



## 1. Control

**RESOLUCIÓN de 20 de enero de 2003, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba el modelo normalizado para la solicitud y se regula la participación por vía telemática en el procedimiento de solicitud de representante de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) para los actos de comprobación material de la inversión (BOE 5-3-2003).**

Con la finalidad de unificar en un solo modelo la solicitud de representante de la IGAE para los actos de comprobación material de la inversión (preceptiva cuando la inversión supere los 30.050,61 €), en esta Resolución se establece un nuevo modelo normalizado que será de utilización preceptiva en todos los contratos administrativos cualquiera que sea el régimen jurídico al que estén sometidos, así como para solicitar la designación de representante de este Centro Fiscal para la comprobación material de la inversión en las obras, fabricación de bienes y prestación de servicios ejecutados por la propia Administración.

La solicitud podrá ser realizada, a elección del órgano de contratación, bien en soporte papel, bien a través de medios telemáticos.

**REAL DECRETO 180/2003, de 14 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 1636/1990, de 20 de diciembre que aprueba el Reglamento que desarrolla la Ley 19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas (BOE 27-2-2003).**

Este Real Decreto tiene como objeto conseguir una mayor transparencia en la información económico-contable de las empresas y entidades.

Para ello se regula la obligación de sometimiento a auditoría de las cuentas anuales de empresas o entidades que reciban durante un ejercicio social subvenciones o ayudas con cargo a los Presupuestos de las Administraciones Públicas o a Fondos de la Unión Euro-

pea, por un importe total acumulado superior a 600.000 euros.

Asimismo, se regula la obligación de sometimiento a auditoría de las cuentas que cualquier empresa o entidad deba formular con arreglo al Código de Comercio, siempre que dicha empresa haya realizado durante un ejercicio económico obras, gestión de servicios públicos, suministros, consultoría y asistencia y servicios a las Administraciones Públicas, por un importe total acumulado superior a 600.000 euros, y que éste represente más del 50 por 100 del importe neto de su cifra de negocios.

**RESOLUCIÓN de 17 de marzo de 2003 de la Interventora General de la Administración del Estado, por la que se establece el obligado cumplimiento de las Normas Técnicas relativas a la elaboración del informe de auditoría de la Cuenta de los Tributos Estatales y recursos de otras Administraciones y Entes Públicos y para la elaboración del informe de auditoría de los procesos de enajenación de participaciones significativas del sector público estatal.**

Mediante la primera Norma Técnica citada, se determina el objetivo y alcance, la metodología a seguir y el contenido básico de los informes de auditoría de la cuenta de los Tributos Estatales y de los Recursos de otras Administraciones y Entes Públicos realizados por la Intervención Delegada en la A.E.A.T., de acuerdo con lo establecido en el artículo 103. Siete de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre.

En la segunda Norma Técnica citada, se establecen los principios y orientaciones básicas que han de regir la realización de las auditorías que se efectúan en el ámbito del sector público estatal, en relación con los procesos de enajenación de participaciones significativas del sector público estatal.





## 2. Presupuestos

**ORDEN HAC/1005/2003, de 24 de abril, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2004 (BOE 28-4-2003).**

Esta Orden regula, como en años anteriores, los criterios y metodología de presupuestación, los órganos participantes, la estructura de los presupuestos y la documentación y plazos para su elaboración. Estos serán los primeros presupuestos en los que tendrá lugar la plena aplicación de la Ley General de

Estabilidad Presupuestaria. Para ello, junto a los mecanismos que ya fueron introducidos en 2003, consistentes en la aprobación del objetivo de estabilidad trienal y la determinación del límite de gasto no financiero para el Estado, el Presupuesto del próximo ejercicio incorpora el último de los instrumentos de disciplina fiscal establecidos en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, consistente en la elaboración de los mismos en el contexto de un Escenario presupuestario plurianual. (Orden HAC 1/2003, de 2 de enero).

## 3. Personal

**REAL DECRETO 213/2003, de 21 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 456/1996, de 10 de febrero, por el que se fijan las retribuciones de los funcionarios en prácticas (BOE 1-1-2003).**

Mediante la publicación de este Real Decreto se pretende corregir la anterior situación retributiva de los funcionarios en prácticas, en la que no se podía percibir ninguna retribución por el puesto de origen y que obligaba a los organismos de formación a asumir íntegramente el coste de las mismas, lo que suponía una importante carga financiera para dichos organismos.

Con la presente modificación se atenúa dicha carga al establecerse que si las prácticas se realizan desempeñando un puesto de trabajo (funcionarios que ya están previamente prestando servicios en la Administración), las retribuciones resultantes serán abonadas por el Departamento ministerial u Organismo público al que esté adscrito el citado puesto de trabajo.

**REAL DECRETO 215/2003, de 21 de febrero, por el que se aprueba la oferta**

**de empleo público para el año 2003 (BOE 22-2-2003).**

El Consejo de Ministros aprobó la oferta de empleo público para el año 2003, quedando cifrada en 21.197 plazas. De esta cifra, corresponden 5.689 plazas a la Administración, 8.801 a las Fuerzas Armadas, 4.275 a la Policía Nacional y 2.432 a la Guardia Civil.

Las prioridades tenidas en cuenta a la hora de confeccionar la oferta de empleo público para 2003, han sido:

- La seguridad ciudadana y lucha contra el terrorismo y la delincuencia
- Las unidades de atención directa al ciudadano
- La profesionalización de las Fuerzas Armadas
- La seguridad aérea y marítima
- La intensificación en la lucha contra el fraude y el control del gasto público, y





— La red de Museos estatales.

Esta oferta, enmarcada dentro del Acuerdo Gobierno-Sindicatos del 13 de noviembre de 2002, pretende avanzar en la modernización de la Administración y favorecer tanto la estabilidad en el empleo como la lucha contra la temporalidad.

**RESOLUCIÓN de 10 de marzo de 2003, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración General del Estado (BOE 13-3-2003).**

El Consejo de Ministros, por Acuerdo de 15 de noviembre de 2002, aprobó el Acuerdo Administración-Sindicatos para el periodo 2003-2004 para la modernización y mejora de la Administración Pública, suscrito el 13 de noviembre de 2002.

Dicho Acuerdo establece que Administración y Sindicatos se comprometen a negociar durante el primer semestre del año 2003 la revisión de las instrucciones vigentes sobre jornada y horarios, adaptándolos al contenido del Acuerdo y determinando las condiciones para

su puesta en marcha. Como consecuencia de esta negociación y en uso de las competencias que se le asignan en el Real Decreto 1372/2000, de 19 de julio, la Secretaría de Estado para la Administración Pública regula en esta Resolución las normas generales sobre calendario laboral, jornada y horarios de trabajo.

**REAL DECRETO 375/2003, de 28 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General del Mutualismo Administrativo (BOE 11-4-2003).**

Desde la publicación del texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Real Decreto Legislativo 4/2000, de 23 de junio, estaba pendiente de dictarse un nuevo reglamento ejecutivo general de la norma, habiendo continuado en vigor el anterior de 18 de marzo de 1976.

Así pues, este reglamento tiene por objeto el desarrollo y ejecución del texto refundido de la citada Ley. Como técnica normativa empleada para la elaboración del mismo se ha seguido el criterio de ofrecer un desarrollo reglamentario con la misma sistemática y ordenación de materias que el texto refundido y de una amplitud semejante al anterior.

## 4. Contratos

**LEY 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas.**

Se ha optado por insertar la regulación específica de este contrato en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, siguiendo el criterio sostenido por el Consejo de Estado. En su virtud, se introduce, en la regulación de los distintos tipos de contratos administrativos del libro II, un nuevo título V “Del contrato

de concesión de obras públicas”, cuya utilización generalizada por las Administraciones Públicas demandaba un régimen jurídico singularizado, atendiendo a sus características especiales, dentro del código de normas de contratación que constituye esta ley.

La nueva regulación contenida en esta ley resulta troncal u horizontal, con carácter de legislación básica en su mayor parte, de obligado cumplimiento para todas las Administraciones que deseen utilizarla. Las regulaciones sectoriales o autonómicas adquirirán





en consecuencia un carácter de complementariedad salvo en los casos en que el propio

legislador establezca la excepción por vía singular.

## 5. Organización Administrativa

**REAL DECRETO 119/2003, de 31 de enero, por el que se crea y regula la Comisión Interministerial de Coordinación de la Administración periférica del Estado (BOE 13-2-2003).**

Para facilitar el desempeño de los Delegados del Gobierno de su papel como representantes del Gobierno en el territorio de las Comunidades Autónomas, a través de este Real Decreto se crea un órgano colegiado, de carácter interministerial, que coordina la actuación de los Delegados del Gobierno en sus relaciones con los distintos Departamentos ministeriales.

Se trata de hacer más efectivo el principio de coordinación recogido en la Ley 6/1997,

como principio básico de actuación de la Administración General del Estado, de acuerdo, a su vez, con lo establecido en el artículo 103 de la Constitución.

**ORDEN HAC/679/2003, de 25 de marzo, por la que se regula la Comisión de Información Administrativa en el Ministerio de Hacienda (BOE 28-3-2003).**

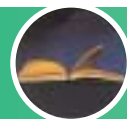
Esta Orden modifica la Comisión Ministerial de Información Administrativa en el Ministerio de Hacienda constituida por Orden de 5 de julio de 2001, adaptándola a los cambios producidos desde entonces en la estructura del Ministerio de Hacienda.

## 6. Impuestos

**REAL DECRETO 252/2003, de 28 de febrero, por el que se modifica el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades aprobado por Real Decreto 537/1997, de 14 de abril, así como el Real Decreto 2281/1998, de 23 de octubre, por el que se desarrollan las disposiciones aplicables a determinadas obligaciones de suministro de información a la Administración tributaria y se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por el Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, y el Real Decreto 2027/1995, de 22 de diciembre, por el que se regula la declaración anual de operaciones con terceras personas (B.O.E. nº 62 de 13/3/2003).**

Los cambios realizados se refieren fundamentalmente a los siguientes temas:

- Deducciones en la cuota íntegra.
- Retenciones e ingresos a cuenta.
- Adquisición de valores representativos de la participación en fondos propios de entidades no residentes en territorio español.
- Régímenes especiales de agrupaciones de interés económico españolas y europeas, uniones temporales de empresas, sociedades patrimoniales y de consolidación fiscal.
- Aplicación del régimen fiscal de determinados contratos de arrendamiento financiero.



**Título:** El nuevo modelo de financiación autonómica (2002).

**Autor:** J. Salinas, D. Cantarero, C. Monasterio, R. Urbanos, A. Utrilla, J. Vallés.

**Edición:** Instituto de Estudios Fiscales.

**Precio:** 20 euros.

El nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común vigente desde enero de 2002, constituye un gran avance con respecto a los modelos hasta ahora en vigor, ofreciendo un modelo más estable y equilibrado. Este nuevo modelo se caracteriza por su alcance general, su vocación de estabilidad, la integración de la sanidad y los servicios sociales en el modelo de financiación general y, fundamentalmente, por el incremento de los niveles de corresponsabilidad fiscal, ampliando la base fiscal de la que disponen los gobiernos regionales y concediendo a éstos mayor capacidad normativa sobre los tributos cedidos. En el presente volumen se analizan algunas de las principales características del nuevo modelo de financiación autonómica, y así, a lo largo de sus cinco capítulos, se abordan los rasgos generales del nuevo modelo, los posibles efectos del mismo sobre la suficiencia financiera y sus consecuencias sobre la equidad, se presta atención a la financiación de la sanidad, y por último, se estudian las relaciones entre el nuevo marco de estabilidad presupuestaria y la financiación autonómica.



**Título:** Manual de presupuestos y contabilidad de las Corporaciones Locales.

**Autor:** Salvador Arnal Suria y Jesús González Pueyo.

**Editorial:** El Consultor.

**Precio:** 85,28 euros.

En los más de siete años transcurridos desde la última edición de esta obra, ha habido importantes retoques en la normativa presupuestaria y contable de las Corporaciones Locales, se han pronunciado numerosas sentencias, que con mayor o menor alcance han de ser tenidas en cuentas por los servicios municipales, la peseta ha dejado paso al euro y se han publicado numerosas aportaciones doctrinales, tanto de la Intervención General del Estado como de autor. Todo ello hacía necesaria una revisión de la materia, y en esta ocasión, los autores no se han limitado a hacer una puesta al día, sino que han realizado un nuevo examen en profundidad del contenido de la edición anterior. La obra incluye comentarios a la normativa relativa a las Haciendas locales, estructura presupuestaria, instrucciones de contabilidad, estabilidad presupuestaria etc, y todo ello desde un punto de vista eminentemente práctico. La obra recoge numerosos supuestos a casi todos los casos imaginables, y se acompaña de un CD-Rom con todos los modelos reproducidos en la obra y un apéndice legislativo.



**Título:** La Auditoría Operativa: un instrumento para la mejora de la Gestión Pública.

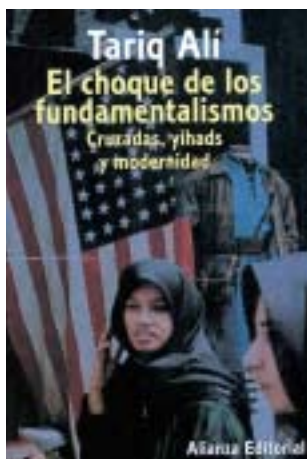
**Autor:** Lourdes Torres.

**Editorial:** AECA.

**Precio:** 23,08 euros.

Tanto a nivel nacional como internacional, la auditoría operativa está considerada por todos los órganos institucionales de control como un componente básico de la auditoría pública, que proporciona una evaluación independiente de la actividad y logros de la entidad auditada. Este trabajo pretende ubicar las auditorías de economía, eficiencia y eficacia en el contexto actual de reformas de las Administraciones Públicas. Así el primer capítulo de esta obra realiza una aproximación a los distintos tipos de auditoría a que están sometidas las Administraciones Públicas, centrándose, en primer lugar, en el control interno y a continuación haciendo una revisión general de los distintos tipos de auditoría externa presentes en el sector público. El capítulo segundo, tras definir los conceptos de economía, eficiencia y eficacia, se dedica al estudio de los objetivos, alcance, procedimientos, técnicas de trabajo y normas de la auditoría operativa. El capítulo tercero analiza las iniciativas más recientes puestas en marcha en los países pioneros. Y por último, el capítulo cuarto se refiere a los indicadores de medios y logros, e iniciativas pioneras en su implantación que todavía representa un reto en la práctica.





**Título:** El choque de los fundamentalismos.

**Autor:** Tariq Ali.

**Editorial:** Alianza Editorial.

**Precio:** 19,50 euros.

Las tragedias nunca ocurren en el vacío. Por ello esta obra analiza la historia y el entorno que precedieron a los sucesos del 11 de septiembre, apoyándose en dos fundamentalismos, uno religioso y otro imperialista, donde ambos bandos se valen de los mismos símbolos sacros y anacrónicos para encauzar sus propósitos.

El choque de los fundamentalismos es un paseo ameno y atractivo a través de la historia, la política, la literatura y la autobiografía de Tariq Ali, por el mundo de hoy y de nuestro pasado reciente. Un puente de entendimiento entre Oriente y Occidente, Islam y Cristianismo, un canto a la comprensión mutua entre las sociedades islámica y occidental. La islámica en la que, como le ocurrió al autor, se podía crecer sin interferencias religiosas tan acuciadas. La occidental, cuyos valores proclamados por la Ilustración continúan siendo aplicables en nuestros días, pero en la que la concepción del imperio estadounidense como un nuevo proyecto emancipador, es percibido como una humillación por una parte nada despreciable del mundo islámico.



**Título:** El ojo oscuro de África.

**Autor:** Laurens van der Post.

**Editorial:** Península/Atalaya.

**Precio:** 13 euros.

En esta obra sobre el hombre europeo en África, Laurens van der Post ofrece un análisis muy particular de los problemas del continente africano. Publicado un año antes de su muerte, este libro contiene un ciclo de conferencias pronunciadas en Europa en el que arremete contra el exceso de "racionalismo fanático" con que el hombre blanco hace frente a la compleja realidad africana. La obra examina las tensiones raciales que existen en el continente negro desde un punto de vista místico y espiritual, y explica el fracaso del hombre occidental en sus contactos en el continente africano por su apego a la realidad física externa, así como por el desmedido valor que otorga al mundo objetivo que lo rodea. Existe una serie de valores invisibles que ha descuidado en su vida, y que por consiguiente ignora. Las explosiones que están expulsando a los europeos de tantas partes del mundo y que causan cada vez una mayor desconfianza entre las naciones menos cultas, menos civilizadas, tienen su origen en esa negligencia con que trata a los grandes imponderables. Todo ello resulta especialmente cierto en África.



**Título:** Más allá del 11 de septiembre.

**Autor:** Luis Rojas Marcos.

**Editorial:** Espasa.

**Precio:** 14 euros.

No sería correcto ignorar la fragilidad de nuestra naturaleza, pero tampoco se puede olvidar a los millones de hombres que se sobreponen de la conmoción, el dolor, la pérdida y el duelo que causan las atrocidades, y que renacen con más fe en la humanidad que nunca. En esta obra, Luis Rojas Marcos, presidente del Sistema de Sanidad y Hospitales Públicos de Nueva York cuando tuvieron lugar los atentados del 11-S, relata su experiencia durante aquellos momentos y las semanas posteriores al desastre, describe los daños que infligen los sucesos traumáticos en las personas y en la sociedad, la conciencia de vulnerabilidad y el esfuerzo por alcanzar de nuevo el equilibrio. Esta situación se aprovechó por algunos para exaltar el nacionalismo, recrudescer la fobia a los extranjeros e insistir en la venganza, utilizando los medios de comunicación como instrumento de manipulación de la realidad, sin embargo, el autor señala que la principal lección que aprendió de toda la tragedia es la solidaridad humana y que el hombre es asombrosamente resistente ante las más terribles adversidades.





## La Intervención Delegada en la Agencia Estatal de Administración Tributaria

Javier Almoyna Sales

### Introducción

No resulta aconsejable iniciar la exposición detallada de los aspectos más directamente relacionados con la materia que constituye el objeto central de este artículo, esto es, diversos aspectos relativos a la estructura y funciones de la Intervención Delegada en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, sin hacer antes una breve aproximación a la organización administrativa que es objeto de control por aquélla. Se hace necesario, por tanto, realizar algunos breves comentarios sobre cuestiones relativas a la naturaleza y evolución de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (en adelante A.E.A.T.).

La A.E.A.T. es una organización administrativa reciente, fue concretamente la Ley 31/1.990, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1.991, en su artículo 103, la que creó la A.E.A.T. como un Ente de Derecho Público de los del antiguo artículo 6.5 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, adscrito al Ministerio de Economía y Hacienda a través de la Secretaría de Estado de Hacienda, como la organización administrativa responsable, en nombre y por cuenta del Estado, de la aplicación efectiva del sistema tributario estatal y del aduane-

ro, y de aquellos recursos de otras Administraciones y Entes públicos nacionales o de las Comunidades Europeas cuya gestión se le encomiende por Ley o por Convenio, si bien su constitución efectiva no tuvo lugar hasta el 1 de enero de 1992.

Su creación supuso uno de los primeros intentos de introducir en la tipología de nuestras Administraciones Públicas la figura de las Agencias como entidades públicas instrumentales creadas para la gestión de parcelas concretas de la actividad administrativa y cuyo funcionamiento, con el objetivo de garantizar una actuación más ágil, se debía regir en buena medida por normas de derecho privado, propósito que se ponía de manifiesto en el propio preámbulo de la Ley 31/1990, donde se señalaba que con objeto de conseguir una gestión eficaz del sistema tributario tenía lugar la creación de esta nueva organización administrativa caracterizada por *“una adecuada combinación de normas públicas y privadas”*. En realidad un estudio detenido del artículo 103 de la Ley 31/1990 desvela que salvo en su régimen de contratación<sup>1</sup>, que se sometía a las normas de derecho privado, el resto de la actuación de la A.E.A.T. se regía por un marco jurídico

<sup>1</sup> Incluso en esta materia, la entrada en vigor de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, supuso la aplicación plena de ésta a la contratación de la A.E.A.T.





de derecho público, si bien es cierto que este marco era más flexible que el general.

En definitiva, con el objeto de conseguir una Administración Tributaria más eficaz, se creó una organización administrativa nueva con un marco jurídico propio que trata de garantizar una mayor autonomía de gestión y que, si bien este marco jurídico es en la actualidad netamente público, no cabe duda, como ya se ha señalado, que tiene su inspiración en la figura anglosajona de las Agencias, y más en concreto, en el Internal Revenue Service (I.R.S.) estadounidense que ha constituido el indisimulado modelo en el que se ha inspirado en gran medida la actuación de la A.E.A.T. desde su creación.

En la actualidad, la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, respecta, en su disposición adicional novena, el pecu-

liar régimen jurídico de la A.E.A.T. en el que, sin poder detenernos en este momento en esta cuestión, debemos por lo menos apuntar que destaca fundamentalmente su particular régimen en materia de personal, de financiación y presupuestario.

Sólo resta añadir que el marco jurídico regulador de la A.E.A.T. se encuentra todavía inconcluso al no haberse aprobado, a pesar del tiempo transcurrido, el Estatuto orgánico de la A.E.A.T., previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias.

En el siguiente cuadro se reflejan algunos datos sobre la verdadera dimensión de este Organismo y, por tanto, de la extensión que lleva aparejada la ejecución de las tareas de control del mismo:

#### Estructura de los Servicios Centrales de la A.E.A.T: Ver Organigrama

#### Estructura de los Servicios Periféricos de la A.E.A.T.:

Delegaciones Especiales:	17
Delegaciones Provinciales:	56
Aduanas:	82
Administraciones:	205

#### Personal de la A.E.A.T. (enero 2003)

Funcionarios:	24.880
Grupo A :	2.035
Grupo B :	7.027
Grupo C :	7.844
Grupo D :	7.923
Grupo E :	51
Personal Laboral:	2.731

Presupuesto de Gastos Definitivo (2002): 1.046.873 en miles de €

#### Recaudación Líquida de los Tributos Estatales (2002)

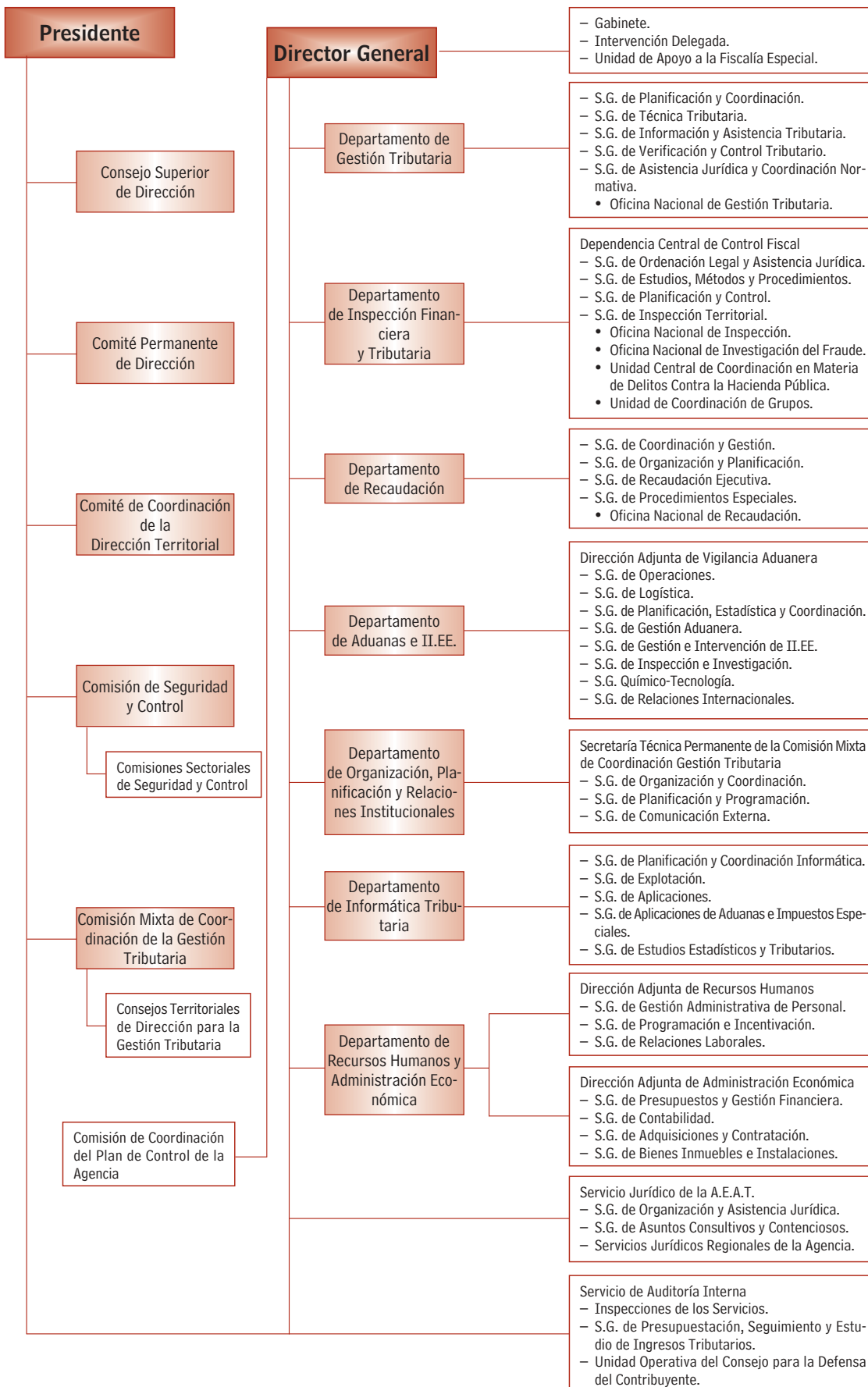
Capítulo I	67.005 millones de €
Capítulo II	55.024 millones de €
Capítulo III	1.178 millones de €

#### Declaraciones Gestionadas 2002:

I.R.P.F.	14.109.969
Sociedades	947.990
I.V.A	2.809.296

#### Actuaciones Inspectoras 2002:

Actas incoadas	58.982
Exptes. sancionadores instruidos	27.945
Exptes. delito fiscal tramitados	1.068





## Régimen de Control Interno de la A.E.A.T.

Hemos visto que la A.E.A.T. goza de un marco jurídico que trata de garantizar un funcionamiento especialmente ágil y flexible. Se adoptó, por tanto, el modelo de control que se consideró en su momento más acorde con estas exigencias. Así el artículo 103.siete de la Ley 31/1990 establece que:

*“1. La Agencia estará sometida de forma exclusiva a control financiero permanente a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado.*

*Los actos de gestión tributaria de cualquier naturaleza o de los que se deriven derechos de contenido económico, dictados por órganos de la Agencia, no estarán sometidos a fiscalización previa, sin perjuicio de las actuaciones comprobatorias que en ejecución del control financiero permanente, determine la Intervención General de la Administración del Estado”.*

Resulta paradójico, por innecesario, el segundo párrafo transcrito, sobre todo si se

tiene en cuenta que se refiere a la fiscalización previa de ingresos y no de gastos que es precisamente donde desarrolla su plena virtualidad el régimen de fiscalización previa de actos de contenido económico. En cualquier caso lo que sí resulta es claramente revelador de hasta qué punto la norma quería cerrar la posibilidad de fiscalización previa en este ámbito.

Hecha esta precisión, en cualquier caso queda claro que la gestión de la A.E.A.T., ya sea en materia de ingresos como de gastos, queda sometido exclusivamente a control financiero permanente ejercido por la Intervención Delegada en la A.E.A.T. y por las Intervenciones Delegadas Regionales y Territoriales, en sus correspondientes ámbitos: Servicios Centrales, Delegaciones Especiales y Delegaciones de la A.E.A.T., respectivamente. Todo ello de acuerdo con el principio de ejercicio desconcentrado del control establecido en el Real Decreto 2.188/1995, de 28 de diciembre, sobre control interno.

## La Intervención Delegada en la A.E.A.T.

La Intervención Delegada en la A.E.A.T. se crea por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 27 de diciembre de 1991. La Orden de 2 de junio de 1994, que deroga la anterior, establece en su artículo duodécimo:

*“1. La Intervención Delegada de la Agencia, con nivel de Subdirección General, está adscrita al Director General de la misma y depende, funcionalmente, de la Intervención General de la Administración del Estado.*

*2. La Intervención Delegada en la Agencia desarrollará las actuaciones de control financiero permanente sobre la Agencia, de acuerdo con*

*las disposiciones vigentes y con las instrucciones que, al efecto, dicte la Intervención General de la Administración del Estado.*

*El control financiero permanente sobre la Agencia tiene por objeto comprobar su funcionamiento en el aspecto económico-financiero, conforme a las disposiciones y directrices que rijan y de los principios de buena fe en la gestión generalmente admitidos.*

*Asimismo, ejercerá la coordinación de las actuaciones de las Intervenciones Regionales y Territoriales en dicha materia”.*





Ninguna especialidad presenta, por tanto, el encuadramiento orgánico y funcional de la Intervención Delegada en la A.E.A.T. respecto del modelo general recogido en el artículo 9.4 del Real Decreto 1.330/2.000, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, esto es, integración orgánica en la A.E.A.T. y dependencia funcional de la I.G.A.E. Por el contrario sí merece la pena destacar ya una función sobre la que nos detendremos más adelante: la coordinación de las actuaciones de control realizadas por las Intervenciones Regionales y Territoriales.

Dejando al margen el problema recurrente del alcance de la integración orgánica en el órgano controlado, lo cierto es que los funcionarios de la Intervención Delegada en la A.E.A.T. se hallan sometidos al régimen del personal del Ministerio de Hacienda, integrándose la Relación de Puestos de Trabajo de este Órgano en la de la I.G.A.E.

Actualmente los efectivos destinados en la Intervención Delegada en la A.E.A.T. ascienden a 21 funcionarios, con el siguiente desglose:

Grupo	A: 3
“	B: 12
“	D: 6

Para la realización de sus funciones se encuentra estructurada en tres áreas:

■ **Gestión Interna:** realiza las actuaciones propias de control en el ámbito de la gestión económico-financiera no tributaria de la A.E.A.T. y la coordinación, en ese mismo ámbito, de las actuaciones de control de las Intervenciones Regionales y Territoriales.

■ **Gestión Tributaria:** realiza las actuaciones descritas en el apartado anterior en el ámbito de la gestión del sistema tributario no aduanero.

■ **Gestión Aduanera y de Impuestos Especiales:** le corresponde la realización de idénticas funciones en el ámbito de la gestión tributaria aduanera y de impuestos especiales.

Está asimismo prevista en la Resolución de 12 de marzo de 2003 de la Intervención General de la Administración del Esta-

do, por la que se regula el acceso a las bases de datos de la A.E.A.T. por el personal de la I.G.A.E. en el ejercicio de sus funciones, la creación de una unidad administrativa para el apoyo administrativo al ejercicio de las funciones previstas en la propia Resolución.

Antes de pasar a comentar cómo se han desarrollado las funciones de control de la A.E.A.T. y las recientes modificaciones introducidas en el modelo de control establecido al efecto, es necesario en este momento insistir en las funciones de coordinación atribuidas a la Intervención Delegada en la A.E.A.T. por la Orden de 2 de junio de 1994.

Estas funciones de coordinación representan en la actualidad una parte fundamental de la actividad de la Intervención Delegada. Mientras que la gestión económico-financiera de la A.E.A.T. presenta un elevado grado de centralización, la gestión del sistema tributario y aduanero está en general y con algunas excepciones descentralizada, de tal manera que el mayor peso de las actuaciones de control en esta materia corresponde a las Intervenciones Regionales y Territoriales. Pero para que este control sea homogéneo debe ser necesariamente coordinado.

Esta coordinación se traduce en la realización por la Intervención Delegada en la A.E.A.T. de las siguientes funciones:

■ **Elaboración del borrador del Plan de Auditorías y Actuaciones de Control Financiero de la A.E.A.T.**

■ **Elaboración y actualización de los programas de trabajo de las áreas objeto de control.**

■ **Resolución de consultas directamente relacionadas con la gestión del sistema tributario.**

■ **Diseño y dirección, como se verá más adelante, de las actuaciones específicas de control.**

■ **Centralización de las relaciones con el Departamento de Informática Tributaria de la A.E.A.T. en orden a la gestión de los accesos a las bases de datos de la A.E.A.T. por el personal de la I.G.A.E. en el ejercicio de sus funciones.**





Es precisamente la importancia de las labores de coordinación anteriormente referidas la que exige que la Intervención Delegada en la A.E.A.T. cuente con un personal especializado (fundamentalmente del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado

y del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad) en el número necesario para desempeñar adecuadamente estas funciones, sin que quede desatendida naturalmente la realización de los controles asignados a la propia Intervención Delegada.

## El Control de la Gestión del Sistema Tributario Estatal y Aduanero

Sin que ello suponga en modo alguno olvidar la importancia del control de la gestión interna de un Organismo de la entidad de la A.E.A.T. (que por otro lado no presenta más especialidades en la A.E.A.T. que los controles específicos que se realizan sobre la base de cálculo que constituye el elemento clave del peculiar régimen de financiación de este Organismo y los controles realizados de acuerdo con la Resolución de la I.G.A.E. de 15 de septiembre de 1997 sobre los gastos por operaciones confidenciales relacionados con el contrabando realizados por el Servicio de Vigilancia Aduanera) por la especificidad de la materia controlada y por las peculiaridades del modelo de control implantado, resulta necesario abrir un capítulo específico sobre el control de lo que constituye, de acuerdo con su Ley de creación, la función esencial de la A.E.A.T., que como ya hemos señalado no es otra que la aplicación efectiva, en nombre y por cuenta del Estado, del sistema tributario estatal y del aduanero, y de aquellos recursos de otras Administraciones y Entes Públicos cuya gestión se le encomienda por Ley o por Convenio.

Para su análisis dividiremos este capítulo en dos apartados:

**A. El control de la gestión del sistema tributario.**

**B. La Auditoría de la Cuenta de los Tributos.**

### A. El control de la gestión del sistema tributario

Tradicionalmente el modelo de control de la gestión del sistema tributario estaba basado en la identificación de áreas de gestión homogéneas (actas de inspección, recaudación ejecutiva, prescripciones, declaraciones anuales de IRPF) estableciendo controles periódicos recurrentes sobre las mismas. Estos controles eran fundamentalmente de legalidad y de procedimientos.

El Plan de Auditorías y Actuaciones de Control Financiero de la A.E.A.T. de cada año establecía el número de controles a realizar en cada una de las áreas y las Intervenciones a las que correspondía la realización de cada uno de ellos.

En principio, la mayor parte de estos controles correspondía a las Intervenciones Delegadas Regionales y Territoriales, no obstante, la centralización de la gestión de determinadas materias ha venido determinando que la Intervención Delegada en la A.E.A.T. asuma cada vez más controles propios.



En el siguiente cuadro se reflejan las áreas que actualmente se encuentran estable-

cidas, junto con las Intervenciones que realizan el control sobre las mismas:

ÁREA DE GESTIÓN TRIBUTARIA				
<b>RECAUDACIÓN</b>	Ingresos de Caja		I.T.	
	Compensaciones	I.R.	I.T.	I.D. (O.N.R.)
	Recaudación Ejecutiva	I.R.	I.T.	I.D. (O.N.R.)
	Prescripciones	I.R.	I.T.	I.D. (O.N.R.)
	Aplazamientos Fraccionamientos	I.R.	I.T.	I.D. (O.N.R.)
	Entidades colaboradoras			I.D.
	Pagos a otros entes			I.D.
<b>INSPECCIÓN</b>	Actas de Inspección	I.R.	I.T.	I.D. (O.N.I.)
<b>GESTIÓN TRIBUTARIA</b>	Devoluciones Tributarias	I.R.	I.T.	I.D. (O.N.I.)
	Decl. Anuales de I.R.P.F.	I.R.	I.T.	
	Decl. Anuales de Impuesto sobre Sociedades	I.R.	I.T.	
	Decl. Anuales de I.V.A.	I.R.	I.T.	
	Unidades de Módulos	I.R.	I.T.	
	Cuenta Corriente Tributaria		I.T.	
<b>REVISIÓN</b>	Recursos y Reclamaciones	I.R.	I.T.	

ÁREA DE GESTIÓN ADUANERA E IMPUESTOS ESPECIALES				
<b>GESTIÓN ADUANERA</b>	Ingresos DUA		I.T.	
	Ingresos C-7		I.T.	
	Caja Aduana		I.T.	
	Factorías		I.T.	
	Liquidaciones complementarias		I.T.	
	Actas de Inspección	I.R.		I.D. (O.N.I.)
<b>GESTIÓN DE ILEE.</b>	Gestión centralizada			I.D.
	I.E. Hidrocarburos		I.T.	
	I.E. Alcohol		I.T.	
	I.E. Tabaco		I.T.	

I.R. → Intervención Regional.

I.T. → Intervención Territorial.

I.D. → Intervención Delegada en la AEAT.

ONI → Oficina Nacional de Inspección.

ONR → Oficina Nacional de Recaudación.





Este modelo presentaba algunas debilidades:

En primer lugar, las áreas recogidas en el cuadro anterior no agotan las materias que integran la gestión del sistema tributario realizada por la A.E.A.T. Como quiera que los recursos asignados al control son siempre limitados, es necesario adaptar los controles a realizar a los medios disponibles. Es por ello que, con objeto de realizar una adecuada asignación de recursos, se echaba en falta un instrumento permanente que permitiese valorar la necesidad o utilidad de incluir nuevas áreas en el catálogo de las existentes o de sustituir en un determinado ejercicio unas áreas por otras.

En segundo lugar, la base del modelo (controles sistemáticos sobre áreas horizontales predeterminadas realizadas de manera rotatoria por las distintas Intervenciones) que se ha revelado con el paso del tiempo como muy útil para detectar posibles problemas o defectos en la gestión (no en balde en el último informe del Tribunal de Cuentas sobre la gestión de la A.E.A.T. este control mereció una calificación positiva por parte del mismo) sin embargo, por sus propias características, en ocasiones se ha revelado como insuficiente para llegar a conocer el verdadero alcance del problema, ahondar en las causas del mismo y en sus posibles soluciones.

Por último, la Circular 1/1999 de 26 de marzo, de la Intervención General de la Administración del Estado, establecía en su instrucción 18 que la Intervención Delegada en la A.E.A.T. debía emitir, sobre la base de los informes recibidos de las Intervenciones Regionales y Territoriales y de sus propias actuaciones de control, un informe anual provisional de la gestión tributaria y aduanera.

La experiencia de este macro informe (elaborado sobre la base de más de 500 informes de control financiero), casi sin parangón en nuestro entorno, no ha resultado demasiado satisfactoria por distintas causas. Así a los problemas derivados de las propias dimensiones del informe (la dificultad de su elaboración, la imposibilidad de alegar en plazo, el hecho de que su propia extensión impida una visión de conjunto del funcionamiento del Organismo...) y a los que siempre plantea la elaboración de un informe resumen de los de distintos controladores, se suman los problemas específicos derivados de la articulación del informe resu-

men como un informe de control financiero sometido a su propio trámite de alegaciones, lo que viene a constituir una especie de segunda instancia en la que se alega por quien no es el gestor directo de la actividad controlada ante un órgano, la Intervención Delegada en la A.E.A.T., que no tiene conocimiento directo de los expedientes a los que se refieren las alegaciones. Ciertamente es que este conocimiento sí podría procurárselo a través de las Intervenciones Regionales y Territoriales, como de hecho se hace con carácter puntual, pero el hecho de que esta necesidad se plantee masivamente impide esta solución.

Así las cosas, con la intención de abordar los problemas que limitaban la eficacia del control de la gestión de la A.E.A.T. en general y de la gestión del sistema tributario en particular, se constituyó el Grupo de Trabajo para el estudio e implantación de un nuevo enfoque del control financiero de la A.E.A.T., integrado por representantes de distintos estamentos de la I.G.A.E.: Oficina Nacional de Auditoría, Intervenciones Regionales y Territoriales y la propia Intervención Delegada en la A.E.A.T. Este Grupo de trabajo finalmente estima conveniente mantener el modelo expuesto, pero introduciendo una importante novedad: la realización de **actuaciones específicas de control**.

Como ya se ha dicho, el control tradicional por áreas permite detectar debilidades en la gestión, una vez detectadas esas debilidades o materias de riesgo, se hace necesario diseñar un control específico que permita un estudio exhaustivo de la materia y que se ejecute siempre bajo una dirección muy próxima de la Intervención Delegada en la A.E.A.T., con el objeto de que el control sea lo más homogéneo posible y sus conclusiones, en su caso, válidas para el conjunto de la A.E.A.T.

Se pretende, asimismo, con estas actuaciones específicas de control que cada vez que surja un ámbito nuevo en la actuación de la A.E.A.T. (compensación entre cónyuges en I.R.P.F. o ayuda a la mujer trabajadora, por ejemplo) se pueda habilitar una actuación específica de control que permita valorar su funcionamiento y calibrar la necesidad de crear una nueva área o modificar los programas de trabajo de áreas preexistentes.

Ya en el Plan de Auditorías y Actuaciones de Control Financiero de la A.E.A.T. de





2.002, relativas al ejercicio 2.001, se incluyó una actuación específica de control sobre un aspecto muy concreto de la tramitación de las actas de inspección a modo de experiencia piloto. Esta experiencia ha puesto de manifiesto la dificultad de la A.E.A.T. para aportar información centralizada<sup>2</sup> de la gestión descentralizada, lo que, unido a dificultades en la remisión de la información, ha ralentizado enormemente el control programado. Este retraso, unido al hecho de que en este primer año sólo se haya incluido una actuación específica de control, impide que nos podamos pronunciar por el momento sobre en qué medida este nuevo enfoque ha contribuido a mejorar la utilidad del control en este ámbito. Es de esperar que a lo largo del presente año, en el que está prevista ya la realización de tres actuaciones específicas de control sobre materias que responden plenamente a las características ya apuntadas como las idóneas para su sometimiento a este tipo de actuaciones, se puedan obtener conclusiones válidas sobre la utilidad de estas actuaciones de cara a la consecución de los objetivos señalados.

Quedaba sólo, por tanto, abordar la problemática que ha lastrado la utilidad del informe previsto en la instrucción 18 de la Circular 1/1999. Si se quiere que este informe cumpla la función para la que está establecido, que no es otra que dar cumplimiento a la previsión del artículo 37 del Real Decreto 2.188/1995, esto es, informar a los máximos responsables de la A.E.A.T. de los problemas más relevantes detectados por las distintas Intervenciones actuantes en la gestión de los servicios periféricos de la A.E.A.T., no sólo no proporciona ninguna utilidad convertir este informe en un verdadero informe de control financiero de la Intervención Delegada sometido a su propio trámite de alegaciones, sino que muy por el contrario genera además las disfuncionalidades ya apuntadas. En realidad la finalidad del artículo 37 del Real Decreto 2.188/1995 se satisface más adecuadamente articulando un verdadero informe



La Intervención Delegada en la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

resumen de los resultados más significativos sin necesidad de dar al mismo el carácter de informe de control financiero, ni habilitar por tanto un nuevo trámite de alegaciones por parte de los órganos centrales de la A.E.A.T. sobre cuestiones que ya han sido sometidas a alegaciones del gestor directo de la actividad controlada.

La Instrucción de la Interventora General de la Administración del Estado de 21 de marzo de 2003 se inclina por esta solución, con una importante novedad y es que además del informe resumen que debe elaborar la Intervención Delegada en la A.E.A.T., con el fin de proporcionar información de los resultados del control en su ámbito territorial a los Delegados Especiales (figura clave en el esquema organizativo de la A.E.A.T.), los Interventores Regionales deberán asimismo elaborar un informe resumen de las actuaciones de control realizadas por las Intervenciones Territoriales de su ámbito, estableciéndose en la propia Instrucción la estructura y contenido a que deberá ajustarse este informe.

Naturalmente este nuevo modelo va a suponer la necesidad de dar sustantividad

<sup>2</sup> Es obvio que si se quiere conocer el alcance real de las incidencias que ponga de manifiesto el control es imprescindible conocer el universo total y la muestra que va a ser objeto de control.





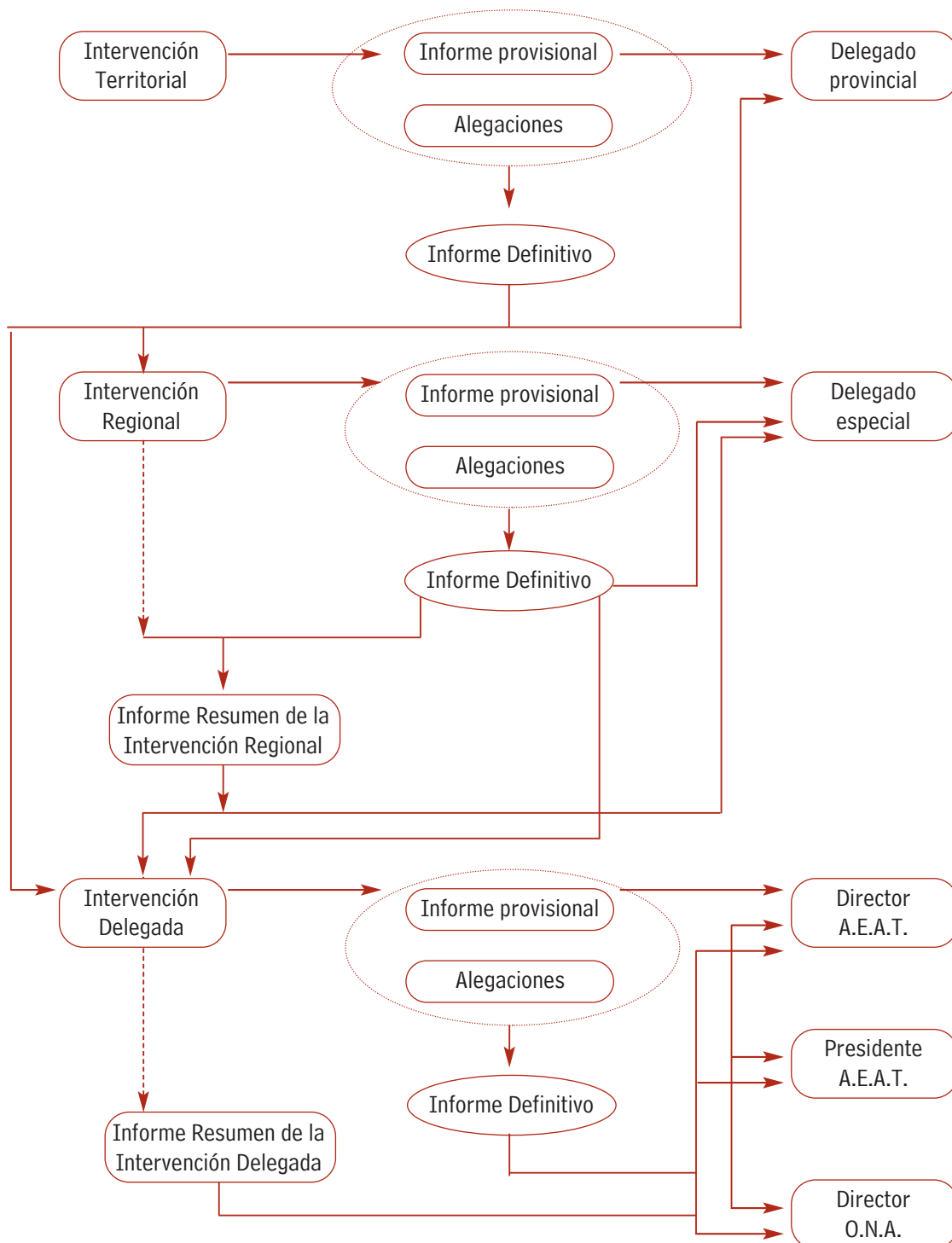
propia a todas las actuaciones de control financiero que la Intervención Delegada de la A.E.A.T. realiza sobre la gestión de los Servicios Centrales de la A.E.A.T. (parte de estas actuaciones se agregaban al informe previsto en la instrucción 18 de la Circular 1/1999, en el que se mezclaban actuaciones propias de la

Intervención Delegada con las actuaciones de las Intervenciones Regionales y Territoriales).

En el siguiente cuadro se refleja el ciclo completo de control de las áreas de gestión tributaria (actuaciones específicas de control aparte):

## GESTIÓN TRIBUTARIA Y ADUANERA

### Áreas de Control





## B. La auditoría de la Cuenta de los Tributos

El resultado de la gestión del sistema tributario llevada a cabo por la A.E.A.T. debe tener su reflejo contable. Este reflejo se produce a través de la “Cuenta de los Tributos Estatales y Recursos de otras Administraciones y Entes Públicos gestionados por la A.E.A.T.” (en adelante Cuenta de los Tributos).

La Resolución de la I.G.A.E. de 30 de diciembre de 1991, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad de los Tributos Estatales y recursos de otras Administraciones y Entes Públicos gestionados por la A.E.A.T. configura la Contabilidad de los Tributos como una contabilidad de partida simple cuya finalidad es el reflejo de todas las operaciones que realice la A.E.A.T. en relación con los recursos de Derecho Público cuyas funciones de gestión tenga encomendadas por Ley o Convenio y que se plasma en la Cuenta de los Tributos.

Por otra parte, la Resolución de la I.G.A.E. de 8 de enero de 1997, establece que con periodicidad anual, la Agencia Estatal de Administración Tributaria aprobará y rendirá al Tribunal de Cuentas, por conducto de la I.G.A.E., la Cuenta de los Tributos, determinando a continuación los distintos estados que deben integrar la citada Cuenta :

- 1.ª Parte: Cuenta de los Tributos Estatales.
- 2.ª Parte: Cuenta de los recursos de otras Administraciones y Entes Públicos.
- 3.ª Parte: Cuenta de las Operaciones no Presupuestarias.
- 4.ª Parte: Cuenta de Valores en Depósito.

5.ª Parte: Estado de saldos pendientes de cobro según su grado de exigibilidad.

Por último, la instrucción 17.2 de la Circular 1/1999 dispone la obligación de que la Intervención Delegada en la A.E.A.T. audite la Cuenta de los Tributos antes de su remisión al Tribunal de Cuentas.

Recientemente se ha aprobado la Norma Técnica de la auditoría de la Cuenta de los Tributos con el fin de normalizar los trabajos que deben desarrollarse para la elaboración de esta auditoría y que ésta pueda cumplir el objetivo básico de la misma, esto es, verificar que la Cuenta de los Tributos refleje fielmente el resultado de la gestión realizada por la A.E.A.T. y se realiza de acuerdo con las normas y principios contables que le son de aplicación. Esta Norma Técnica sigue las líneas básicas de la Norma Técnica sobre los informes de auditoría de las cuentas anuales emitidas por la Intervención General de la Administración del Estado, pero naturalmente adaptándose a las peculiaridades de la Cuenta de los Tributos. Sin embargo es en aquellos aspectos relativos a la organización del trabajo donde la Norma Técnica de auditoría de la Cuenta de los Tributos presenta más especialidades.

La enorme cantidad y variedad de actos de gestión que tienen su reflejo en la Cuenta de los Tributos determina que aunque se utilicen técnicas de muestreo sea esencial la colaboración en esta materia de las Intervenciones Territoriales con la Intervención Delegada en la realización material de las actuaciones tendientes a la emisión del informe de auditoría de la Cuenta. La aquilatada experiencia de las Intervenciones Territoriales en estas materias junto con el hecho de que la Cuenta de los Tributos se encuentre desagregada en cuentas provinciales han motivado que se haya optado por la articulación de encomiendas de control a favor de las Intervenciones Territoriales para la realización de las actuaciones previstas en el programa de trabajo elaborado por la Intervención Delegada en la AEAT sobre las cuentas provinciales y su plasmación en el correspondiente memorandum de resultados, todo ello de acuerdo con el siguiente esquema:

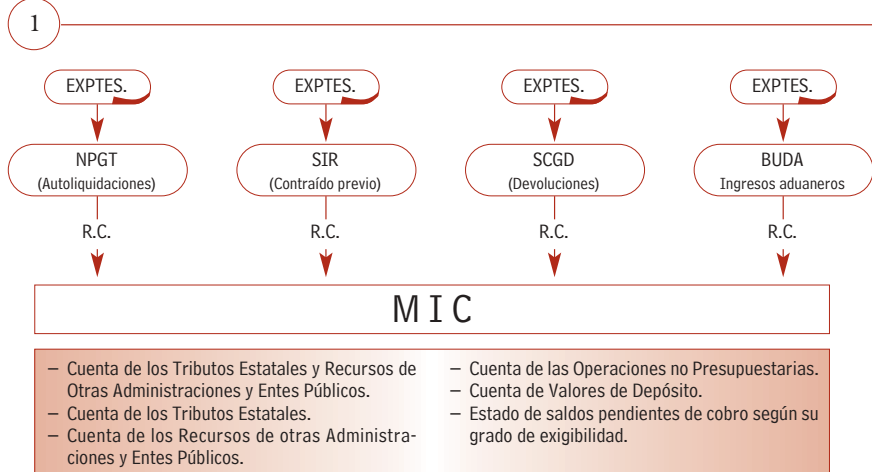
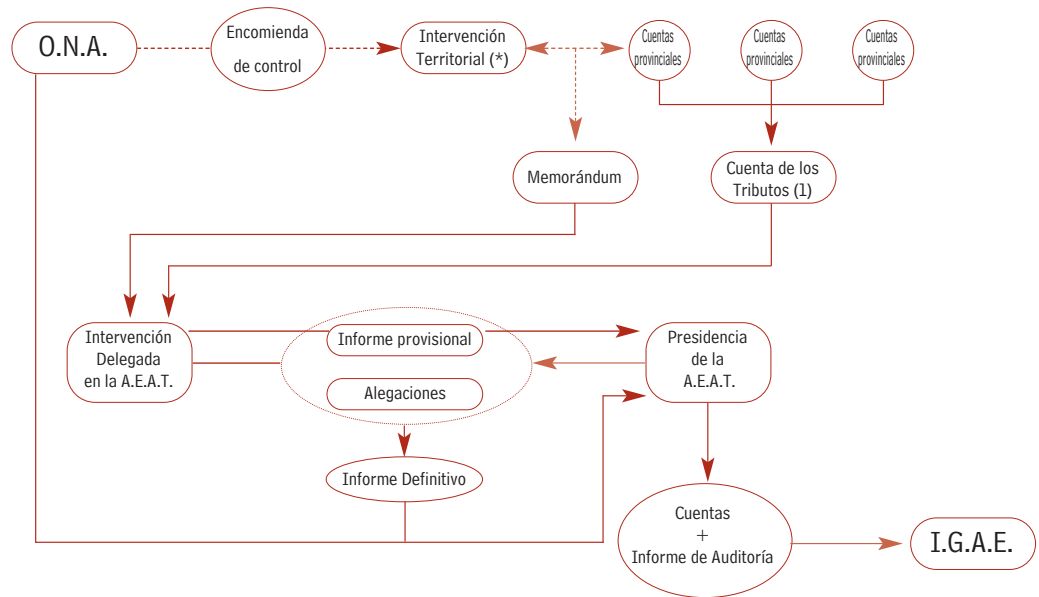
<sup>3</sup> Es de destacar que la Contabilidad de los Tributos se encuentra plenamente informatizada a través de la aplicación MIC que se nutre de los resúmenes contables que se generan por los Registros auxiliares de la Base de Datos Consolidada (BDC) de la A.E.A.T.

(SIR, BUDA...), que no son sino aplicaciones informáticas de gestión donde se contiene la información detallada de las operaciones que se contabilizan agregadamente en el MIC.





## AUDITORÍA DE LA CUENTA DE LOS TRIBUTOS



(\*) Y Regionales de Baleares, Cantabria, La Rioja, Madrid y Navarra.

## Perspectiva de Futuro

Resulta un tanto contradictorio en pleno proceso de modificación del modelo de control de la gestión del sistema tributario plantearse el futuro de este modelo. Sin embargo, el hecho de que este control se realice sobre una materia tan especialmente cambiante como la tributaria lo justifica.

El futuro modelo de control de la gestión del sistema tributario, está, como no podría ser de otra manera, condicionado a la evolución en los próximos años de la Administración Tributaria, evolución que previsiblemente estará

marcada por unas líneas básicas que ya se vienen apuntando en los últimos tiempos:

— Creciente grado de informatización de los procedimientos de gestión. La Administración Tributaria es ya una de las Administraciones más profundamente informatizadas de nuestro entorno y es previsible que esta tendencia se incremente en el futuro.

Este proceso determina la importancia de la introducción de la auditoría informática en el control de la A.E.A.T., con el objetivo





de poder evaluar la integridad y fiabilidad de los procedimientos informáticos de gestión y la idoneidad de los mismos para la consecución de los objetivos previstos con su implantación. Esta necesidad se hace más relevante en el ámbito de la Auditoría de la Cuenta de los Tributos.

Por otro lado, la creciente informatización de los procedimientos de gestión determina que el acceso del personal que realiza las tareas de control a las correspondientes aplicaciones informáticas de gestión se convierta en un elemento básico para la realización del mismo, siendo en ocasiones éste el único instrumento que permite acceder a la información de la gestión que en ocasiones no puede llegar a ser sustituido por ningún otro instrumento.

No se puede ocultar que el acceso a las aplicaciones de gestión de la A.E.A.T. ha generado tradicionalmente problemas derivados de la consideración de usuario externo que para la A.E.A.T. tiene la Intervención Delegada en la misma, consideración que a su vez deriva del erróneo concepto que se tiene de la Intervención Delegada como órgano de control externo a la A.E.A.T. Ello provoca que, por motivos de seguridad, las solicitudes de acceso se sometan a un procedimiento mucho más lento y complejo. Este procedimiento podría estar justificado en aquellos casos en que se solicitasen accesos para la realización de funciones ajenas al control financiero de la A.E.A.T. (control de subvenciones, de fondos comunitarios, funciones de gestión contable), pero no cuando el motivo de la solicitud de acceso fuese la realización del control financiero de la A.E.A.T. (naturalmente siempre a nivel de consulta y para los puntos del menú estrictamente necesarios para la realización del control).

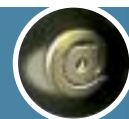
Hoy por hoy, con la situación del control de accesos del personal de la I.G.A.E. regularizada, no existen razones especiales de seguridad que determinen el tratamiento de las solicitudes de acceso para la realización de funciones de control financiero de la A.E.A.T. como solicitudes de usuario externo (como lo es por ejemplo una Corporación Local). Atendiendo a la complejidad de las aplicaciones a las que hay que acceder, sería conveniente que se proporcionara una formación básica a los funcionarios de la I.G.A.E. que tienen que utilizar las mismas, tal como se ha puesto de manifiesto en el informe anual de accesos a las bases de datos de la A.E.A.T. realizados por el personal de la I.G.A.E., que ha emitido la Intervención Delegada en la A.E.A.T.

La Administración Tributaria es una Administración que “per se” se encuentra en constante evolución, por ser una Administración que se halla en estrecho contacto con una materia especialmente dinámica (el tráfico económico), debe adaptar constantemente su organización y sus procedimientos a los continuos cambios que se producen en la normativa tributaria. Es por ello que en este ámbito la necesidad de formación y actualización continua de los funcionarios encargados del control se hace más acuciante. En este sentido se organizan anualmente en el ámbito de la I.G.A.E. cursos específicos sobre las novedades que afectan más directamente al control, aunque sería deseable que en el futuro se pudiera contar con la colaboración de otros Centros (Tributos, Tribunales Económico Administrativos o la propia A.E.A.T.) para la impartición de estos cursos.

Se viene apreciando en el seno de la A.E.A.T. un progresivo proceso de regionalización de sus servicios periféricos tendiendo a concentrarse la gestión en las Delegaciones Especiales. Ante este proceso que hasta el momento ha afectado a los servicios de inspección y económico financieros, pero que es previsible que se extienda al resto de los servicios territoriales, sin duda habrá que abordar cambios en la organización del control en la línea iniciada con la potenciación de las labores de coordinación de las Intervenciones Regionales prevista en la Instrucción de la Interventora General de la Administración del Estado de 21 de marzo de 2003.

A todas estas circunstancias habría que añadir otras en las que no nos vamos a detener como la asunción de funciones nuevas por la A.E.A.T. (ayuda a la mujer trabajadora por ejemplo), corresponsabilidad fiscal, modificación del marco jurídico básico de la gestión tributaria (Ley General Tributaria), desarrollo de la Administración electrónica, etc... De lo que no cabe duda es de que muchas de estas circunstancias constituyen características específicas de la Administración Tributaria en la que debemos desenvolver nuestra actuación y que si bien estas características pueden llegar a suponer dificultades añadidas para la realización de las funciones de control, sin embargo, es obligación del controlador tratar de superar estas dificultades con el objeto de que el control, en este caso control de la gestión del sistema tributario, pueda cumplir satisfactoriamente las funciones que le son propias, esto es, velar por que la citada gestión del sistema tributario se desarrolle de acuerdo con los principios de legalidad y de buena gestión.

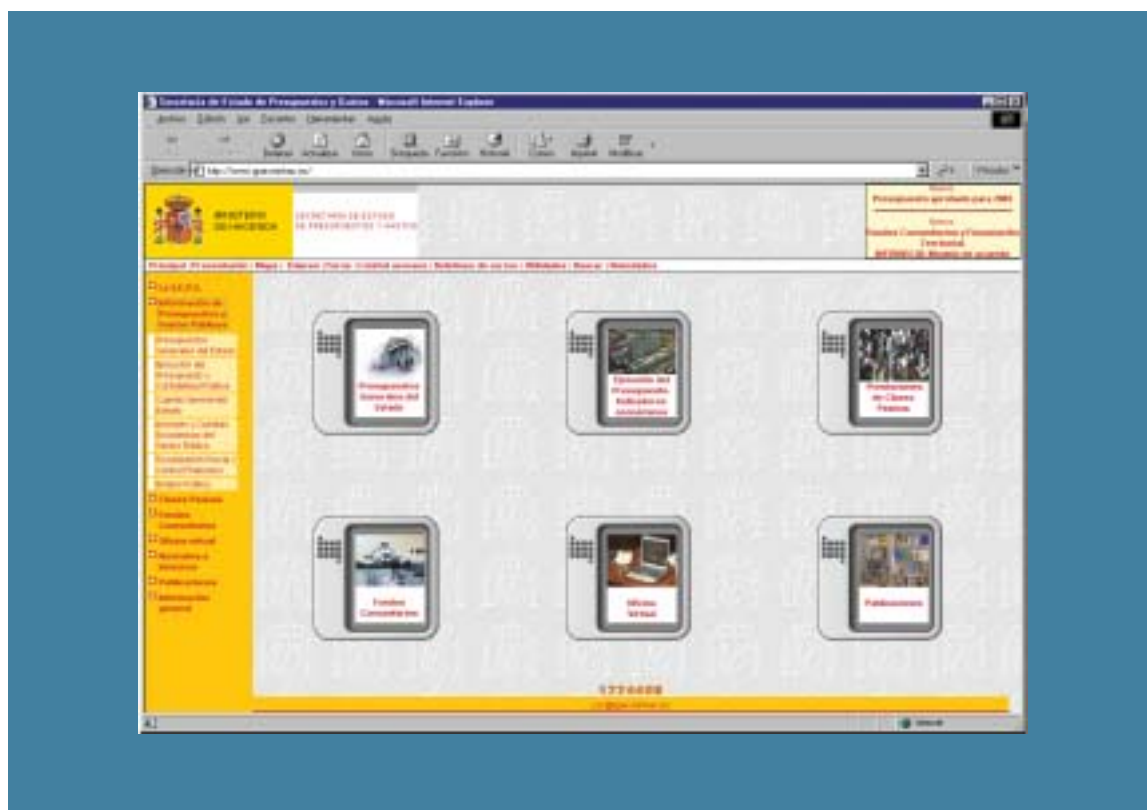




# Nuevos Contenidos del Servicio Web de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos

Como consecuencia de las consultas, sugerencias y peticiones recibidas a través del sitio web de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, se han ido introduciendo nuevos contenidos, de utilidad no sólo

para las diferentes Administraciones, Organismos Públicos, centros oficiales, etc., sino también para cualquier persona, empresa o entidad interesada en el funcionamiento y competencias de la Secretaría de Estado.

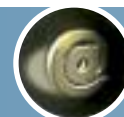


Las principales novedades introducidas en el menú de la izquierda han sido:

— En la opción denominada “La S.E.P.G.”, que incluye temas generales y de carácter horizontal, se ha incluido un apartado relativo al contenido principal de las oposiciones a los Cuerpos Superior de Interventores y Auditores del Estado y Técnico de Auditoría y Contabilidad, Cuerpos cuyo principal destino son los Centros y unidades de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

— En la opción “Información de Presupuestos y Gastos Públicos”, se ha introducido un apartado sobre la Cuenta General del Estado, recogiendo, en estos momentos información relativa a los siguientes ejercicios:

- Ejercicio 1999: además de los diferentes estados financieros de los documentos que forman la Cuenta General, se incluye el Dictamen de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, relativo a la declaración sobre la Cuenta General del Estado de 1999, así como la Resolución adop-



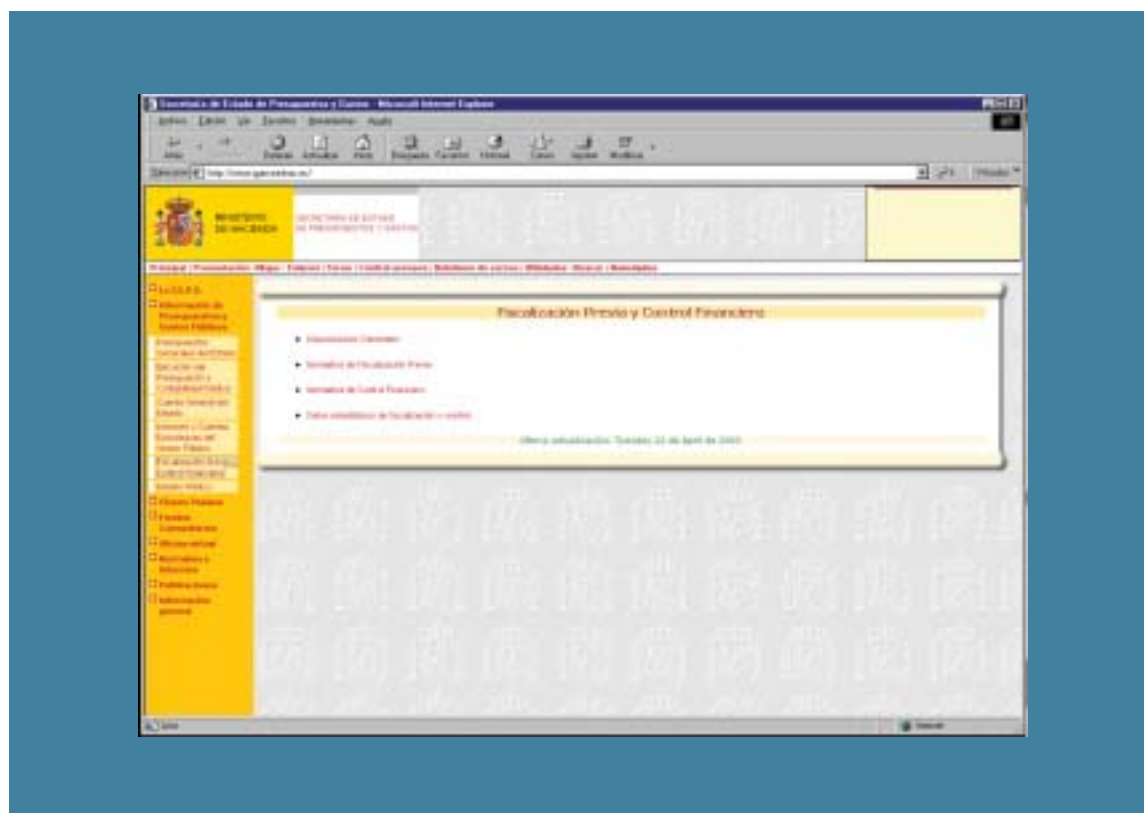
tada por dicha Comisión, y la Resolución de 26 de diciembre de 2002, de la Presidencia del Congreso de los Diputados y de la Presidencia del Senado, por la que se dispone la publicación del dictamen mencionado anteriormente.

- Ejercicios 2000, 2001 y 2002: situación de la tramitación o elaboración de la Cuenta General.

También se muestra la normativa incluida en el Texto Refundido de la Ley

General Presupuestaria, relativa a los documentos que integran la Cuenta, formación, tramitación, examen y comprobación de la misma.

Se ha recogido en otro apartado, información relativa a la fiscalización previa y al control financiero, dos de las funciones básicas atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado. Además de las disposiciones normativas generales y específicas de cada tipo de control, se dan datos relativos a los años 1999, 2000 y 2001.



Por último, en virtud de la función de control y seguimiento del empleo público atribuida a la Intervención, se recogen datos concretos sobre el mismo, que pueden ampliarse en las publicaciones anuales sobre el empleo público que se incluyen en este sitio web.

— Es la opción “Oficina Virtual”, la que ha supuesto una mayor novedad, pues en el anterior diseño no se mostraba. Trata de regular el acceso de los posibles usuarios a las diferentes aplicaciones de la Secretaría de Estado, para lo que se recoge la relación de aplicaciones, además de una descripción concreta de cada una de ellas, por cada tipo de unidad administrativa, Organismo público o

Administración pública, a los que se podría acceder, sin prejuzgar la vía de acceso, la localización de la información ni la necesaria concesión previa de autorizaciones de acceso por el Responsable de la base de datos en el supuesto de aplicaciones centralizadas.

Además, incluye los sistemas de comunicación que permiten enviar información a la Intervención General, regulando la descarga de programas que lo hacen posible.

— Por último, en “Información General”, se está desarrollando el “Mapa del Sector Público”, que recogerá información sobre la organización pública estatal, autonómica y local.





# La Peseta y el Interventor General de la Administración del Estado

José Luis Torres Fernández (\*)

*La división de España en dos con motivo de la Guerra Civil de 1936-1939 tuvo su reflejo también en el sistema monetario y más concretamente en la situación de la peseta. Aunque los sublevados emplearon también la peseta como unidad monetaria, de hecho, durante los tres años de enfrentamiento convivieron dos monedas prácticamente distintas aunque con el mismo nombre. Como refleja Miguel Martorell Linares en su libro "Historia de la Peseta" (1) cada bando negó validez a la moneda del otro, de modo que los franquistas rechazaron los billetes emitidos por los republicanos después del 18 de julio y marcaron con un sello los anteriores a dicha fecha; los republicanos, a su vez, prohibieron la tenencia de billetes sellados por el Gobierno de Burgos.*

*La peseta, como tantas otras instituciones de nuestra historia contemporánea, nació con la revolución de septiembre de 1868 que destronó a Isabel II. Surge también entonces la Intervención General de la Administración del Estado, creada por la Ley Provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 20 de junio de 1870, llamada Ley Figuerola. Ambas instituciones, la peseta como divisa y la Intervención General de la Administración del Estado como órgano de control interno del poder ejecutivo, volvieron a converger, 70 años más tarde, aunque sólo fuese de modo tangencial y casi anecdótico con ocasión de la crisis experimentada por la divisa española durante la Guerra Civil.*

*Durante tres largos años, dos autoridades monetarias, dos Casas o Fábricas de moneda y dos Ban-*

*cos de España, compitieron entre sí intentado dar una imagen de legitimidad y normalidad a una situación que como mínimo habría que calificar de irracional.*

*La situación creada en la zona republicana a los pocos meses del comienzo de la Guerra, desde el punto de vista del aumento de los billetes en circulación, ha sido estudiada de modo muy especial por el ya citado Miguel Martorell Linares y Francisco Comín Comín y Santiago López García. Los dos últimos explican en su interesante artículo "Las dos Haciendas Públicas y la financiación de la Guerra Civil (1936-1939)" cómo el efecto de la Guerra Civil y los aires revolucionarios existentes en el ámbito de la República colapsaron la Administración y debilitaron al Gobierno hasta el punto de que muchos municipios se arrogaron prerrogativas estatales, entre ellas, la de la emisión de moneda. (2)*

*En efecto, a finales de 1937, más de 2.000 organizaciones diversas habían emitido unos 7.000 tipos de billetes y unas 50 monedas diferentes; la mayor parte de las emisiones tuvieron lugar en Cataluña. Estos billetes locales tuvieron, pues, una enorme variedad en las formas y también en el nombre, pues se les llamó bonos, certificados, pagarés, vales, resguardos, fianzas municipales, valores de cambio, etc. Esta emisión masiva de "calderilla de papel" obedeció a la ausencia de moneda estatal, pero también, y como se ha dicho, a la fragmentación de poder que siguió a la quiebra del Estado republicano, en la que los municipios de la revolución quisieron ejercer su soberanía emitiendo su propia moneda; e*

(\*) Mi agradecimiento a Beatriz García Marcos, Cuerpo de Ayudantes de Archivos, Biblioteca y Museos, responsable de la Biblioteca y el Archivo Central de la IGAE por su inestimable ayuda en la búsqueda de la documentación y bibliografía utilizada.

(1) "Historia de la Peseta". 2002. Miguel Martorell Linares. Pág. 190.

(2) "Historia de la Hacienda en el siglo XX". Monografía. 2002. F. Comín Comín y S. López García. Pp. 127 y ss.





incluso aboliendo el dinero. Esto también sucedió en el ámbito de los gobiernos autónomos, entre los que Cataluña tuvo su propio sistema monetario y, en menor escala, algo parecido tuvo lugar con el gobierno autónomo de Euskadi y los consejos generales de Asturias y Santander, que emitieron sus propios billetes y que, si no fuese por las dramáticas circunstancias del momento, resultaría casi jocoso, al ser conocidos como “belarminos” (los primeros, pues iban firmados por Belarmino Tomás) y “heliodoros” (los segundos, firmados por Heliodoro de la Torre). (3)

Desde comienzos de 1937, Negrín había tratado de poner un cierto orden en las emisiones, cosa difícil dada la indisciplina existente en la zona republicana. Una vez asumida la Presidencia del Gobierno y conservando la cartera de Hacienda, en la primavera de ese año, Negrín trató de regularizar el ejército y el orden público y asegurar la propiedad y empezó a declarar que si no se imponía el orden, la primacía de las leyes del Estado sobre los individuos, sobre las regiones y sobre los ayuntamientos, nada se podía hacer. Sin embargo, el elevado coste de volver a imponer el orden conducía a la tentación de resolverlo todo emitiendo cantidades ingentes de papel moneda, que era el único recurso financiero que le quedaba a la República.

No fue esta proliferación de billetes de todo tipo la única dificultad de la época; también el aspecto material del proceso de impresión de papel moneda en España planteó dificultades hasta el punto de que las autoridades de la República tuvieron que recurrir a grabadores e impresores ingleses. (4)

Los primeros billetes emitidos por la República que recogían motivos de alegorías republicanas y personajes españoles célebres en el año 1935, estu-

vieron fabricados por el impresor y grabador inglés Surrey, si bien posteriormente las nuevas emisiones de papel moneda ya en los años 1937 y 1938 salieron con la firma de la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre. Fue en estos meses, finales de 1937 y comienzos de 1938, concretamente el 1 de enero de 1938, cuando el Ministerio de Hacienda emitió certificados de moneda divisionaria con objeto de que esta moneda papel pudiera reemplazar la gama habitual de valores en plata que habían estado en circulación.

El billete de una peseta, con la victoria de Samotracia en el anverso y La Cibeles en el reverso, emitido a finales de 1937 como certificado provi-

sional de moneda divisionaria, no lo fue por el Banco de España, sino por el Ministerio de Hacienda, siendo “respaldado” por la firma del entonces Interventor General de la Administración del Estado D. Adolfo Sixto Hontán, colaborador del Ministro de Hacienda D. Indalecio Prieto y por el Director General del Tesoro y de

Seguros del Ministerio, en lugar de por el Gobernador e Interventor del Banco de España.

No fue éste el único billete (certificado provisional de moneda divisionaria) puesto en circulación por el Ministerio de Hacienda con el concurso del Interventor General de la Administración del Estado sino que, fabricados también en la factoría instalada en Valencia de la entonces Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, se realizaron emisiones en los años 1937 y 1938 de billetes de 50 céntimos, 2 pesetas y 10 pesetas. Estos certificados, nacidos para suplir la escasez de moneda fraccionada, llevaban todas las impresiones de garantía en su anverso como son las firmas mencionadas y la numeración, aunque carecían de marca de agua en el papel. Estos billetes circularon principalmente en Madrid y su zona de influencia desde febrero de 1938.



(3) “Historia de la Peseta”. 2001. Miguel Martorell Linares. Pp. 190-210

(4) “Adios Peseta...”. 2001. Fco. Alvarez Molina y Fco. Pérez Puch.



1

# Reunión en la Isla de la Palma con las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas

Durante los días 4 al 6 del pasado mes de junio, la Intervención General del Gobierno Canario organizó una reunión en la isla de La Palma entre la Intervención General de la Administración del Estado y las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas.

En esta reunión, que se enmarca entre las habituales que se mantienen entre la IGAE y las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas enfocadas hacia la coordinación y homogeneización de actuaciones, se abordaron las siguientes cuestiones:

1. Examen del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en relación al suministro de información al Ministerio de Hacienda por las Administraciones Autonómicas, como consecuencia de las funciones legalmente encomendadas en materia de estabilidad presupuestaria, aclarándose y comentándose algunos de los puntos incluidos en el citado Acuerdo.

2. Análisis de las cuestiones suscitadas con motivo de la emisión de los informes finales previstos en el Reglamento (CE) 2064/97 para el cierre de las formas de intervención del Marco 1994-1999, a efectos de facilitar el ejercicio de las funciones de control en el nuevo Marco 2002-2006, tratándose en primer lugar los aspectos relativos a la situación de las declaraciones finales de las formas de intervención del marco anterior, y posteriormente las obligaciones que el Reglamento comunitario 438/01 im-

pone a los órganos gestores y las primeras conclusiones que sobre su aplicación ha manifestado la Comisión. Asimismo se abordaron cuestiones puntuales de coordinación de la IGAE con las Intervenciones Generales de las CCAA.

3. Análisis del Anteproyecto de la Ley General de Subvenciones, haciéndose una presentación del contenido completo del mismo e incidiendo fundamentalmente en los aspectos que han sido considerados de carácter básico.

La Interventora General de la Administración del Estado resaltó la importancia que este tipo de reuniones tienen para la adecuada coordinación de las funciones que cada uno en su ámbito tiene encomendadas y emplazó a todos los asistentes a una próxima reunión organizada por la IGAE donde se tendrá ocasión de debatir nuevamente sobre los temas de interés común.





2

## Reunión en San Lorenzo de El Escorial



En este encuentro se continuó con el análisis del contenido del proyecto de Ley General de Subvenciones y del dictamen que sobre el mismo emitió el Consejo de Estado. Por otra parte, el Director General de Presupuestos y el Director de la Oficina Nacional de Auditoría, hicieron la presentación y análisis de las principales novedades del texto del proyecto de la nueva Ley General Presupuestaria.

Como continuación a la reunión de La Palma, la Intervención General de la Administración del Estado, organizó durante los días 1 y 2 de julio en San Lorenzo de El Escorial una reunión con las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas.

Como último punto del programa de la reunión se discutió el procedimiento técnico a utilizar para el envío de la información prevista en el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera relativo a la información a remitir por las Comunidades Autónomas para el cumplimiento de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.







3

## Visita del Vicepresidente Segundo del Gobierno al Liceo Cervantes de Roma

El Plan de auditorías para el ejercicio 2003 aprobado por Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado incorpora un trabajo sobre la actividad del Estado español en el exterior, con la finalidad de realizar un control global de las distintas representaciones, dependencias, servicios y, en general, unidades gestoras existentes en los ámbitos territoriales seleccionados.

En este ejercicio se ha seleccionado, entre otras, la ciudad de Roma. La actividad de control se ha extendido a las Embajadas de España ante la Santa Sede y la República de Italia, así como de las demás dependencias o centros establecidos en Roma, en concreto: Consulado



General, Academia de España, Instituto Español de Bachillerato "Liceo Cervantes", Oficina Comercial del ICEX, Oficina Española de Turismo y Centro del Instituto Cervantes.



Coincidiendo con la estancia del Excmo. Sr. Vicepresidente 2.º y Ministro de Economía en Roma, éste visitó las dependencias del Instituto Español de Bachillerato "Liceo Cervantes", que había sufrido en esos días un atentado, y aprovechó la ocasión para saludar al equipo auditor de la Intervención General que estaba realizando los trabajos de control en dicho centro, momento que recogen las fotos.







ISSN:1578-0317



1578 0317



MINISTERIO  
DE HACIENDA

**IGAE**  
INTERVENCIÓN GENERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO