

Febrero 2002

número 3

Cuenta con

IGAE

Análisis El sistema de financiación autonómica a partir del año 2002



A Debate
Los Planes de Pensiones para el Personal de la Administración Pública



Saludamos y felicitamos a todos los destinatarios de esta revista en el nuevo año 2002, con el retraso que el programa editorial nos impone, pero con la satisfacción de que tengan entre sus manos la publicación del tercer número “Cuenta con IGAE” de acuerdo con el calendario inicialmente previsto.

La presentación, el pasado mes de octubre, a las Cortes Generales del último informe anual de gestión realizado por el Defensor del Pueblo nos ha llevado, en esta ocasión, a contar con la opinión de D. Enrique Múgica Herzog, con la que se inicia el contenido de esta publicación. El titular de esta Institución nos informa, a través de estas páginas, de cómo evoluciona la gestión que le corresponde realizar, de cuáles son los colectivos y problemas sociales que especialmente preocupan a la Defensoría, así como de las relaciones que se mantienen con el Defensor del Pueblo Europeo y con los Defensores de las Comunidades Autónomas.



Un tema de reciente actualidad, que inicia su andadura con el ejercicio 2002, el nuevo modelo de financiación autonómica, realizado por Ana Santiuste; un análisis de la actual regulación del control de los ingresos públicos y unas reflexiones de futuro, en perspectiva de la nueva reforma de la Ley General Tributaria, escrito por Zacarías Salas y, finalmente, un artículo de carácter técnico e intemporal, amortizaciones y provisiones en la Administración Pública, desarrollado por Juan Ángel Amunátegui, constituyen el contenido de la sección análisis.

Los planes de pensiones para el personal de las Administraciones Públicas son el tema de debate que se incluye en la sección de este mismo nombre, contando con las opiniones de José Luis Blanco Sevilla, Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y de Antonio González González, Director del Gabinete confederal de UGT. Este asunto, de especial importancia para la mayoría de los destinatarios de esta revista, fue objeto de estudio en las negociaciones mantenidas entre la Administración y las representaciones sindicales de cara a la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2002. Aunque sobre este extremo no se llegara a ningún acuerdo, los planes de pensiones como una modalidad retributiva están abiertos al futuro y, en todo caso, al debate.

Coincidiendo con el tercer centenario del primer antecedente de la Intervención militar -los Comisarios de guerra-, el pasado 18 de diciembre, la sección “IGAE de puertas adentro” abre sus páginas a la Intervención General de la Defensa, de la mano de M^a Nieves Villar. Dicha Institución, con una estructura peculiar y propia de su dependencia orgánica, el Ministerio de Defensa, es en sus funciones de control interno una Intervención Delegada de la Intervención General de la Administración del Estado, sin perjuicio de tener atribuidas, además, unas funciones de fe pública por su carácter de órgano militar.

Un resumen de las principales novedades legislativas; un nuevo perfil de la página web y una breve reseña sobre el control de los ingresos en el tiempo, cierran la edición del tercer número de “Cuenta con IGAE”, cumpliendo de esta manera el primer año de su andadura editorial.



Nº 3 Mes de Febrero

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
Teresa Salón Clemente
José María Sobrino Moreno
José Luis Torres Fernández
Mercedes Vega García

Fotografía:

Material fotográfico cedido por:
Dirección General del Instituto Geográfico Nacional
Gabinete de prensa del Defensor del Pueblo
Agencia EFE
Agencia Estatal de la Administración Tributaria
Cuenta con IGAE agradece
a todos su colaboración

Edición y Distribución:

Secretaría General Técnica
Centro de Publicaciones y
Documentación del Ministerio de
Hacienda

**Cuenta con
IGAE Digital:**

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

NIPO: 101-02-011-0
ISSN: 1578-0317
Deposito Legal: M-26.658-2001

Diseño e impresión:

MARÍN ÁLVAREZ HNOS. S.A.
Tel.: 91 656 71 25
Fax: 91 656 77 50
E-mail: marinalvarez@infonegocio.com
Polígono Industrial "Las Monjas"
C/Invierno, 17
28850 Torrejón de Ardoz (MADRID)

4 IGAE



En opinión de

D. Enrique Múgica Herzog 5



Análisis

1. El sistema de financiación autonómica
a partir del año 2002 11

2. Amortizaciones y provisiones
en la Administración Pública 19

3. El control de los ingresos públicos:
criterios ante la nueva evolución
legislativa 27



A debate

Los Planes de Pensiones para el Personal
de la Administración Pública 38



Novedades legislativas 44



Mundo Editorial 49



La IGAE de Puertas Adentro 51

La Intervención General de la Defensa



La Web de la IGAE 61



En el tiempo 63



Última hora 66

P.V.P. 5,41 € ejemplar I.V.A. incluido
P.V.P. 15,03 € suscripción I.V.A. incluido

Para suscribirse: Centro de Publicaciones y Documentación del Mº de Hacienda
Plaza del Campillo del Mundo Nuevo, 3 - Tel.: 91 506 37 40



Entrevista al Defensor del Pueblo

D. Enrique Mújica Herzog

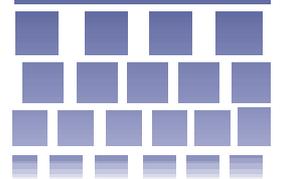
El pasado mes de octubre se presentó a las Cortes Generales el informe anual de la gestión realizado durante el año 2000. Dicho informe refleja un incremento del número de quejas y comunicaciones asimilables de casi el 100% con respecto a 1999, ¿a qué cree que se debe ese aumento?

Efectivamente, en el año 2000 se duplicaron las quejas recibidas y se triplicaron el número de las tramitadas. Pero hay que

tener en cuenta que de las 26.995 quejas recibidas, 16.662 se encontraban repartidas entre algunos de los veintiséis grupos de ciudadanos que presentaron quejas colectivas. Es decir, grupos numerosos, como las 6.812 personas que pedían que solicitáramos al Parlamento que elaborase una ley de protección, defensa y bienestar de los animales, o los 1.506 funcionarios asturianos que pedían que nos interesásemos ante el Principado para que se les abonara el fondo para la mejora de la prestación de los servicios públicos.



El aumento de quejas refleja el mayor conocimiento por los ciudadanos de que sus problemas pueden ser resueltos por el "Defensor del Pueblo".





Por tanto, a la hora de evaluar el número total de las quejas que se reciben, hay que tener en cuenta si un año entran más o menos colectivos. Aunque cada uno de los firmantes de una queja colectiva reciba el mismo trato individualizado, su investigación, obviamente, no apareja la misma carga de trabajo, pero sí de gestión administrativa para su tramitación.

En todo caso, el aumento de las quejas, sean individuales o colectivas, refleja un mayor conocimiento por los ciudadanos de que sus problemas con las Administraciones Públicas pueden ser resueltos por la Defensoría, gratuitamente, sin más que acreditar por escrito su relación directa con el caso que nos denuncie.

Las diferencias sobre el pago de impuestos son las principales quejas que afectan al Ministerio de Hacienda

Basta con que nos explique su caso en el teléfono de atención gratuita, **900 10 10 25**, o que plantee personalmente su consulta en el **servicio de atención directa al público**, en horas de oficina, en **Eduardo Dato, 31-DP 28010**; envíe una carta a ésta misma dirección, o a **Fortuny, 22 - DP 28010-Madrid**; un **fax al 91 308 11 58** o un **E-Mail a: registro@defensordelpueblo.es**.

Esta multiplicidad de cauces de acceso, aunque su enumeración resulte engorrosa, responde a nuestro deseo de tener abiertos todos los soportes informativos y de comunicación para que ningún ciudadano se sienta imposibilitado de denunciarnos sus problemas con las Administraciones Públicas. Y si tiene dificultades para concretarlos, nosotros le ayudamos y orientamos sobre cómo hacerlo.

También hay que destacar el esfuerzo del conjunto de la Institución por difundir su informe anual a las Cortes a todos los colectivos sociales que más necesi-

tan nuestro apoyo, lo que contribuye, con la ayuda decisiva de todos los medios de comunicación, a explicar lo que la Institución puede y no puede hacer. Por eso hemos incrementado nuestra presencia y disponibilidad con los medios, practicando una transparencia informativa, dentro de las limitaciones de nuestra ley reguladora, que nos obliga a guardar confidencialidad sobre la identidad de quienes se quejan al Defensor del Pueblo, pero no sobre los temas que plantean, si consideramos que tienen un interés social, o son problemas que están en la opinión pública.

Utilizamos todos los recursos de la comunicación para informar a los medios, y esperamos mejorar pronto con la actualización de nuestra página web, (www.defensordelpueblo.es) en cuanto concluyamos de ajustar la nueva aplicación informática.

¿De qué recursos humanos y materiales dispone el Defensor del Pueblo para el desarrollo de esta compleja función?. ¿Carece de algún medio que considere esencial para un funcionamiento más adecuado?

Los recursos siempre son escasos, por lo que hay que ajustarlos a las necesidades que se presentan. En principio, podríamos decir que al Defensor del Pueblo nada humano debería serle ajeno. Allí donde veamos, o se nos denuncie una injusticia, un abuso, o una cicatera aplicación de los derechos constitucionales, procuramos estar presentes.

En los dos últimos años, la Institución ha aumentado su presupuesto, porque las Cortes Generales, con carácter extraordinario, respondieron a nuestra petición de que era urgente poner al día el sistema y las capacidades informáticas de la Defensoría, si no queríamos quedarnos bloqueados en la gestión de las quejas. Ya que la aplicación informática que se utilizaba, se había quedado obsoleta.

Como cualquier ciudadano puede comprobar en los Presupuestos del Estado, para el pasado año, la Institución contó con 1.187 millones de pesetas para el capítulo de personal y 257 para gastos de bienes corrientes. Para el Presupuesto del 2002 las

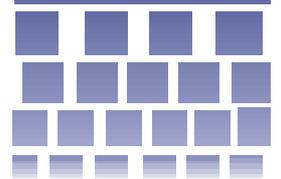


Cortes Generales han aprobado 9.384.506 euros (unos 1.561 millones de pesetas). De ellos, 7.442.299 euros para el capítulo de personal y 1.942.206 euros, para gastos de bienes corrientes. Los efectivos humanos designados a resolver las quejas están en torno a 133 funcionarios entre asesores y administrativos.

Desde un punto de vista sustantivo, el mayor número de quejas es el formulado por el personal al servicio de las Administraciones Públicas, ¿qué línea siguen las formuladas por este colectivo?

Tanto a través de los medios de comunicación, como en conferencias, cursos o simposios en diferentes ágoras públicas y especialmente en las universidades, centros de mayores o menores, de inmigrantes, etc., la Institución explica su funcionamiento y las diferentes vías, antes enumeradas, para que los ciudadanos nos hagan llegar su quejas. Los funcionarios se quejan sobre todo de sus problemas de retribuciones, concursos,

traslados, actualización de su Estatuto, etc. Nuestro desafío es que los ciudadanos dispongan de la misma información con que cuentan los funcionarios. La dificultad es que nuestras explicaciones lleguen también a los marginados, que habitualmente no se informan a través de los medios, o no viven en un contexto que les motive para presentar una denuncia por escrito ante el servicio de información al ciudadano que tiene la Institución. Por eso, es la propia Institución la que, a través de quejas de oficio, recomendaciones o sugerencias, toma la iniciativa cuando lo consideramos necesario o urgente. Nos preocupa el cinturón de chabolismo que rodea Madrid y otras muchas ciudades de España; la extensión de la droga; la reinserción de los drogadictos y de los presos; las listas de espera en la atención quirúrgica o sanitaria; los retrasos en las administraciones de Justicia; las dificultades para que se hagan efectivos algunos derechos económico-sociales, como el acceso a la vivienda de protección oficial; la igualdad de oportunidades en el acceso a los puestos de trabajos





públicos; a una educación y una sanidad de calidad; el respeto a los derechos de los inmigrantes, de los mayores, los discapacitados, las mujeres maltratadas y demás colectivos sociales menos favorecidos que, en muchos casos, necesitan ayuda de los poderes públicos para garantizarles sus derechos cívicos y económico-sociales. Tratamos de asegurar que el Estado o cualquier otra Administración actúen siempre con criterios de justicia y solidaridad, y respeto a la igualdad de oportunidades.

Tratamos de asegurar que el Estado y las Administraciones actúen con criterios de justicia, solidaridad y respeto a la igualdad de oportunidades

¿Cuál es el contenido de las principales quejas que afectan al Ministerio de Hacienda?

Sobre todo, diferencias sobre el pago de los impuestos, cualquiera que sea la Administración que los imponga y recaude. Y en especial sobre la actuación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, que como ustedes conocen mejor que yo, está sometida de forma exclusiva al control financiero permanente de la Intervención General de la Administración del Estado. También suscita muchas quejas la fijación de precios y tasas en los servicios públicos; el retraso y, a veces, la ineficiencia en la actuación de algunos instrumentos de control de las entidades financieras.

Desde esta Institución se realizan estudios que se elevan a la Administración para sugerir la modificación de determinadas regulaciones fiscales, como la que protege a los discapacitados. Sugerencias que se han recogido en la Ley 40/1998, de 9 de febrero, donde se reguló el Impuesto sobre la Renta. El IRPF.

En otras ocasiones pedimos al Ministerio de Hacienda que aclare algunas dudas que nos plantean los contribuyentes, o flexibilice la aplicación de ciertas normativas. Por ejemplo, la relativa a que las ayudas de MUFACE para estancias en residencias asistidas, internamientos en centros asistenciales psiquiátricos, o la atención a personas con minusvalías, etc., no se consideren como ingresos de su beneficiarios, a los efectos de su declaración de la renta del trabajo.

¿Cuáles son los motivos o criterios que tiene en cuenta el Defensor del Pueblo para plantear una queja de oficio?

En primer lugar, el de la urgencia del problema que esté planteado y el perjuicio que esté causando, aunque sólo sea a un ciudadano. Y mucho más, si afecta a colectivos. Sobre todo, se trata de que las administraciones actúen siempre, como antes decíamos, con criterios de justicia y

solidaridad con todos, y especialmente con quienes más lo necesitan. En otras ocasiones, por la alarma social que se esté originando, o por rectificar cuanto antes una mala práctica administrativa. Tratamos siempre de evitar el conflicto y utilizar mecanismos de persuasión. Porque, en ocasiones, es más útil un acuerdo a tiempo que un largo pleito.

¿Cómo se reciben, en general, por parte de los ministros, autoridades y funcionarios de las Administraciones Públicas, las advertencias, recomendaciones y sugerencias que les realiza el Defensor del Pueblo?

En general, las atienden. Y se recogen, en todo o en parte, como antes decíamos, bien incorporándolas a las prácticas o procedimientos administrativos, bien modificando las normas o el modo de aplicarlas. Por ejemplo, el año 2000 se recogieron 53 de las 103 recomendaciones planteadas, y 40 estaban pendientes al cerrar el ejercicio. Sólo 10 fueron rechazadas. Igualmente, de las 169 sugerencias, se aceptaron 68, se rechazaron 29 y 72 estaban pendientes de respuesta al cerrar el año 2000.



Hay algunas administraciones que se demoran en respondernos, como ciertos Ayuntamientos de escasos recursos, y otros de gran población. Pero de quienes se niegan o manifiestan una actitud hostil o entorpecedora de nuestra actuación, estamos dispuestos a dar parte al Fiscal General del Estado, para que ponga en marcha la aplicación del artículo 502.2 del Código Penal, que tipifica como reo del delito de desobediencia a la autoridad o al funcionario que obstaculice la labor del Defensor del Pueblo. Ya lo hemos advertido varias veces en el Parlamento, y lo vamos a cumplir, aunque agotemos siempre la vía previa de la persuasión.

Muchas Comunidades Autónomas tienen una figura equivalente al Defensor del Pueblo en su territorio. ¿Qué tipo de relación mantiene con ellas?. ¿Cómo coordinan sus actividades?

Existe una fluida relación de cooperación. El Defensor del Pueblo de España tiene posibilidades de actuar sobre cualquier problema, cualquiera que sea el lugar del territorio nacional donde surja. Procuramos respetar, no obstante, la distribución de competencias que ha hecho el Estado de las autonomías. No sólo por evitar procedimientos y trámites dilatorios, sino porque creemos que es más fácil y rápido que los problemas sean resueltos por las autoridades del lugar, si tienen competencias para ello.

Son los propios defensores autonómicos quienes nos remiten aquellos asuntos que son de la Administración del Estado. Pero siempre coordinando nuestra actuación, no sólo en las Jornadas de Coordinación que celebramos anualmente en una de las autonomías, sino en la tarea diaria. Hay una constante comunicación para evitar que puedan surgir diferencias que demoren la solución de los problemas.

¿Qué tipo de relación mantiene con el Defensor del Pueblo Europeo y qué materias abarca la colaboración entre ambos?

Las mismas relaciones de cooperación que mantenemos con los defensores

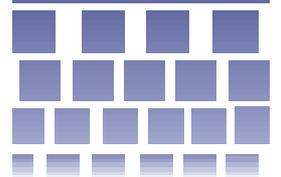
autonómicos. El Defensor del Pueblo Europeo nos remite aquellas cuestiones que, a su juicio, o sobre la base de la distribución de funciones entre la Unión Europea y los estados miembros, se considera que son asuntos que deben o pueden resolverse más rápidamente por los defensores nacionales. Por nuestra parte, estamos obligados a facilitar al Defensor del Pueblo Europeo las informaciones que puedan ayudarle a clarificar los casos de mala administración de las instituciones y órganos comunitarios. Entre ambas instituciones hay un diálogo permanente. Y además, el actual Ombudsman europeo, Sr Jacob Söderman, es un gran amigo de nuestro país. Habla un perfecto español y viene a menudo a las jornadas de cooperación y otras actividades que se organizan en España por los diferentes defensores. España es el quinto país, después de Alemania, Reino Unido, Francia e Italia, que formula más quejas al Defensor del Pueblo Europeo. Fundamentalmente, se refieren a procesos de selección de personal comunitario, gestión de los procedimientos de

Estamos dispuestos a dar parte al Ministerio Fiscal de las actitudes hostiles o entorpecedoras de las actuaciones del Defensor del Pueblo

infracción por incumplimientos de la legislación comunitaria en España, temas medioambientales; retrasos en los pagos de subvenciones o contratos comunitarios.

¿Qué opinión le merece el hecho de que el Defensor del Pueblo Europeo, en la presentación del Código Europeo de Buena Conducta Administrativa, señale a la legislación española como uno de los “mejores ejemplos de leyes relativas a la buena administración”?

Pues que a veces, a los españoles, nos conviene salir fuera para ver que la modernización también alcanzó a nuestras





Administraciones Públicas, si se las compara con el modo de actuar de algunas administraciones de nuestros socios comunitarios. Lo cierto es que, desde la transición para acá, se ha avanzado bastante respecto de aquella expresión de Mariano José de Larra de “vuelva usted mañana”. La gestión administrativa en general, cualquiera que sea su nivel, ha mejorado con todos los gobiernos democráticos. La función pública y el funcionariado se están orientando hacia el concepto de “servicio público”. Salvo excepciones, ya no consideran al ciudadano -como hacían durante la Dictadura- como un “súbdito” que todo lo aguanta. A su vez, los españoles tienen mayor conciencia de sus derechos y los reclaman cuando se les niegan o se les regatean. Lo que faltan son

casos, a la actuación fiscalizadora de la Intervención General de la Administración del Estado. Pero estos retrasos han quedado prácticamente superados en la actualidad. No obstante, hay que destacar que todavía existen dilaciones en la resolución de expedientes de justiprecio en las expropiaciones forzosas y en el pago de los intereses de demora, ya sea por falta de disponibilidad presupuestaria, o por reparos de la Intervención Delegada, o por otras razones, que, en cualquier caso, acaban perjudicando los derechos de los ciudadanos.

La IGAE debe impulsar el cumplimiento de las obligaciones de pago de las Administraciones Públicas en cualquier caso. La credibilidad y confianza de los contribuyentes en su sistema fiscal depende de que éste funcione con eficiencia y diligencia.

Es deseable una mayor agilidad en la remisión de la información y documentación que el Defensor solicite de las Administraciones

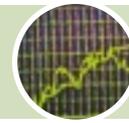
Finalmente, y para terminar, ¿tiene el Defensor del Pueblo suficiente apoyo, asistencia o colaboración de los distintos servicios, autoridades, o de quienes ejercen funciones públicas en general?

mecanismos ágiles de información y de gestión de las reclamaciones, así como de aplicación inmediata de las resoluciones o sentencias.

¿Qué opinión le merece la labor realizada por la Intervención General de la Administración del Estado? ¿Qué puede aportar la IGAE en su función de control interno para que disminuyan las quejas referidas al funcionamiento de la Administración?

En los años 90, por las quejas que se recibían entonces, se observaba un cierto retraso, por parte de la Administración General del Estado, en el pago de sus obligaciones, debido, en algunos

Creo que ya le he contestado antes. Aunque en términos generales las administraciones cooperan con el Defensor, sería deseable una mayor agilidad en la remisión de la información o documentación que se les solicita, especialmente cuando se les reclama con “carácter preferente y urgente”. Hasta ahora, como antes decíamos, se ha venido ejerciendo la prudencia y la medida, pero nuestra responsabilidad nos obligará, como ya advertimos en el Parlamento, al presentar el informe anual del 2000, a utilizar la “vis coactiva” que nos permite el ordenamiento, dando cuenta al Fiscal General del Estado de aquellos ayuntamientos o administraciones que obstaculicen la investigación del Defensor del Pueblo.



1

El sistema de financiación autonómica a partir del año 2002

Ana Santiuste Vicario

Subdirectora General de Coordinación Financiera
con las Comunidades Autónomas

El artículo 2 de la Constitución reconoce el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones, lo que convierte a España en un Estado autonómico.

Este Estado autonómico comenzó con la creación de unos nuevos entes territoriales de carácter político, las Comunidades Autónomas (en adelante CCAA), a las que se les ha ido atribuyendo una amplia gama de competencias, dentro también del marco establecido en la Constitución.

El ejercicio de esas competencias por las CCAA exige que el Estado les dote de recursos para poder hacer frente a su financiación.

Así, en la situación actual, en la que el traspaso de las competencias a las CCAA está concluyendo, se ha acercado el momento adecuado para la creación de un modelo de financiación autonómica estable que articule de forma satisfactoria las necesidades financieras de las mismas.

Por este motivo, entramos en una nueva fase de la financiación autonómica, mediante la aprobación por el Consejo de Política Fiscal y Financiera en su reunión del día 27 de julio de 2001, por unanimidad de todos sus miembros, de un nuevo modelo de financiación autonómica para las Comunidades Autónomas de régimen común (se excluye, por tanto, a las comunidades forales de País Vasco y Navarra) y para las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Es en este sistema en el que se va a centrar el presente artículo, no sin antes

hacer una breve referencia al marco legal en el que tiene su base y a las etapas que, en la financiación a las CCAA, han existido con anterioridad a ésta, puesto que el nuevo modelo es consecuencia también del desarrollo de los modelos anteriores, mediante la profundización, fundamentalmente, en la corresponsabilidad fiscal.

Marco general

Los principios básicos que deben regir la financiación de las CCAA se encuentran recogidos en el artículo 156 de la Constitución Española, al establecer que “las CCAA gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles”.

También la Constitución, en su artículo 157, ya fija cuáles serán los recursos con que cuenten las CCAA:

- a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado, recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado.
- b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales.
- c) Transferencias de un Fondo de Compensación Interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.





Consejo de Política Fiscal y Financiera

- d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado.
- e) El producto de las operaciones de crédito.

Además, para hacer efectivo el principio de solidaridad, en el artículo 158 se establecen dos instrumentos: el Fondo de Compensación, con destino a gastos de inversión para corregir los desequilibrios interterritoriales y la posible asignación presupuestaria, a algunas Comunidades Autónomas, para garantizar un nivel mínimo de prestaciones de servicios públicos fundamentales en todo el territorio nacional.

La autonomía financiera de las CC.AA. implica la existencia de instrumentos financieros que les permitan financiar más y mejores servicios en el marco de sus competencias

La Constitución Española no delimita con más precisión el modelo de financiación autonómica y remite, en el artículo 157.3, a una Ley Orgánica para su regulación.

Así, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) establece los siguientes principios que regulan la actividad financiera de las Comunidades Autónomas:

- Suficiencia financiera de las CCAA. Los recursos puestos a su disposición han de ser suficientes para poder atender la prestación de los servicios públicos recibidos, al mismo nivel, al menos, que los venía atendiendo la Administración del Estado.
- Equilibrio financiero del Estado. Es reflejo del anterior; el Estado debe reservarse todos los recursos que venía dedicando al ejercicio de las competencias que mantiene.
- Eficiencia. Es un corolario de los dos anteriores y debe entenderse en el sentido de que los trasposos de medios no deben generar aumento de gasto público.
 - Ausencia de discriminación. El sistema de financiación no puede beneficiar a unas CCAA en detrimento de otras.
 - Solidaridad financiera. El sistema de financiación debe incorporar mecanismos que permitan disminuir las diferencias regionales de renta y riqueza.
- Autonomía financiera. Las Comunidades Autónomas no sólo deben disponer de recursos para atender la cobertura de los servicios públicos, cuya prestación han asumido, al mismo nivel que lo hacía el Estado, sino que también deben disponer de instrumentos que les permitan financiar más y mejores servicios, si así lo desean, en el marco de sus competencias.



- Mantenimiento de la unidad de mercado. Debe preservarse la libertad de circulación de personas y bienes en todo el territorio nacional.

También la LOFCA desarrolla y delimita con mayor precisión que la Constitución los recursos con que pueden disponer las CCAA para la financiación de todas sus competencias.

Es dentro de todo este marco donde se ha desarrollado el nuevo sistema de financiación autonómica, tal y como se describe posteriormente.

Etapas en la financiación de las competencias traspasadas

Desde el punto de vista de su financiación, la totalidad de las competencias traspasadas pueden dividirse, hasta el sistema actual en el que se integran, en tres bloques: las competencias comunes, la asistencia sanitaria de la Seguridad Social y la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social.

a) Financiación de competencias comunes

Se pueden establecer tres etapas diferenciadas en la financiación de estas competencias:

- Etapa del coste efectivo (hasta 1986). Cada año se calculaba el "coste efectivo" de los servicios que se habían traspasado a las CCAA, actualizándolo según el crecimiento que los mismos habían experimentado en el Estado. Dicho coste se transfería a las CCAA desde el presupuesto de gastos del Estado.
- Etapa de autonomía del gasto (1987-1996). En esta etapa ya no se calculaba para cada Comunidad Autónoma un coste efectivo evolucionado, sino que, al principio de cada quinquenio, se negociaba el mismo, de acuerdo con unos parámetros establecidos (población, dispersión geográfica, superficie...). La financiación resultante, como en la etapa anterior, se atendía mediante

transferencias desde el presupuesto de gastos del Estado, sin que existiera autonomía respecto al ingreso.

- Etapa de autonomía del ingreso (1997-2001). En esta etapa se amplían los mecanismos de descentralización fiscal puesto que se cede a las CCAA una participación en el IRPF, además de concedérseles potestades normativas sobre este impuesto y sobre los cedidos en etapas anteriores.

b) Financiación de las competencias de asistencia sanitaria de la Seguridad Social

También pueden distinguirse tres etapas:

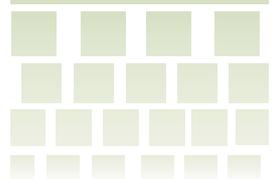
- Años 1982 a 1993. En este periodo se realiza el traspaso a las siete comunidades del artículo 151 de la Constitución, con criterios muy heterogéneos que intentan aproximarse al coste real en cada territorio.
- Años 1994 a 1997. Se homogeneizan los criterios de asignación inicial de los recursos aproximándolos al criterio de población protegida y se establece como índice de evolución de los mismos, desde el año inicial, el PIB nominal.

Las competencias traspasadas a las CC.AA. se agrupan, desde el punto de vista de su financiación en tres bloques: competencias comunes; asistencia sanitaria y gestión de servicios sociales de la Seguridad Social.

- Años 1998 a 2001. Se profundiza fundamentalmente en la necesidad de que las CCAA cuenten con suficiencia de recursos para financiar estos servicios y que los mismos se distribuyan eficientemente.

c) Financiación de la gestión de los servicios sociales de la Seguridad Social

La asignación de los recursos a las CCAA se ha venido realizando basándose en





ciertos criterios como población, coste de servicios y otros índices establecidos por tablas de valoración.

El nuevo sistema de financiación autonómica aprobado

Vistas la evolución reciente y situados en el año 2001, se pretende, para diseñar el nuevo sistema, ahondar en la experiencia procedente de las etapas anteriores, ampliando y mejorando la estructura de recursos de las CCAA, para dar mayor estabilidad y seguridad a la planificación financiera de las mismas.

1. Principios

Los principios que han inspirado este nuevo sistema de financiación son:

- Estabilidad. Prácticamente concluido el proceso de transferencias, el nuevo sistema debe ser estable para permitir la planificación a largo plazo de las CCAA.
- Generalidad. Se debe aplicar a todas las CCAA de régimen común mediante acuerdo de todos.
- Suficiencia, autonomía y solidaridad. Se debe profundizar en estos tres principios recogidos en el artículo 156 de la Constitución.
- Ampliación de la corresponsabilidad fiscal.

cal y disminuya el peso de las transferencias del Estado.

- Coordinación mediante el establecimiento de mecanismos que concilien las potestades impositivas de las distintas haciendas para que no se trasladen las cargas fiscales de unos territorios a otros.
- Integración de la financiación de todos los servicios traspasados.
- Estabilidad presupuestaria. El sistema de financiación debe desenvolverse sobre la base de la estabilidad presupuestaria.
- Participación en la Agencia Tributaria y en los Tribunales Económico- Administrativos.

2. Líneas básicas

Un sistema de financiación se articula siempre sobre unos pivotes fundamentales:

- La determinación del periodo al que se aplicará el sistema de financiación y la fijación de un año base.
- La determinación de las necesidades de financiación de ese año base.
- El establecimiento de los mecanismos de financiación de esas necesidades del año base.
- La determinación de la forma de evolución de dichos mecanismos en los años siguientes al año base.
- La determinación de la forma de percepción de esos recursos en cada uno de los años del sistema de financiación

El desarrollo de todos estos puntos va a ser el contenido de esta segunda parte del artículo.

2.1 Período de vigencia del sistema de financiación y año base

Como ya se ha mencionado en los principios inspiradores, dado que el proceso de transferencias está prácticamente concluido, es preciso que el sistema sea estable en el tiempo, por ese motivo, se le ha dotado de una duración indefinida, a dife-

El nuevo modelo de financiación autonómica, a diferencia de los anteriores que tenían una vigencia quinquenal, tiene una duración indefinida

El nuevo sistema debe proporcionar a las CCAA capacidad normativa suficiente en los tributos que se ceden, para poder tomar decisiones respecto a los mismos que incremente la corresponsabilidad fis-



rencia de los sistemas existentes hasta el momento que siempre eran quinquenales.

Además, en el caso de este sistema de financiación se ha determinado como año base el de 1999. La elección de este año está basada en el hecho de que es el último año en el que se dispone de datos definitivos de toda la financiación que han recibido las CCAA, que es la que va a servir para fijar la cuantificación de las necesidades de financiación iniciales de cada Comunidad.

2.2 Necesidades de financiación del año base

Competencias comunes

Las necesidades de financiación del año base o restricción inicial del sistema, se han establecido, fundamentalmente, partiendo del resultado de la liquidación definitiva del año 1999 del sistema de financiación vigente en el quinquenio 1997-2001 (incluyendo la que hubiera resultado para las Comunidades de Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha, si hubieran aceptado dicho modelo) a la que se ha agregado la recaudación normativa de los tributos y tasas cedidos con anterioridad.

A dicho resultado se le ha añadido también, en valores del año 1999, el coste de los servicios traspasados a partir de 1999 y, para que todas las CCAA partan de unas mismas competencias, el resultado anterior se ha homogeneizado.

De esta forma se obtienen unas necesidades de financiación homogéneas para cada comunidad, cuya suma constituye el importe total a financiar al que se incorporan unos fondos adicionales, fundamentalmente destinados a CCAA con menor renta.

Ese importe total a financiar es objeto de reparto a cada comunidad mediante la aplicación de una serie de variables. Así, la población existente a 1 de enero de 1999 pondera un 94%, la superficie un 4,2%, la dispersión un 1,2% y la insularidad un 0,6%.

Además, para el reparto de los fondos adicionales se tienen en cuenta otras variables, como la menor riqueza relativa, la escasa densidad de población y la garantía de mínimos, para asegurar el mantenimiento del “statu quo” con respecto a la situación de partida.

El resultado obtenido por cada comunidad es objeto de modulación para que su crecimiento en la financiación esté dentro de unos límites establecidos en el modelo.

De esta forma se obtiene la base de financiación para cada comunidad en el año base del sistema o restricción final para competencias comunes.

Competencias de sanidad

Las necesidades iniciales de financiación de esta competencia se determinan mediante la agregación del resultante de la liquidación definitiva de 1999, tanto para las CCAA con competencias asumidas en esta materia como para el INSALUD gestión directa.

Ese importe se distribuye a cada comunidad en función de las siguientes variables: la población protegida existente en el año 1999 que pondera con un 75%, la población mayor de 65 años con una ponderación de un 24,5% y la insularidad con un coeficiente de un 0,5%. Además también se establece una cláusula de “statu quo” para que a ninguna de las CCAA que ya tienen la sanidad transferida se le asigne menor financiación que la obtenida en el año 1999.

Por otra parte, al igual que sucedía con la financiación de las competencias comunes, se agregan unos fondos específicos a cada Comunidad, como son el de ahorro en incapacidad temporal y el de cohesión sanitaria o desplazados. Ambos fondos, para los años siguientes al año base, serán aportados a cada comunidad por fuera del sistema de financiación.

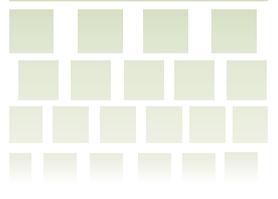
Competencias de servicios sociales

También se parte de la liquidación definitiva del año 1999 que constituye la restricción inicial del sistema. Dicha restricción se reparte a cada comunidad de acuerdo con la población mayor de 65 años que tenga en 1 de enero de 1999.

El reparto se corrige, en su caso, para asegurar una financiación como mínimo igual, para cada comunidad, a la que obtuvo en el año 1999.

2.3 Los mecanismos de financiación de las necesidades fijadas

Una vez determinada, para cada comunidad, la totalidad de sus necesidades de





financiación en el año 1999, obtenidas como se ha indicado en el punto anterior, es preciso definir los mecanismos para su financiación.

El Fondo de suficiencia permitirá cubrir la diferencia entre las necesidades de gastos e ingresos percibidos por tributos cedidos

Dichos mecanismos, tal como se ha apuntado anteriormente, se basan fundamentalmente en la cesión de tributos. Así, se ceden a las CCAA:

- Las tasas afectas a los servicios traspasados.
- Los tributos sobre Patrimonio, Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, Sucesiones y Donaciones, y sobre el Juego. De todos ellos, que ya estaban cedidos con anterioridad, se amplían las competencias normativas en los aspectos referidos a su regulación.
- La tarifa autonómica del IRPF, equivalente al 33% de la cuota total, con competencias normativas en materia de tarifa y deducciones.
- El 35% de la recaudación líquida por IVA y el 40% de la de los Impuestos Especiales de fabricación sobre Cerveza, Vino y Bebidas Fermentadas, Productos Intermedios, Alcohol y Bebidas Derivadas, Labores del Tabaco e Hidrocarburos.
- Y el 100% de las recaudaciones líquidas por el Impuesto sobre la Electricidad, por el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y por el Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos (creado por la Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para 2002, una vez acordado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera de 22 de noviembre de 2001).

Con respecto a la cesión tanto del IVA como de los Impuestos Especiales, el sistema establece que sólo tienen derecho a

esa cesión las CCAA que tengan traspasados los servicios de gestión de la sanidad, efectuándose el reparto de las recaudaciones líquidas de dichos impuestos de acuerdo a unos índices de imputación establecidos en el modelo.

Además de las cesiones de impuestos anteriores, se ha establecido un mecanismo de cierre del sistema, el Fondo de Suficiencia, que cubre la diferencia, en el año base, entre las necesidades de gasto de la comunidad y la suma de los importes de los tributos cedidos en dicho año.

En el supuesto en que para una comunidad su capacidad recaudatoria por tributos supere a sus necesidades de gasto en el año base, ese Fondo de Suficiencia será negativo, constituyendo un ingreso para el Estado.

El nuevo sistema de financiación también asigna un Fondo de Suficiencia para las Ciudades con Estatuto de Autonomía (Ceuta y Melilla) que estará constituido por el valor de los servicios traspasados y las subvenciones de autogobierno en el año base.

2.4 Evolución de los mecanismos de financiación en los años posteriores al año base

En los años siguientes al año base, la Comunidad percibirá el importe real de la recaudación de cada uno de los tributos cedidos en el territorio de esa comunidad, según los porcentajes de cesión establecidos y los índices de reparto, en su caso, de esa recaudación, en el caso del IRPF será fundamentalmente el importe de las cuotas líquidas autonómicas.

Además, con independencia de la recaudación que por los tributos se le asigne, se le garantiza el importe del Fondo de Suficiencia del año base evolucionado al índice ITE nacional (Ingresos Tributarios del Estado), desde el año base hasta el año de que se trate.

Este índice se define como la recaudación estatal, excluida la susceptible de cesión, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco.



En el supuesto en que el Fondo de Suficiencia sea negativo, la Comunidad deberá ingresar en el Estado el importe del mismo en el año base evolucionado al ITE regional. Este índice está constituido por la recaudación en el territorio de la Comunidad Autónoma, sin ejercicio de competencias normativas, por IRPF, IVA y los Impuestos Especiales de fabricación sobre la Cerveza, sobre el Vino y Bebidas Fermentadas, sobre Productos Intermedios, sobre Alcoholes y Bebidas Derivadas, sobre Hidrocarburos y sobre Labores del Tabaco, cedidos y susceptibles de cesión.

2.5 Percepción de los recursos en cada año del sistema

Como la determinación del importe de los recursos tributarios que tiene que percibir cada Comunidad Autónoma, en el caso de los tributos en que no se cede la gestión, depende de la recaudación que se haya realizado (en el caso del IRPF, de las cuotas líquidas declaradas por los contribuyentes), y esos importes no se conocen hasta que ha transcurrido el ejercicio correspondiente, cada Comunidad tiene derecho a la percepción de unas entregas a cuenta de la liquidación final.

En el IRPF, dichas entregas a cuenta se calculan, básicamente, en función de la previsión de recaudación estatal de retenciones, pagos a cuenta y pagos fraccionados, que se distribuye por cada comunidad según la relación existente, en el último ejercicio liquidado, entre el importe de las cuotas líquidas por tarifa autonómica del IRPF de dicha comunidad y las cuotas líquidas totales.

En el caso del IVA y los impuestos especiales de fabricación, las entregas a cuenta se calculan en función de la previsión presupuestaria de la recaudación líquida de cada tributo. A dicha recaudación se le aplica, para su distribución por CCAA, el índice de consumo previsto.

También se efectúan entregas a cuenta del Fondo de Suficiencia, dado que puede ser objeto de modificación en su cuantía y en el índice de evolución.

Todas las entregas a cuenta se satisfacen mensualmente, aplicando el coeficiente del 98% al importe total que se calcule.

Las entregas a cuenta por los tributos cedidos parcialmente se satisfacen a las CCAA mediante devoluciones del presupuesto de ingresos del Estado, las correspondientes al Fondo de Suficiencia, mediante pagos del presupuesto de gastos del Estado.

La liquidación definitiva del ejercicio se practicará cuando se conozcan los datos definitivos de todas las variables y se satisfará a la comunidad como diferencia entre su importe y el de las entregas a cuenta efectuadas.

3 La repercusión en el presupuesto estatal del nuevo sistema de financiación autonómica

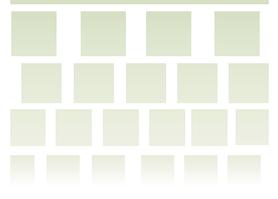
Resulta fácil deducir que cualquier sistema de financiación de las CCAA que se establezca va a tener repercusión en el presupuesto del Estado y que, dependiendo de los mecanismos de financiación que se articulen, esa repercusión va a ser distinta.

Tal y como se adelantó al comienzo del artículo se pueden establecer dos características muy importantes de este modelo sobre los anteriores, desde el punto de vista presupuestario:

El nuevo modelo aumenta la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA. e integra la financiación de la totalidad de las competencias traspasadas

1) Aumenta la corresponsabilidad fiscal de las comunidades. Esto trae como consecuencia que disminuyan las transferencias con cargo al presupuesto de gastos del Estado para incrementar los ingresos de las CCAA por cesión de tributos.

Así, mientras que en los modelos anteriores el volumen de recursos que las CCAA percibían por el sistema de financiación de los Presupuestos Generales del Estado mediante transferencias, era muy importante, en éste alcanza sólo, en





valores medios y en el año base, un 34% del total de los recursos. Ya sólo se satisfacen mediante transferencias del Estado los pagos con cargo al Fondo de Suficiencia que, como se señaló, es el mecanismo de cierre del sistema para atender la financiación no cubierta mediante la cesión de impuestos.

Esa reducción que va a existir en los gastos del presupuesto del Estado se contrarresta con una disminución en los ingresos del mismo, dado que una buena parte de la recaudación de los tributos, que en los modelos anteriores constituían ingresos del Estado, corresponden a las CCAA.

2) Integra la financiación de la totalidad de competencias traspasadas, lo que repercute presupuestariamente de forma considerable.

En los modelos anteriores siempre ha habido una separación respecto a la forma de financiación entre las competencias comunes, las de sanidad y las de servicios sociales.

Así, mientras que en el modelo del quinquenio último las competencias comunes se financiaban, en su mayor parte, mediante transferencias de la sección 32 "Entes territoriales" y, en un porcentaje mucho menor, mediante la cesión del 15% de las cuotas líquidas del IRPF, las competencias de sanidad y de servicios sociales se financiaban casi en su totalidad mediante transferencias finalistas del Estado desde el Ministerio de Sanidad o del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En este modelo nuevo, por el contrario, no existe esa separación. Todas las CCAA recibirán por un importe global la financiación a través del Fondo de Suficiencia y a través de la cesión de tributos, pudiendo ellas decidir el destino de los recursos que reciban cada año.

4. Otros cambios introducidos por el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 27 de Julio de 2001

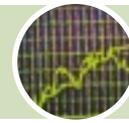
Este acuerdo del Consejo también establece cambios significativos en

los otros dos mecanismos de financiación a las CCAA regulados en el artículo 158 de la Constitución para garantizar el principio de solidaridad: el Fondo de Compensación y las asignaciones de nivelación de los servicios públicos fundamentales.

Con respecto al Fondo de Compensación dos son las novedades. De una parte se da entrada, como destinatarias de los recursos del Fondo, a las Ciudades de Ceuta y Melilla, estableciéndose incluso el importe mínimo de los recursos que deben percibir con cargo al mismo, importe por el que se debe incrementar anualmente la dotación del Fondo.

Además, también como novedad, se modifica el destino de los recursos del Fondo. Así, mientras que antes sólo se podían financiar gastos de inversión, ahora es posible el destino de hasta un 25% de su importe total a la financiación de gastos corrientes asociados a la puesta en funcionamiento de las inversiones. Esto ha originado la creación por la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002, de dos fondos dentro de la sección 33 de los PGE: un Fondo de Compensación, destinado exclusivamente a la financiación de gastos de inversión, y otro Fondo Complementario, que puede ser destinado tanto a la financiación de gastos de inversión como de gastos corrientes asociados a las inversiones atendidas con cargo a esta sección.

Con respecto a las asignaciones de nivelación, destinadas a garantizar un nivel mínimo en la prestación de los servicios fundamentales en todo el territorio nacional, la novedad fundamental es que se fijan dos posibles servicios a nivelar: la educación y la sanidad. También se establecen los criterios para otorgarlas en la desviación en más de tres puntos, respecto a la media nacional en un año con respecto al anterior, del incremento del número de alumnos de enseñanza obligatoria, para el caso del servicio público de la educación, y de la población protegida, en el caso de la sanidad.



② Amortizaciones y provisiones en la Administración Pública: regulación y realidad

Juan Ángel Amunátegui Rodríguez
Interventor y Auditor del Estado

Introducción

Desde la Ley General Presupuestaria de 1977, la Intervención General de la Administración del Estado, como Centro directivo y gestor de la contabilidad pública, ha propiciado el registro de amortizaciones y provisiones, tanto mediante la promulgación de normas como mediante el impulso en la práctica de las oficinas contables y, en particular, de la Central Contable. Y ello con la conciencia de que la contabilidad pública estatal debía ser más que la contabilidad presupuestaria, al sumarse a ésta la contabilidad económico-patrimonial.

Si bien en el pasado fue una cuestión controvertida, casi nadie duda hoy de la conveniencia de amortizar el inmovilizado de las Administraciones Públicas.

En la actualidad se realizan amortizaciones en la contabilidad económico-patrimonial conforme a lo establecido en el Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) de 1994; si bien, las mismas estaban reguladas ya en el Plan General de Contabilidad Pública de 1981/1983.

Las razones de amortizar son fundamentalmente las siguientes:

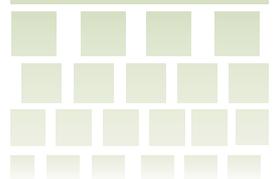
- a) Es el medio de trasladar la carga de un gasto a los ejercicios contables en los que el inmovilizado se va a utilizar.
- b) Representa la valoración de un componente del coste del producto o servicio público, facilitando el conocimiento del coste

total a los efectos de su comparación con productos o servicios equivalentes en el sector privado o para la fijación de tasas y precios.

- c) Permite la cuantificación correcta de los resultados obtenidos en la Administración Pública
- d) Es el medio de corregir el valor del inmovilizado ya que las dotaciones de amortización de años sucesivos engrosan la amortización acumulada. Su registro proporciona una valoración más exacta del inmovilizado.

Bien es cierto que en las Administraciones Públicas no se cumple o no tiene sentido el componente financiero de la amortización. Entre las fuentes de financiación de las empresas para mantener su inversión tiene un papel destacado la liquidez generada a través de una adecuada política de amortizaciones. Por el contrario, las Administraciones Públicas financian las nuevas inversiones del ejercicio a través de las fórmulas globales de financiación del presupuesto de gastos, como son los impuestos y las transferencias, entre otros.

Cuestión distinta y más controvertida es el reflejo de las amortizaciones en el presupuesto. En el ámbito del Estado no se han practicado, pero sí existen precedentes en la Seguridad Social, en cuyo presupuesto de gastos figuraron, hasta 1994, dotaciones de amortización en el capítulo quinto con contrapartida en el capítulo octavo del presupuesto de ingresos. Acertadamente se acabó





con esta práctica modificando el artículo 92 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, relativo a amortizaciones del inmovilizado, mediante el artículo 70 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

Aun tratándose también de una corrección valorativa en algunos casos, distinta naturaleza tiene el otro concepto que se trata en el presente artículo, el de la provisión, cuya finalidad principal de su existencia y contabilización obedece a la aplicación del principio de prudencia.

Existen básicamente dos tipos:

- las provisiones por depreciación, cuando se constata la minoración de valor reversible de un elemento de activo inmovilizado, inversiones financieras o existencias; corrigen el valor del activo al que se refieren y se presentan en el activo con signo menos minorando su valor.

- las provisiones para riesgos y gastos, destinadas a cubrir los riesgos y gastos por sucesos ocurridos o que están en curso. No están vinculadas a un activo concreto, sino a pérdidas u obligaciones correspondientes al ejercicio pero cuya contabilización ha de realizarse mediante estimaciones, al no haberse concretado todos los datos. Cubren deudas o pérdidas especificadas en cuanto a su naturaleza, son probables o seguras pero indeterminadas en cuanto a su importe o en cuanto a la fecha en que se producirán.

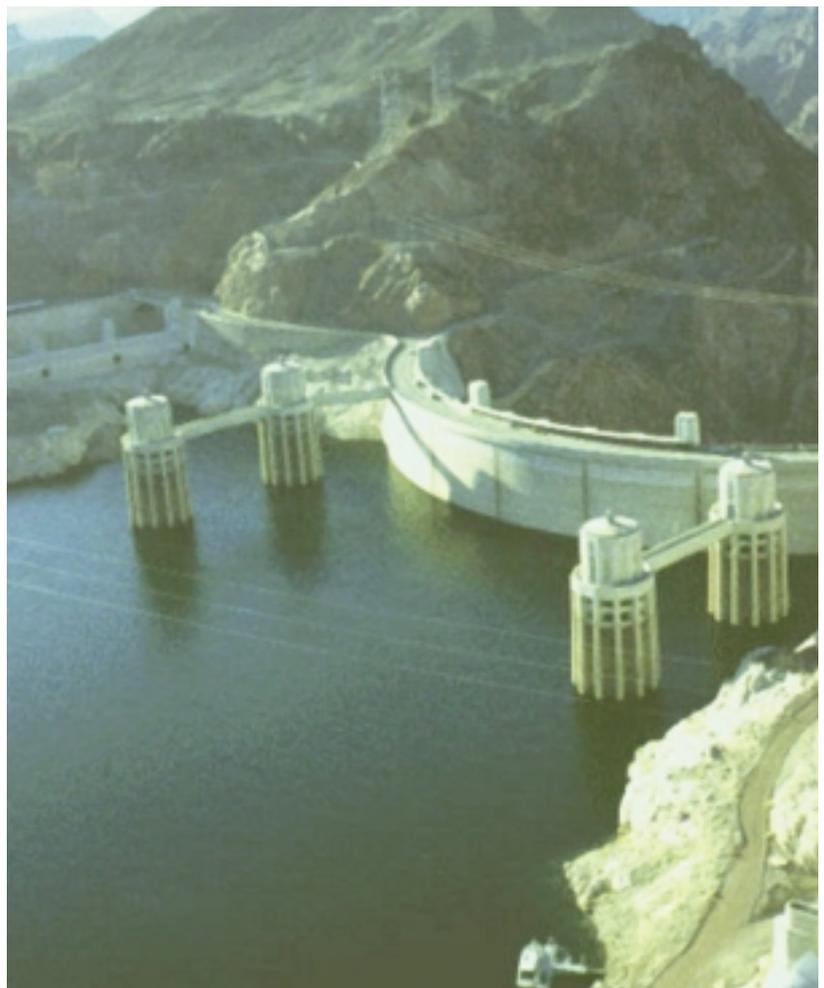
En el ámbito privado las provisiones tienen por objeto constituir un fondo de recursos que permita cubrir pérdidas concretas de naturaleza cierta o probable, y aunque en el ámbito público este componente de financiación tampoco se da, sí se dan el resto de los motivos por los que provisionar es importante, en particular en orden a que los estados financieros respondan a la imagen fiel y a la situación real.

1. Las amortizaciones y provisiones en el Plan General de Contabilidad Pública

1.1. Amortizaciones

Las normas de valoración segunda (relativa al inmovilizado material), y quinta (relativa al inmovilizado inmaterial) de la quinta parte del Plan General de Contabilidad Pública, aprobado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de mayo de 1994, al establecer los criterios para la valoración de los elementos del inmovilizado en ellas referidos, señala que los citados elementos deben valorarse al precio de adquisición o al coste de producción, teniendo en cuenta las correcciones valorativas que deben efectuarse.

Entre las correcciones valorativas que deben efectuarse a los elementos de inmovilizado





material e inmaterial está la amortización que habrá de establecerse sistemáticamente en función de la vida útil de los bienes atendiendo a la depreciación que normalmente sufran por su funcionamiento, uso y disfrute, sin perjuicio de considerar también la obsolescencia que pudiera afectarlos, no estableciéndose más criterios para su cuantificación.

1.2. Provisiones

El Plan General de Contabilidad Pública prevé otras correcciones de valor a efectuar en aquellos elementos patrimoniales en los que se detecte una pérdida de valor de carácter reversible. Esta corrección valorativa, denominada provisión, es distinta de la pérdida irreversible y sistemática (amortización) y de la pérdida irreversible y aperiódica.

El principio de prudencia que se recoge en la primera parte del Plan General de Contabilidad Pública establece “De los ingresos sólo deben contabilizarse los efectivamente realizados a la fecha del cierre del ejercicio; no deben contabilizarse aquellos que sean potenciales o se encuentren sometidos a condición alguna. Por el contrario, de los gastos deben contabilizarse no sólo los efectivamente realizados, sino también, desde que se tenga conocimiento de ellos, aquellos que supongan riesgos previsibles o pérdidas eventuales, con origen en el ejercicio o en otro anterior. A estos efectos deben distinguirse las pérdidas potenciales o reversibles de las realizadas o irreversibles. No obstante, de acuerdo con la normativa presupuestaria vigente, estos gastos contabilizados, pero no efectivamente realizados, los riesgos y pérdidas, no tendrán incidencia presupuestaria, sólo repercutirán en el cálculo del resultado económico-patrimonial”.

Asimismo, debe tenerse en cuenta lo establecido en las normas séptima, octava y undécima de valoración de la quinta parte del Plan General de Contabilidad Pública:

- a) La norma séptima de valoración “Valores negociables”, establece la obligación de practicar las correcciones valorativas de dichos activos, distinguiendo los valores admitidos a cotización de los no admitidos.

Los valores negociables admitidos a cotización en un mercado secundario organizado se contabilizarán, al menos, al final del ejercicio, por el precio de adquisición o el de mercado si éste fuese inferior a aquél, dotándose, en este último caso, las provisiones necesarias para reflejar la depreciación experimentada.

Los valores negociables no admitidos a cotización en un mercado secundario organizado figurarán en el balance por su precio de adquisición. No obstante, cuando el precio de adquisición sea superior al importe que resulte de aplicar criterios valorativos racionales admitidos en la práctica, debe dotarse la correspondiente provisión por la diferencia existente.

- b) La norma octava de valoración “Créditos y demás derechos a cobrar no presupuestarios” establece que se registrarán por el importe entregado, debiendo practicarse las correcciones de valor que procedan, mediante la dotación, en su caso, de las correspondientes provisiones para reflejar las posibles insolvencias que se presenten en su cobro.

- c) La norma undécima de valoración relativa a los “Derechos a cobrar presupuestarios” establece que figurarán por el importe a percibir debiéndose realizar las correcciones valorativas que procedan, mediante dotación, en su caso, de las provisiones que reflejen el riesgo de insolvencia con respecto al cobro de los derechos de que se trate.

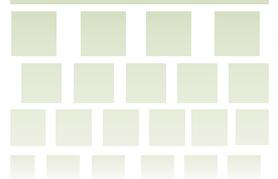
Para dar cumplimiento a los referidos principios y normas de valoración, el plan contiene las oportunas cuentas de amortizaciones y provisiones en los grupos 1 a 5, las dotaciones en el grupo 6 y los excesos y aplicaciones de provisiones en el grupo 7.

2. Las amortizaciones y provisiones en la Resolución de la IGAE de 14 de diciembre de 1999

2.1. Supuestos más comunes de amortizaciones

La Resolución de 14 de diciembre de 1999 de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regulan

determinadas operaciones contables a realizar a fin de ejercicio: amortizaciones del inmovilizado, provisiones y periodificación de gastos e ingresos, establece en su apartado primero el ámbito de aplicación de la norma y en su apartado segundo define las amortizaciones, los





activos amortizables, determina el procedimiento para el cálculo de las cuotas de amortización, da las pautas a seguir para los bienes en situaciones especiales y determina los criterios de contabilización de las amortizaciones.

Esta norma es aplicable a la Administración General del Estado, a los distintos organismos autónomos y a las demás entidades estatales que les sea aplicable el Plan General de Contabilidad Pública.

Se definen las amortizaciones como la expresión contable de la depreciación que normalmente sufren los bienes de inmovilizado no financiero por el funcionamiento, uso y disfrute de los mismos, debiéndose valorar, en su caso, la obsolescencia que pueda afectarlos. La dotación anual que se realiza, expresa la distribución del valor contable activado durante la vida útil estimada del inmovilizado.

Con respecto a los activos amortizables determina qué activos son amortizables y cuáles no están sujetos a amortización.

Así señala, que son activos amortizables los bienes que cumplen estas características:

- Tener una vida útil limitada.

- Ser utilizados durante más de un ejercicio económico.
- Ser susceptibles de utilización por la entidad contable para la producción de bienes y prestación de servicios o para fines administrativos.

No están sujetos a amortización:

- Los bienes integrantes del dominio público natural.
- Los terrenos y bienes naturales, tanto los de uso público como los comunales, salvo que tuvieran una vida útil limitada para la entidad contable.
- Las inversiones destinadas al uso general.
- Los integrados en el Patrimonio Histórico Español, en tanto no se utilicen por la entidad contable para la producción de bienes y prestación de servicios (o para fines administrativos).

Con respecto al sistema para el cálculo de la cuota de amortización, la Resolución señala que las cuotas de amortización se determinan con carácter general por el método de cuota lineal. Su importe se calcula, para cada período dividiendo la base amortizable neta entre los años que falten hasta la finalización de la vida útil del elemento a amortizar.

CUADRO 1

ELEMENTOS Y PERIODOS DE AMORTIZACIÓN

Elementos	Periodo máximo (años)
Edificios y otras construcciones	Entre 10 y 100
Instalaciones	Entre 12 y 50
Elementos de transporte	Entre 12 y 34
Mobiliario y enseres	Entre 14 y 20
Equipos de laboratorio y ensayos	14 años.
Útiles, herramientas y moldes	Entre 6 y 8
Equipos para el tratamiento de la información	8 años.
Sistemas y programas informáticos	6 años.

La Resolución indica que se toma como vida útil de cada clase de bienes, la correspondiente al período máximo establecido en las tablas de amortización de la normativa vigente relativa al Impuesto sobre

Sociedades. Se incorpora como Anexo en dicha norma la relación de los períodos máximos. En el Cuadro 1 se detallan a continuación los periodos máximos de los principales elementos:



Para aquellos activos fijos no financieros para los que el Plan General de Contabilidad Pública, o, en su caso, la normativa tributaria del Impuesto sobre Sociedades, no tengan un plazo de amortización establecido se tomará como vida útil la correspondiente a su vida útil económica, considerando como tal el período de tiempo que el activo sirve para el desarrollo de la actividad del sujeto contable.

Las dotaciones a la amortización se realizan al finalizar cada ejercicio cargando la cuenta correspondiente del subgrupo 68, “dotaciones para amortizaciones”, con abono a cuentas del subgrupo 29, “amortización acumulada del inmovilizado”, por la cantidad calculada conforme a las normas de la Resolución.

2.2. Amortizaciones de bienes adscritos y bienes cedidos

Asimismo en la Resolución se establecen los criterios de amortización para los bienes en situaciones especiales: bienes adscritos y bienes cedidos.

Con respecto a los bienes recibidos en adscripción se señala que se dan de alta por el valor neto contable por el que figuren en la contabilidad del adscribiente, recogiendo separadamente el valor contable activado y el importe de la amortización acumulada hasta la fecha en que la adscripción tiene lugar.

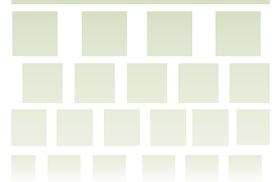
Los bienes que se reciben se amortizan según los criterios establecidos con carác-

ter general, siendo la base amortizable neta la que figure en la contabilidad del adscribiente en el momento en que se produjo la adscripción. A su vez, el ente beneficiario debe reflejar contablemente las correcciones valorativas y las ampliaciones, mejoras o renovaciones que se efectúen sobre dichos bienes.

En caso de producirse la reversión de los bienes, el ente adscribiente da de alta los elementos patrimoniales por el valor neto contable que figure en este momento en la contabilidad del ente beneficiario, recogiendo separadamente el valor contable activado y el importe de la amortización acumulada hasta la fecha en que la reversión tenga lugar. Estos bienes deben ser amortizados a partir de la mencionada fecha según el procedimiento general.

Con respecto a los bienes recibidos en cesión se señala que se dan de alta por el valor venal que tengan en el momento en que se produzca la misma.

El ente cesionario debe practicar las oportunas amortizaciones sobre el bien recibido mientras dure la cesión, según el procedimiento general, considerándose, en este caso, como valor originario el valor por el que el bien se incorpora al activo, es decir, el valor venal. Asimismo, debe reflejar contablemente las correcciones valorativas y las ampliaciones, mejoras o renovaciones que se efectúen sobre dichos bienes durante el tiempo que dure la cesión.





2.3. Clases de provisiones

Conforme a lo indicado anteriormente, la Resolución distingue dos categorías: provisiones correctoras de valor y provisiones para riesgos y gastos.

Las provisiones correctoras de valor son aquellas que reflejan minoraciones valorativas temporales de elementos de activo. Se incluyen dentro de esta categoría las siguientes: Provisiones por depreciación de valores negociables y participaciones en el patrimonio, y provisión por insolvencias.

Las provisiones para riesgos y gastos representan obligaciones estimadas cuyo nacimiento en aplicación de los principios de prudencia y de devengo, tienen su origen en el ejercicio o en otro anterior. Dentro de esta categoría se incluyen las siguientes: provisión para devolución de impuestos, provisión para responsabilidades y provisión para grandes reparaciones.

Una visión general puede lograrse con el Cuadro 2 que se incluye a continuación.

CUADRO 2 LAS PROVISIONES EN EL SECTOR PÚBLICO

PROVISIONES PARA ACTIVOS

Provisiones por depreciación de activos

- valores negociables
- participaciones en patrimonio
- otros activos

Provisiones para insolvencias

→ Corrigen el valor del activo al que se refieren

PROVISIONES DE PASIVO

- para devolución de impuestos
- para responsabilidades
- para grandes reparaciones

→ Corresponden a obligaciones ciertas o probables con importe y vencimiento estimados razonablemente

Veamos con más detalle cada una de ellas:

- Provisión por depreciación de valores negociables y participaciones en patrimonio.
 - a) En valores negociables se tiene en cuenta, en la dotación, lo establecido en la norma 7 de la quinta parte del P.G.C.P. respecto a los diferentes tipos de valores. A estos efectos debe entenderse como porcentaje significativo de participación, para títulos representativos del capital, la tenencia de al menos el 3% del capital.
 - b) Participaciones en patrimonio. Las participaciones en patrimonio se valoran por el importe de la aportación realizada, que es el total satisfecho, incluyendo en su caso, los gastos inherentes a la operación.

Las aportaciones patrimoniales se contabilizan por el importe de la aportación realizada o por el valor teórico de

la misma, si éste fuera inferior a aquél. En este último caso deberá dotarse la oportuna provisión para reflejar la depreciación experimentada.

Las provisiones por depreciación de valores negociables y participaciones en patrimonio se registran en las cuentas 297 “provisión por depreciación de valores negociables y participaciones en patrimonio a largo plazo” y 597 “provisión por depreciación de valores negociables a corto plazo”.

- Provisión por insolvencias

La Resolución contempla dos procedimientos para dotar la provisión:

- a) Dotación individualizada.
- b) Dotación global.

La provisión para insolvencias se dota individualmente para aquellos créditos en los que ocurra alguna de las siguientes circunstancias:



- Que haya transcurrido el plazo de un año desde el momento en el que se ha iniciado el período ejecutivo.
- Que los créditos hayan sido reclamados judicialmente o sean objeto de un litigio judicial o procedimiento arbitral de cuya solución dependa su cobro.
- Que el deudor esté declarado en quiebra, concurso de acreedores, suspensión de pagos o incurso en un procedimiento de quita y espera.
- Que el deudor esté procesado por el delito de alzamiento de bienes.

En los dos primeros supuestos, el importe de la dotación alcanza la totalidad del crédito vencido o reclamado.

Sin embargo, en los otros dos casos la dotación se efectúa por la totalidad de los créditos, vencidos o no, que tenga la entidad contra el tercero.

Debe asimismo, dotarse provisión para insolvencias de forma global según la estimación que realice cada entidad sobre la serie temporal histórica de porcentaje de créditos fallidos de los que no se haya dotado provisión de forma individualizada.

En cuanto al momento del ejercicio:

- Si la dotación es individualizada, se registra en el momento en el que se produzcan las circunstancias que den lugar a la insolvencia.

- Si la dotación es global, se realiza a fin de cada ejercicio.

Estas provisiones se registran en las cuentas 490 “provisión para insolvencias” y 598 “provisión para insolvencias de créditos a corto plazo”.

- *Provisión para devolución de impuestos.*

Se dota para cubrir las devoluciones periódicas de impuestos no reconocidas a fin de ejercicio, derivadas de la aplicación de la normativa legal de los mismos. Su contabilización se recoge en la cuenta 495 “provisión para devolución de impuestos” del PGCP.

- *Provisión para responsabilidades.*

Sólo debe constituirse si las responsabilidades estimadas tienen una probabilidad alta de producirse. El informe de los servicios jurídicos del ente se tomará como elemento primordial para la justificación de su registro.

Su contabilización se recoge en la cuenta 142 “provisión para responsabilidades” del PGCP.

- *Provisión para grandes reparaciones.*

Debe tomarse como base documental justificativa para su contabilización un informe provisional efectuado por técnicos especializados.

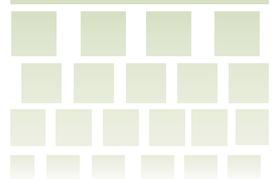
Su contabilización se recoge en la cuenta 143 “provisión para grandes reparaciones” del PGCP.

3. Las amortizaciones y provisiones hoy

Hasta aquí las normas. Pero ¿cuál es la realidad? El cálculo de las amortizaciones está íntimamente relacionado con la existencia de un buen inventario. Por ello, en el ámbito de la Administración General del Estado se dictaron diversas normas a partir de 1989, principalmente la Orden de 12 de diciembre de 1991, por la que se implantaba en la Administración General del Estado un nuevo sistema de información sobre el Inventario General de Bienes Inmuebles, que informáticamente dio lugar al subsistema CIMA (Control del Inmovilizado Material). Pero en

este tema -para qué negarlo- queda camino por recorrer y las mejoras y el perfeccionamiento tienen que ser continuos.

El cálculo efectivo de las amortizaciones del inmovilizado material y provisiones se inicia en 1999, tras la promulgación de la Resolución reiteradamente citada, por lo que también deben producirse mejoras en el futuro, sin descartar que la aplicación práctica del contenido de determinados aspectos de la Resolución aconseje en el futuro su modificación. En provisiones cabe seguir avanzando en los procedimientos de flujo de información a las ofici-





nas contables, a fin de que esta rúbrica ofrezca una información cada día mejor.

Para terminar el presente trabajo, ilustraré las afirmaciones realizadas hasta ahora con cifras recientes referidas a las amortizaciones (cuadro 3) en la Administración General del Estado y en las Administraciones Públicas Estatales. Dentro del primer término están incluidos los Departamentos Ministeriales — también Dirección General

del Tesoro y Política Financiera y Delegaciones de Economía y Hacienda —, órganos constituciones o de relevancia constitucional y aquéllos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado. Dentro del segundo término, a la Administración General del Estado se suman el resto de Administraciones Públicas que se integran en la Cuenta General de las Administraciones Públicas Estatales, de donde están extraídos los datos.

CUADRO 3
AMORTIZACIONES ACUMULADAS A 31/12/2000

	Millones de €
Administración General del Estado	1.030
Entidades del Sistema de Seguridad Social	1.846
Entidades Gestoras y Servicios Comunes	1.557
Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales	289
Organismos Públicos Estatales	1.551
Organismos Autónomos	1.322
Otros Organismos Públicos	229
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS ESTATALES	4.427

El cuadro 4 recoge las provisiones vigentes más importantes que se han dictado

hasta la fecha en la Administración General del Estado.

CUADRO 4
PROVISIONES MÁS IMPORTANTES

	Millones de €	
Concepto	Año	Importe
Préstamos del Estado	1999	3.514
Valores negociables y participaciones en patrimonio a largo plazo	2000	131
Devoluciones de impuestos	2000	676
Insolvencias	2000	5.580
TOTAL		9.901

Como se ve las provisiones totalizan casi diez mil millones de euros, de los que más de la mitad corresponden a insolvencias y un tercio a los préstamos del Estado. Dentro de esta rúbrica la casi totalidad corresponde a los préstamos del Estado a

Rumasa. Conforme a lo establecido en la Disposición adicional décima de la “Ley de Acompañamiento” a los Presupuestos de 2002, los préstamos serán dados de baja y la provisión cancelada con efectos de 31 de diciembre de 2001.



③ El control de los ingresos públicos: criterios ante la nueva evolución legislativa

Zacarías Salas Grajera
Interventor y Auditor del Estado

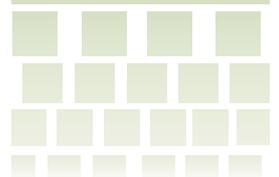
1. Concepto de Control de carácter económico-financiero de los ingresos públicos

Introducción

Muchas definiciones y conceptos se han vertido sobre la idea de control económico y financiero de la actividad pública, pero cuando ésta se refiere a los ingresos públicos nos encontramos con una gran carencia y confusión de conceptos legales y doctrinales. Así, la mayoría de la bibliografía, nada más justificar esta carencia, pasa a realizar un análisis sobre la delimitación de los ingresos públicos, el control del fraude fiscal, ... y, en fin, una variedad de temas que no alcanzan al estudio del control de los ingresos públicos.

Sin embargo, no es menos cierto que en la búsqueda de un concepto de control de ingresos, que sea comprensivo de la materia a definir, se presentan dos problemas. Un pri-

mer problema es la falta de concreción del mismo con variaciones en el tiempo, del que es clara expresión nuestra evolución legal. En segundo lugar, se ha producido una disparidad en cuanto a la atención legislativa y doctrinal con respecto al resto de la actividad





financiera (control de la gestión de gastos, de tesorería, de endeudamiento). En este sentido ya apunta Francisco J. Rubio Delgado el “tratamiento asimétrico de los ingresos respecto de los gastos ... De manera práctica se viene poniendo el acento en la vertiente del gasto público, criticando tanto su excesivo nivel como la falta de eficacia en su gestión ... pero ¿qué ocurre con la eficacia en la gestión de los ingresos?. ¿Por qué no se considera también esta circunstancia, al igual que en los gastos?”.

En este primer apartado pretendemos llegar a un concepto de control de ingresos; estudiando a continuación los procedimientos y criterios delimitadores entre las diferentes formas de realizarlo; para analizar, finalmente, los distintos tipos de control de ingresos.

Delimitación conceptual del control de ingresos

Veamos una serie de casos y documentos relacionados con el control de ingresos que nos pueden conducir a un concepto del mismo.

Ingresos del Presupuesto Comunitario

Sin perjuicio del concurso de otros ingresos, el presupuesto comunitario es financiado íntegramente con recursos propios.

Respecto de las actuaciones orientadas al reconocimiento del derecho (**previsión**), el Reglamento Financiero de 21 de diciembre de 1977, en su artículo 28, establece que cualquier medida tendente a originar o modificar un crédito de las Comunidades habrá de ser objeto de una previsión por el ordenador competente. Estas mencionarán la naturaleza y la imputación presupuestaria del ingreso, así como, en la medida de lo posible, la valoración del importe y la designación del deudor. Puede decirse que es una actuación dirigida al reconocimiento del derecho. Sin embargo, a diferencia de lo que ocurre en nuestro ordenamiento, no contiene una cuantificación exacta del mismo, sino una valoración aproximada.

La actuación de control en relación con las previsiones debe verificar la exactitud de la imputación presupuestaria, así como la

regularidad y conformidad de la previsión con las disposiciones aplicables.

Con respecto a la **Orden de cobro**, cualquier crédito identificado como cierto, líquido y exigible deberá ser objeto, por parte del ordenador competente, de una **comprobación** de crédito, que es objeto de control.

El control del cobro de las órdenes de ingreso es responsabilidad del contable, y está obligado a actuar con **diligencia** para asegurar, en las fechas previstas, el cobro efectivo de los recursos comunitarios.

El contable debe informar al controlador de los casos en que el cobro efectivo de los ingresos **no se produzca** en los plazos previstos, y llegado el caso inicia el procedimiento de recuperación.

En los casos de **renuncia** a cobrar un título de crédito devengado, se debe efectuar una propuesta de baja. La actuación de control en este caso, tiene por finalidad comprobar la regularidad de la renuncia y su conformidad con los principios de buena gestión financiera.

Como conclusión hemos de indicar que independientemente del procedimiento, el momento y las consecuencias, la actuación de control, comprende: las **actuaciones preparatorias**, el **reconocimiento** del derecho, el **ingreso o cobro** y el “**no**” **cobro** de los ingresos, así como la **renuncia** a los mismos.

Declaración de Lima de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI)

En el IX Congreso de la Intosai se produce la Declaración de Lima. En su artículo 20, en relación con el control de los ingresos fiscales, establece que habrá de ser “...lo **más amplio posible**, de la **recaudación** de los ingresos fiscales, incluyendo las declaraciones individuales de los contribuyentes”.

En esta declaración se pone especial énfasis en la necesidad de la **amplitud** del control de los ingresos públicos, aunque con posterioridad se hace referencia de una manera exclusiva a la **recaudación**, aspecto que no parece entrar en contradicción con los conceptos que existen en nuestro Estado en cuanto a la extensión del mismo, ya que una interpreta-



ción adecuada no implica la exclusión de aspectos como la liquidación, gestión, etc.

La citada declaración añade un apartado, que incluye las **declaraciones individuales** de los contribuyentes, que más pretende evitar las limitaciones que pueden implicar los conceptos de secreto tributario, que una verdadera delimitación del contenido del control de los ingresos.

Caso alemán

En el caso alemán el “delegado” en los ministerios federales u organismos superiores tiene funciones en la planificación y en la presupuestación y en el caso de los ingresos públicos, debe controlar si los ingresos se administran de acuerdo con los **principios y las normas** vigentes e intervenir de forma que se **recauden** totalmente y **dentro del plazo** previsto.

Además, este delegado tiene otras funciones de **informe** en relación con los proyectos que puedan influir en los ingresos, tengan o no carácter normativo.

También en este caso la amplitud del concepto de control y la referencia legal están fuera de toda duda.

Derecho español

En nuestro país no hay ningún concepto legal de control de ingresos, sólo parcialmente viene recogido en el artículo 16 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, cuando al definir la función interventora, origen tradicional de todas las funciones de control interno, establece que “La función interventora tiene por objeto controlar **todos los actos** de la Administración del Estado y de sus Organismos autónomos, que den lugar al *reconocimiento de derechos* ... , así como *los ingresos y pagos* que de ellos se

deriven, y la *recaudación* ... de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la administración de la Hacienda Pública se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso”.

Esta definición del contenido del control de ingresos, independientemente del momento a realizarlo, contiene los siguientes datos:

- Todos los **actos**. En esta nota no se establece ninguna distinción sobre si tales actos han de ser definitivos o de trámite, recurribles o firmes, pero como son los siguientes elementos los que configuran el contenido, entendemos que sólo hace referencia a los actos definitivos y no a las actuaciones preparatorias y de gestión de los ingresos.

- Que den lugar al **reconocimiento** de derechos.

- Los **ingresos y pagos** que se deriven de los derechos.

- La **recaudación** de los caudales públicos.

No obstante lo anterior, aun siendo una definición tan amplia, si se consideran las excepciones que se contemplan en el propio texto y en normas del mismo rango legal, nos llevarían a la siguiente conclusión: la **función interventora “no”** comprende el control de los **actos** relacionados con los ingresos públicos. Así, en un repaso casuístico, que es conveniente apuntar, sólo se controlan mediante la función interventora los ingresos que se produzcan en reintegros de nóminas del ejercicio y las devoluciones de ingresos.

Por su parte, en la definición de control financiero del artículo 17 del propio Texto Refundido no existe ninguna limitación, ni en cuanto al contenido, ni en cuanto a los órganos de gestión de los ingresos.

2.

Procedimientos en el Control de Ingresos

Veamos ahora los posibles procedimientos en la realización del control de los ingresos y cómo se incardina el ejercicio del mismo en el proceso de gestión; fundamentalmente, si se ha de introducir dicho procedimiento de gestión como parte de él o sí,

por el contrario, se debe producir en un momento posterior. Obviaremos aspectos como la oportunidad, los costes de la propia actividad del control y otros que no deben de ser considerados en un análisis teórico del mismo.





Olvidándonos ahora de clasificaciones como control interno-externo, es tradicional la distinción entre control previo (función interventora) y control financiero (control posterior). En ningún caso tal dicotomía tiene la categoría de excluyente, como lo demuestra la realidad práctica. Por otra parte, nunca se han establecido una serie de criterios para la elección del procedimiento de control, y sólo de algunos Acuerdos de Consejo de Ministros de desarrollo del artículo 95.3 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria se pueden extraer algunos vagos criterios de aplicación tales como reforzamiento del control, agilizar la tramitación de los expedientes,...

Criterios a considerar

Analicemos en primer lugar una serie de condicionantes que determinan la imposibilidad de la realización de un control inmerso en el procedimiento de gestión (función interventora).

Así, existen situaciones en las que por **circunstancias de tiempo o plazo**, impiden que la actuación de control se integre en el procedimiento de gestión, dada la premura de tiempo (recurso de reposición, que ha de resolverse en 8 días). Este criterio aparece reflejado en alguno de los supuestos de limitaciones al control previo que existen en la normativa de gasto público (“agilizar la tramitación de expedientes”).

En otras ocasiones no se puede ejecutar la actividad del control dentro del procedimiento dada la **configuración jurídica del procedimiento**. En este caso están incluidos supuestos como las actas de conformidad reguladas en el artículo 55 del Reglamento General de la Inspección de los Tributos (RD 939/1986, de 25 de abril), en los que el acto se tiene por notificado en el mismo momento de la firma del acta.

Asimismo hay actuaciones de control en las que la **configuración técnica** del procedimiento hace imposible su inclusión en el mismo. En este caso estarían comprendidos multitud de supuestos en los que la intervención de procesos informáticos hacen imposible la actuación de un órgano de control, por ejemplo: la emisión de devoluciones cuando se ha de verificar con carácter previo la inexistencia de deudas con la Hacienda en vía ejecutiva y los supuestos de

ingresos efectuados en las entidades colaboradoras o bancos en la gestión recaudatoria.

Por último, y como condicionantes de **carácter económico**, estarían aquéllas que hacen innecesario el control, al no tener las actuaciones de gestión de ingresos trascendencia económico-financiera. Sin ánimo de eliminar este criterio que puede ser muy válido en otras esferas de la administración (justicia, defensa, relaciones exteriores), es difícil encontrar alguna actividad de una administración gestora de ingresos, que no tenga, o pueda tener, trascendencia económico financiera.

A sensu contrario, hay determinados supuestos en los que **se debe** producir una actuación de control en el mismo procedimiento de gestión, por la trascendencia que ello implica para su garantía y ejecución. Este criterio también aparece recogido en algunos supuestos de la normativa de gasto público (“reforzamiento del control”). No pretendemos en este momento analizar el carácter de dicha actuación, en el sentido de si debe ser paralizante o no del procedimiento de gestión (aunque creemos que el control de ingresos debe ser revitalizador del mismo, de acuerdo con el principio de ayuda y recomendación al órgano gestor del procedimiento).

Entre los supuestos a considerar estarían los casos en que las inactividades de la administración, hacen que **no se inicie** el procedimiento. En esta situación hay multitud de casos, entre los cuales se pueden citar la no realización de procesos informáticos que dan lugar a la emisión de liquidaciones, la no emisión de las providencias de apremio o inicio del procedimiento ejecutivo, el no inicio de planes de actuación de revisión de la situación tributaria, ...

Cuando se produce la **suspensión** del procedimiento de liquidación, de gestión o cobratorio de los ingresos públicos sin causa justificada, la actuación de control también debe ser un elemento revitalizador del procedimiento.

Asimismo, cuando como consecuencia de la inactividad de la administración **no se continúa** el procedimiento cobratorio, la actuación de control debe introducirse en dicho procedimiento a efectos de ser un detonante de su reinicio. En este supuesto estarían incluidos casos tales como la concesión de aplazamientos de hecho por falta de resoluciones en el tiempo oportuno y legalmente



establecido, compensaciones no resueltas en los plazos legales, ...

También se debe producir una actuación de control específica cuando la **especial protección** de los intereses de la Hacienda Pública, requieren de una intervención que garantice de la manera más amplia posible la **defensa** de los derechos. Este supuesto lo estudiaremos con más detalle en el último apartado.

Por último, debe producirse dicha actuación de control, en los casos de **inejecución** de decisiones jurisdiccionales (fundamentalmente denegatorias de las pretensiones de los sujetos pasivos) ajenas a los órganos de gestión de los ingresos públicos, y que impliquen, en su caso, que no se continúe el procedimiento de cobro.

Los supuestos que hemos ido analizando pueden reducirse a estos dos casos:

- Aquéllos que **requieren la actuación previa del órgano de control** para la adopción del acuerdo por parte del órgano de gestión. En estos casos el procedimiento contradictorio existente en las normas de control de la función interventora sería válido.

- Casos que implican la necesidad de una **actuación del órgano de gestión de ingresos a iniciativa del órgano de control**. Estos supuestos que no tienen traducción en nuestra normativa legal, aunque sí en alguna otra, como la que hemos visto de derecho comunitario, requerirían del diseño de un procedimiento de control y en cualquier caso de una actuación muy cercana en el tiempo al desarrollo del procedimiento de gestión, que no se ve cumplida con las alternativas planteadas en el artículo 38 bis del Real Decreto 2188/95 por el que se desarrolla el régimen de control interno, pero que están en la base de esta normativa.

Procedimientos en el derecho español

Una vez analizados los posibles criterios a tener en cuenta a la hora de decidir el procedimiento de control, veamos cómo está diseñado en el actual momento en nuestro ordenamiento jurídico.

Partiendo de una situación histórica de la sujeción del control interno de ingresos

a la función interventora, totalmente inviable, se ha llegado a una situación que permite decir, en línea con lo antes comentado, que ningún acto de control de ingresos se realiza con carácter de control previo.

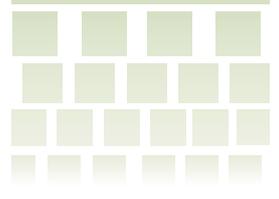
La intervención de los derechos e ingresos públicos está contemplada como un **control previo de legalidad de ingresos**, en unos breves preceptos del TRLGP de dudosa claridad, por cuanto al artículo 16 del texto primitivo de la Ley General Presupuestaria, -cuya definición y contenido hemos analizado anteriormente- se han ido añadiendo artículos de difícil comprensión.

Posteriormente, el artículo 95.6, introducido en la Ley General Presupuestaria por la Ley 33/1987, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1988, sin derogación de lo dispuesto en el artículo 16, sustituye la fiscalización previa de los derechos por la inherente a la *toma de razón* en contabilidad, estableciéndose las *actuaciones comprobatorias posteriores* que determine la Intervención General de la Administración del Estado. Esto es, el artículo 95.6, recoge la **sustitución del control previo** de derechos e ingresos por lo que representa la operación contable de "tomar razón" (asentar, anotar,...) en contabilidad. A su vez, también se sustituye por los controles posteriores que se establezcan.

Pero debemos indicar que el control inherente a la toma de razón en contabilidad, en lenguaje vulgar, sólo ha venido a significar la solución al caso de coincidencia entre el órgano contable y el órgano de control interno y la consecuente eliminación de este último. Además, nunca se ha establecido qué es lo que se sustituye, ya que el acto en concreto, en la mayoría de los casos, es objeto de contabilidad de una manera global o mediante agregaciones que hacen imposible ninguna alternativa de control ni legal, ni financiero, ni de procedimiento en el mismo momento de su contabilización.

Dicho artículo 95.6 ha sido desarrollado por el Real Decreto 2188/95 al decir que la sustitución de la fiscalización previa se hará mediante el *control financiero permanente*.

En todo caso, la sustitución de la función interventora por el control inherente a la toma de razón en contabilidad, no alcanza a los actos de ordenación y pago material





derivados de *devoluciones de ingresos indebidos*. Es decir, la sustitución se efectúa respecto a los derechos e ingresos, pero si se producen “pagos”, como consecuencia de la gestión de los mismos (“devoluciones”), estarán sometidos a control previo sin ningún tipo de sustitución.

En cuanto a los **actos de gestión tributaria**, la sustitución de la función interventora por el control financiero permanente se produce por el artículo 103.7.1 párrafo 2 de la Ley 31/1990, al establecer que 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 posteriores que en ejecución del control financiero permanente determine la IGAE, con lo cual, los derechos e ingresos derivados de actos de gestión tributaria gestionados por la Agencia Estatal de la Administración Tributaria AEAT, quedan fuera del ejercicio de la función interventora, realizándose sobre los mismos el citado control financiero permanente.

3.

Tipos de Control

Analizados los posibles procedimientos y condicionantes del procedimiento de control en la gestión de los ingresos públicos, veamos los diferentes tipos de control y sus especialidades.

Auditoría de cuentas

Las cuentas en el ámbito de los ingresos públicos presentan las peculiaridades propias de estar además sujetas a un régimen de contabilidad administrativa y de reflejo de la ejecución presupuestaria. Vamos a centrarnos en la auditoría de este aspecto, que es el verdaderamente peculiar.

En la realización de la auditoría de cuentas, según los órganos titulares de los ingresos, los que gestionan los citados derechos por cuenta de los anteriores y los que han de realizar la auditoría de cuentas, podemos establecer la siguiente tipología:

Ingresos Comunitarios gestionados por un Estado miembro

Los ingresos por los recursos tradicionales de la Unión Europea se gestionan por cada uno de los estados miembros de la unión aduanera, pero son recursos comunitarios.

Parece lógico que en este caso el órgano que gestiona (Estado español) se vea sometido a una auditoría de cuentas, en la que el órgano interesado será el que encarga la gestión (Unión Europea).

Los estados contables que reflejan de una manera peculiar esta gestión administrati-

va (proceso de constatación-contracción, cobro y puesta a disposición de la Unión Europea de esos derechos), son exigidos como tal contabilidad separada por la Unión Europea (Reglamento 1150/2000 del Consejo de 22 de mayo de 2.000).

El Tribunal de Cuentas Europeo tiene competencias para efectuar el control y auditoría sobre estos Estados. Sin embargo, su actuación en este sentido no ha llegado a tener la consideración de una auditoría de cuentas, sino que, por su alcance y amplitud, debe encuadrarse dentro de las auditorías parciales de procedimiento y de legalidad.

Ingresos de Tributos Cedidos por el Estado a un Administración de nivel territorial

En el siguiente nivel nos encontraríamos con una situación en la que un Estado nacional cede tributos propios a una administración territorial del mismo, estando ésta obligada a la rendición de cuentas de gestión.

Este es el caso de los tributos cedidos por la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y Ciudades con Estatuto de Autonomía, que dedica el artículo 52 a la intervención, contabilidad y fiscalización de los mismos.

De los resultados obtenidos en la gestión, liquidación y recaudación de tales tributos se rinde a la Intervención General de la Administración del Estado una Cuen-



ta de la gestión de los Tributos cedidos. La estructura de ésta se determina por el Ministerio de Hacienda, a propuesta de la Intervención General, y contiene, respecto a cada uno de los conceptos tributarios cedidos, el importe de las liquidaciones contraídas, la recaudación obtenida, el pendiente de cobro al finalizar cada período y el importe de los beneficios fiscales que les afecten.

La Intervención General de la Administración del Estado une la citada Cuenta de gestión de Tributos cedidos a la Cuenta General del Estado de cada ejercicio (artículo 132 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria).

Pero el artículo 52 de la citada Ley 21/2001 añade “sin perjuicio de las actuaciones de control financiero que se estime oportuno llevar a cabo”. Apartado este último que faculta a la Intervención General para la realización de una auditoría de la citada cuenta.

Es curioso como la asimetría entre el tratamiento de los gastos y el de los ingresos públicos, que hemos venido citando, quiebra en este caso. Así, al realizar una comparación posible con las subvenciones gestionadas por las Comunidades Autónomas reguladas en el artículo 153 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, no existe la posibilidad de actuación de control financiero por par-

te del Estado, que sin embargo sí se da en relación con las actuaciones de la gestión de los ingresos de los tributos cedidos.

Gestión de cobro mediante convenio

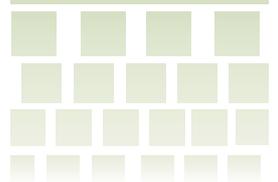
Estaríamos en este caso cuando se formaliza un convenio con un tercero para efectuar una gestión recaudatoria de ingresos propios. Este es el supuesto de los convenios celebrados entre la Administración Estatal (AEAT) y una Comunidad Autónoma y/o Corporación Local.

La relación entre el órgano que gestiona (AEAT) y aquél por cuenta del cual se realiza la gestión se basa en una transacción-convenio que regula las relaciones entre ambos.

Estos ingresos no forman parte de la Cuenta de los Tributos del Estado, que veremos en el siguiente punto. Lo más adecuado sería la formulación de una cuenta específica sobre la que se efectuará un análisis y auditoría de cuentas de interés para todos los órganos que ponen en manos de un tercero (AEAT) la gestión de sus ingresos públicos.

Tributos Estatales

Caso peculiar es el del Estado Español, ya que con personalidades jurídicas diferenciadas existen dos órganos del mismo nivel de administración (Administración cen-





tral y AEAT), en que uno realiza por cuenta de otro la gestión tributaria, con muchas peculiaridades (por ejemplo la tesorería o los movimientos de fondos a que da lugar la realización de la gestión de los ingresos, forman parte desde un primer momento del Tesoro Público-Estado).

La gestión y contabilización se realiza por parte de la AEAT efectuándose la rendición de cuentas de acuerdo con la Instrucción de Contabilidad, aprobada por Resolución de 30 de diciembre de 1991.

En este caso, sin entrar a formar parte de la auditoría de cuentas contemplada en el artículo 129 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, parece lógico que se efectuara la auditoría de cuentas en la línea de lo previsto en el mismo, sobre la base de los siguientes criterios:

- Emisión de una sola **opinión** sobre la citada cuenta..

- Informe sobre la aplicación de los **principios contables públicos** en la gestión de ingresos públicos.

- Abarcar los diferentes aspectos de la **gestión tributaria** reflejados en la cuenta.

- Que aunque sólo exista una sola cuenta, se base en actuaciones de control **cercanas** a los órganos de gestión de los ingresos públicos y registro contable (nivel territorial).

- El informe de auditoría debería **acompañar** a la Cuenta de los Tributos.

Ingresos públicos de otros Entes

Para el caso normal, en que un ente público gestiona sus propios ingresos, la realización de una auditoría de cuentas de sus ingresos está incluida en los supuestos del artículo 129 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, conjuntamente con el resto de su actividad financiera.

Auditoría de procedimientos – legalidad

Siguiendo a J. L. Gisbert Ingesta se puede distinguir entre el control de la adecuación de la normativa reguladora del ingreso público al bloque del ordenamiento

jurídico y un control de legalidad de la gestión o de los procedimientos seguidos hasta la percepción efectiva del ingreso. Posteriormente este autor desprecia, a nuestros efectos, el primero de los controles, ya que la revisión de la observancia de los principios constitucionales del ingreso público no es competencia de los órganos de control económico-financiero (jerarquía normativa, capacidad contributiva, reserva de ley...)

La auditoría de procedimientos presenta en el caso de los ingresos muchas especialidades porque el procedimiento de gestión está establecido **reglamentariamente**, por el elevado número de procedimientos existentes y porque la **inactividad de la administración**, así como en el caso de gastos da lugar a daños para el administrado, en los ingresos puede presentar perjuicios para el Tesoro Público.

En cualquier caso la auditoría de procedimientos debe tender a:

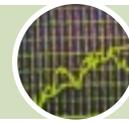
- Ponerse **en relación con la auditoría de cuentas**. Dado que las cuentas administrativas, en la mayoría de los casos, no hacen más que reflejar el procedimiento legal de gestión de los ingresos públicos.

- Tener su reflejo en un **informe** que acompañe a la cuenta, distinto del informe de la Cuenta de los Tributos o aquella cuenta específica que se audite, sin perjuicio de que formalmente pueda consistir en una parte del mismo.

- **Informar al órgano** por cuenta del que se gestiona (Unión Europea, Estado, ...) de si se han seguido los procedimientos tendentes a la liquidación de sus derechos y al cobro y garantía de los mismos.

- Contener **propuestas** sobre modificaciones de los procedimientos necesarias, con las consiguientes implicaciones legales.

- Poner especial énfasis en la **inactividad** de la administración que gestiona. De forma que la comprobación de si las liquidaciones son adecuadas (en palabras de la Intosai: las declaraciones del contribuyente) no ha de ser el objetivo fundamental de esta auditoría de procedimiento.



Auditoría de eficacia y eficiencia

La realización de la auditoría de eficacia y eficiencia en el ámbito de los ingresos presenta mayores posibilidades que en el ámbito de los gastos públicos. Independientemente de que la finalidad de los mismos es atender las obligaciones generales, no es menos cierto, como hemos dicho anteriormente, que prácticamente toda la actuación de la administración gestora de ingresos tiene una trascendencia económico-financiera por razón de la propia materia (los ingresos públicos) y, por lo tanto, fácilmente cuantificable.

Sin embargo, la auditoría de eficacia y eficiencia siempre debe estar basada en un análisis de costes y de los planes de actuaciones previamente establecidos en el ámbito de la gestión de los ingresos.

En nuestra Administración prácticamente es inexistente una **contabilidad de costes** en la gestión de los ingresos públicos. Prueba de ello es cómo en la base de muchas decisiones no existen niveles de información suficiente. Se actúa de una manera intuitiva, fijándose distintos procedimientos en función de cuantías que no tienen ningún soporte económico en su determinación.

En cuanto al **seguimiento de los planes de actuación**, no hemos de olvidar que las administraciones tributarias gestionan en base a planes cuyo cumplimiento debe ser objeto de seguimiento y análisis. Planes de este tipo están regulados en el Estatuto del Contribuyente. Así, por Resolución de 20 de diciembre de 2000, de la Dirección, se publica las directrices generales del Plan de Control Tributario.

Dada la situación comentada, las actuaciones de este tipo de control **no deben tener carácter global** y, basándose siempre en información existente, deben analizar si se cumplen los objetivos previstos y el coste de los mismos.

Actuaciones específicas de control

Hasta ahora hemos visto una serie de actuaciones de control que se realizan mediante un procedimiento que no está inte-

grado en el de gestión. Por último, vamos a referirnos a una serie de casos en los que, de acuerdo con los criterios antes citados, se debe producir una integración de la actuación de control en los procedimientos de gestión de los ingresos públicos.

En atención a una mayor protección de los intereses de la Hacienda Pública, existen supuestos en nuestra regulación legal, o en las tendencias legislativas que deben requerir una actuación de control especial.

Analicemos en un primer momento aquellos supuestos que están siendo recogidos en la evolución legislativa, basados en un principio de buena gestión financiera tendente a la recuperación máxima posible de deudas y a la disminución de la conflictividad en el ámbito del ingreso público:

Procesos concursales

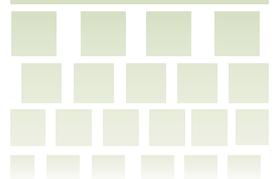
El artículo 39 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, establece que no se puede transigir judicial ni extrajudicialmente sobre los derechos de la Hacienda Pública, ni someter a arbitraje las contiendas que se susciten respecto de los mismos, sino mediante Real Decreto acordado en Consejo de Ministros.

Sin embargo, el mismo artículo, en la modificación introducida en la Ley 55/99 de medidas fiscales administrativas y del orden social, otorga la posibilidad de suscribir los acuerdos o convenios previstos en la legislación concursal, así como acordar con el deudor unas condiciones singulares de pago (o compensación), que no pueden ser más favorables para éste que las recogidas en el acuerdo o convenio que pongan fin al proceso judicial.

Para la suscripción y celebración de los acuerdos y convenios se requerirá autorización del órgano competente, según el tipo de ingreso público de que se trate. Debe ser en este momento en el que se efectúe la actuación de control.

Arbitraje

A pesar de lo visto anteriormente, la posibilidad de introducir esta figura jurídica, existente en otros países, exigiría la previa actuación de control que garantice los derechos de la Hacienda Pública en la resolución del arbitraje.





Finalización de los procedimientos de ingresos con acuerdo

La evolución legislativa contempla esta posibilidad tendente a la disminución de la conflictividad en la interpretación de las normas de los ingresos públicos, que debería contener un elemento de control de garantía de los derechos.

Otros supuestos

En general debería producirse una actuación de control específica en todos los supuestos en los que existe una transacción-convenio que implique una posible reducción de los derechos de la Hacienda Pública (reducciones en el proceso sancionador, subastas en el proceso de embargo, etc.)

Hay otros supuestos en los que se produce una pérdida efectiva de derechos o de las expectativas de los mismos, pero en la base de estos no está la resolución de la conflictividad o de los procesos cobratorios. Entre ellos están:

Bajas en Planes de Actuación

Los planes de actuación en el ámbito de la gestión de los ingresos públicos

deben estar sujetos a un procedimiento de control específico, en cuanto a algunas operaciones concretas (bajas en planes de comprobación e investigación de las situaciones tributarias de los contribuyentes)

Declaraciones de incobrables

La declaración de incobrabilidad de un derecho (renuncia en terminología comunitaria), debería implicar la existencia de informe por parte del controlador, en cuanto a si se han seguido todas las actuaciones tendentes al cobro

Declaraciones de prescripción

La declaración de prescripción de derechos debe estar garantizada por la actuación del controlador.

Por último, y de acuerdo con lo ya analizado anteriormente, existen muchas situaciones de **inactividad** que deben ser objeto de una actuación de control que pueda reiniciar el procedimiento liquidatorio o cobratorio. Se debería partir de la participación del órgano de control en los sistemas de información y de diseño de actuaciones específicas, con el fin de revisarlos en tiempo real, pero sin implicar una actuación previa al acuerdo, como en los casos anteriores.

4.

Conclusión

De los análisis precedentes, puede llegarse a la conclusión de que el control de ingresos debe comprender de todas las **actuaciones previas al reconocimiento del derecho** y las consistentes en el propio **reconocimiento y liquidación**, así como los **ingresos y pagos** que de ellos se deriven.

Además dichas actuaciones deben realizarse con la necesaria **amplitud**. Lo cual conlleva, entre otras, la posibilidad de efectuar actuaciones de control en relación con la inactividad o no actuación (“no cobro”) del órgano de gestión de los ingresos públicos.

La referencia en la realización del control deben ser los **principios de legalidad** y los **principios de buena gestión financiera**.

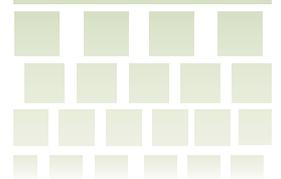
Después de analizar unos posibles criterios para determinar si es viable la inclusión del control interno en el procedimiento de gestión hemos llegado a la conclusión de que a pesar de la definición de control de ingresos contenida en el art.16 del TRLGP, no existe ningún tipo de ingreso público en los que el control se realice incurso en el propio procedimiento de gestión. Y a ello se ha llegado por un procedimiento un tanto errático, ya que unas veces se ha establecido por condicionantes de la distribución de competencias contables-de control, que en nada deberían influir (sustitución por la toma de razón), y en otras en función del órgano o ente que gestiona los ingresos.



En cuanto a los tipos de control, está claro que se deben contemplar las actuaciones de **control de procedimientos** y las actuaciones de **auditoría de cuentas** en relación con las distintas cuentas que reflejan la gestión de los ingresos públicos. Asimismo se debe poner especial énfasis en la realización de **auditorías de eficacia y eficiencia** en la gestión de los mismos.

Lo anterior no debe descuidar la necesidad de que se establezcan determinadas **actuaciones de control específicas** en relación con supuestos que impliquen una situación de inactividad por parte de la administración o una renuncia de derechos, en atención a la especial protección de los intereses de la Hacienda Pública.

TIPOS DE CONTROL		
ACTUACIONES POSTERIORES	Auditoría de cuentas (Cuentas Administrativas)	<ul style="list-style-type: none"> - Opinión sobre la Cuenta. - Informar sobre la aplicación de los principios contables públicos. - Todos los aspectos de la gestión. - Territorial. - Acompañar a la Cuenta
	Auditoría de Procedimientos- legalidad.	<ul style="list-style-type: none"> - Relacionado con la auditoría de cuentas. - Informe que acompañe a la Cuenta. - Informar al órgano por cuenta del que se gestiona. - Propuestas sobre procedimientos. - Especial énfasis en la inactividad.
	Auditoría de eficacia y eficiencia.	<ul style="list-style-type: none"> - En base a Planes de actuación. - Utilizando datos sobre costes. - Carácter parcial.
ACTUACIONES ESPECÍFICAS EN EL PROCEDIMIENTO DE GESTIÓN	A. Supuestos de reconocimiento o cobro de deuda parcial.	<ul style="list-style-type: none"> - Procesos concursales. - Arbitrajes. - Acuerdos. - Otros supuestos.
	B. Pérdida de derechos o expectativas de derechos.	<ul style="list-style-type: none"> - Bajas en planes de actuación. - Incobrables. - Prescripción.
	C. Inactividad.	<ul style="list-style-type: none"> - Supuestos que por la inactividad de la administración no conlleven al reconocimiento o cobro de derechos.





Los Planes de Pensiones para el Personal de la Administración Pública

José Luis Blanco Sevilla

Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas



El hecho de que de las quince recomendaciones del Pacto de Toledo, más de la mitad puedan afectar directa o indirectamente al desarrollo de la previsión social complementaria y que, además, la recomendación 14ª haga referencia explícita a dicha previsión, instrumentada, básicamente, a través de las mutualidades de previsión social, de los planes y fondos de pensiones y de los seguros colectivos, ha querido ser interpretado por algunos sectores de opinión como un indicador de que el futuro de la Seguridad Social puede desviarse hacia un régimen cada vez más privado y menos solidario.

Esta interpretación se enfrenta con la que entiende que el sistema público de la Seguridad Social puede complementarse con sistemas voluntarios de ahorro, tanto individuales como colectivos, externos al mismo, sin que ello no sólo no vaya en detrimento del sistema público, sino que, al contrario, permite potenciarlo en los términos en los que la protección social aparece configurada en el artículo 41 de la Constitución española.

A través de estas líneas se pretende poner de manifiesto los siguientes extremos:

1.- Que los planes de pensiones son un elemento de previsión social de naturaleza complementaria a la del sistema de la Seguridad Social, de forma que su vigencia y objetivos empiezan donde acaban los del sistema público, siendo sus efectos beneficiosos para la actividad económica.

2.- Que la previsión social complementaria lleva un largo camino recorrido en España, habiendo jugado, en ocasiones, un importante papel.

3.- Que es importante una acción pública potenciadora de los planes de pensiones (como la recientemente presentada por el Gobierno), al objeto no tanto de compensar posibles carencias de la seguridad social pública, sino de permitir a los pensionistas unas rentas de sustitución acordes con sus expectativas.

Que los planes de pensiones, en cuanto instrumento de previsión social, son de naturaleza concordante con la del sistema público, siendo sus objetivos complementarios a los de aquel, se infiere del propio tratamiento que la Constitución española realiza de la Seguridad Social.

Lo decisivo para la complementariedad es la determinación de la suficiencia del régimen público. Si la suficiencia se establece en niveles de pura subsistencia cabría hablar de un sistema en el que la iniciativa privada se movería con holgura, pudiendo sesgar dicho sistema hacia un régimen de capitalización.

Sin embargo, en España (donde la tasa de sustitución de las pensiones públicas gira en torno al 90 por 100 del salario medio), el régimen público difícilmente va a perder el carácter solidario que le otorga el sistema de reparto. En este caso, los planes de pensiones cobran pleno sentido y funcionalidad.



La previsión complementaria y, en particular, las pensiones complementarias no son instrumentos de reciente creación, sino que su asentamiento se encuentra en los años 40 del siglo XX.

En esos años, el sistema público, implantado en 1919, otorgaba protección a través del denominado Seguro Obrero de Vejez e Invalidez (SOVI). Dada la escasez de esta protección, en 1941 se aprueba la Ley sobre Mutualidades de Previsión Social, a la que podían acogerse, con carácter asociativo y voluntario, los ciudadanos que pretendieran adquirir una protección complementaria.

No es momento de desgranar los avatares de la previsión social complementaria en nuestro país. Baste decir que la misma ha devenido, históricamente, en ciclos compensatorios a los del régimen público; de tal forma que su desarrollo se acentuaba cuando las prestaciones del sistema público quedaban desfasadas.

Se llega así a 1984 y 1987, años que marcan momentos relevantes para las pensiones complementarias, con la aprobación de la Ley 33/1984 de Ordenación del Seguro Privado y de la Ley 8/1987 de Planes y Fondos de Pensiones.

En la actualidad, la previsión social complementaria puede instrumentarse mediante planes de pensiones, contratos de seguro o planes de previsión gestionados por mutualidades de previsión social; pudiéndose cubrir contingencias de jubilación, invalidez y fallecimiento.

Los planes de pensiones se basan en criterios estrictos de capitalización, lo que implica, por un lado, la existencia de una equivalencia financiera entre aportaciones y prestaciones y, por otro, la utilización de un instrumento de capitalización, el fondo de inversión.

El Real Decreto 1307/1988, de 30 de septiembre, que desarrolla reglamentariamente la Ley 8/1987, establece diferentes modalidades de planes en razón de los sujetos constituyentes y de la naturaleza de las prestaciones.

De las distintas modalidades la que, en mi opinión, presenta un especial interés para su implantación en las Administraciones Públicas es la correspondiente a los planes del sistema

empleo de aportación definida, y ello por las siguientes razones:

En primer lugar, por el carácter amplio y genérico de los mismos y porque en ellos se define con mayor precisión y flexibilidad las aportaciones a realizar, las cuales dependerán de la política presupuestaria de cada ejercicio.

En segundo lugar, porque son un buen instrumento de política retributiva, de fácil integración en los distintos sistemas salariales de los empleados públicos (tanto funcionarios como laborales), y de gran utilidad como vehículo de incremento salarial, dado su carácter no inflacionista.

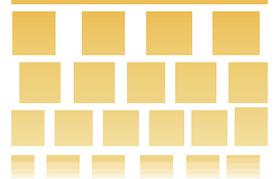
Y, por último, por sus efectos beneficiosos sobre la actividad económica, básicamente, los relacionados con el ahorro. Y ello, por la generación de una cultura de división del salario entre presente y futuro, lo que conduce a la consolidación de un ahorro que en otras circunstancias, probablemente, no se realizaría.

El Gobierno, con el objetivo de incentivar la negociación y en el marco de la revisión de las retribuciones de los empleados públicos para el año 2002, hizo una oferta a los Sindicatos representados en la Mesa General consistente en la constitución de un Plan de Pensiones en la modalidad de empleo y de aportación definida para todos los empleados de la Administración General del Estado (AGE), con una aportación del 0'5% de la masa salarial global.

El compromiso gubernamental se hacía extensivo, a fin de dotar de estabilidad temporal al Plan de Pensiones, a los años 2002, 2003 y 2004, y se asumía, asimismo, la obligación de promover las posibles modificaciones legislativas para la correcta aplicación del Plan.

El desarrollo, características y términos de aplicación del pretendido Plan de Pensiones habría de ser objeto de negociación con los Sindicatos en el ámbito de una negociación global, que no llegó a consolidarse en la adopción y firma del necesario y pertinente acuerdo.

En cualquier caso, la iniciativa pone de manifiesto el interés del Gobierno por este elemento salarial y de previsión social, y explicita un deseo de cambio significativo en el sistema y proceso de revisión salarial anual.





La implantación del Plan implicaría que para las revisiones salariales anuales de los empleados públicos habrían de contemplarse no sólo factores de mantenimiento del poder adquisitivo (es decir, actualización nominal de los salarios de acuerdo con la inflación prevista), sino además, este otro instrumento de salario diferido, el cual actuaría como elemento adicional y compensador, en parte, de las “derivadas” retributivas que las diferentes políticas sectoriales y coyunturales suelen producir en cada ejercicio presupuestario.

El plan de pensiones produciría un doble efecto: actuaría como potenciador del ahorro y, en consecuencia, como generador de rentas futuras, y ayudaría a poner de manifiesto que, en términos de masa salarial, los empleados públicos no pierden poder adquisitivo

El Plan, por consiguiente, produciría un doble efecto. Por un lado, actuaría como potenciador de ahorro y, en consecuencia, como generador de rentas futuras. Y por otro, ayudaría a poner de manifiesto, con una claridad que ahora se niega a las “derivadas”, que, en términos de masa salarial, esto es, en términos de colectivo, los empleados públicos no pierden poder adquisitivo.

Los planes de pensiones del sistema de empleo no han alcanzado todavía el desarrollo que sería deseable. Según datos de la Confederación Nacional de Entidades de Previsión Social (INVERCO), a 30 de septiembre de 2001, el número de partícipes en estos planes ascendía a 522.079, gestionándose un ahorro superior a los 2'86 billones de pesetas. Estas cifras, aunque han crecido en los últimos años, no representan, todavía, valores significativos.

Tiene, por consiguiente, interés que se tomen en consideración las recomendaciones del Acuerdo sobre el Desarrollo del Sistema de Seguridad Social, de 9 de abril de 2001, respecto

a la previsión social complementaria, especialmente la que aconseja...“estudiar la actual situación de los planes de pensiones de empleo a fin de potenciarlos, facilitando su desarrollo e implantación,” y la que indica que debe mejorarse la interacción de los planes de empleo con la negociación colectiva.

A esta inquietud parecen mostrarse sensibles los interlocutores sociales, dado que entre los criterios que van a enmarcar la negociación colectiva de 2002, y que sirven de base al Acuerdo Interconfederal, es probable que se haga referencia expresa a la incorporación en los convenios de nuevas fórmulas retributivas, especialmente la del salario diferido.

Cabría sintetizar lo expuesto en las siguientes conclusiones:

1.- Los planes de pensiones, no sólo están claramente especificados en nuestro ordenamiento jurídico como sistemas complementarios al de la Seguridad Social, sino que su utilización sólo tiene sentido y justificación en este contexto. Sus efectos positivos sobre la economía y la previsión social derivan, precisamente, de este carácter de complementariedad y de su naturaleza como instrumento de fomento del ahorro, especialmente, cuando se trata de planes de sistema de empleo, o de sistema asociado.

2.- La previsión social complementaria tiene historia en nuestro país, habiendo jugado roles significativos en épocas, básicamente, de transición y perfeccionamiento del sistema público.

3.- Dada la todavía no muy extendida utilización de los planes de pensiones sistema empleo, sería importante que en el marco del Acuerdo sobre Desarrollo del Sistema de la Seguridad Social, se intensificaran los estudios para el desarrollo de acciones que permitieran potenciar estos planes.

4.- Por último, resaltar el esfuerzo que ha realizado el Gobierno para ofrecer, en la negociación salarial de los empleados públicos de 2002, la posibilidad de que se constituya un Plan de Pensiones en la Administración General del Estado.



Antonio González González

Economista

Director del Gabinete Técnico Confederal de U.G.T.



Abordar el comentario de un tema como el que se propone es tarea

compleja porque el asunto tiene muchas facetas. Y es tan complicado pronunciarse a favor como tiene poco sentido hacerlo en contra sin analizar paso a paso cada una de ellas, y sobre todo sin conocer qué y cómo se está planteando o se plantearía, si es que llegara a hacerse, esta cuestión.

Es difícil, en primer término, hablar de la constitución de un Plan de Pensiones para el personal de la Administración Pública sin referirse al conjunto de la política retributiva. Desde hace ya bastantes años los empleados públicos están condenados a no conseguir nunca mejora alguna de su poder adquisitivo: los incrementos salariales son iguales a la inflación¹. Nadie explica, sin embargo, el origen de esta desgracia. Ni tampoco, qué sentido puede tener. Mientras no se demuestre lo contrario, habría que aceptar que las necesidades de cualquier familia son independientes de si se trabaja en el sector público o en el privado.

Por otra parte, si la Administración no tiene más remedio que reconocer a sus suministradores y contratistas los aumentos de precios, y destinar a ello cada año mayores fondos, ¿no puede asumir que las personas necesitan mejorar, aunque sea poco y lentamente, su nivel de vida? Y, finalmente, ¿hay alguna razón

o alguna ley de la política económica que justifique que esta congelación se mantenga en el tiempo, eternamente por más años que pasen?

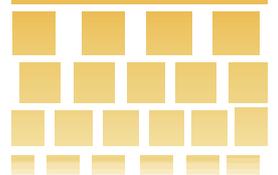
Me parece, pues, necesario enmarcar una hipotética propuesta sobre Planes de Pensiones en la definición de la política retributiva, y despejar primero los grandes problemas que hay en ella. Porque a quien no le llega el sueldo, difícilmente le va a entusiasmar que le guarden parte del mismo para la vejez.

Esto lleva a una segunda consideración: la pirámide de ingresos en la Administración Pública tiene una base enormemente amplia de salarios bajos y muy bajos (compárese con lo que se quiera), lo que lleva a pensar que el interés de los empleados públicos por la fórmula puede ser tan mayoritariamente frío como bajas sus retribuciones. Aquel que tenga un sueldo más alto ya ahorrará, si le place, para un plan de pensiones.

Y de aquí surge la tercera consideración: la gente que puede, suele preferir decidir por sí misma estas cosas, salvo que lo que se les ofrezca sea un interesante incremento salarial y, además, una aportación para mejorar su pensión.

Esto conduce a nuevos aspectos del asunto. Si se tratara de buscar una fórmula para realizar, en forma de salario diferido, una mejora de las retribuciones superior a la inflación, el objetivo sería sin duda muy loable. Pero eso conllevaría un aumento del gasto de personal supe-

¹ En realidad, en sentido estricto, casi todos los años se registra una pérdida de poder adquisitivo, incluso si se cumplieran las previsiones de inflación, porque los incrementos salariales se fijan con la referencia del IPC previsto para diciembre, mientras que la inflación que realmente se soporta no es la de un sólo mes, sino la media de los doce meses del año, que frecuentemente es mayor que el objetivo previsto por el Gobierno.





rior al que vienen estando dispuestos a realizar hasta ahora los sucesivos gobiernos. Y, en todo caso, a efectos de repercusión presupuestaria, lo mismo daría aumentar en esa cuantía los salarios directos. Cosa que ahora no se quiere hacer. ¿Cuál sería, entonces, el motivo de la propuesta?

Quizá se esté pensando en que los incrementos salariales futuros sean incluso inferiores al IPC y convertir la diferencia hasta este en aportación a un plan de pensiones. Eso dejaría las cosas como están en términos de gasto de la Administración, pero no en cuanto a los niveles de salarios directos, que lógicamente empeorarían.

Puede ser también que la Administración esté pensando en la dificultad de mantener las actuales pensiones y, por lo tanto, en el futuro de los empleados públicos. Si es así, hay que tener en cuenta la garantía que ofrecen los Planes de Pensiones. Una parte muy mayoritaria de ellos ha sufrido mermas importantes en los dos últimos años, pérdidas que se han “comido” la rentabilidad y parte de lo ahorrado y aportado por los partícipes, debido a la desfavorable evolución de los mercados bursátiles.

Las perspectivas para el futuro inmediato tampoco son buenas, lo que conduce a uno de los mayores problemas de los sistemas de capitalización de las pensiones: nadie garantiza nada para el futuro, y las prestaciones están sometidas a una fuerte incertidumbre.

La gestión por los partícipes, cuya representación es mayoritaria en las comisiones de control de los planes de pensiones en la modalidad de empleo (la que correspondería en el caso que nos ocupa), haría que los trabajadores y sus representantes se preocuparan de asegurar los fondos manteniéndolos alejados del riesgo de la renta variable, aunque sea a costa de obtener una reducida rentabilidad. Pero la normativa de estos planes puede cambiar ahora o en el futuro, y ya se está hablando de suprimir esa posi-

ción mayoritaria de los partícipes en las citadas comisiones de control.

Quienes ganan son las entidades financieras que gestionan los planes y perciben, sean cuales sean sus resultados, las comisiones correspondientes. Lo que supone unos importes jugosos si se tiene en cuenta que los planes de pensiones acumulan rápidamente sumas considerables debido al elevado número de partícipes.

En el caso que nos ocupa, hay que tener en cuenta que sólo un punto de la masa salarial del conjunto de empleados públicos del Estado representa casi 90.000 millones de pesetas anuales en valores de 2002. Es fácil deducir que en pocos años las cifras acumuladas no serán nada desdeñables.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que los planes de pensiones implican el traslado de una parte de los salarios de los empleados públicos directamente desde los presupuestos al sistema financiero. Y también que suponen una decidida apuesta del Gobierno por los sistemas complementarios de previsión social, con las implicaciones que ello signifique en las futuras actuaciones que afectan a todo lo relacionado con el actual sistema de pensiones. Implicaciones que lamentablemente exceden de las posibilidades de tratamiento en este artículo.

Otro punto abierto del asunto se refiere a la estabilidad de las aportaciones anuales a un hipotético Plan de Pensiones para el personal de la Administración Pública. La introducción de esta fórmula supone un significativo cambio en la estructura retributiva de las Administraciones Públicas, por lo que la decisión sobre su adopción va más allá de las discusiones que se desarrollan cada año relativas al incremento salarial.

Un plan de pensiones del tipo del que se está hablando puede tener aportaciones anuales variables o incluso dejar



de tenerlas, por lo que su valoración está estrechamente vinculada a la definición de una política retributiva permanente o, al menos, estable en el largo plazo. De otra forma, se incurrirá en una cierta inconsistencia o frivolidad en el planteamiento, a la que se añadiría la negativa sensación de frustración de los empleados públicos, agravada por la escasa relevancia que inevitablemente tendrán los montantes individuales de las aportaciones que se realicen, debido a la situación mayoritaria de bajos salarios.

La definición de una política retributiva estable es fundamental para generar un alto grado de confianza en el personal y obtener un respaldo o una aceptabilidad suficiente de los planes de pensiones por parte del mismo. Esto es particularmente importante en el caso de aquellas empresas o instituciones cuya credibilidad está fuertemente deteriorada por la negativa sistemática a negociar los salarios con sus trabajadores, y la práctica de imponer unilateralmente sus decisiones al respecto.

Por intentar resumir las cuestiones mencionadas, cabría decir que, independientemente de si la fórmula de retribución en forma de aportaciones a un Plan de pensiones es o no positiva, la propuesta no puede excluir la necesidad de definir una política retributiva dentro de la cual se enmarque. Una política que no puede estar basada en la erosión permanente del poder adquisitivo de los empleados públicos.

Cualquier planteamiento de planes de pensiones sin despejar claramente esa cuestión tendrá difícil aceptación por los trabajadores, máxime si se tiene en cuenta que la fórmula en sí misma posee escasas virtudes como para despertar grandes entusiasmos dados los comparativamente bajos salarios. Hay con seguridad una preferencia por la mejora de las retribuciones presentes frente a las rentas futuras.

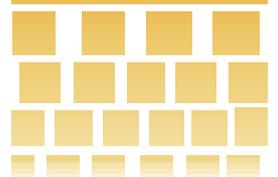
Las aportaciones individualizadas no van a alcanzar precisamente cuantías estimulantes y, en todo caso, aquellos que están en disposición de complementar su pensión pública suelen preferir la libertad de optar o no a ello porque el mercado está plagado de ofertas.

Finalmente, los llamados sistemas de capitalización de pensiones no son, en modo alguno, una alternativa real y socialmente aceptable al sistema público actual (llamado “de reparto”).

Las prestaciones están en los primeros sujetos a una fuerte incertidumbre, y no existe la solidaridad: sólo los que tienen un alto nivel de ingresos podrían obtener buenas pensiones. Y son, eso sí, una increíble fuente de negocio para las entidades financieras –cuyas comisiones están protegidas del riesgo–, que presionan eficazmente para que se extiendan como una alternativa a los incrementos salariales y a las pensiones públicas.

La fórmula de aportaciones a un plan de pensiones, no puede excluir la necesidad de definir una política retributiva dentro de la cual se enmarque; política que no puede estar basada en la erosión permanente del poder adquisitivo de los empleados públicos

En suma, los Planes de Pensiones no parece que encajen ni resuelvan los problemas retributivos que presenta la Administración Pública. Y, desde luego, no constituyen una propuesta de eficacia y equidad, de modernización, de la que está tan necesitada.





1. Ley de Medidas

Modificaciones realizadas por los artículos 59 y 61 de Ley 24/2000, de 28 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

Por razón de la especial atención que merecen y teniendo en cuenta el limitado espacio reservado a estas novedades, nos ceñiremos a las producidas en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria y en el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas:

En cuanto al **texto refundido de la Ley General Presupuestaria (Real Decreto Legislativo 1091/1988)**, se delimita el ámbito de los Presupuestos Generales del Estado y los sujetos sometidos a contabilidad pública (artículos 6.6, 50 y 130) adecuándose a lo dispuesto, tanto en el artículo 6 del propio texto refundido de la Ley General Presupuestaria, como en lo establecido en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Se adaptan algunos de sus preceptos a las disposiciones del texto refundido de la *Ley de Contratos* de las Administraciones Públicas (artículo 61).

Además, se adecuan los *límites de fiscalización* previa (artículo 95.1) en los supuestos de anticipo de caja fija, que se cifran en 5.000 euros, y se regula el procedimiento a seguir en los supuestos en que siendo la función interventora preceptiva se hubiese omitido (artículo 95.7, circunstancia que hasta ahora sólo tenía la cobertura reglamentaria del artículo 32 del RD 2188/1995, de 28 de diciembre). Se completa el artículo 18 con un nuevo apartado (número 3) que regula *el control financiero* referido a las ayudas financiadas por el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria y en el artículo 129.1, se determinan las entidades que en el *ámbito de Seguridad Social* (Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social) deben ser auditadas anualmente por la Intervención General de la Administración del Estado.

Por último, se añade una letra, la c), a la regla sexta del artículo 153.2 que se refiere a las normas de gestión de las subvenciones gestionadas por Comunidades Autónomas.

En cuanto al **texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000)**, podemos mencionar, entre los cambios efectuados, que se prevé que, para el caso de inicio de expediente de resolución del contrato, cuando las obras contratadas hayan de ser continuadas por otro empresario o por la propia Administración con carácter de urgencia por motivos de seguridad, para evitar la ruina de lo construido, el órgano de contratación pueda acordar la continuación, una vez que haya notificado al contratista la liquidación de la obra ejecutada, sin perjuicio de que el contratista pueda impugnar la liquidación (artículo 151.5).

Asimismo se regula el contrato de servicios para la gestión de los sistemas de información, que comprende el mantenimiento, la conservación, reparación y actualización de los equipos físicos y lógicos de tratamiento de la información, así como la actualización de los programas informáticos y el desarrollo de nuevos programas (artículo 196.3.f), se regula su duración (artículo 198.5) y se adapta a la modalidad de pago en metálico y otros bienes (artículo 187.4).

También, señalar que se puede exigir en los pliegos de cláusulas administrativas particulares que la acreditación de las empresas licitadoras se complete mediante el compromiso de adscribir medios personales o materiales a la ejecución del contrato (artículo 15.1, párrafo tercero).

Por último, se añade una precisión en la Disposición adicional novena, apartado sexto, sobre normas específicas de Régimen Local: se excluye de la aplicación de la ley a determinadas asociaciones prestadoras de servicios gratuitos.



2. Ley de Presupuestos para el año 2002

También en este caso es aconsejable centrarse en las disposiciones que afectan al TRLGP que, **con vigencia exclusiva para el año 2002**, vienen recogidas en la **Ley 23/2001, de 27 diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002** y que mantienen en general las directrices trazadas para ejercicios anteriores:

1) Su disposición adicional segunda se refiere a la "Imputación de obligaciones reconocidas al presupuesto 2002", dice así:

"Con aplicación exclusiva al Presupuesto del ejercicio 2002, las obligaciones a las que se refiere el artículo 49 b) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria a imputar al ejercicio serán las reconocidas hasta fin

del mes de diciembre, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general, realizados dentro del mismo y con cargo a los respectivos créditos".

2) Hay que tener en cuenta el artículo 11 de la Ley 23/2001. En dicho artículo se establecen las limitaciones presupuestarias para 2002 dejándose en suspenso el artículo 73 del TRLGP para dicho ejercicio, salvo para la incorporación de los remanentes que se recogen en el anexo VI de la mencionada Ley 23/2001.

3) Por lo que se refiere a la materia de modificaciones y ejecución de créditos presupuestarios, las particularidades para este ejercicio 2002 están contempladas en los artículos 8, 9 y 10 de la Ley de Presupuestos.

3. Contabilidad

Orden de 11 de octubre de 2001 por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2001, relativas a la contabilidad de gastos públicos (BOE 24-10-2001)

Destacan dos novedades respecto a las de años anteriores:

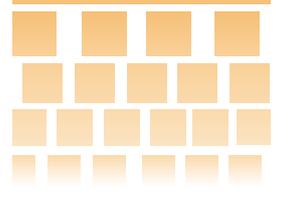
En primer lugar la que deriva de la disposición adicional segunda de la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001, que establece, con motivo de la finalización del período transitorio de introducción del euro y con el fin de facilitar el tránsito a dicha unidad de cuenta, con aplicación exclusiva para el presupuesto del ejercicio 2001, que las obligaciones a las que se refiere el artículo 49.b) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, a imputar al ejercicio, serán las reconocidas hasta el fin del mes de diciembre (esta limitación se mantiene para el 2002 como se ha señalado anteriormente).

En segundo lugar, se incluye este año, por primera vez, una disposición adicional

que explícitamente recoge la aplicación de la Orden a los organismos autónomos del Estado, con las peculiaridades derivadas de su organización y sus competencias. La integración de las cuentas anuales de este tipo de entidades en la Cuenta General del Estado y, en particular el tránsito a la contabilidad en euros, hace necesario su inclusión en el ámbito de la Orden, con el fin de que el calendario de cierre en la Administración General del Estado y en los organismos autónomos sea el mismo.

Orden de 19 de octubre de 2001 por la que se regula la transición de una contabilidad en pesetas a una contabilidad en euros en la Administración General del Estado y en aquellos organismos públicos sometidos al Plan General de Contabilidad Pública (BOE 30-10-2001).

A partir de 1 de enero de 2002, al desaparecer la peseta como unidad de cuenta del sistema monetario nacional, los Presupuestos Generales del Estado y, por tanto, los





presupuestos de las entidades contables públicas en ellos integrados, así como los registros contables a realizar por estas entidades y su información contable deberán efectuarse necesariamente en euros.

Por ello se hace preciso establecer las normas necesarias que regulen el traspaso de una contabilidad en pesetas -la llevada por estos entes hasta 31 de diciembre de 2001- a una contabilidad en euros, a partir de 1 de enero de 2002. Los criterios para efectuar dicho traspaso están recogidos en líneas generales en la propia Ley 46/1998, pero se regulan y desarrollan de manera específica para los entes del sector público estatal sometidos al PGCP, en la presente Orden.

Resolución de 31 de octubre de 2001, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan normas de contabilidad en relación con los pagos a justificar y los anticipos de caja fija, y se modifican las normas de contabilidad de las Cajas pagadoras y los

modelos normalizados de cuentas justificativas, como consecuencia de la transición de la contabilidad en pesetas a euros (BOE 12-11-2001).

Resolución que desarrolla la anterior Orden ministerial, que en su norma cuarta, punto tercero, establece que la Intervención General de la Administración del Estado dictará las instrucciones precisas para el registro en la entidad titular de las cuentas restringidas de pagos de las diferencias de redondeo que se produzcan en las mismas, tanto en la apertura de la contabilidad a 1 de enero de 2002 como durante el ejercicio 2002.

Mediante la misma se dictan dichas instrucciones junto con las necesarias para la conversión de la información sobre operaciones relacionadas con este tipo de cuentas bancarias, contenida en los registros contables de la entidad.

Además, también se establecen las instrucciones necesarias para la adaptación de la contabilidad específica de las Cajas pagadoras a la nueva moneda.

4. Contratos

Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento general de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (BOE 26-10-2001).

NOTA: Este Reglamento entra en vigor a los seis meses de su publicación en el BOE.

Finalidad

Se puede decir de este Reglamento que, con las necesarias salvedades, cumple más que una función innovadora en materia de contratación administrativa una función recopiladora de las anteriores disposiciones con las adaptaciones y correcciones que el nuevo marco normativo impone.

Estructura

El Reglamento sigue la misma sistemática y ordenación de materias de la Ley que desarrolla, si bien no coincide exactamente con ella, ya que existen preceptos legales que no requieren desarrollo reglamentario y por haberse abandonado el anterior sistema del Reglamento de 1975 de reproducir íntegramente en su texto el de la Ley de Contratos del

Estado, por los problemas de inseguridad que podría derivar de las dudas sobre el rango normativo de los respectivos preceptos.

Por otra parte mantiene el criterio del Real Decreto 390/1996 de incorporar en sus XII anexos, materias de carácter procedimental.

Contenido

En primer lugar trata de desarrollar los preceptos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas que, tanto en su versión inicial como en la del texto refundido, contienen una remisión expresa a normas reglamentarias.

En segundo lugar, incorpora las normas de las disposiciones reglamentarias anteriores a la vigencia de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas que, por efecto de su disposición derogatoria, deben considerarse subsistentes, como son las del Reglamento General de Contratación del Estado aprobado por Decreto 3410/1975, de 25 de noviembre, y demás disposiciones que cita la indicada disposición derogatoria, a las que hay que añadir las del Real Decreto 390/1996, de 1 de marzo.



En tercer lugar se incorporan a su contenido determinados preceptos de las Directivas comunitarias sobre contratación pública.

Por último, se incorporan al Reglamento determinadas cláusulas de los pliegos

de cláusulas administrativas generales que, por su naturaleza y contenido, se han considerado más propios de un texto reglamentario que de los citados pliegos generales de los que formaban parte.

5. Control

Resolución de 3 de diciembre de 2001, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de noviembre de 2001, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 95.3 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, respecto al ejercicio de función interventora en materia de expropiación forzosa (BOE 6-12-2001).

Las necesidades puestas de manifiesto en la fiscalización de los expedientes de gasto derivados de expropiaciones forzosas aconsejan introducir el sistema de fiscalización limitada previa en esta materia. En este sentido, la conveniencia de agilizar la tramitación de expropiaciones forzosas en general, con la consiguiente minoración en los expedientes de costes en concepto de intereses, debe trasladarse también al ámbito de la fiscalización previa.

Real Decreto 1469/2001, de 27 de diciembre, por el que se modifican determinados límites del sistema de anti-

cipo de caja fija regulados en el Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, sobre anticipos de caja fija (BOE 14-1-2002).

Se actualizan cifras contenidas en el Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, sobre anticipos de caja fija. Su artículo 2.3, párrafo segundo establece: «Por otra parte, no podrán realizarse con cargo al anticipo de caja fija pagos individualizados superiores a 500.000 pesetas, excepto los destinados a gastos de teléfono, energía eléctrica, combustibles o indemnizaciones por razón de servicio», y en el párrafo primero de este mismo artículo y punto (2.3) establece el importe de 100.000 pesetas como cuantía mínima de los libramientos a efectuar a favor de perceptores directos con imputación a los conceptos para los que se haya establecido el sistema de anticipos de caja fija.

Con el fin de mantener el poder adquisitivo de estas cifras, tras más de doce años de vigencia, y para facilitar la gestión del sistema de anticipos de caja fija se estima conveniente establecer dichas cantidades en 5.000 y 600 euros respectivamente.

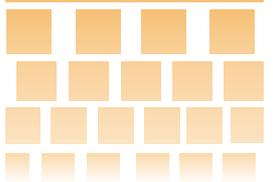
6. Presupuestos

Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (BOE 13-12-2001).

Esta ley tiene por objeto el establecimiento de los principios rectores a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público en orden a la consecución de la estabilidad y crecimiento económicos, en el marco de la Unión Económica y Monetaria, así como la determinación de los procedimientos necesarios para la aplicación efectiva del principio de estabilidad presu-

presupuestaria, de acuerdo con los principios derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y en virtud de la competencia del Estado respecto de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

La presente disposición compromete al conjunto de las Administraciones Públicas, pues el proceso de consolidación fiscal, que ha sido una de las claves de la política económica y que ha hecho posible nuestra participación en el proceso de construcción europea, no sería posible, en un país fuertemente descentralizado como España, si el esfuerzo del Estado no





fuese simultáneamente realizado por el conjunto de las distintas Administraciones.

Los principios generales recogidos en esta Ley son: el principio de estabilidad presupuestaria, definido como equilibrio o superávit presupuestario, el principio de plurianualidad, el principio de transparencia y el principio de eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos.

Existe un primer conjunto de disposiciones de carácter básico y aplicación común a todas las Administraciones Públicas, un segundo exclusivamente aplicable al sector público estatal y un tercero relativo a las Entidades Locales.

Por lo que respecta al sector público estatal y partiendo del objetivo de estabilidad presupuestaria ya aprobado por las Cortes Generales, esta Ley introduce tres novedades que provocarán una modificación radical en los procedimientos presupuestarios del Estado.

En primer lugar, la fijación de un límite máximo anual de gasto coherente con los escenarios presupuestarios plurianuales, previamente elaborados, en los que, en todo caso, se integrarán los compromisos de gasto contenidos en cada política presupuestaria.

En segundo lugar, constituye una condición inexcusable para la eficacia del nuevo procedimiento de elaboración y gestión presupuestaria del Estado, el establecimiento de un «Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria» con el que se atenderán nece-

sidades de carácter no discrecional y no previstas en el presupuesto inicialmente aprobado que puedan presentarse a lo largo del ejercicio.

El tercer y último elemento innovador consiste en la determinación de las consecuencias derivadas de las situaciones de déficit o superávit presupuestario.

En cuanto a las Entidades Locales, la Ley establece que deberán adecuar sus presupuestos al objetivo de estabilidad presupuestaria que les sea fijado por el Gobierno para cada ejercicio, sin perjuicio de las competencias que tengan atribuidas las Comunidades Autónomas.

Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (BOE 14-12-2001).

Esta Ley complementaria de la anterior tiene por objeto establecer mecanismos de coordinación entre la Hacienda Pública estatal y las de las Comunidades Autónomas en materia presupuestaria y que, al implicar la autonomía financiera de estas últimas, requiere de una norma autónoma revestida con el carácter de Ley Orgánica. No obstante lo anterior, la interpretación y aplicación de ambas Leyes deberá producirse siempre de forma unitaria, siendo las dos normas instrumentos al servicio de idénticos objetivos de política económica.

7. Personal

Podemos, tan sólo mencionar, por ser numerosas las publicadas recientemente, una serie de disposiciones referidas fundamentalmente a retribuciones para el ejercicio en curso y a regulación de las pensiones:

Real Decreto 53/2002 de 18 de enero, sobre revalorización y complementos de pensiones de Clases Pasivas para el año 2002 (BOE 22-1-2001).

Resolución de 2 de enero de 2002, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se dictan instrucciones en relación con las nóminas de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y se actualizan para el año 2002 las cuantías de las retribuciones del personal a que se refieren los correspondientes artículos de la Ley de Presupuestos

Generales del Estado para dicho ejercicio (BOE 3-1-2002).

Real Decreto 1466/2001, de 27 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2002 (BOE 28-12-2001).

Real Decreto 1464/2001, de 27 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social para el ejercicio 2002 (BOE 31-12-2002).

Real Decreto 1465/2001, de 27 de diciembre, de modificación parcial del régimen jurídico de las prestaciones de muerte y supervivencia (BOE 31-12-2002).

Real Decreto Ley 16/2001, de 27 de diciembre, de medidas para el establecimiento de un sistema de jubilación gradual y flexible (BOE 31-12-2001).



Título: Contratos de las Administraciones Públicas.

Comentarios al Texto refundido de la Ley

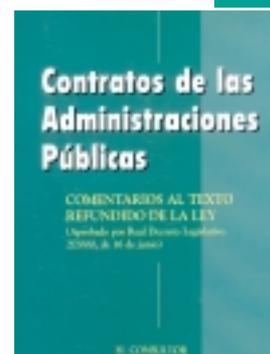
Autor: Ángel Ballesteros Fernández, Julio Castela Rodríguez y otros

Editorial: El Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados.

(Publicaciones Abella) Precio: 7,15 €; 14.500 ptas.

El Texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas regula la actividad contractual del sector público. Dado el alcance de esta materia y sus interconexiones con otros ámbitos y normas, resulta de gran utilidad contar con un trabajo que aglutine todos los comentarios, ramificaciones y aspectos con ella relacionados, cualquiera que sea la norma en que se encuentren.

La obra consta de dos partes diferenciadas. La primera trata de encuadrar el Texto refundido desde diversos puntos de vista. Así, se analiza la evolución normativa de los contratos administrativos hasta llegar a la doctrina de los actos separables, y se incluyen estudios sobre la distribución de competencias Estado-CCAA en esta materia y sobre la tramitación parlamentaria de los proyectos de ley que han culminado en el Texto refundido. La segunda parte de la obra recoge comentarios acerca del significado y alcance de todos y cada uno de los preceptos, que se completan con las concordancias del artículo comentado con los restantes de la misma Ley y de otras que con ella guardan relación. Dichos comentarios se enriquecen con numerosas referencias a la doctrina científica y jurisprudencial y a Informes de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.



Título: Auditoría. Un enfoque integral

Autor: O. Ray Whittington y Kurt Pany

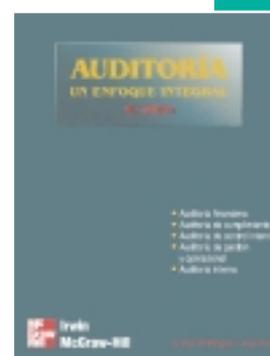
Editorial: Mc Graw-Hill

Precio: 43,5 €; 7.238 ptas

La duodécima edición de Auditoría, ofrece una presentación equilibrada de la teoría y práctica de la auditoría, escrita de una forma clara y entendible.

La obra recoge cuestiones relativas a la filosofía y entorno de la profesión de auditor, prestando especial atención a la naturaleza y propósito económico de la auditoría, las normas de auditoría, la conducta profesional, la responsabilidad legal, la evidencia y la planificación de la auditoría, la consideración del control interno, el muestreo y los papeles de trabajo de las auditorías y los registros generales. Posteriormente, se entra de lleno en el control interno y la obtención de evidencia sobre las diversas cuentas de los estados financieros, y se hace hincapié en un enfoque basado en el riesgo para seleccionar los procedimientos de auditoría apropiados.

También es objeto de análisis la responsabilidad de los auditores en relación con la presentación de informes, prestación de testimonios y otras cuestiones relativas a la contabilidad, tales como revisiones y recopilaciones de los estados financieros e informes sobre estados financieros. En último lugar se abordan las auditorías internas, de cumplimiento y operativas.



Título: Convenios y contratos administrativos: transacción, arbitraje y terminación convencional del procedimiento

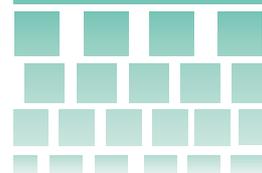
Autor: Roberto O. Bustillo Bolado

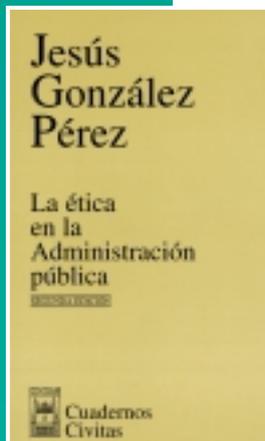
Editorial: Aranzadi **Precio:** 35,46 €; 5.900 ptas

La búsqueda de la eficacia, rapidez y agilidad en las relaciones de la Administración con los ciudadanos, ha dado lugar al auge de las figuras convencionales. Dichas figuras constituyen una realidad cada día más presente, ya que la Administración tiende a ser proclive al pacto y al acuerdo para evitar conflictos.

La monografía cuenta con dos partes claramente diferenciadas. La primera es un presupuesto inmediato y necesario de la segunda, donde se estudian, concretan y precisan los datos conceptuales previos. La segunda es el corolario de la primera, esto es, deduce las consecuencias más prácticas de la parte conceptual en torno a las figuras convencionales más controvertidas y de actualidad: la transacción, el arbitraje y la terminación pactada del procedimiento administrativo.

Transacción, arbitraje y terminación convencional apuntan a una misma dirección pero tienen matices y singularidades. Roberto Bustillo explicita una serie de conceptos en términos claros, comprensibles. Trata de averiguar lo que es cada cosa más allá de su nombre, sin tratar de buscar una explicación jurídica común a fenómenos que obedecen a causas y fines distintos.

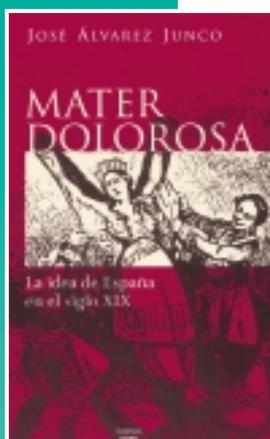




Título: La ética en la Administración pública
Autor: Jesús González Pérez
Editorial: Civitas. **Precio:** 11,72 €; 1.950 ptas

Estamos viviendo unos momentos en los que las sociedades occidentales se ven zarandeadas por una interna y externa crisis de valores morales en la que toda una civilización, falta de vigor moral, amenaza con derrumbarse, y en donde incluso los que reclaman la vuelta a las raíces éticas, una gran parte se halla atrapada en las movedizas arenas de una ética subjetivista y relativista. Esta crisis enlaza directamente con la ausencia del sentimiento de obligatoriedad en nuestra sociedad y el aumento de la actividad reivindicatoria de derechos.

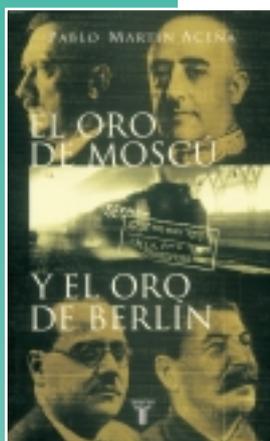
Asistimos a una quiebra general de los valores morales, y esa quiebra de valores éticos se manifiesta con toda su crudeza en el ámbito de las Administraciones públicas. Las Administraciones públicas no podrán realizar adecuadamente los fines que el Ordenamiento les asigna de espaldas a los valores éticos. Si de la ética en la Administración depende la bondad de la acción administrativa, obviamente en mayor medida será exigible cuando el fin perseguido sea que la moralidad impere en las relaciones sociales. Mal podrá dirigir y ejercer una acción encaminada a la defensa de la moralidad y de una conducta digna quien es ejemplo de lo contrario.



Título: Mater Dolorosa
Autor: José Álvarez Junco
Editorial: Taurus **Precio:** 19,53 €; 3.250 ptas.

Es sorprendente que, respondiendo al nombre de España, exista una estructura política en Europa que con muy ligeras variaciones haya mantenido estables sus fronteras durante quinientos años. Fenómeno éste digno de estudio sobre todo si se tienen en cuenta los numerosos cambios que se han producido en las fronteras del continente europeo. En muchos casos el motor de esas transformaciones ha sido el concepto de nación, de nacionalismo. Sin embargo, los estudios sobre el nacionalismo no han incluido la identidad española que era y es una desconocida.

Si bien el siglo XIX fue fundamental en el proceso de construcción de la identidad española, también es cierto que una cierta identidad colectiva ya existía y provenía de la Edad Moderna e incluso mucho antes. Sin embargo, en el siglo XIX, cuando el Estado debía respaldar el proceso de construcción nacional comenzado por los intelectuales, las convulsiones políticas que recorrieron España hicieron que el Estado realizara esta tarea con notables dudas y ambigüedades. El que no se haya abordado el nacionalismo español del siglo XIX explica las dificultades que en este sentido se han producido en el siglo XX, ya que ello ha supuesto la negación de una nación y reconocer sólo un Estado español, lo cual parece significar únicamente un hecho artificial y opresor.



Título: El oro de Moscú y el oro de Berlín
Autor: Pablo Martín Aceña
Editorial: Taurus **Precio:** 18,63 €; 3100 ptas

Este libro relata tres historias de oro y guerra. En 1936 el Banco de España era uno de los más ricos del mundo, sin embargo, el levantamiento de los militares cogió por sorpresa a la República, que tuvo que financiar su resistencia a través de la venta de las reservas de oro en París y sobre todo en Moscú.

Por su parte, Hitler, llevó a cabo uno de los peores expolios nunca cometidos: asaltó los bancos centrales de la Europa ocupada y despojó a millones de judíos de sus pertenencias. Con la venta del oro expoliado logró financiar su guerra. España entra en escena en relación con el oro nazi cuando en 1939 los cajones del Banco de España estaban vacíos y cinco años después, cuando se rindió el III Reich, había más de 100 toneladas de oro. Paradójicamente las divisas para adquirir ese oro se las habían facilitado a Franco los aliados a cambio de que no

vendiera materias primas a Hitler. Pero Hitler no gana la guerra y tras las investigaciones aliadas, el oro queda bloqueado. En 1949 se desbloquea y sale para Wall Street como garantía para poder obtener los recursos necesarios con que levantar la maltrecha economía de la posguerra. Cuando vencen los préstamos, España no puede pagar y el oro servirá para hacer frente a esos préstamos concedidos por USA.



La Intervención General de la Defensa

M^a Nieves Villar Álvarez
Jefe de la Unidad de Enlace con la
Intervención General de la Defensa

1.

Los interventores militares

El 18 de diciembre de 2001 se han cumplido tres siglos de la creación de los Comisarios de Guerra, primer antecedente de la Intervención militar. Instaurados por la Real Ordenanza de 1701 de Felipe V, los Comisarios de Guerra se definen como aquellos funcionarios encargados de vigilar las Ordenanzas y Reglamentos de guerra en el aspecto económico, cuidando de fiscalizar la inversión de los fondos que el Tesoro Público destina a las atenciones de la defensa nacional.

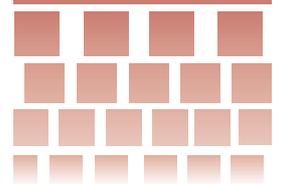
Por otra parte, los Comisarios, si bien pertenecían a la clase militar, recibían las instrucciones en el ejercicio de su función del Ministro de Hacienda.

Fue pues la llegada de los Borbones y su interés por racionalizar la Administración, según el modelo francés, el que se plasmó en la profesionalización de un Ejército y una Marina sometidos a la voluntad del monarca y en la reorganización de una Hacienda que pudiera satisfacer los crecientes gastos del nuevo Estado, en el cual la gestión económica de las fuerzas terrestres y navales suponía, tanto por su volumen como por su problemática, la carga más pesada de cuantas había de soportar la Hacienda Real.

Por ello, en la Administración militar se crearon dos Cuerpos: En la Armada, en 1723, el denominado "Cuerpo del Ministerio de Marina" y en el Ejército de Tierra, después, el "Cuerpo de Hacienda Militar". Antecedentes de los Cuerpos de "Intendencia e Intervención de la Armada" y de "Intendencia e Intervención Militar", respectivamente. Mediante Ley de 15 de mayo de 1902 se separó este último en dos: el "Cuerpo de Intendencia Militar" y el "Cuerpo de Intervención Militar". Asimismo, en el Ministerio de Marina se separaron en 1931, dando lugar al "Cuerpo de Intendencia de la Armada" y al "Cuerpo de Intervención de la Armada".

Posteriormente, en 1940 se crea el Cuerpo de Intervención del Aire, casi simultáneamente a la propia creación del Ejército del Aire que tuvo lugar por Ley de 7 de octubre de 1939.

El actual Cuerpo Militar de Intervención fue creado mediante la Ley de 10 de abril de 1985, por unificación de los existentes en los antiguos Ministerios del Ejército (Cuerpo de Intervención Militar), Ministerio de Marina (Cuerpo de Intervención de la Armada) y en el Ministerio del Aire (Cuerpo de Interven-





ción del Ejército del Aire). Como señaló, en la presentación del proyecto de Ley ante el Congreso de los Diputados, el 9 de octubre de 1984, el Ministro de Defensa, esta Ley supuso el primer paso del Gobierno en la ejecución del principio de unificación de los servicios en el ámbito del Ministerio de Defensa, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y de la Organización Militar.

El principio de unificación en la función de control persigue dos objetivos fundamentales. El primero de ellos es la conveniencia de organizar un tipo de control ágil y moderno que permita un mejor cumplimiento de las misiones atribuidas a la organización económica del Ministerio de Defensa. El segundo es el de la necesidad de una formación única de los Interventores de los tres Ejércitos y una formación permanente de quienes ejerzan la función interventora.

El primero de estos objetivos, es decir, el de la organización de un tipo de control ágil y moderno, exige, no sólo la unificación de los Cuerpos que llevan a cabo la función interventora, sino la determinación de nuevas misiones que hagan posible el control interno del gasto público.

La intervención tradicional o función interventora tiende a comprobar y verificar el cumplimiento de las disposiciones respecto de los actos sometidos a control. Esta es una función que se realiza a priori, sin tener como objetivo el seguimiento del acto intervenido, la eficacia final del mismo o los resultados en el servicio que deben prestarse desde el Sector público. Y eso ya no es suficiente en nuestros días. Existen campos nuevos en el control que han de abordarse en la Intervención del Ministerio de Defensa. Deben comprobarse las operaciones realizadas en ejecución de una planificación, deben hacerse juicios críticos y técnicos para que quienes tienen en sus manos las decisiones conozcan la eficacia de su gestión y si realmente se han conseguido los fines inicialmente deseados. Y es más, en la función pública, es hoy indispensable conocer si se han cumplido los programas de gastos, puesto que el Estado elab-

ora sus Presupuestos Generales por programas, de tal manera que los resultados obtenidos y su análisis se deben transformar en datos que entren en un proceso de realimentación y sean punto de partida para utilizar y perfeccionar las técnicas presupuestarias y también las técnicas de gestión en el ámbito de la Defensa.

Se tiende, por tanto, a la consecución de estas nuevas funciones de control de gestión ejerciendo no sólo el control de legalidad del gasto, sino enjuiciando la eficacia de la gestión económica en el campo de la Defensa, y ello, indudablemente, contribuye a cumplir las funciones de apoyo y control en el Ministerio.

Ya en el preámbulo de la Ley que creó el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública en junio de 1924, con respecto a las condiciones del fiscalizador se decía: "Se ha podido observar la dependencia inmediata que tiene del fiscalizado. Situación que, restando importancia a su juicio y libertad a su misión, esteriliza todo propósito sobre su utilidad". Para evitar situaciones como la tan gráficamente descrita, ya en los años veinte, se desvincula al Cuerpo de Intervención de una dependencia orgánica respecto de los Centros y Organismos que van a ser intervenidos. Ello conduce a una dirección de funciones que será ejercida por la Intervención General de la Administración del Estado.

En efecto, esta autonomía de la Intervención General de la Defensa con respecto a los órganos cuya gestión controla se complementa con la consiguiente dependencia funcional de la Intervención General de la Administración del Estado, al igual que la Intervención General de la Seguridad Social y que la Subdirección General de Contabilidad del Ministerio de Defensa.

Dicha dependencia funcional se establece tanto en la normativa propia del Ministerio de Defensa como en la del Ministerio de Hacienda. Así, el Real Decreto 1883/1996, de 2 de agosto, de estructura orgánica del Ministerio de Defensa, atribuye a la Intervención General de la Defensa el ejercicio del



control interno de la gestión económico-financiera en el ámbito del Ministerio de Defensa, por delegación del Interventor General de la Administración del Estado y según lo establecido en la Ley General Presupuestaria.

Por su parte, el Real Decreto 1330/2000, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica del

Ministerio de Hacienda determina que la Intervención General de la Administración del Estado desempeñará sus funciones y competencias a través de una serie de órganos, entre ellos, la Intervención General de la Defensa, que depende funcionalmente de la Intervención General de la Administración del Estado y orgánicamente del Ministerio de Defensa.

2.

Organización

Uno de los principios básicos del sistema de control interno vigente, junto al ya reseñado principio de autonomía, es el principio de ejercicio desconcentrado, de acuerdo con la competencia del órgano controlado.

En cumplimiento de este principio la Intervención General de la Defensa se estructura en Servicios centrales, Servicios periféricos e Intervenciones Delegadas en Centros directivos y Organismos autónomos del Ministerio de Defensa.

Los Servicios centrales están formados por la Intervención del Órgano Central del Ministerio de Defensa y las Intervenciones Delegadas Centrales en los Cuarteles generales del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire.

Los Servicios periféricos están compuestos por las Intervenciones Delegadas Territoriales y por las Intervenciones Delegadas destacadas en unidades, centros, dependencias y establecimientos de las Fuerzas Armadas ubicados en plazas y provincias.

Todas ellas están apoyadas administrativamente por la Delegación de Defensa en la provincia correspondiente.

• **En la Intervención General del Ministerio de Defensa se integran las siguientes Divisiones:**

División de Estudios y Coordinación.
División de Intervención y Fiscalización.

División de Control Financiero y Auditorías.

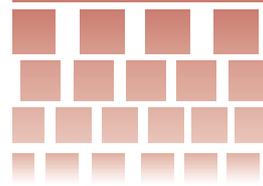
- **Las Intervenciones Delegadas Territoriales configuran la estructura periférica básica de la Intervención General de la Defensa, dependen orgánicamente de forma directa de ésta, y su ámbito territorial se configura en función de la ordenación del territorio español en Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978, de la forma siguiente:**

Se acaban de cumplir tres siglos de la creación de la Intervención militar

Intervención Delegada Territorial número 1, con Jefatura ubicada en Madrid. Comprende las Comunidades Autónomas de Castilla-La Mancha, de Extremadura, de Madrid y Valenciana.

Intervención Delegada Territorial número 2, con Jefatura ubicada en Sevilla. Comprende las Comunidades Autónomas de Andalucía, la Región de Murcia y las zonas militares de Ceuta y de Melilla.

Intervención Delegada Territorial número 3, con Jefatura ubicada en Barcelona. Comprende las Comunidades Autónomas de Aragón, de Catalu-





ña, de las Islas Baleares y la Comunidad Foral de Navarra.

Intervención Delegada Territorial número 4, con Jefatura ubicada en A Coruña. Comprende las Comunidades Autónomas del Principado de Asturias, de Cantabria, de Castilla y León, de Galicia, del País Vasco y de La Rioja.



La Intervención Delegada Territorial número 5, con Jefatura ubicada en Santa Cruz de Tenerife. Comprende la Comunidad Autónoma de Canarias.

- **Las Intervenciones Delegadas destacadas en unidades, centros, dependencias y establecimientos de las Fuerzas Armadas ubicados en plazas y provincias dependen orgánicamente de las Intervenciones Delegadas Territoriales, conforme al ámbito territorial especificado anteriormente.**
- **Por último, las Intervenciones Delegadas, estructuradas en las Delegaciones de Defensa, están desempeñadas por personal interventor adscrito a la Intervención Delegada Territorial que**

corresponda, dependiendo de ésta y de la Intervención General de la Defensa y manteniendo en el ejercicio de sus competencias plena autonomía respecto a los distintos órganos de las Delegaciones de Defensa.

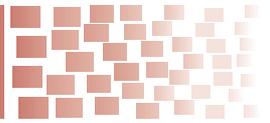
El Interventor General de la Defensa

El Interventor General, en los años siguientes a la creación del Ministerio de Defensa, fue elegido entre los Interventores Generales de los Ejércitos de Tierra, Armada y Aire, que se iban turnando en el cargo periódicamente.

Más tarde, la Ley de 10 de abril de 1985, de unificación de los Cuerpos Militares de Intervención, dispone que el Interventor General de la Defensa es el Jefe del Cuerpo unificado de Intervención militar. Su nombramiento se efectúa por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros a propuesta conjunta de los Ministros de Defensa y de Economía y Hacienda (actualmente, el Ministro de Hacienda), entre los Generales Interventores que figuran a la cabeza del escalafón, teniendo el nombrado la consideración de más antiguo.

El Interventor General de la Defensa ejerce las funciones que legalmente tiene atribuidas, en la forma prevenida en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, y disposiciones complementarias. También le corresponde, la asesoría económico-fiscal del Ministro, Secretario de Estado de la Defensa y Subsecretario del Ministerio de Defensa.

El Interventor General de la Defensa coordina las Intervenciones del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, dictando las instrucciones precisas para mantener la unidad de criterio. Además, está facultado para solicitar de las



Intervenciones de los dos Ejércitos y de la Armada, cuantos antecedentes, datos e informes requiera para el ejercicio de su misión.

El cargo de Interventor General de la Defensa es desempeñado por un General de División Interventor, en situación de servicio activo, y de conformidad con lo establecido en la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen de Personal de las Fuerzas Armadas, tiene precedencia sobre los demás cargos del Cuerpo Militar de Intervención.

Al Interventor General de la Defensa, le corresponden asimismo otra serie de funciones, entre otras, la participación como miembro de diversos órganos colegiados del Ministerio de Defensa o sus Organismos autónomos, competentes en materia de política militar y su administración global, asuntos económicos y de personal militar.

Interventores Delegados Centrales en los Cuarteles Generales de los tres Ejércitos

Habiendo perdido su condición de Interventores Generales, al suprimirse los Ministerios respectivos con la creación del Departamento ministerial de Defensa, y anularse las funciones de aquéllos como Jefes Interventores de unos Ministerios desaparecidos, sus atribuciones quedaron establecidas bajo la dependencia orgánica de los Jefes de Estado Mayor de cada Ejército y como delegados de la Intervención General de la Administración del Estado.

En el Real Decreto de 1 de enero de 1987 se manifiesta expresamente la dependencia funcional de los Interventores Delegados Centrales en los Cuarteles Generales de los Ejércitos del Interventor General de Defensa, quien les dará instruc-

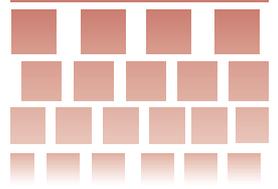
ciones, tanto a ellos como a cualquier Interventor del Departamento ministerial, respecto a la aplicación e interpretación de la normativa de carácter general, y evacuará las consultas que los mismos le formulen, a fin de lograr la debida coordinación y unidad del criterio.

El principio de autonomía en el ejercicio del control interno de la Administración militar conduce a una dirección de funciones por la Intervención General de la Administración del Estado

A las Intervenciones Delegadas Centrales de los Cuarteles Generales de los tres Ejércitos les corresponde el ejercicio de la función interventora en sus distintas modalidades y las competencias inherentes a la misma, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 16 y 93 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y demás disposiciones vigentes en todo acto de la competencia de las autoridades centrales de dichos Ejércitos que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven; y en la recaudación e inversión de los caudales públicos en los expresados Cuarteles Generales, a los que también asesorarán en las materias de su competencia.

Interventores Delegados en los Centros Directivos y Organismos Autónomos

A los Interventores Delegados en Centros Directivos y Organismos autónomos les corresponde el ejercicio





del control interno en el marco de la delegación de la Intervención General de la Administración del Estado, de acuerdo con lo prescrito en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, sobre los actos y actividades económico-financieras de las respectivas Direcciones y Organismos.

Con la promulgación de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, el 14 de abril de 1997, y la reestructuración que supuso de los Organismos públicos estatales, los Organismos autónomos del Ministerio de Defensa que tenían la consideración, anteriormente, unos de carácter administrativo y otros, de carácter industrial, comercial, financiero o análogo, se han configurado todos ellos como Organismos autónomos. Sin embargo, por lo que se refiere al ejercicio del control interno sobre los mismos, sigue existiendo una diferenciación. Así, los que eran de carácter administrativo están sometidos a intervención en la forma prevenida en el Capítulo I del Título III de la Ley General Presupuestaria. En tanto que los que tenían carácter comercial, industrial, financiero o análogo, según determina el Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de enero de 1999, están sujetos a control financiero permanente como único sistema de control. Así como el Organismo autónomo Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial Esteban Terradas, que por su condición de Organismo público de investigación, está regido por las prescripciones de la Ley 13/1986, de 14 de abril, de Fomento y Coordinación General de la Investigación Científica y Técnica.

Interventores Delegados Territoriales

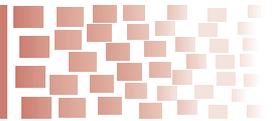
En los servicios periféricos se denominan así a los antiguos Interventores de las Regiones Militares y Aéreas y de las Zonas Marítimas y Aéreas.

Los Interventores Delegados Territoriales tienen atribuida la misma función interventora y competencias inherentes que las asignadas a los Interventores de Centros directivos, correspondiéndoles además "el asesoramiento a las autoridades regionales en materia económico-fiscal y financiera, ejercer las funciones de Notaría Militar, dirigir los equipos de auditoría precisos para la realización por delegación de los controles financieros y de eficacia que se les encomienden y coordinar la actuación de las Intervenciones en las Unidades, Centros, Dependencias y Establecimientos ubicadas en sus respectivos ámbitos territoriales".

Interventores Delegados en las unidades, centros, dependencias y establecimientos de las Fuerzas Armadas ubicados en plazas y provincias

Sustituyen a los anteriores Interventores de Plazas, Zonas Marítimas, Fuerzas Aéreas, Cuerpos, Organismos y Servicios de los tres Ejércitos y han perdido su antigua denominación al formar parte de los servicios periféricos.

Estas Intervenciones delegadas ejercen en toda su amplitud, la fiscalización previa de las obligaciones y gastos, cuyo acuerdo sea de la competencia de las autoridades de los expresados centros, unidades y dependencias en los que aquéllos se hallan destinados; así como, las demás modalidades de la función interventora y las competencias inherentes, según lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria, y demás disposiciones legales de aplicación.



3.

Funciones

La Intervención General de la Defensa, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 17/1999, de 18 de mayo, y en el Real Decreto 1883/1996, de 2 de agosto, tiene como cometidos, en el ámbito del Ministerio de Defensa y de los Organismos autónomos adscritos al mismo, llevar a cabo el control interno de la gestión económico-financiera, mediante el ejercicio de la función interventora, el control financiero y auditoría, por delegación del Interventor General de la Administración del Estado, en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria. Asimismo, le corresponde ejercer la Notaría Militar en la forma y condiciones establecidas por las leyes y el asesoramiento económico-fiscal, así como emitir cuantos informes les sean requeridos en materia de su competencia por las autoridades superiores del Ministerio de Defensa.

En el desempeño de sus cometidos los funcionarios integrantes del Cuerpo Militar de Intervención podrán ejercer la función

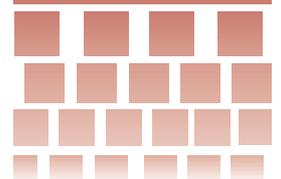
de mando en Centros u Organismos. También les corresponden las funciones de administración y logísticas, de apoyo al mando, técnico-facultativas y docentes relacionadas con dichos cometidos.

I. La función interventora

La función interventora en la Administración militar del Estado es análoga a la que se ejerce en la Administración civil y tiene por objeto, intervenir los derechos y obligaciones de contenido económico, así como, los ingresos y pagos de la Defensa, como dispone el artículo 92 de la Ley General Presupuestaria. Dado que ya se ha hecho alusión a esta función al hablar de la organización de la Intervención militar, únicamente mencionar que comprende los siguientes aspectos: Intervención crítica, Intervención formal de la ordenación del pago, Intervención material del pago e Intervención de la comprobación material de la inversión.



Acto de recepción del buque (Cazaminas "Sella") en presencia del Delegado del Interventor General, Almirante Jefe del Arsenal y Representante de la empresa fabricante (situados ante la mesa presenciando el desfile de las tropas antes de la firma del acta).





II. El control financiero

Con la entrada en vigor de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, el control financiero pasó a configurarse como uno de los dos sistemas esenciales, junto al de función interventora, de desarrollo de la función pública de control interno del Sector público estatal. Asimismo, su ejercicio es análogo al que se realiza en la Administración civil.

El artículo 17 del texto refundido de esta Ley atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado el ejercicio del control de carácter financiero, estableciendo sus líneas básicas y preceptuando la elaboración anual de un plan de auditorías en el que se recojan el conjunto de actuaciones a llevar a cabo con el fin de comprobar el funcionamiento del Sector público en el aspecto económico-financiero.

Dichas funciones de control financiero, en el ámbito del Ministerio de Defensa, son ejercidas por la Intervención General de la Defensa, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 17/1999, de 18 de mayo, que atribuye dicha función al Cuerpo Militar de Intervención de la Defensa y, en cumplimiento del Plan de auditorías y actuaciones de control financiero que aprueba cada año la Intervención General de la Administración del Estado.

Tras el desarrollo normativo de las actuaciones de control financiero reguladas en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, por el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, la actividad desarrollada por la Intervención General de la Defensa en este ámbito se ha ido incrementando sustancialmente, tanto en el conjunto de actuaciones como el número y naturaleza de los sujetos incluidos en este sistema de control.

Así de los 3 controles financieros que incluía únicamente el Plan de auditorías aprobado por la Intervención General de la Administración del Estado para el año 1995, hoy día se vienen efectuando unos 240 controles financieros permanentes anuales y unas 25 auditorías financieras y de cumplimiento. Junto a ellos hay que destacar las auditorías operativas que se han efectuado sobre los Centros Hospitalarios de carácter militar y determinados Orga-

nismos autónomos, estando previsto para el Plan de 2002 continuar realizando auditorías operativas sobre establecimientos militares.

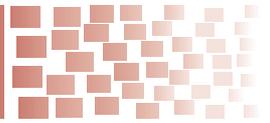
Otra modalidad de ejercicio del control financiero viene representado por el control financiero permanente, caracterizado por su ejercicio continuado, sobre aquellos Organismos autónomos a los que tras su adaptación a las previsiones de la Ley 6/1997, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, les resulta aplicable este tipo de control.

Por otra parte, fue en el Plan anual de auditorías y actuaciones de control financiero para el año 1996 cuando se puede situar dentro de esta órbita el denominado control posterior complementario de la función interventora pero claramente situado por su técnica, metodología, finalidad y efectos en el sistema de control financiero.

Por último, además de las actuaciones señaladas anteriormente, y de conformidad con la disposición adicional cuarta del Real Decreto 2188/1995, añadida por el Real Decreto 339/1998, y el artículo 129 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria según la redacción dada por la Ley 50/1998, los Interventores Delegados en los Organismos y Entes públicos sujetos a control financiero permanente han de emitir anualmente un informe sobre las cuentas anuales que deben rendir los Organismos autónomos, Entidades públicas empresariales y Fundaciones Estatales. Dicho informe de auditoría se acompaña a las cuentas y es independiente del informe de control financiero permanente que tiene que emitir el Interventor Delegado destacado en los Organismos públicos referenciados.

III. La Notaría Militar

Una de las peculiaridades que distingue a la Intervención General de la Defensa de la Intervención General de la Administración del Estado es el ejercicio de la fe pública, función atribuida a aquélla por el Real Decreto 1883/1996, de 2 de agosto, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, modificado parcialmente por el Real Decre-



to 616/1997, de 25 de abril, y en el Real Decreto 351/1989, de 7 de abril, sobre estructura orgánica básica de la Intervención General de la Defensa, norma que atribuye también esta función a las Intervenciones Delegadas Territoriales de la Defensa.

Funcionalmente, tanto el artículo 40 de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas como el 64 del Reglamento de Cuerpos, Escalas y especialidades fundamentales de los militares de carrera, aprobado por Real Decreto 288/1997, de 28 de febrero, modificado parcialmente por Real Decreto 1038/1997, de 27 de junio, consideran el ejercicio de la fe pública como una de las competencias propias del Cuerpo Militar de Intervención, con la única excepción de las unidades a flote navegando, en las que desempeñará el cometido el Oficial de Intendencia más caracterizado a bordo o quien desempeñe sus funciones.

Se entiende por fe pública en las Fuerzas Armadas el conjunto de facultades dirigidas a autenticar la certeza de un hecho o la expresión de voluntad, existentes o surgidos en cualquier Centro, Unidad o Dependencia, cuando convenga conste su realidad en documento fehaciente.

Si bien los miembros del Cuerpo de Intervención Militar, en el ejercicio de sus competencias como notarios militares, ostentan las mismas funciones que los Notarios en su más amplio sentido, debe distinguirse entre la función notarial en tiempos de paz y en tiempos de guerra.

La Notaría Militar en tiempo de paz se limita a legitimar firmas, autorizar en testimonio toda clase de documentos militares o de aquellos documentos civiles que hayan de surtir efecto en Organismos militares, así como autorizaciones de actas.

Pero donde la función adquiere su mayor relevancia es en tiempos de guerra, donde el Interventor asume las funciones notariales en su más amplia acepción

pudiendo autorizar y legitimar todo tipo de documentos, actas, contratos y testamentos.

Esta función notarial, en tiempos de guerra, se ejercerá de acuerdo con lo establecido en el Código Civil, la Ley del Notariado de 28 de mayo de 1862, su Reglamento de 2 de junio de 1944 y normativa de desarrollo.

IV. La Asesoría Económico-Fiscal

Una de las funciones que tiene atribuidas el actual Cuerpo de Intervención de la Defensa es la de la asesoría económico-fiscal y financiera.

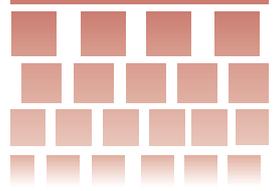
Dicha función aparece por primera vez en nuestra legislación en el Decreto de 15 de diciembre de 1939, que organiza el

La notaría militar es una función específica atribuida a la Intervención General de la Defensa, adquiriendo su mayor relevancia en las misiones internacionales de paz y ayuda humanitaria

Servicio de Intervención del Aire y en la Orden del Ejército de Tierra de 29 de diciembre de 1939 que organiza la Intervención General del Ejército.

Los Reglamentos Orgánicos de 21 de septiembre de 1963, del Ejército y de 16 de enero de 1964, del Aire, suponen una ratificación de aquellas funciones, atribuyendo a los dos Cuerpos Interventores la asesoría del Mando en materia económico-legal. Y en el Cuerpo de Intervención de la Armada, el Decreto de 5 de diciembre de 1975 asigna al mismo la citada función, estableciendo que esta asesoría lo es en materia económica y fiscal.

Tras esta breve evolución histórica, que refleja la sucesiva asignación de esta





función a los diferentes Cuerpos Interventores militares, la Ley de 10 de abril de 1985 que refundió en el Ministerio de Defensa los tres Cuerpos de Intervención Castrense asigna, asimismo, al nuevo Cuerpo de Intervención Militar de la Defensa la asesoría del Mando en el ámbito económico-fiscal y financiero.

En el ejercicio de esta función la Intervención militar ejerce de órgano meramente consultivo en las materias de

las que, por su especialidad, tiene conocimientos específicos, debiendo informar de cuantos extremos les sean requeridos por los órganos de la Administración que ostenten facultades jurisdiccionales, en cualquier estado del procedimiento administrativo. Por todo ello, se diferencia de la función interventora, dado que el informe de la Intervención carece de ulteriores consecuencias vinculantes, precisamente por su naturaleza puramente facultativa y consultiva.

4. Los interventores militares de las Fuerzas Armadas Españolas en el extranjero

Recientemente, la integración de España en organizaciones supranacionales de Defensa ha supuesto que los miembros de sus Fuerzas Armadas amplíen el ámbito de su actuación profesional, integrándose, en ocasiones, en contingentes de Tropas Internacionales.

Entre las misiones asignadas cabe destacar por su significación, tanto en efectivos humanos como por los recursos asignados, la misión de paz y humanitaria en Bosnia Herzegovina.

Para la financiación de dichas operaciones se cuenta con dotación en los Presupuestos Generales del Estado, con un concepto específico, bajo el epígrafe "Gastos originados por la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones ONU". La administración de dichos recursos se lleva a cabo por la correspondiente Sección económico-administrativa que, en el caso de las Fuerzas destacadas en Bosnia Herzegovina, se integra en el Cuartel General de Spabri. El General Jefe de Spabri se configura como autoridad de gasto y contratación.

Consecuentemente, el control interno de los actos de gestión económica derivados de la actuación de las Fuerzas españolas en el extranjero, tanto en lo que se refiere al ejercicio de la función interventora como del control financiero, debe estar atribuido al Interventor Delegado cuya competencia se corresponde con la citada autoridad y que, en aplicación del principio de ejercicio desconcentrado del

control interno, forma parte de las Fuerzas expedicionarias, siempre que, por la entidad del despliegue, se considere necesario contar con el apoyo de una Sección económico-administrativa o similar.

Por otra parte, en estas Misiones de paz y humanitarias en el extranjero, es cuando el ejercicio de la Notaría Militar adquiere verdadera relevancia, puesto que por razones de tiempo y por el lugar en que se desarrolla la actividad del contingente internacional no es posible recurrir a la fe pública otorgada por el Notariado español, resultando por tanto imprescindible que el ejercicio de dicha fe pública en zona de operaciones, sea realizado por el Interventor Delegado que acompaña a las Fuerzas expedicionarias.

Actualmente, España forma parte de contingentes internacionales en misiones de paz y ayuda humanitaria de conformidad con las Resoluciones de la Organización de Naciones Unidas en varias zonas, como Kosovo en Serbia, la ya citada de Bosnia Herzegovina, anteriormente en Mozambique y recientemente Afganistán, según el Acuerdo adoptado por el Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2001, que autorizó la participación de un máximo de 485 efectivos del Ejército de Tierra y del Ejército del Aire en la Fuerza Internacional de Asistencia y Seguridad en Kabul y áreas circundantes bajo mandato de las Naciones Unidas. Participación que se ha incrementado mediante un nuevo Acuerdo de 11 de enero de 2002 en 110 efectivos más, junto con una Unidad Médica de Apoyo.



Web de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos

Legislación e informes (LEI)

La aplicación LEI se recoge tanto en el sitio web de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, como en la intranet, siendo de gran utilidad para los profesionales del control, la contabilidad y la presupuestación.

Su permanente actualización permite la “puesta al día” de la información legislativa y doctrinal (informes) necesaria para el desempeño eficaz de las funciones asignadas a la Intervención

Esta aplicación es ampliamente conocida por los diferentes usuarios, por lo que únicamente se hace referencia en este apartado a una novedad introducida en este ejercicio 2002.

En relación con la base de informes de la Intervención General, con el fin de mejorar y racionalizar el uso y acceso a la misma, y exclusivamente para los usuarios que accedan desde internet, se ha establecido la necesidad del uso de un código de usuario y una palabra de paso.

De esta forma, todo el colectivo encargado de las tareas de control de la actividad económico-financiera en el ámbito de las distintas administraciones territoriales, si desea acceder a esta base, debe solicitar el alta, bien mediante un documento específico remitido previamente, o bien usando el que se va a proporcionar en la misma página de consulta.

Una vez recibida y aprobada la solicitud, se enviarán los códigos de usuario y password correspondientes necesarios para el acceso.

LEI es una opción que incluye dos bases de datos.

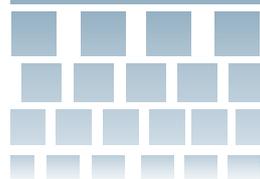
La primera se refiere a la legislación actualizada sobre las funciones de control, contabilidad pública, presupuestación, etc.

La segunda incluye informes relacionados con el control de la actividad económico financiera del sector público.



Manifestación de la utilidad de LEI es la de encontrar, por ejemplo, los textos de la Ley General Presupuestaria o de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, tal como quedan redactados después de las recién-

tes modificaciones introducidas por la Ley de Medidas y de Presupuestos para el año 2002. Cambios descritos en el correspondiente apartado de Novedades Legislativas de este número de Cuenta con IGAE





Informes económicos y financieros

"Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado"

Bajo el nombre de Indicadores económicos, se encuentran tres tipos de información:

- Informes económicos y financieros
- Contabilidad Nacional
- Sector fiscal (operaciones no financieras). Proyecto NEDD/SDDS del FMI

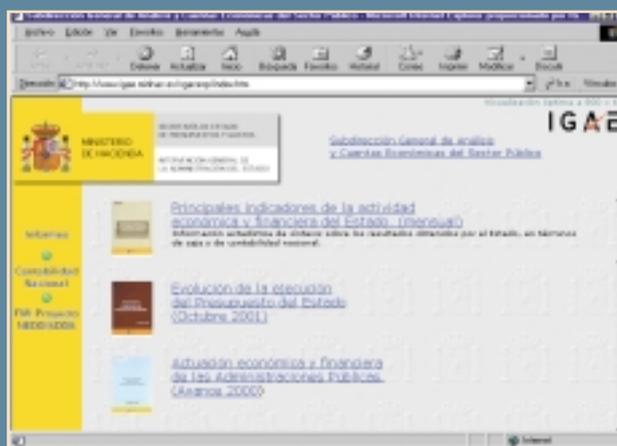
periodo de referencia. Asimismo, se presenta un desglose de las operaciones que dan lugar a este resultado valoradas de acuerdo a un criterio estricto de caja. La fuente de información estadística de base utilizada para la elaboración de estos datos es el Sistema de Información Contable (SIC).

También se recoge la necesidad o capacidad de endeudamiento, que añade a la magnitud anterior la variación neta de activos financieros, y la financiación neta equivalente al endeudamiento neto del Estado una vez descontadas las posiciones activas de Tesorería en el Banco de España.

Por último, se presenta información sobre las operaciones realizadas por el Esta-

En la sección Informes económicos y financieros, se ofrecen diversas publicaciones elaboradas por la Subdirección General de Análisis y Cuentas Económicas del Sector Público.

Una de ellas es la denominada "Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado", cuyo contenido es objeto de análisis en esta edición.



Se trata de una publicación mensual que recoge información estadística de síntesis sobre los resultados obtenidos por el Estado, en términos de caja y de contabilidad nacional.

En cada una de las publicaciones se ofrece esta información tanto para el mes de referencia como en términos acumulados, con el fin de recoger los resultados de la actividad económica realizada por el Estado desde el comienzo del año hasta finales del citado mes.

Una de las magnitudes incluidas es el déficit o superávit de caja que recoge la diferencia entre los flujos monetarios de ingresos recaudados y pagos realizados en el

do, en términos de contabilidad nacional, a través de su necesidad o capacidad de financiación y del desglose de los recursos y empleos no financieros valorados con arreglo a los criterios establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales (SEC-95) y en su Manual de desarrollo en el ámbito público.

En este caso, los flujos se registran atendiendo al principio de devengo, es decir, cuando se crea, transforma o extingue el valor económico, o cuando nacen, se transforman o se cancelan los derechos y las obligaciones, todo ello con independencia del momento en el que se efectúe su aplicación a los registros de contabilidad pública.



La función interventora de los ingresos en el tiempo

Extracto de la conferencia pronunciada por el Ilmo. Sr. D. Juan González Palomino⁽¹⁾ con ocasión de la celebración del LVIII Aniversario de la creación del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado

Ante todo empecemos por conocer exactamente el significado, según el Diccionario, de las palabras fiscalizar e intervenir.

Fiscalizar es criticar y sindicar las acciones u obras de otro.

Es decir, criticar, sinónimo de censurar, es formar juicio de una cosa, corregir, reprobado o notar por mala alguna cosa, y syndicar, acusar o delatar, poner en una nota, tacha o sospecha.

Intervenir, tratándose de cuentas, examinar y censurar con autoridad suficiente para ello, es decir, inquirir, investigar, escudriñar con diligencia y cuidado una cosa, formando juicio, corrigiendo, reprobando o hacer notar por mala alguna cosa.

Ambas funciones le corresponde ejercer a las Intervenciones de Hacienda, como a continuación exponemos.

El artículo 53 del Reglamento de la Administración Económica Provincial, de 13 de octubre de 1903, establece que las Intervenciones revisarán los repartimientos de territorial, las matrículas de industrial, las certificaciones relativas a los presupuestos provinciales y municipales, etc., y, en general, todos los documentos que deban servir de base para la imposición y liquidación de cualquier recurso presupuesto, y en el caso de que ofrezcan reparos, los devolverán a la oficina de que procedan, a fin de que se subsanen los defectos.

Una vez conformes, la Intervención autorizará la nota Intervenido y tomada razón, expresando la fecha y el folio del libro donde se hubiere hecho la contracción, y abrirá los cargos en las cuentas correspondientes. Si por la Dependencia respectiva no fueren subsanadas las faltas o reparos advertidos, la Intervención hará por escrito al Delegado de Hacienda las observaciones que estime procedentes, y si tampoco fueran inmediatamente atendidos o si la falta tuviese el carácter de infracción consumada de la Ley, dará cuenta en seguida a la Intervención General de la Administración del Estado.

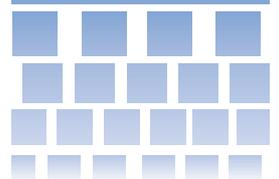
Cuando desde luego resulten conformes los documentos, se pondrá en ellos la expresada nota, y con este requisito se devolverán a la oficina correspondiente.

Los artículos 5 y 15 encomiendan a las Intervenciones de Hacienda el fiscalizar los actos administrativos de los Jefes en todas las demás Dependencias de Hacienda de la provincia, así como las Cajas y almacenes de la misma.

El número 6º del artículo 33 del citado Reglamento establece, como deberes y atribuciones del Interventor, intervenir todos los actos y acuerdos administrativos de las demás Dependencias, consignando su conformidad o entablando las reclamaciones económicas o recursos que procedan.

Por la exposición de los artículos precedentes puede apreciarse la distinta forma

1 El Ilmo. Sr. D. Juan González Palomino, Profesor Mercantil, Jefe Superior de Administración, Delegado de Hacienda en Sevilla y del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, Comendador de la Orden del Mérito Civil, Cruz distinguida de San Raimundo de Peñafort y Comendador de la Orden Civil de Sanidad.





de proceder a la intervención de los ingresos. En primer lugar, la que resulta de examinar los documentos cobratorios en general, que motivarán, en caso de que adolezcan de algún defecto, bien numéricos o faltos de documentos o cualquier otro de carácter meramente formal, el oportuno informe de la Oficina interventora para que el mismo sea subsanado. Por otra parte, es obligación de los Interventores intervenir todos los actos y acuerdos administrativos de los demás Jefes. No hay duda de ninguna clase que las funciones de gestión realizadas por los distintos Organismos de la Administración Provincial, que tienen por objeto investigar, definir, liquidar y recaudar todos los derechos, cantidades comprendidas en los distintos conceptos del presupuesto de ingresos, constituyen unos actos administrativos y que, por tanto, deben ser intervenidos. La función de intervención, teniéndose en cuenta este precepto y lo establecido en el Reglamento de Procedimientos de las reclamaciones económico-administrativas, de 29 de julio de 1924, artículos 7 y 8, y Decreto de 2 de agosto de 1934, se realizará al remitir por las oficinas gestoras a la Intervención los distintos documentos que hayan servido de base para la práctica de la liquidación del impuesto o tributo de que se trate o dictar el acto administrativo que haya estimado procedente, consignando su conformidad en dicha liquidación o informe de la oficina gestora, en caso contrario, en que la interpretación de un precepto legal produzca, a juicio de la Intervención, perjuicio en los intereses del Tesoro, entablado la oportuna reclamación dentro del tiempo y forma establecidos por el Reglamento de Procedimientos.

La intervención de los ingresos atendiendo al proceso seguido para hacer efectivos los distintos derechos a favor del Estado, pudiendo considerarse:

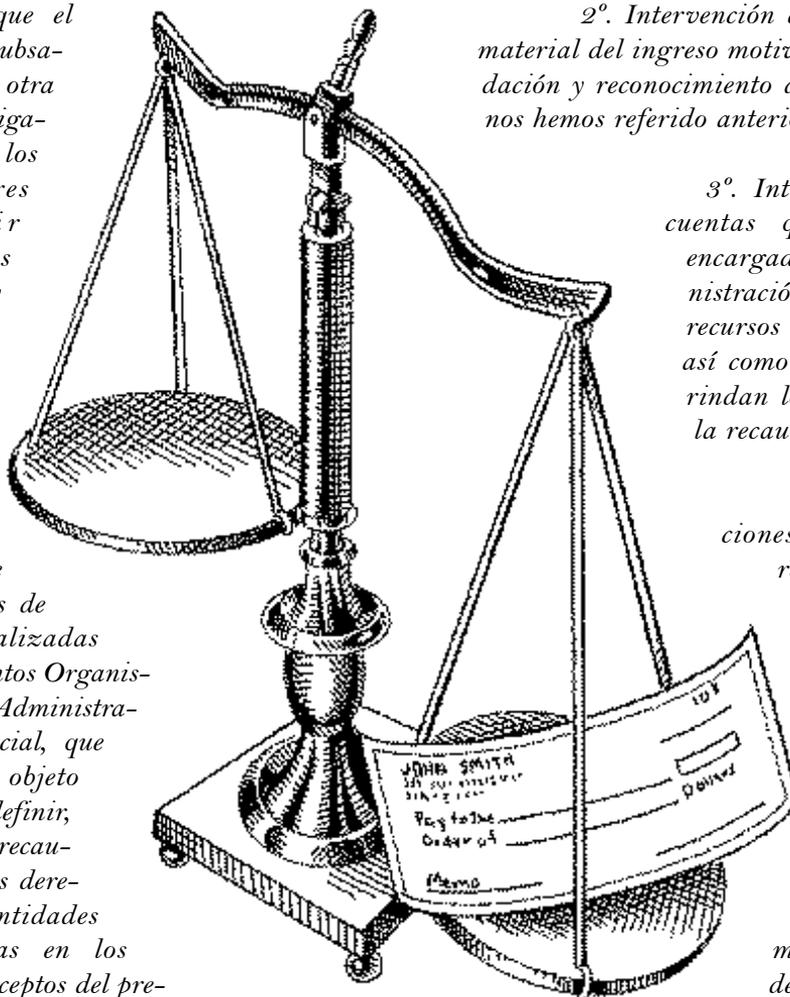
1º. Intervención del reconocimiento y liquidación del derecho

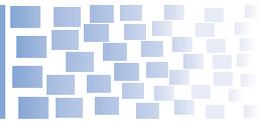
2º. Intervención de la realización material del ingreso motivado por la liquidación y reconocimiento del derecho a que nos hemos referido anteriormente.

3º. Intervención de las cuentas que rindan los encargados de la administración de los distintos recursos del presupuesto, así como también las que rindan los encargados de la recaudación.

Las disposiciones legales que regulan la Intervención del reconocimiento y liquidación del derecho son, en primer lugar, el Reglamento orgánico de la Administración Económica provincial, de 13 de octubre de 1903, en sus artículos

los 33 y 53; la Ley de Administración y Contabilidad, de 1 de julio de 1911, en sus artículos 71 y 73, que establece la función interventora y fiscal de la Intervención General de la Administración del Estado; el artículo 18 del Reglamento de 3 de marzo de 1925; Real Decreto de 21 de febrero de 1930 y el Reglamento de Procedimientos en las reclamaciones económico-administrativas, aprobado por Real Decreto de 29 de julio de 1924, y Decreto de 2 de agosto de 1934, y, por último, los distintos Reglamentos que regulan las distintas Contribuciones e Impuestos, en los que se establecen las normas que hay que tener en cuenta, así como la forma y momento de realizar la función de intervención, y las Circulares de la Intervención General de 23 de diciembre de 1906, sobre prevenciones en la forma de intervenir los documentos cobratorios. La de 20 de mar-





zo de 1909, sobre intervención de las liquidaciones provisionales de Utilidades. Otra de 26 de febrero de 1919, recordando el exacto cumplimiento sin dejación alguna de la función de intervención de los ingresos, dando cuenta detallada a la Intervención General de los Recursos entablados.



La intervención del reconocimiento y liquidación de los derechos se realiza, en la mayoría de los casos, por los Interventores de Hacienda; en el Ramo de Aduanas, por los segundos Jefes de las Aduanas respectivas (artículo 36 del Reglamento de 13 de octubre de 1903), y en Azúcares y Alcoholes, minas del Estado, en la forma prevista por los artículos 37 y 41 del citado Reglamento y en los suyos especiales, y en otros casos se omite la intervención de la liquidación y reconocimiento del Derecho, teniendo únicamente conocimiento la Oficina interventora del importe global recaudado como consecuencia de las liquidaciones practicadas. Así sucede en el Impuesto de Derechos reales en las liquidaciones practicadas por los Liquidadores de los Partidos, en las que únicamente la Intervención de Hacienda conoce a la terminación del mes el importe de la recaudación obtenida en vista de las copias del diario de liquidaciones de las Oficinas de partidos, previamente censuradas por las Abogacías del Estado, y extienden los oportunos mandamientos de ingreso para dar debidamente aplicación a presupuestos dicha liquidación, y en las practicadas en la capital, por las hojas de liquidación, sin que esté ordenado que a las mismas se una el expediente original.

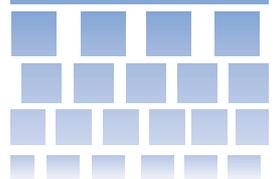
La forma de realizarse la intervención, de acuerdo con los preceptos indicados anteriormente, se efectúa remitiendo a la Ofi-

cina gestora los documentos que han servido de base para la liquidación del Impuesto.

En este aspecto hay que destacar que, no obstante lo establecido en el número 6° del artículo 33 del Reglamento de la Administración Económica Provincial y en el artículo 8° del Reglamento de Procedimientos, no todos los actos administrativos o de gestión se notifican en debida forma al Interventor provincial, especialmente aquellos actos administrativos de las Oficinas gestoras referentes a valoraciones, bien sean de fincas urbanas o ya se trate de otras valoraciones solicitadas por las Abogacías del Estado en virtud de los oportunos expedientes de comprobación de valores, los actos administrativos que motivan estos expedientes de valoración, no obstante notificarse a los interesados para que puedan entablar la oportuna reclamación, no son notificados al Interventor, dando origen que al observar algún defecto al serle notificada la liquidación que motivó la referida valoración, no pueda ser impugnada por la Intervención, por ser ya firme el acto administrativo.

Otra modalidad especial de la intervención de los derechos es la que se realiza en la Contribución de Usos y Consumos con posterioridad a haberse efectuado el ingreso en virtud de la declaración presentada por el interesado. También merece destacarse la intervención de la Contribución de Utilidades en su primera fase de liquidación provisional, la cual se efectúa en virtud de las declaraciones de los interesados, a las cuales habrá que ajustarse la liquidación y el ingreso, sin perjuicio de la liquidación definitiva que ha de practicarse dentro del plazo de un año.

La intervención de los derechos, que tienen su fundamento en acuerdos de los Jurados de Valoración, bien de Utilidades y Usos y Consumos, tiene lugar al asistir como Vocal de dichos Jurados el Interventor a las sesiones que se celebren, pudiendo oponerse a los acuerdos que se tomen y entablar los recursos que procedan, y, asimismo, sucede en los Tribunales Económico-Administrativos Provinciales.



El pasado 5 de febrero, el Excelentísimo Sr. Ministro de Hacienda, D. Cristóbal Montoro, recibió a la IV promoción del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado en la sede del Ministerio de Hacienda, con el fin de celebrar con ellos un desayuno en el que poder saludarlos, darles la bienvenida, y mantener con ellos una charla en la que comentar las funciones desempeñadas por este Cuerpo en el ámbito del control del gasto público y de la contabilidad pública y nacional, así como otras cuestiones de actualidad.

Los nuevos compañeros superaron las pruebas selectivas convocadas a través de Orden del antiguo Ministerio de Economía y Hacienda de 29 de noviembre de 1999, y fueron nombrados funcionarios en prácticas por Orden del Ministerio de Hacienda de 14 de marzo de 2001. A lo largo del año 2001 han participado en el curso selectivo que se imparte en la Escuela de Hacienda pública, el cual ha sido superado por todos ellos con aprovechamiento, celebrándose la clausura

del mismo el pasado 17 de diciembre. Recientemente, por Resolución de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas de 29 de enero de 2002, publicada el 6 de febrero, han sido nombrados funcionarios de carrera del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, y en estos días están procediendo a incorporarse a sus nuevos destinos en la Intervención General de la Administración del Estado y la Dirección General de Presupuestos.

La IV Promoción consta de 22 nuevos miembros, de los cuales 8 han accedido al Cuerpo a través del turno de promoción interna y 14 a través del turno libre. En cuanto a sus titulaciones, uno de ellos es Ingeniero Agrónomo, 10 son licenciados en Derecho, 2 en Administración y Dirección de empresas y 9 en Ciencias Económicas y/o Empresariales. Del total de nuevos interventores, el 63,64 % son mujeres y el 36,36 % son hombres, la media de edad está en 29 años para las mujeres, y 30 para los hombres.





MINISTERIO
DE HACIENDA

IGAE
INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO