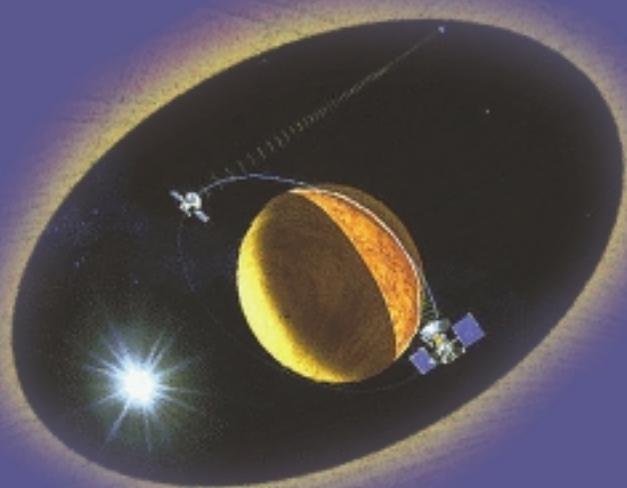


Junio 2002

número 4

# Cuenta con

# IGAE



## **Análisis**

*Nuevas orientaciones del sistema de información contable derivadas de las normas internacionales de contabilidad –IAS–*

## **Entorno**

*Los Nuevos Sistemas de la Información*

Web IGAE

Publicaciones

Novedades Legislativas

Mundo Editorial

la IGAE de puertas adentro





**H**a transcurrido ya más de un año de la publicación del primer número de esta revista y hoy podemos constatar con satisfacción que lo que una vez, hace no mucho tiempo, fue tan sólo un proyecto es hoy una realidad consolidada, gracias al buen hacer de sus colaboradores y a la atención que le dispensan sus lectores.

A la vista del sumario, “Cuenta con IGAE” apuesta, como no podría ser de otra manera, por no quedar al margen de las inquietudes, progresos e incertidumbres que deparan las nuevas tecnologías, la situación económica mundial y el papel de España y su administración pública en esos contextos.

Así, el Vicepresidente Segundo del Gobierno, expone en la entrevista que se publica en este número su opinión sobre muy diversos asuntos, que abarcan desde la incipiente recuperación de la economía en EE.UU., Europa y España, hasta la función que la IGAE puede desempeñar en la consecución de los fines de estabilidad presupuestaria.

La sección de “Análisis”, se inicia con un artículo de Ricardo Bolufer dedicado a explicar las nuevas orientaciones del sistema de información contable español derivadas de los proyectos de armonización contable impulsados por la Comisión Europea. El segundo artículo de esta sección, escrito por Jesús del Barco e Isabel Silva, analiza el problema de la valoración en la expropiación forzosa, materia ésta pendiente de próximas reformas. Finalmente Camilo José Vizoso en su artículo sobre los principales aspectos tecnológicos de la “nueva economía” expone y resume las principales ideas e instrumentos que la caracterizan y afirma la conveniencia de asumir estas realidades so pena del riesgo de quedar “desconectado”.

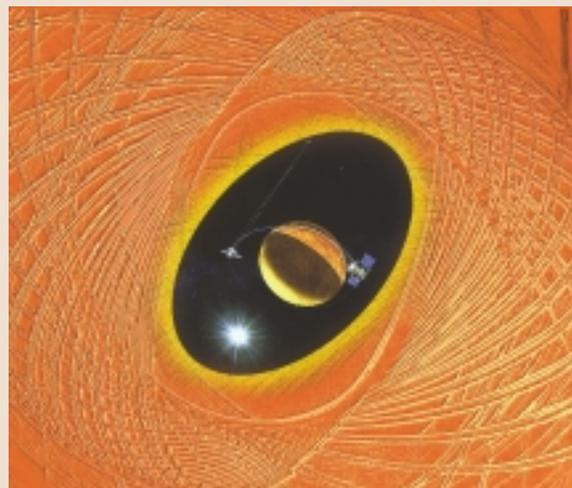
Muy vinculado, precisamente, con el panorama dibujado en este último artículo, está el que se publica en la nueva sección “Entorno”, sección en la que queremos dar cabida a asuntos de interés de otras administraciones públicas nacionales e internacionales. Así, en esta ocasión, Juan Antonio Solera nos describe el proceso emprendido por la Administración de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, y por su Intervención General en particular, para la modernización de sus sistemas de gestión aprovechando las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías de la información.

Juan Francisco Martín Seco y Juan E. Iranzo, en la sección “A debate”, exponen sus respectivos puntos de vista sobre las causas de la actual debacle financiera de Argentina y en particular, el polémico papel que el Fondo Monetario Internacional ha jugado en esta crisis.

En la “IGAE de puertas adentro”, esta vez es el Interventor Delegado en el Ministerio Justicia, Miguel Miaja, quien escribe acerca de las principales funciones de las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales y su ajuste al nuevo entorno de la Administración Financiera del Estado.

Como siempre, este número se completa con un resumen de las novedades legislativas, las reseñas editoriales de interés y los contenidos que en nuestra Web se ofrecen sobre publicaciones e Informes económico-financieros en términos de contabilidad nacional.

Esperamos que todos estos temas resulten atractivos para nuestros lectores, si así es, será suficiente aliciente para emprender la preparación de la próxima entrega de esta revista, con voluntad renovada de ofrecer un trabajo ameno y útil.



# SUMARIO

Nº 4 Mes de Junio

**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:

Gabinete de Prensa  
del Ministerio de Economía  
Dirección General  
del Catastro  
Cuenta con IGAE agradece  
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](mailto:marinalvarez@infonegocio.com)  
Polígono Industrial "Las Monjas"  
C/Invierno, 17  
28850 Torrejón de Ardoz (MADRID)

4 IGAE



## En opinión de

D. Rodrigo de Rato y Figaredo 5

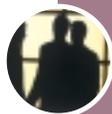


## Análisis

Nuevas orientaciones del sistema de  
información contable derivadas de las  
normas internacionales de contabilidad -IAS- 11

El problema de la Valoración  
en la expropiación Forzosa 21

Principales aspectos tecnológicos  
de la nueva economía 31



## A debate

Fondo Monetario Internacional: Opinión  
de su Política en Argentina 41



## Entorno

Los nuevos Sistemas de Información.  
La experiencia de la Comunidad Autónoma  
de la Región de Murcia 47



**Novedades Legislativas** 56



**Mundo Editorial** 61



## La IGAE de Puertas Adentro

Las Intervenciones Delegadas en los  
Departamentos Ministeriales 63



**La Web de la IGAE** 72

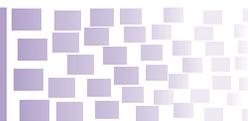


**Ultima hora** 74

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

Esta publicación no comparte necesariamente las opiniones expresadas por sus colaboradores



## Entrevista al Vicepresidente segundo del Gobierno

D. Rodrigo de Rato y Figaredo

**Los últimos datos macroeconómicos parecen indicar que la recuperación económica es ya un hecho en EE.UU. ¿Se puede afirmar lo mismo de Europa y de España?**

Respuesta.- Los datos que tenemos de la economía norteamericana demuestran

que la recuperación es una realidad en EE.UU. Desde el cuarto trimestre del año pasado Europa situaría su mínimo cíclico en el primer trimestre de este año, y lo mismo podemos decir de la economía española. La mejora en la producción industrial, la recuperación en los índices de confianza y el buen comportamiento del sector exterior

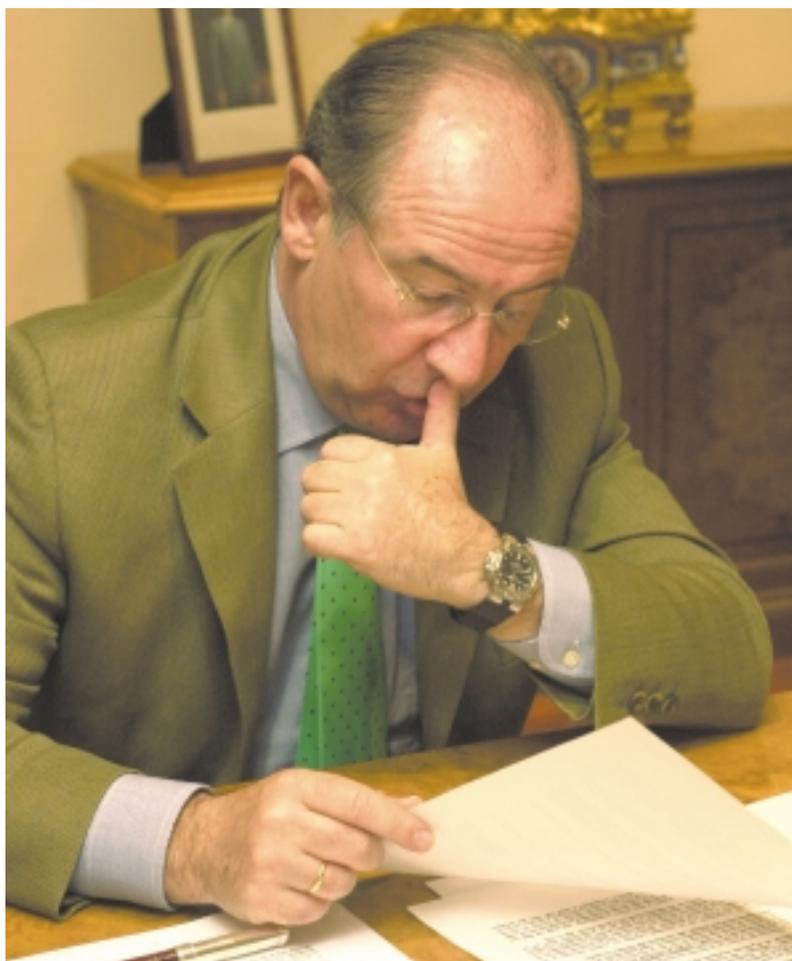
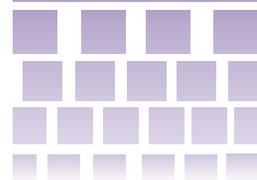
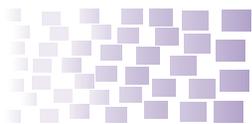


Foto: Juan M. Martín, Expansión





avalan un primer trimestre en el que la economía española ha crecido en el entorno del 2% mientras que las principales economías europeas crecerán por debajo del 1%. A partir de ahí, cabe esperar un perfil ascendente en Europa y en España a lo largo de todo el año de forma que crezcamos cerca del potencial, es decir, cerca del 3% en el cuarto trimestre.

**Nuestro país está ocupando durante este semestre la Presidencia Europea. En su opinión, ¿cuáles han sido los problemas más importantes que se han planteado y cuáles los resultados obtenidos?**

Respuesta.- En el ámbito económico, uno de los problemas más importantes era la escasa apertura e interconexión del mercado energético europeo. Éste era una de los principales retos de la Presidencia Española. Y el Consejo Europeo de Barcelona ha supuesto un avance notable fijando la liberalización del consumo energético no doméstico en 2004, lo que supone liberalizar más del 60% del mercado de la electricidad y establecer el objetivo de alcanzar en 2005 unas interconexiones transeuropeas del 10% de la capacidad de producción de cada Estado Miembro.

En el ámbito financiero, había un importante conflicto institucional entre el Parlamento Europeo y la Comisión, que impedía llevar adelante los procedimientos para aprobar las normas contenidas en el Plan de Acción de Servicios Financieros. En febrero se desbloqueó la adopción de las recomendaciones del "Informe Lamfalussy" para agilizar el procedimiento legislativo comunitario en los mercados de valores. A partir de ahí, se han alcanzado acuerdos de

Durante este semestre la Presidencia Europea, ha alcanzado en el ámbito financiero, acuerdos de gran relevancia en materia de supervisión de Conglomerados Financieros, lucha contra la manipulación y el abuso de mercado o venta a distancia de servicios financieros

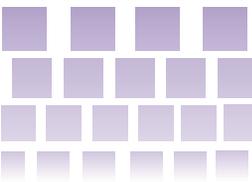
gran relevancia en materia de supervisión de Conglomerados Financieros, lucha contra la manipulación y el abuso de mercado o venta a distancia de servicios financieros.

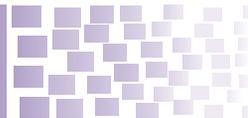
**La Unión Europea se enfrenta en los próximos años al inmenso reto de la ampliación. ¿Cree factible el proceso; una Unión Europea de treinta países, con economías tan dispares y heterogéneas?**

Respuesta.- El proceso de Ampliación de la UE hacia el Este de Europa es un proceso irreversible que responde al principal objetivo de la UE: lograr una Europa unida en paz y próspera. No obstante, es cierto que la Ampliación va a requerir un esfuerzo por parte de todos desde el punto de vista de la toma de decisiones en la UE o de la reforma de las instituciones comunitarias. Éste es uno de los grandes objetivos de la Convención presidida por Giscard D'Estaing y va a ser de los temas que dominen la agenda europea de los próximos años. Por lo que respecta a la Presidencia Española, nuestro objetivo es alcanzar una Posición Común de los 15 en los capítulos de agricultura, política regional y disposiciones financieras.

En cualquier caso, debemos ser conscientes que la Ampliación no es sólo un

La ampliación supone crear un mercado único de enorme potencial que ofrece grandes oportunidades a las empresas españolas en su estrategia de internacionalización





### El equilibrio presupuestario nos permite crecer sin inflación, bajar los impuestos y disminuir el peso de la Deuda Pública

objetivo político sino también un objetivo económico y social. Supone crear un mercado único de enorme potencial que ofrece grandes oportunidades a las empresas españolas en su estrategia de internacionalización.

**¿Cómo va a afectar la Ampliación a nuestro país? ¿En qué medida se van a ver reducidos los fondos de cohesión que recibimos de Europa?**

Respuesta.- No se puede analizar todas las implicaciones de la Ampliación para un país como España con la única referencia de los Fondos de Cohesión. Como he dicho antes, la Ampliación supone nuevas oportunidades de negocio y de trabajo para los españoles y ello redundará en un mayor crecimiento económico en el medio plazo.

Por lo que respecta a la política regional europea, hay que comenzar destacando que ésta se mantendrá exactamente igual hasta la negociación en 2006 de las nuevas perspectivas financieras. No se prevén cambios sustanciales hasta entonces. Pero no debemos considerar que los fondos europeos son un derecho adquirido. Son un instrumento para el desarrollo de las regiones y los países menos avanzados en Europa. En la medida en que España converja en renta per cápita comunitaria, los fondos se irán reduciendo. Y lo mismo pasa con las regiones, que quedan fuera de los fondos estructurales que una vez que superan el 75% de la renta per cápita comunitaria. Lo que sí es necesario abordar son los problemas estadísticos que puedan darse al entrar los nuevos países de la Ampliación, en la medida en que aumenta artificialmente la renta per cápita de los países respecto a la media europea.

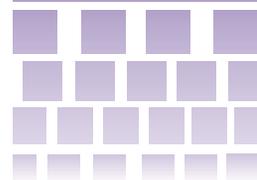
**Este Gobierno ha situado entre sus principales objetivos el déficit cero. En este proceso, ¿qué función realiza la Ley de Estabilidad Presupuestaria?**

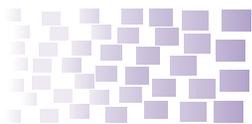
Respuesta.- La Ley de Estabilidad Presupuestaria desempeña para España un papel semejante al que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento garantiza para Europa, es decir, una política fiscal responsable que sostiene la estabilidad macroeconómica. En la Europa del euro España está obligada a cumplir compromisos concretos en materia de política presupuestaria y esto exige una acción conjunta de todas las Administraciones Públicas a favor del equilibrio presupuestario. El equilibrio presupuestario nos permite crecer sin inflación, bajar los impuestos y disminuir el peso de la Deuda Pública.

**En su opinión, ¿qué papel va a jugar la IGAE en la aplicación de la Ley de Estabilidad Presupuestaria?**

Respuesta.- La IGAE, como responsable de la contabilidad pública, dispone de una gran información. Puede seguir mes a mes el proceso presupuestario y avisar a las autoridades económicas y al Gobierno de las posibles desviaciones a efectos de tomar a tiempo las medidas adecuadas. Esta función no se limita a la Administración Central. Algo que se debe tener muy en cuenta es que el sector público español ha sufrido en los últimos años un proceso pro-

La IGAE, responsable de la contabilidad pública, puede seguir mes a mes el proceso presupuestario e informar a las autoridades económicas y al Gobierno de las posibles desviaciones a efectos de tomar a tiempo las medidas adecuadas





fundo de descentralización. De nada sirve que la Administración Central adopte las medidas más severas en materia de disciplina presupuestaria sino cuenta con la colaboración de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. De ahí la importancia de la Ley de Estabilidad y de que la IGAE disponga a tiempo de la información de las administraciones territoriales a efecto de determinar si cumplen los objetivos marcados.

**¿Piensa entonces que la función de la IGAE en materia de control del déficit público es ante todo contable?**

Respuesta.- Ante todo, no. Ésta es, si se quiere, la función que se deriva de forma más inmediata de la Ley de Estabilidad Presupuestaria. Pero como saben muy bien la IGAE se configura también, y yo diría que principalmente, como control interno del sector público estatal, instrumento del Gobierno Central para controlar las finanzas públicas. En sus orígenes este control se reducía a verificar el cumplimiento de la legalidad, pero con la llegada de la democracia y teniendo en cuenta las transformaciones que había experimentado el sector público se vio la necesidad de insistir en otros aspectos además del de legalidad. A partir de la publicación de la Ley General Presupuestaria y en las sucesivas reformas posteriores de esta normativa se iba configurando un nuevo modelo de control, que si no abandona los aspectos legales tampoco se limita a ellos, extendiéndose al análisis del cumplimiento de los principios de buena gestión. Se trata de detectar fallos e ineficiencias con la finalidad de corregirlos y de garantizar que los recursos públicos se utilizan sin despilfarros ni negligencias. En estos seis años, los gobiernos del PP han colaborado activamente con distintas medidas en la configuración de este modelo. Al mismo tiempo, la fiscalización previa, que conlleva la paralización del expediente, ha quedado limitada a los aspectos más sustanciales, trasladando todo el resto de observaciones y recomendaciones a informes posteriores. Se mantiene la finalidad de control pero sin privar de agilidad la gestión.

**Así y todo, ¿no piensa que algunos responsables políticos pueden contemplar con desconfianza la labor que**

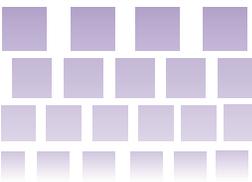
**El mantenimiento de los procedimientos reglados en el uso de los fondos públicos no es únicamente una exigencia de un sistema democrático, sino la mayoría de las veces una garantía**

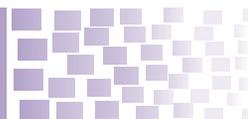
**realizan los interventores, sentir que coarta su autonomía?**

Respuesta.- Puede haber excepciones, pero en general creo que no. Es cierto, que a veces, se plantea una aparente contradicción entre las normas y la eficacia, pero considero que es una pseudo-contradicción. El mantenimiento de los procedimientos reglados en el uso de los fondos públicos no es únicamente una exigencia de un sistema democrático, sino la mayoría de las veces una garantía de que los recursos se administran correctamente. No, desde luego que no. No creo que ningún ministro vea a los interventores como una rémora, más bien al contrario, como cierta garantía, como mecanismo de salvaguardia y tranquilidad. Además, en todo caso, la IGAE es control interno, su techo se encuentra en el Ejecutivo; por lo tanto, a cualquier ministro, en última instancia, le queda siempre la posibilidad de llevar la discrepancia con la IGAE al Consejo de Ministros.

**Usted ha sido Ministro de Hacienda. ¿No cree que existe cierta contradicción? Por una parte, la IGAE depende del Ministro de Hacienda, pero por otra, el Ministro de Hacienda se ve sometido a que un interventor controle también los aspectos financieros de su gestión.**

Respuesta.- He sido Ministro de Hacienda y ahora continuo siendo Vicepresidente Segundo del Gobierno y tengo también un interventor que controla la ejecución de mi presupuesto. Me parecía natural entonces y





me parece natural ahora, y tengo la firme convicción de que el actual Ministro de Hacienda piensa lo mismo. Precisamente tanto la Vicepresidencia Económica como el Ministerio de Hacienda deben dar ejemplo en cuanto a disciplina presupuestaria. Debemos ser los primeros en aceptar los mecanismos del control que imponemos a otros ministerios.

**Permítame que insista en este tema. Dejemos al margen a los ministros. ¿No es posible que a niveles más bajos de la responsabilidad política, directores**

**generales, subsecretarios, presidentes de Entes Públicos, etc., ante el reto de cumplir con urgencia determinados objetivos caigan en la tentación de presionar a los interventores? ¿No cree que sería necesaria la aprobación de un Estatuto de la Función Interventora un poco al estilo del que goza el Ministerio Fiscal?**

Respuesta.- Pienso que en los momentos actuales la interventora general goza de la máxima independencia y lo mismo cabe decir de los distintos interven-

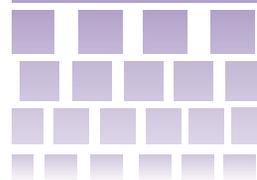


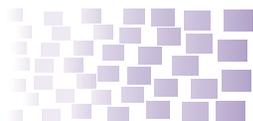
Foto: Juan M. Martín, Expansión

tores en su ámbito de actuación. Así lo afirma, tajantemente, la Ley General Presupuestaria. Dicho esto, considero, no obstante, que hay que elaborar y aprobar ese estatuto, en primer lugar, porque así está previsto en la normativa legal, pero, en segundo lugar, es importante no sólo que esa independencia y autonomía exista –que existe– sino que nadie dude de su existencia. Garantizarla además para cualquier tiempo y lugar.

**En el programa electoral del PP se proponía extender el control financiero permanente a todos los Entes Públicos, ¿cuándo tienen previsto llevarlo a cabo?**

Respuesta.- Estoy seguro que, tanto la interventora general como el Ministro de Hacienda lo tienen muy presente, y están trabajando en el proyecto para implantarlo lo antes posible.





**Hablemos del control de la empresa privada. En el Parlamento se está discutiendo la Ley financiera. ¿Qué medidas de control se proponen? En especial, ¿cree que debe cambiar el funcionamiento actual de las firmas auditoras?**

Respuesta.- La Ley de Medidas de Reforma del Sistema Financiero tiene entre sus objetivos fundamentales reforzar la protección de los inversores y mejorar los mecanismos de control. En relación con éstos últimos se adoptan dos tipos de medidas: reforzar y homogeneizar los procedimientos de supervisión de los organismos responsables de cada uno de los tres sectores financieros, como son la CNMV, el Banco de España y la Dirección General de Seguros y de Fondos de Pensiones; y en segundo lugar, introducir una serie de reformas en el régimen aplicable a la auditoría de cuentas con el objeto de preservar la independencia de los auditores y asegurar que sus informes sobre las cuentas de las sociedades sean realmente eficaces.

**Vicepresidente, no parece que la economía argentina vaya a salir por el momento del túnel. ¿Hasta qué punto puede afectar esta situación a las empresas españolas?**

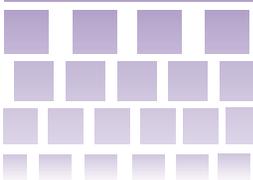
Respuesta.- La economía argentina atraviesa actualmente un momento muy difícil, con graves consecuencias sociales. La solución al problema argentino es una cuestión no meramente económica sino, fundamentalmente, política. Es necesario que el Gobierno argentino cuente con una credibilidad interna en sus medidas y ello pasa por un compromiso importante con las diferentes instancias políticas y, especialmente, con los Gobernadores de las provincias. Solo así, las instituciones financieras internacionales estarán dispuestas a prestar el apoyo financiero que Argentina necesita.

**Para terminar, ¿cómo resumiría desde el punto de vista económico estos seis años de Gobierno?**

Respuesta.- Desde que gobierna el Partido Popular en España se han creado más de 3,4 millones de puestos de trabajo, se ha incrementado nuestro grado de

" La Ley de Reforma del Sistema Financiero adopta medidas para reforzar el control. Unas van dirigidas a reforzar y homogeneizar la supervisión de los órganos responsables - C.N.M.V. Banco de España y D.G de Seguros y de Fondos de Pensiones. Otras están orientadas al régimen de auditoría de cuentas, con el objetivo de preservar la independencia de los auditores y la eficacia de sus informes "

integración en la economía internacional, hemos convergido en renta per cápita con Europa y formamos parte de una de las dos grandes Áreas Monetarias del Mundo. Esto no hubiera sido posible sin el esfuerzo de toda la sociedad española y el concurso de una política económica capaz de transformar la realidad económica de nuestro país. España está en condiciones de alcanzar en la próxima década unos niveles de vida y de empleo comparables al de las economías europeas más avanzadas. Estamos en disposición de alcanzar la aspiración histórica que desde el punto de vista económico tiene la sociedad española desde hace al menos tres o cuatro décadas.





1

# Nuevas orientaciones del sistema de información contable derivadas de las normas internacionales de contabilidad -IAS-

Ricardo Bolufer Nieto  
Interventor y Auditor del Estado

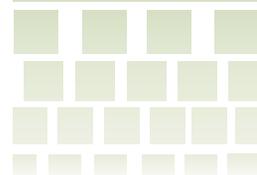
**E**l proceso de normalización o de armonización contable que se ha desarrollado en nuestro país se modificó sustancialmente con la incorporación de España a las Comunidades Europeas ya que nos obligaba a adaptar nuestra normativa mercantil y contable a las Directivas, en especial: a la cuarta, relativa a las cuentas anuales de determinadas formas de sociedad (78/660/CEE) y a la séptima, relativa a las cuentas consolidadas (83/349/CEE). Esta adaptación se realizó fundamentalmente a través de los siguientes instrumentos legales: Ley 19/1989, de 25 de julio; Real Decreto, 1643/1990, de 20 de diciembre y Real Decreto, 1815/1991, de 20 de diciembre y constituyen el marco básico, jurídico y técnico, de nuestra normalización contable, tanto con referencia a las cuentas individuales como a las cuentas de los grupos de sociedades.

La uniformidad de la información contable a nivel normativo, así como a nivel práctico, ha sido bastante adecuada entre las empresas españolas y naturalmente debería haberse extendido esta armonización a empresas y sociedades de los otros Estados miembros de la Unión Europea (UE) dado que todos los países que integran esta comunidad tienen que seguir las mismas Directivas. Sin embargo, este modelo contable está establecido sobre la base de permitir diferentes opciones sobre aspectos contables concretos con el fin de permitir que se fueran inte-

grando las heterogéneas culturas jurídicas y contables de los países miembros, algunas tan diferentes como la anglosajona y la francesa, lo que llevó en expresión del Profesor Cea a unos “denominadores comunes mínimos de uniformidad” en cuanto a los criterios de valoración y a los formatos de formulación-presentación de las cuentas anuales individuales y consolidadas de las empresas europeas que ha producido una práctica bastante flexible de la normalización contable a nivel europeo.

Esta falta de homogeneidad en la realidad de la información contable europea se ha visto agravada con la necesidad, por parte de muchas e importantes empresas europeas que cotizan sus acciones en el mercado bursátil americano (Mercedes Benz, Telefónica, Endesa, etc), de tener que modificar sus cuentas anuales, oficiales en su país, por otros estados financieros elaborados con los criterios de los US-GAAP (Principios de contabilidad generalmente aceptados en Estados Unidos).

Las razones expuestas anteriormente y algunas otras más son las que llevaron al Consejo Europeo de Lisboa celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2000 a que exhortara a la Comisión Europea la adopción de medidas para aumentar la comparabilidad de los estados financieros elaborados por las empresas. A partir de este mandato el 13 de junio de 2000 la Comisión Europea adoptó su





Comunicación “La estrategia de la UE en materia de información financiera: el camino a seguir” en ella se propone la necesidad de exigir que todas las empresas con cotización en un mercado regulado de la UE elaboren sus cuentas consolidadas con arreglo a las normas elaboradas por el Comité de Normas Internacionales de Contabilidad (CNIC) que

Se introduce un nuevo principio, o una excepción al precio de adquisición, para permitir u obligar a que la valoración de los instrumentos financieros, se realice por el valor razonable

a partir del año 2001 pasó a denominarse Consejo o en su lengua de trabajo: “International Accounting Standards Board” (IASB) que debe ser implantado antes del año 2005; también conviene señalar que las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC) a partir del año 2001 han pasado a llamarse Normas Internacionales de Información Financiera (IFRS).

## DESARROLLO NORMATIVO EN LA UNIÓN EUROPEA

El primer fruto normativo de la estrategia de la Unión Europea ha sido la aprobación de la Directiva 2001/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, por la que se modifican las directivas 78/660/CEE, 83/349/CEE y 86/635/CEE. Se introduce un nuevo principio o una excepción al principio de precio de adquisición para permitir u obligar, según el caso, a que la valoración de los instrumentos financieros, incluidos los derivados, se realice por el valor razonable (fair value); a estos efectos las NIC y en concreto la 32 y 39 defi-

nen el valor razonable como: “la cantidad por la cual puede ser intercambiado un activo entre un comprador y un vendedor debidamente informados, o puede ser cancelada una obligación entre un deudor y un acreedor con suficiente información, que realizan una transacción libre”; esta definición comienza a introducir el valor de mercado frente al precio de adquisición o coste de producción.

Esta modificación de las directivas europeas se ha limitado a recoger la autorización y la obligación para las cuentas consolidadas de las empresas cotizadas de la valoración de los instrumentos financieros, incluidos los derivados, por el valor razonable, en este sentido las diferentes opciones que contienen las Normas Internacionales (NIC/IFRS) incluido el valor razonable para otros activos no se incluye, en principio, en la normativa europea. Por lo tanto la aplicación de las NIC por parte de las empresas europeas va a ser bastante restrictiva hasta que no se produzca una modificación total de las Directivas, modificación que no parece vaya a producirse a corto plazo, y significa un mero ajuste de la regulación para que las empresas cotizadas puedan conseguir que sus cuentas consolidadas se elaboren formalmente con arreglo a las NIC pero no significa una reforma contable que introduzca el marco conceptual y la metodología del modelo contemplado en las Normas Internacionales de Contabilidad.

En segundo lugar, se ha elaborado y publicado una Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC/IFRS). Este proyecto tiene por objeto establecer los mecanismos para la aplicación a las empresas establecidas en la Comunidad de las NIC y de las interpretaciones vinculadas con ellas (SIC) actualmente publicadas por la Comisión de Normas Internacionales de Contabilidad (CNIC o IASB), que se acompañan como anexo I y II; también se contempla la forma de incorporar las futuras normas, así como las interpretaciones o modificaciones de las actuales.

La aplicación y adopción de las NIC y de sus interpretaciones (SIC) no se realiza de forma automática ya que según este Reglamento se produce un filtrado o supervisión por parte de la Comisión que estará asistida por “el Comité regulador de la contabilidad” que aplicará el procedimiento esta-



blecido en la Decisión del Consejo de 28 de junio de 1999. La función de este mecanismo de supervisión o filtrado no es la de reformular o reemplazar las NIC sino velar porque éstas no contengan deficiencias importantes para la transparencia y fiabilidad de la información financiera o no se refieran a aspectos específicos que no tengan encaje en el ámbito económico o legal de la UE.

La propuesta de Reglamento cuando se vea aprobado obligará, de forma automática y sin necesidad de modificar la normativa de los Estados miembros, a elaborar las cuentas consolidadas de algunas empresas con arreglo a las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC); las empresas que estarán obligadas son aquellas cuyos valores se admiten a cotización en un mercado regulado o cuyos valores se ofrecen al público con vistas a su admisión a cotización en mercados regulados. La aplicación de esta obligación se establece para el año 2005, si bien se incita a que las empresas con cotización bursátil apliquen las NIC cuanto antes por lo que se permite que los Estados miembros anticipen la aplicación obligatoria de las NIC.

Junto a esta obligación general establecida con respecto a las cuentas consolidadas de todas las empresas de la UE con cotización en bolsa se establece en el artículo 5º de esta Propuesta de Reglamento que los Estados miembros pueden permitir o exigir la aplicación de las NIC a las cuentas individuales de estas empresas cotizadas, así como extender la obligación o el permiso al resto de las empresas, tanto a nivel de cuentas consolidadas como individuales. Las opciones que tienen, por lo tanto, los Estados miembros son bastante amplias y podrían agruparse en las siguientes posiciones en función de la amplitud de aplicación de las NIC:

- 1ª. Posición mínima y obligatoria de aplicación de las NIC. Sólo se aplicarían para las cuentas consolidadas de las empresas europeas con cotización bursátil o cuyos valores se ofrecen al público con vistas a su admisión a cotización.
- 2ª. Posición máxima de aplicación de las NIC. Todas las empresas del Estado miembro que tomaran esta decisión elaborarían las cuentas anuales, tanto las individuales como las consolidadas, con arreglo a las Normas Internacionales (unidad de la normativa contable).

3ª. Posición mixta separando las empresas cotizadas de las no cotizadas, en este caso las primeras aplicarían las NIC en las cuentas anuales individuales y consolidadas, mientras que las empresas no cotizadas seguirían las normas contables específicas del Estado miembro.

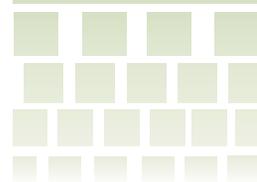
4ª. Existe una última posición razonable que sería aplicar las NIC en los estados financieros consolidados de todas las empresas y la normativa contable del país concreto para las cuentas individuales.

La propuesta de Reglamento no cierra otras posiciones u opciones, pero no las contempla por no ser razonables desde mi punto de vista y que pueden llegar, con la única restricción de la posición mínima y obligatoria, a permitir que cada empresa decida según su conveniencia con arreglo a que normas (NIC o las propias del país) elabora sus cuentas anuales.

La posición consistente en aplicar de forma obligatoria las NIC a todas las empresas, tanto para sus cuentas individuales como consolidadas, es la única postura acertada desde el punto de vista de la normalización contable ya que cualesquiera de las otras alternativas produce una falta de homogeneidad en la información contable y una dualidad de la normativa contable, que nos llevaría a un claro retroceso en los procesos de normalización contable de nuestro continente. Es esta posición, por lo tanto, la solución más adecuada desde el punto de vista de la comparabilidad de la información pero plantea problemas muy importantes entre los que se encuentran los culturales, los jurídico-mercantiles y sobre todo los relacionados con la interrelación contabilidad-fiscalidad que deberían ser subsanados previamente. Conviene señalar que la Comisión de Normas Internacionales de Contabilidad (CNIC o IASB) es una organización de carácter privado y el modelo contable anglosajón ha sido el soporte de todos sus desarrollos normativos.

## REFORMA DEL DERECHO CONTABLE ESPAÑOL

La Orden comunicada del Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía, de 16 de marzo de 2001, constituyó una Comisión de expertos con el fin de elabo-





rar un informe sobre la situación actual de la contabilidad española y las líneas básicas para, en su caso, abordar su reforma. Las causas de este proceso de reforma o, al menos, de reflexión son, sin duda, las propuestas de armonización contable que ha realizado la Comisión de la Unión Europea junto con la necesidad de proceder a una revisión del modelo contable actual que procede de la reforma que se realizó hace más de diez años. Esta reflexión tiene que tener en cuenta la nueva situación con la que se encuentran las empresas españolas (incorporación de nuestro país a la moneda única, inter-

**La posición consistente en aplicar de forma obligatoria las NIC a todas las empresas, tanto para sus cuentas individuales como consolidadas, es la única acertada desde el punto de vista de la normalización contable**

nacionalización de las empresas, incorporación del progreso contable más reciente, etc.). Estas causas por sí mismas justificarían el proceso de reforma, sin embargo, la exposición de motivos contempla otras como: la importancia de los activos inmateriales en las empresas, la coexistencia de diversos órganos normalizadores contables y la conveniencia de aplicar un modelo contable con menores exigencias de información para las pequeñas y medianas empresas.

Las grandes líneas sobre las que debemos reflexionar tienen, por lo tanto, un mayor alcance que la mera incorporación del progreso contable y de las Normas Internacionales de Contabilidad con arreglo a la estrategia de la Comisión de la UE a nuestra normativa y deberían contemplar las ventajas e inconvenientes de, al menos, los siguientes aspectos:

A) Unidad o dualidad de la normativa contable sobre principios y normas de valoración.

B) Modelo de emisión de las normas contables.

C) Estudio de las diferentes opciones o de los criterios alternativos, que con relativa frecuencia se encuentran en los textos de las NIC. Se debe estudiar y valorar si deben mantenerse estas opciones alternativas, o si por el contrario debe inclinarse nuestra futura normativa contable por alguna de las posiciones e incluso plantearse qué situaciones no están contempladas por las NIC o estándolo se considera que su solución no es la más adecuada para nuestro entorno económico.

D) Otras cuestiones que deben incluirse en la reflexión del nuevo marco de la información financiera: revisión de las obligaciones contables de las pequeñas y medianas empresas, mecanismos que refuercen la fiabilidad de la información contable, auditoría de cuentas, incorporación en la información contable de aspectos medioambientales, revisión del tratamiento contable de los activos inmateriales, etc.

Dada la limitación de espacio voy a limitar mi exposición a los dos primeros aspectos.

## **A) UNIDAD O DUALIDAD DE LA NORMATIVA CONTABLE SOBRE PRINCIPIOS Y NORMAS DE VALORACIÓN.**

Las opciones que va a permitir la normativa comunitaria son muy variadas, todas ellas a partir de la posición mínima y obligatoria de aplicación de las NIC para las cuentas consolidadas de las empresas europeas con cotización bursátil o cuyos valores se ofrecen al público con vistas a su admisión a cotización.

La primera que habría que analizar, por ser la más ortodoxa desde el punto de vista de la normalización contable, es la que denominábamos “Posición máxima de aplicación de las NIC”; en este supuesto todas las empresas (grandes, pequeñas, cotizadas, no cotizadas) tendrían que elaborar sus cuentas anuales, tanto las individuales como las consolidadas, con arreglo a los criterios de valoración y a los formatos de información que contienen las Normas Internacionales de Contabilidad (NIC/IFRS), por lo tanto, existiría una normativa contable única que conseguiría la comparabilidad en la información de



todas las empresas y con referencia a todos sus estados financieros.

Una vez implantado el criterio del valor razonable (fair-value) en las Directivas, introducción que ya se ha producido por la Directiva 2001/65/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001 para los instrumentos financieros, conviene señalar que tanto las Directivas como las Normas Internacionales se basan en los mismos principios contables siempre que se eliminen muchos de los criterios u opciones contemplados por las NIC. En nuestra normativa estos principios están contenidos en el art. 38 del Código de Comercio y en la primera parte del Plan General de Contabilidad por lo que deberá producirse una modificación en esta normativa, modificación que será automática, con referencia a las cuentas consolidadas de las empresas cotizadas, cuando se apruebe la Propuesta de Reglamento.

A partir de esta modificación mínima, si verdaderamente se pretende recoger el modelo CNIC (IASB), tendría que procederse a una revisión de nuestro derecho contable con el fin de recoger las diversas opciones y planteamientos que existen en las NIC, compatibles con las Directivas, pero que no están permitidas o contempladas en nuestra regulación contable; este análisis nos llevará, sobre todo si se recogen las diferentes alternativas permitidas, a una modificación muy significativa de nuestras fuentes del derecho contable, desde el Código de Comercio hasta las Resoluciones del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

En cualquier caso la incorporación de las NIC en su contexto más amplio, si se tuviera la voluntad política y técnica de hacerlo, sólo puede llevarse a cabo si se modifican de forma sustancial, en primer lugar, la cuarta y séptima directiva, modificación que no parece vaya a realizarse a corto plazo, y en segundo lugar, toda nuestra normativa contable. Por lo tanto, la incorporación a nuestro derecho contable del valor razonable para otro tipo de activos diferentes a los instrumentos financieros, así como muchos de los otros aspectos significativos del modelo contable recogido en el marco conceptual sobre el que se desarro-

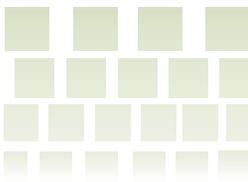
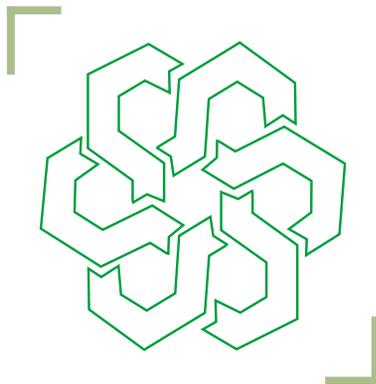
llan las NIC, no van a poder ser contemplados en la reforma contable que se avecina, aunque existiese una clara voluntad de hacerlo; esta limitación, derivada del inmovilismo de las directivas contables, significa que la incorporación de las Normas Internacionales como modelo único y estructurado de la información económico-financiera de las empresas europeas no tiene visos de poder producirse en estos momentos.

Si nuestro país optase por esta posición, modificando su normativa en todo lo que las directivas le permitiesen, debería replantearse la relación contabilidad-fiscalidad en el sentido de ir a una separación absoluta entre el resultado contable y la base imponible del impuesto sobre sociedades; la relación entre estas materias se encontraba regulada en la Disposición Final Séptima del Real Decreto que aprueba el Plan General de Contabilidad y quedó derogada por la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, del Impuesto sobre Sociedades que en su artículo 10.3 establece: “... la base imponible se calculará corrigiendo, mediante la aplicación de los preceptos establecidos en la presente ley, el resultado contable determinado de acuerdo con las normas

previstas en el Código de Comercio, en las demás leyes relativas a dicha determinación y en las disposiciones que se dicten en desarrollo de las citadas normas.”.

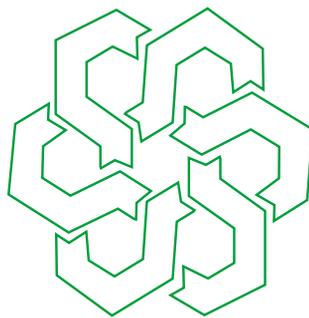
Esta dependencia de la base imponible con respecto al resultado contable provoca el primer escollo que viene derivado del principio de reserva de ley que rige en materia tributaria ya que la aceptación de las NIC supone una modificación del resultado contable y de la base imponible con su consiguiente efecto fiscal que sólo puede producirse a través de una norma jurídica interna y aunque la aplicación de las NIC no se efectúe de forma automática ya que tendrán un filtrado por parte de la Comisión, sin embargo, supone que unas normas que proceden de una organización profesional, Comisión de Normas Internacionales de Contabilidad (CNIC o IASB), cuya organización es de carácter privado, y que están claramente influidas por el mundo anglosajón, afectarán al impuesto que tienen que pagar las empresas españolas.

El procedimiento para resolver el problema jurídico-fiscal que surge de esta posi-





ción máxima, sería la incorporación formal de las normas internacionales a través de los cauces normativos contables que tenemos actualmente y, por lo tanto, de una forma poco flexible y tendría que atender a otros objetivos, los fiscales, que pueden diferir en gran medida de los que tiene la información económica contenida en el marco contable internacional. Habría que modificar el Código de Comercio, el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, el Plan General de Contabilidad, las adaptaciones sectoriales y, en su caso, las Resoluciones del ICAC. Este proceso puede intentar simplificarse a través de la habilitación por Ley en una autoridad administrativa inferior al propio Consejo de Ministros (Reales Decretos) o al Ministro (Ordenes Ministeriales), en cualquier caso la complejidad de la tramitación con que se encontraría cualquier disposición, aunque su jerarquía sea mínima, y sobre todo si puede afectar a la base imponible de un impuesto tan importante como el de Sociedades es de tal calado (informes preceptivos, valoración de su incidencia fiscal, etc) que la introducción del modelo del CNIC (IASB), o de las modificaciones que en el futuro se produzcan al mismo, va a necesitar de grandes dosis de paciencia para que se vea plasmado de forma eficaz en nuestra realidad empresarial.



La conclusión sobre esta posición de máximos en la incorporación de las NIC es que sería la más adecuada y deseable desde el punto de vista de la normalización contable; pero entiendo que sólo puede irse a ella de una manera eficaz si se produce, con carácter previo, una modificación absoluta de las Directivas y además se rompe con el modelo actual de relación entre la contabilidad y la fiscalidad que debe ir a una separación absoluta de ambas materias; separación desde el punto de vista jurídico ya que, desde luego, muchos de los componentes de la base imponible del impuesto sobre sociedades deben ser los mismos que los contemplados para el resultado contable.

La segunda y última posición que desde mi punto de vista es también razonable, máxime en estos momentos en los que parece que no se van a modificar las directivas para recoger las NIC en su integridad y tampoco parece contemplarse un cambio en las relaciones de la contabilidad con la fiscalidad, sería

aplicar las NIC en los estados financieros consolidados de todos los grupos de empresas y la normativa contable del país concreto para las cuentas individuales. En este modelo la incorporación de las NIC para las cuentas consolidadas debería realizarse por procedimientos ágiles, mientras que los criterios contables nacionales aplicables a las cuentas individuales, que mantendrían sus connotaciones fiscales y mercantiles, se elaborarían y aprobarían por procedimientos y cauces que contemplen todas las garantías jurídicas necesarias. Esta posición significa una dualidad en la normativa contable que puede y debe quedar reducida a aquellos criterios o aspectos con los que las normas contables para las cuentas individuales encuentren problemas jurídicos de difícil subsanación o durante el desfase temporal, que se puede producir entre los dos modelos contables, derivado de la rápida incorporación de las modificaciones del modelo CNIC (IASB) en las cuentas consolidadas mientras que las modificaciones que afecten a las cuentas individuales deben ser analizadas de forma más pausada y teniendo en cuenta sus efectos mercantiles y fiscales.

Esta posición salvaría muchos de los problemas jurídicos mercantiles que puede crear la incorporación de la normativa contable procedente del modelo CNIC (IASB) con respecto a conceptos jurídico-contables muy tradicionales en nuestro país como: el patrimonio neto a efectos de la obligación de las entidades para sanear pérdidas mediante la reducción del capital o para determinar, en su caso, su disolución; determinación y calificación de las situaciones de insolvencias o quiebras empresariales; cálculo de la cifra de resultados a efectos del reparto de dividendos y las limitaciones al mismo, etc.

Cualesquiera de las otras posiciones que se pueden desarrollar, incluida la correspondiente a la otra posición mixta contemplada por la Propuesta de Reglamento que separa las empresas cotizadas de las no cotizadas, las primeras aplicarían las NIC en las cuentas anuales individuales y consolidadas, mientras que las empresas no cotizadas seguirían las normas contables propias del Estado miembro, creo que serían inadecuadas y menos eficaces, ya que se encontrarían con todos los



problemas de las dos posiciones descritas anteriormente y con ninguna de sus ventajas.

## B) MODELO DE EMISIÓN DE LAS NORMAS CONTABLES.

Muchas son las cuestiones que deben plantearse con relación a la naturaleza y organización del órgano emisor así como a la forma de emitir las normas contables pero me voy a limitar a las dos cuestiones que considero más importantes:

- Naturaleza pública o privada del órgano emisor de las normas contables.
- Regulador único o coexistencia de órganos normalizadores.

La primera cuestión, el carácter público o privado del órgano emisor de las normas surge de forma importante en esta revisión de nuestro marco contable porque el modelo CNIC (IASB) que se va a introducir, a semejanza de los modelos anglosajones y con un mayor o menor alcance, es claramente un modelo privado que está soportado por organizaciones profesionales privadas y financiado por estas organizaciones y por las propias empresas a las que muchas veces van dirigidas las normas. Entiendo que la solución que debe darse a esta cuestión depende en primer lugar del modelo de relación entre la contabilidad y la fiscalidad, ya que si se sigue con el planteamiento actual, dependencia de la base imponible del impuesto sobre sociedades del resultado contable, el único modelo posible es el de un órgano emisor de normas de naturaleza pública, sometido a todos los cauces, procedimientos y garantías de los órganos con capacidad para dictar normas de aplicación obligatoria, que tenga otorgada su capacidad reglamentaria de forma expresa en una ley de nuestro país; las organizaciones profesionales de naturaleza privada, por mucha calificación técnica que posean, sólo deben tener el valor de doctrina autorizada, papel que sin duda también es muy importante, pero en ningún caso pueden tener capacidad reglamentaria para determinar, aunque sea de forma indirecta, la base imponible de un impuesto.

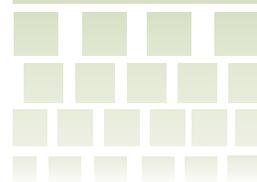
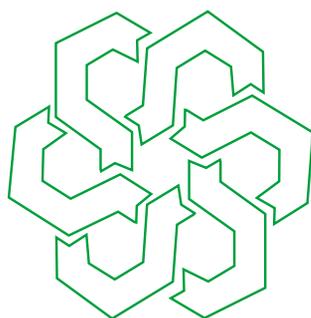
La evolución en nuestro país de la relación de la contabilidad con la fiscalidad ha

ido pasando por las diversas opciones: dependencia de la contabilidad de la fiscalidad, separación de las dos materias y dependencia de la fiscalidad de la contabilidad que es el método en el que se inserta la regulación del Impuesto sobre Sociedades actual, esta forma de cooperación entre las normas contables y las fiscales se ha materializado en que la determinación de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades parte del resultado contable, corregido por las excepciones legalmente tipificadas. Esta solución constituye uno de los objetivos primordiales del Impuesto sobre Sociedades, cuya consecución, tal y como señala la Exposición de Motivos de la Ley 43/95, redundará en beneficio de la seguridad jurídica del contribuyente. Es muy difícil entender que ésta seguridad jurídica se produzca si una organización privada, con financiación privada, es la competente para desarrollar y cambiar los criterios de valoración que afectan de forma directa e inmediata en el resultado empresarial y que a su vez es el punto de partida de la base imponible.

Se puede plantear la naturaleza privada del órgano emisor de las normas contables únicas o de las normas contables de las cuentas consolidadas, si se opta por el modelo único de las normas contables, pero con separación

absoluta de la fiscalidad de la contabilidad y donde la regulación del Impuesto sobre Sociedades quedaría recogida de forma exclusiva en las normas fiscales; también podría establecerse este modelo privado si se va a una dualidad de la normativa contable, donde la relación entre la contabilidad y la fiscalidad quedara limitada a las cuentas individuales.

Bajo cualesquiera de estos dos modelos, siempre que se establezca un marco jurídico básico que contenga las obligaciones contables de las empresas, así como las competencias y limitaciones del órgano normalizador, la decisión sobre la naturaleza pública o privada del órgano que desarrolle el marco técnico-contable dependerá de la importancia que le demos a cuestiones tales como: aplicación directa, ágil y flexible del modelo CNIC (IASB), primacía de los aspectos técnicos de la regulación contable sobre los intereses de carácter público, mayor o menor eficacia de las normas emanadas de órganos públicos, etc. En nuestro país entiendo que debe primar la efica-





cia de las normas con el fin de conseguir su aplicación generalizada y esto sólo puede conseguirse con un procedimiento normativo que siga todos los pasos y garantías establecidos para las entidades de naturaleza pública.

La segunda cuestión consiste en si debe continuar la coexistencia de los diversos órganos normalizadores que hay en nuestro país (Banco de España, Comisión del Mercado de Valores, etc) con argumentaciones tales como: la importancia que para la supervisión o control de determinadas empresas tiene la contabilidad, el mayor conocimiento que tiene el órgano supervisor de la actividad que realizan las entidades, la agilidad y flexibilidad para establecer criterios contables a nuevas situaciones o problemas, etc.

De forma muy breve sólo quiero argumentar en contra de estas posturas que las ventajas señaladas para defender la pluralidad de reguladores serían aplicables a cualquier sector económico, e incluso a cada una de las empresas que tengan que formular sus cuentas anuales, ya que serían más eficaces, ágiles, flexibles y desde luego conocen sus problemas y situaciones especiales mejor que un regulador único de los criterios contables; pero lo que se pretende con la normalización contable no es dar una solución rápida y variada a los problemas concretos de una empresa o de un sector sino que se pretende la elaboración de una información económico-financiera para todas las empresas y para todos los sectores, que sea comprensible, relevante, fiable, comparable y oportuna, que, a su vez, esa información no vaya dirigida al regulador, ni al sector, ni a la propia empresa, sino a un conjunto heterogéneo de interesados en la marcha y situación de las empresas y a los que sólo puede serles útil la información cuando se elabora con criterios comunes y de interés para todos ellos y no con criterios diferentes y que atienden a intereses distintos como pueden ser los del sector o los del órgano supervisor.

Todo el proceso de reforma contable impulsado por la Unión Europea va dirigido a aumentar la comparabilidad de los estados financieros elaborados por las empresas con cotización bursátil con el fin de beneficiar tanto a las propias sociedades como a los inversores; la aceptación de reguladores diferentes de la información pública suministrada por las empresas iría en contra de este objetivo de uniformidad contable perseguido. Por lo tanto, la regulación contable de la información pública

se debe elaborar por un único órgano emisor, sin perjuicio de que las entidades supervisoras tengan que participar de forma cualificada en el proceso de discusión y elaboración de las diferentes normas contables que desarrollan la información pública; también deben tener todas las competencias que se considere oportuno en materia de información reservada ya que es ésta la información necesaria para el desarrollo de sus funciones supervisoras.

Por último, y como conclusión quiero señalar que quizás ha llegado el momento de establecer dos modelos contables, aunque ésta no sea la posición mayoritaria de la Comisión de Expertos. El primero de ellos estaría basado en la prudencia para valorar las diferentes operaciones económicas y su elaboración y aprobación se haría por procedimientos y cauces que contemplen todas las garantías jurídicas necesarias ya que sería el soporte de la fiscalidad y de todos aquellos aspectos mercantiles que necesitan de cálculos contables como: el reparto de dividendos, la reducción de capital por pérdidas, la disolución y liquidación de las sociedades, etc. Este modelo, se podría instrumentar en la propia regulación fiscal o mercantil que fijaría en sus propias normas las magnitudes que considere necesario o también se podría llegar a él a través del modelo contable dualista en el que las cuentas individuales se elaboran y cuantifican con arreglo a este modelo basado en la prudencia y en las garantías jurídicas, que en cierta medida sería el actual, mientras que las cuentas consolidadas se elaborarían con el modelo CNIC (IASB).

El segundo de los modelos que es el modelo CNIC (IASB) tiene por objetivo reflejar la realidad de la empresa, su verdadera imagen fiel, con el único fin de informar de ella a los inversores y a los interesados en la realidad de la empresa y, por lo tanto, debe estar basado en el valor razonable (fair-value o valor de mercado) para todo tipo de activos, no sólo para los instrumentos financieros; el precio de adquisición es un valor objetivo que una vez transcurrido el tiempo deja de reflejar el verdadero valor de los bienes y derechos. También debe fijar criterios contables que utilicen la misma vara de medir para los ingresos que para los gastos (eliminación del principio de prudencia que tiene un trato desigual para ambas magnitudes). En este modelo se debería dar respuesta de forma inmediata y con planteamientos técnicos contables a los diferentes hechos contables que

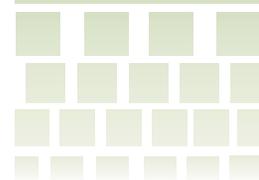


vayan surgiendo en el mundo empresarial por lo que su elaboración y aprobación se haría por procedimientos y cauces ágiles y flexibles que incluso podrían ser establecidos por organizaciones profesionales privadas, aunque esto desde mi punto de vista sería menos eficaz en nuestro país. Su ámbito de aplicación sería las cuentas consolidadas de las

empresas en el sistema dual de contabilidad y si se fuera a un modelo con criterios contables únicos comprendería tanto las cuentas individuales como las consolidadas, si bien, en este caso, habría que replantearse la necesidad de que una misma empresa presente las dos cuentas anuales: las individuales y las consolidadas.

## ANEXO I: NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD (NIC)

NIC 1	Presentación de estados financieros
NIC 2	Inventarios
NIC 7	Estados de flujo de efectivo
NIC 8	Ganancia o pérdida neta del periodo, errores fundamentales y cambios en las políticas contables
NIC 10	Contingencias y hechos ocurridos después de la fecha del balance
NIC 11	Contratos de construcción
NIC 12	Impuestos sobre las ganancias
NIC 14	Información financiera por segmentos
NIC 15	Información para reflejar los efectos de cambios en los precios
NIC 16	Propiedades, plantas y equipo
NIC 17	Arrendamientos
NIC 18	Ingresos
NIC 19	Beneficios a los empleados
NIC 20	Contabilización de las subvenciones del gobierno e información a revelar sobre ayudas gubernamentales
NIC 21	Efectos de las variaciones en las tasas de cambio de la moneda extranjera
NIC 22	Combinaciones de negocios
NIC 23	Costos por intereses
NIC 24	Información a revelar sobre partes relacionadas
NIC 26	Contabilización e información financiera sobre planes de beneficio por retiro
NIC 27	Estados financieros consolidados y contabilización de inversiones en filiales
NIC 28	Contabilidad de inversiones en empresas asociadas
NIC 29	Información financiera en economías hiperinflacionarias
NIC 30	Información a revelar en los estados financieros de bancos e instituciones financieras similares
NIC 31	Información financiera de los intereses en negocios conjuntos
NIC 32	Instrumentos Financieros: presentación e información a revelar
NIC 33	Ganancias por acción
NIC 34	Información financiera intermedia
NIC 35	Operaciones en discontinuación
NIC 36	Deterioro del valor de los activos
NIC 37	Provisiones, activos contingentes y pasivos contingentes
NIC 38	Activos intangibles
NIC 39	Instrumentos financieros: reconocimiento y medición
NIC 40	Propiedades de inversión
NIC 41	Agricultura (tiene vigencia desde 1 de enero 2003)





Conviene recordar que la NIC 3 fue sustituida por la NIC 27 y NIC 28; la NIC 4 fue sustituida por la NIC 16, NIC 22 y NIC 38; la NIC 5 fue sustituida por la NIC 1;

la NIC 6 fue sustituida por la NIC 15; la NIC 9 fue derogada por la NIC 38; la NIC 13 fue sustituida por la NIC 1; la NIC 25 fue sustituida por la NIC 39 y NIC 40;

## ANEXO II: RESOLUCIONES DEL STANDING INTERPRETATIONS COMMITTEE (SIC)

SIC-1	Uniformidad - Diferentes fórmulas de cálculo del costo de los inventarios
SIC-2	Uniformidad - Capitalización de los costos por intereses
SIC-3	Eliminación de pérdidas y ganancias no realizadas en transacciones con asociados
SIC-5	Clasificación de instrumentos financieros - Cláusulas de pago contingentes
SIC-6	Costes de modificación de los programas informáticos existentes
SIC-7	Introducción del euro
SIC-8	Aplicación, por primera vez, de las NIC como base de la contabilización
SIC-9	Combinaciones de negocios - Clasificación como adquisiciones o como unificación de intereses
SIC-10	Ayudas gubernamentales - Sin relación específica con actividades de operación
SIC-11	Variaciones del cambio en moneda extranjera - Capitalización de pérdidas derivadas de devaluaciones muy importantes
SIC-12	Consolidación - Entidades con cometido especial
SIC-13	Entidades controladas conjuntamente - Aportaciones no monetarias de los participantes
SIC-14	Propiedades, planta y equipo - Indemnizaciones por deterioro del valor de las partidas
SIC-15	Arrendamientos operativos - Incentivos
SIC-16	Capital en acciones - Recompra de instrumentos de capital emitidos por la empresa (Acciones propias en cartera)
SIC-17	Costes directamente imputables a una transacción de capital
SIC-18	Consistencia - Alternativas políticas contables
SIC-19	Moneda en que se presentan los estados financieros - Economías hiperinflacionarias (NIC 21 y NIC 29)
SIC-20	Sistema de puesta en equivalencia - Reconocimiento de las pérdidas
SIC-21	Impuestos sobre beneficios - Recuperación de los activos revalorizados no amortizables
SIC-22	Combinaciones de empresas - Ajustes al valor razonable y fondo de comercio inicial
SIC-23	Propiedades, planta y equipo - Costes de revisión
SIC-24	Beneficios por acción - Instrumentos financieros y otros contratos que pueden ser liquidados con acciones
SIC-25	Impuestos sobre beneficios - Cambios en el estatus impositivo de una empresa o de sus accionistas

*No se ha emitido ninguna interpretación con la numeración SIC-4. El Proyecto de Interpretación SIC-D4, Clasificación de los Ins-*

*trumentos Financieros – Cancelación Opcional a Voluntad del Emisor, ha sido retirado.*



## ② EL problema de la valoración en la expropiación forzosa

Isabel Silva Urien

Interventora y Auditora del Estado

Jesús del Barco Fdez.-Molina

Jefe de la División V de Auditoría Operativa  
y Control Financiero de Subvenciones Nacionales

La Ley de Expropiación Forzosa de 1954 (LEF) constituyó en su momento un hito en el ordenamiento jurídico administrativo. Cabe destacar entre sus más brillantes aportaciones la inclusión en nuestro derecho del principio de responsabilidad patrimonial objetiva de la Administración, sin duda, la novedad de más alcance de la Ley.

Sin embargo, la LEF, aunque vigente, ha ido perdiendo virtualidad práctica, no sólo en cuanto al procedimiento expropiatorio, en el que se ha hecho habitual la aplicación de la vía de urgencia, sino, y por lo que aquí interesa, en cuanto al modelo de determinación del importe indemnizatorio.

Adicionalmente, y aunque los principios que inspiraron aquella Ley han permanecido en su esencia a lo largo del tiempo, hay algunas

circunstancias que sugieren la conveniencia de elaborar un nuevo texto: la aprobación de la CE, la reforma del resto del derecho administrativo y la nueva estructura administrativa surgida con el nacimiento de las Comunidades Autónomas.

Estas circunstancias, y un informe de la Intervención General de la Administración del Estado en el que se ponían de manifiesto las disfunciones, debilidades y oportunidades de mejora que se concitaban en el procedimiento de gestión de la actividad expropiatoria, han determinado la conveniencia de desarrollar una nueva ley de expropiación forzosa.

Estos días, en que se viene trabajando en su redacción, son un buen momento para cuestionarse todos y cada uno de los elementos que integran el instituto expropiatorio del que es apoyo fundamental el sistema de determinación del justiprecio.

### 1.

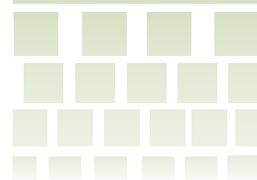
## Principio de indemnidad en la Constitución Española

La CE señala en su artículo 33.3 que en las expropiaciones debe mediar la correspondiente indemnización, de conformidad con las leyes.

Conforme a la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la garantía a que se hace referencia en el referido artículo, comprende a su vez una triple salvaguarda: ha de fundarse en una causa de utilidad pública o

interés social; debe repararse el daño expropiatorio mediante la correspondiente indemnización; y debe materializarse de conformidad con lo dispuesto en las Leyes. (SSTC 111/1983 y 67/1988)

El Tribunal Constitucional concreta qué se debe entender como «correspondiente indemnización»: el derecho a percibir la contraprestación económica que corres-





ponda al valor real de los bienes y derechos expropiados, cualquiera que sea éste, pues lo que garantiza la Constitución es el razonable equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación. (Fundamento jurídico 13 STC 166/1989)

La Constitución fija, pues, dos elementos determinantes: el valor económico o valor real de los bienes expropiados y la necesidad de que exista un proporcional equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación.

## 2.

## Concepto de Valor Real

Si lo que la Constitución garantiza es la percepción del valor real de los bienes expropiados, es necesario dar un paso más y preguntarse qué se entiende por valor real. Y es aquí donde empiezan a surgir los problemas.

Es necesario reconocer que el valor real constituye un supuesto típico de concepto jurídico indeterminado. El Tribunal Supremo explica en su Sentencia de 22-04-91 que, como criterio de equidad, “el acervo principal y compensatorio debe ser suficiente para adquirir otra propiedad o derecho análogo al expropiado”. Es decir, que introduce la idea de valor de sustitución que liga ya con el valor de mercado: el justiprecio será adecuado, y será plenamente indemnizatorio si con su importe es posible

No obstante, los tribunales se han encargado de ir concretando aún más el concepto de valor real. En efecto, el valor de un bien es el que se obtiene a través de los mecanismos del mercado, siempre que el mercado sea perfecto; y para que un mercado sea perfecto es necesario que haya un volumen indefinido de demandantes y de oferentes, que exista libre acceso a la información y libertad en la fijación de los precios.

Fijémonos en un caso paradigmático: el del suelo rústico. En este mercado la demanda y la oferta están limitadas y resulta muy difícil conocer el precio último de las transacciones.

En estas situaciones los tribunales suelen aceptar como valor de un terreno el precio pagado en transacciones recientes de otros terrenos similares. Sin embargo, también han tenido en cuenta que esos precios no reflejan necesariamente el teórico valor de mercado; así en la Sentencia de Tribunal Supremo de 18-03-99 se abandona el precio pagado en fincas análogas porque este precio “se fija condicionado por subjetivos y muchas veces personalísimos impulsos y reacciones que pueden desvirtuar el antedicho valor real de la finca así adquirida”.

El Tribunal tampoco acepta las valoraciones obtenidas con motivo de expropiaciones anteriores. Así, para la Sala «los justiprecios convenidos no son vinculantes para valorar las fincas del entorno, al entenderse que en este caso los expropiados no gozan de libertad en la determinación del precio» (STS de 19-11-99).

A través de este razonamiento el Tribunal Supremo nos lleva hacia un con-

La Constitución fija dos elementos determinantes: el valor económico o valor real de los bienes expropiados y la necesidad de que exista un proporcional equilibrio entre el daño expropiatorio y su reparación

comprar otro bien de iguales características. O sea, el justiprecio se fija mediante el valor de mercado del bien expropiado.



cepto de valor real que no aparece formulado en parte alguna pero que se podría enunciar del siguiente modo: “el valor real de un bien es aquél que posee en virtud de su propia naturaleza y características, independientemente de consideraciones subjetivas que puedan influir en el comprador o el vendedor; en un mercado perfecto tal valor real sería el valor de mercado del citado bien”.

El Tribunal Constitucional razona, en cuanto al contenido o nivel de la indemnización, que una vez que la Constitución no utiliza el término de «justo precio», dicha indemnización debe corresponder con el valor económico del bien o derecho expropiado, siendo por ello preciso que entre éste y la cuantía de la indemnización exista un proporcional equilibrio. (STC 166/1986, de 19 de diciembre).

Para su determinación el legislador puede fijar distintas modalidades de valoración, dependientes de la naturaleza de los bienes y derechos expropiados, debiendo ser éstas respetadas, desde la perspectiva constitucional, a no ser que se revelen manifiestamente desprovistas de base razonable. (STC 166/1986, de 19 de diciembre).

En el derecho europeo, el contenido de la garantía indemnizatoria presenta unas características similares a nuestro ordenamiento. Como manifiesta Parejo Alonso, la indemnización no supone ni una garantía patrimonial absoluta, ni un resarcimiento integral. Sosteniéndose que la indemnización ha de representar el equivalente económico del derecho o bien sacrificado.

## 3.

## Valor Real en la Normativa

El valor real de un bien es aquél que posee en virtud de su propia naturaleza y características, independientemente de consideraciones subjetivas

El valor real, como criterio de tasación de los bienes, es empleado en diferentes normas:

- En el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (Real Decreto legislativo 1/93) se señala que la base imponible del impuesto está constituida por el valor real del bien transmitido o del derecho que se constituya o ceda.

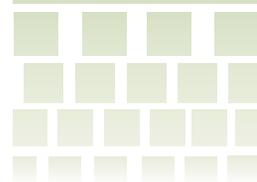
- La Ley sobre el Impuesto de Sucesiones y Donaciones (Ley 29/1987) señala en su exposición de motivos que “... en la valoración de los bienes y derechos transmitidos, a

efectos de la fijación de la base imponible, se sigue el criterio tradicional del valor real, que estimado en principio por los interesados, es comprobado por la Administración”.

La Ley de Expropiación Forzosa utiliza también el valor real como valor de referencia. Sin embargo, establece unos criterios automáticos de fijación de justiprecios para determinados tipos de bienes, que se recogen en los artículos 38 a 42 del texto legal, con el objeto de objetivar al máximo la valoración.

Estos criterios, cerraban con una cláusula general, de carácter excepcional en origen, según la cual cuando la valoración objetiva no resultara conforme con el valor real de los bienes y derechos objeto de expropiación, podrían aplicarse los criterios estimativos que se juzgaran más adecuados (artículo 43 LEF).

La aplicación de los criterios automáticos añade a su intrínseca objetividad la ventaja de eliminar gran número de reclamaciones; pero la debilidad de la LEF fue apoyarse en valoraciones fiscales para tasar bienes expropiados. Las valoraciones fiscales no suministraban valoraciones realistas y los criterios que de forma esmerada había ido fijando la LEF para cada tipo de bien cedieron ante el criterio general de aplicación del valor real.





De ahí, que en la actualidad, este criterio alternativo, y único para aquellos bienes no contemplados en los artículos 38 a 42, ha pasado a ser una regla de valoración bastante extendida.

El apartado tercero del artículo 43 exige dos requisitos para sustituir los criterios reglados contenidos en la propia Ley. El primero, es la obligación de proceder a la aplicación de los criterios contenidos en los artículos 38 a 42 de la LEF. El segundo, la fundamentación «con el mayor rigor y detalle de las modificaciones introducidas». Sin embargo, es evidente que tanto los Jurados Provinciales de Expropiación como las Salas de lo Contencioso-Administrativo han vulnerado sistemáticamente estos princi-

pios. Se puede observar cómo casi de forma habitual las sentencias que aplican el valor real, mencionan el artículo 43 como único soporte a la valoración alcanzada; el propio Tribunal Supremo ha reconocido en varias sentencias (por todas STS de 25-05-98) que los tribunales no efectúan una mínima motivación y que las remisiones al artículo 43 se realizan “a la ligera” o “de modo muy poco afortunado”.

De todos modos, hay que poner de manifiesto que el sistema de valoración diseñado en la LEF, que pivota sobre la libertad estimativa, regulada en su artículo 43, ha experimentado un cambio muy significativo en los últimos años. Y a ello ha contribuido, sin duda, la legislación urbanística.

## 4. Valoraciones Urbanísticas

La aplicación de criterios automáticos añade a su objetividad la ventaja de eliminar gran número de reclamaciones.

La debilidad de la L.E.F. fue apoyarse en valoraciones fiscales

Hay que advertir desde el primer momento que los criterios de valoración que se recogen en la Ley del Suelo son aplicables a todo tipo de expropiaciones, sea cual sea la razón que las justifica, pues aunque en un principio la valoración de los terrenos dependía de si la expropiación se efectuaba por motivos urbanísticos o no, estableciendo distintos valores para cada caso, esta situación está ya corregida desde 1990 y tiene su plasmación actual en el Título III de la Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones (LS/98), que establece los criterios para la valoración de los terrenos sea cual sea la finalidad de la expropiación.

La LS/98 ha optado por establecer un sistema que trata de reflejar con la mayor exactitud posible el valor real que el mercado asigna a cada tipo de suelo; valor real que será distinto según la clase y situación del terreno a valorar (artículo 25).

De este modo, la actual normativa reconoce un solo valor, el valor que el bien tenga realmente en el mercado del suelo y se limita a establecer el método aplicable para la determinación de ese valor, en función de la clase de suelo y, en consecuencia, del régimen jurídico aplicable al mismo y de sus características concretas. (Exposición de Motivos).

El valor del suelo urbano y del suelo urbanizable susceptible de ser desarrollado inmediatamente por tener establecidas las condiciones para dicho desarrollo se obtiene por aplicación al aprovechamiento que le corresponda, del valor básico de repercusión en el polígono, parcela, calle, tramo de calle o terreno que será el deducido de las ponencias de valores catastrales.

Dado que la normativa catastral establece para las ponencias su determinación de acuerdo con el valor de mercado, se puede identificar como valor de justiprecio el deducido directamente de las ponencias de valores.



No obstante, hay una cuestión que queda abierta: la LS/98, de acuerdo con su vocación por ofrecer en todo momento el valor real, establece que en el caso de que no existan ponencias catastrales o sus valores hayan perdido vigencia, se aplicará el método residual.

Según la Ley 39/1988, reguladora de las Haciendas Locales, entre una ponencia y la siguiente pueden mediar hasta diez años, de modo que se abre una posible vía de conflicto en cuanto se plantee cuándo debe de considerarse que una ponencia de valores ha perdido su vigencia. Una interpretación estricta de la norma podría desembocar en la imposibilidad de aplicar los valores de las ponencias catastrales a efectos expropiatorios.



En los suelos no urbanizables no se dispone de ponencias de valores y hay que recurrir a otros sistemas de determinación de los justiprecios. La LS/98 establece que el valor del suelo en estos casos se determinará por el método de comparación a partir de valores de fincas análogas y, en el supuesto de que no existan valores comparables, el valor se determinará mediante la capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo y conforme a su estado en el momento de la valoración.

Hay que destacar que la LS/98 ha producido una notable alteración en el método utilizado; en la normativa anterior del suelo, la valoración de los terrenos se hacía mediante capitalización de valores catastrales; probablemente la razón del cambio puede encontrarse en que la nueva

Ley pretende la determinación del valor “que el bien tenga en el mercado del suelo, único valor que puede reclamar para sí el calificativo de justo que exige inexcusablemente toda operación expropiatoria”.

Aparte de la dificultad que supone aplicar los valores de fincas análogas (ya se ha comentado cómo los tribunales eluden dicho sistema cuando no proporciona valores reales), en las fincas rústicas surge el problema de si se deben o no de reconocer las expectativas urbanísticas y cuál debería de ser, en su caso, su valoración.

Los tribunales vienen aceptando el reconocimiento de expectativas urbanísticas, en tanto que su presencia influye en el valor de mercado del terreno expropiado.

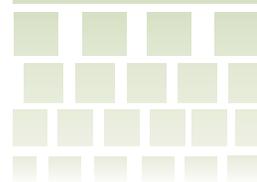
En este sentido hay que hacer dos acotaciones: en primer lugar, la propia LS/98 al definir los tipos de suelo excluye la posibilidad de urbanización en el suelo declarado no urbanizable por un planeamiento. Si es así, difícilmente se puede asignar un valor significativo a la hipotética expectativa que pueda alegar el expropiado.

En segundo lugar, hay que citar la propia Constitución, que en su artículo 47 señala que la comunidad participa en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos, con lo cual, también en este caso, se está limitando el derecho del expropiado a exigir el valor total de la posible expectativa urbanística.

Igualmente, es la LS/98 la que regula el régimen de valoración de las edificaciones.

La valoración de las edificaciones se realiza tomando como referencia su valor real.

Señala el artículo 31.2 de la LS/98 que “el valor de las edificaciones, que asimismo se calculará con independencia del suelo, se determinará de acuerdo con la nor-





mativa catastral en función de su coste de reposición, corregido en atención a la antigüedad y estado de conservación de las mismas”.

La Norma 12 del Real Decreto 1020/93 se refiere a la valoración de las construcciones a efectos catastrales e indica que para valorar las construcciones se utilizará el valor de reposición, calculando su coste actual, teniendo en cuenta su uso, calidad y carácter histórico-artístico, depreciándose, cuando proceda, en función de la antigüedad, estado de conservación y demás circunstancias contempladas en la norma 14, para su adecuación al mercado.

Para la valoración de los derechos reales, la LS/98 hace una remisión a los criterios generales, que hay que buscar, entonces, en la LEF; la Ley de Expropiación Forzosa se remite a su vez al impuesto sobre derechos reales, que debe entenderse efectuada a su sucesor, el Impuesto sobre Trans-

misiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, cuyo bloque normativo regulador está, fundamentalmente, integrado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre (artículo 10), y cuyo desarrollo reglamentario fue realizado por el Real Decreto 828/1995, de 29 de mayo.

El criterio de reparto del total del justiprecio entre los titulares de los distintos derechos reales del bien expropiado debe buscarse de nuevo en la LS/98 donde se explica cómo distribuir la indemnización: señala su artículo 32.2 que la Administración puede elegir entre justipreciar cada uno de los derechos que concurren con el dominio, para distribuirlo entre los titulares de cada uno de ellos, o bien valorar el inmueble en su conjunto y consignar su importe en poder del Juzgado, para que éste fije y distribuya, por el trámite de los incidentes, la proporción que corresponda a los respectivos interesados.

## 5. Valoración de otros bienes y derechos

Retomando la LEF podemos realizar un breve análisis de los criterios de valoración adoptados para otros bienes y derechos.

El artículo 41 de la LEF regula las expropiaciones de concesiones y advierte desde el principio la posibilidad de normativa especial. El mismo artículo recoge dos tipos de concesiones: las de dominio público y las de concesión para la gestión de servicios públicos.

El artículo 41.1 de la LEF se refiere a concesiones demaniales y les atribuye siempre el carácter de perpetuidad, condición ya desaparecida de nuestro ordenamiento. Si se sigue la pista a las remisiones normativas, se llega al artículo 26 de la LS/98 que para valorar el suelo se refiere al valor de fincas análogas, de difícil aplicación al caso del dominio público; en su ausencia se aplicaría el criterio de capitalización de las rentas reales o potenciales del suelo.

Todas las Sentencias del Tribunal Supremo recaídas sobre el artículo 41 se refieren a la expropiación de concesiones de puestos en un mercado local; el Tribunal las considera expropiaciones de dominio público; pero en vez de aplicar los criterios del artículo. 41.1 recurre siempre al artículo 43,

que como ya hemos indicado, recoge la posibilidad de valorar los bienes de acuerdo con su valor real.

Junto al criterio general establecido en la LEF, existen una multitud de normas sectoriales que regulan la concesión del dominio público.

En la Ley 22/1988, de Costas, el artículo 89 establece la valoración de las concesiones en caso de rescate total o parcial; bien es cierto que las razones que justifican una expropiación no son las mismas que las que se establecen como causas de rescate; ahora bien, el importe indemnizatorio puede constituir un referente a efectos expropiatorios.

Señala el citado artículo que se indemnizará por el valor de las obras no amortizadas, incluidas en el acta de reconocimiento de la concesión; se indemnizará también por la pérdida de beneficios en el ejercicio económico o año en curso en el que se realiza el rescate y no se tendrán en cuenta las obras e instalaciones realizadas por el concesionario sin previa autorización, que pasarán al dominio público sin derecho a indemnización.





artículo 100 de la Ley de arrendamientos rústicos de 31.12.1980 (además de en los artículos 101.4 y 120 para arrendamientos parciales y aparcerías).

Hay que advertir, no obstante, que reiteradas sentencias han ido aplicando el artículo 43 también para arrendamientos, prescindiendo de los criterios establecidos en el artículo 100.

El régimen de expropiación de los arrendamientos urbanos resulta complejo por la superposición de distintos regímenes jurídicos, ya que no solamente procede el estudio de la nueva Ley de Arrendamientos Urbanos, (LAU) aprobada el 24 de noviembre de 1994, sino que el hecho de que esta Ley permita la vigencia de normas anteriores, determina la coexistencia de regímenes jurídicos diferentes, aprobados en momentos históricos distintos y con filosofías en ocasiones totalmente contradictorias.

De este modo, junto al actual texto legal, debemos tener en cuenta también el Texto Refundido de 1964, que seguirá rigiendo los contratos que se celebraron bajo su vigencia, así como el Real Decreto-ley de 1985, que se aplicó a aquellos arrendamientos concertados a partir del 9 de mayo del mismo año, con las modificaciones que se introducen en las disposiciones transitorias de la actual LAU.

La pluralidad de textos normativos vigentes plantea problemas en tanto que se inspiraron en principios opuestos. La existencia de diferentes derechos a favor del inquilino, obliga a establecer reglas distintas de valoración en el caso de expropiaciones. Pensemos por ejemplo, en el caso de contratos para los que se mantiene aún vigente el arrendamiento a perpetuidad.

En estos casos, los tribunales han reconocido tradicionalmente una indemnización equivalente a la capitalización al 10 por 100 de la diferencia entre la renta que venía pagando el expropiado y la que habría de satisfacer para obtener una vivienda o local de negocios de análogas características al que es objeto de expropiación.

A medida que los contratos de arrendamiento se van constituyendo por tiempo limitado, el criterio de valoración citado deja de tener vigencia. En ese caso la

extinción del derecho arrendaticio habrá de ser indemnizada con arreglo a los criterios que consagra el artículo 43 de la LEF.

El pago de las cosechas pendientes no es más que el reflejo del principio según el cual el justo precio debe comprender la totalidad de los perjuicios que sufre el expropiado.

La LS/98, en su artículo 31.1 establece que las plantaciones, sembrados, obras e instalaciones que existan en el suelo, salvo que por su carácter de mejoras permanentes hayan sido tenidas en cuenta en la determinación del valor del terreno se valorarán, con independencia del mismo, con arreglo a los criterios de la Ley de Expropiación Forzosa y su importe será satisfecho a sus titulares.

La valoración de las cosechas pendientes no ha venido causando excesivos problemas de aplicación y cuando se ha suscitado algún litigio los tribunales han aplicado el artículo 43 de la Ley de Expropiación Forzosa.

El artículo 46 de la LEF regula la indemnización por ocupación parcial, cuando con motivo de una expropiación, el expropiado sufre una merma en el valor del bien que aún conserva.

La primera cuestión que plantea la interpretación del artículo 46 de la LEF, está constituida por la determinación del supuesto de hecho de su aplicación, más concretamente, su conexión con el artículo 23 de la Ley de Expropiación Forzosa.

La STS de 3-12-1999 establece que no es requisito necesario para tener derecho a la indemnización por demérito de la parte de la finca no expropiada, el tener que instar previamente a la Administración para que expropie el bien completo.

Tratándose de una expropiación urbanística no resultan de aplicación los criterios manifestados en los artículos 23 y 46 de la Ley de Expropiación Forzosa sino el artículo 69 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976.

La determinación del justiprecio supone un grave problema en este tipo de



valoraciones; así lo manifiesta expresamente la STS de 17-5-1999 que explica que en ocasiones se aplica a la porción de finca no expropiada un coeficiente de depreciación; mientras que en otros casos el coeficiente se aplica sobre la superficie expropiada; o, como hace la propia sentencia, se aplica un coeficiente inferior sobre el total de la finca. No sólo se trata de que el sistema sea diferente en cada caso, sino que además los coeficientes empleados varían de un supuesto a otro.

El artículo 47 de la LEF regula el premio de afección. El premio de afección lo concede la Ley por la privación de bienes que,



estando en poder de los expropiados, dejan de pertenecer a su patrimonio y posesión, en contra de su voluntad.

El premio de afección, no se fija en función del valor objetivo de los bienes expropiados, sino que tiende a compensar mediante una presunción legal la aflicción que puede producir la pérdida del objeto expropiado en la persona de su propietario. En consecuencia, su aplicación tiene lugar de modo objetivo, como ocurre con las presunciones fijadas por el ordenamiento jurídico, cuando concurren los presupuestos que éste establece.

El premio de afección se establece en el 5% del *importe final del justiprecio de los bienes o derechos expropiables*, sin que proceda, por tanto, su abono sobre las indemnizaciones complementarias (artículo 47 del Reglamento de Expropiación Forzosa). El precepto tras-

crito liga el concepto del premio de afección a la pérdida efectiva de un bien o derecho.

Sin embargo, el propio artículo 47 establece un caso en que el premio de afección será también reembolsable sin que medie pérdida dominical: se trata de los arrendatarios, en cuyo caso sus indemnizaciones se incrementarán también en el precio de afección.

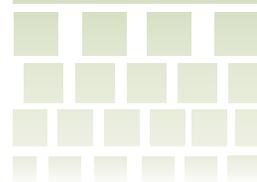
En el supuesto de que la expropiación no consista en la privación de la propiedad, sino en la constitución de limitaciones sobre la misma, como es el caso de creación de servidumbres, cabe cuestionarse si procede

el premio de afección sobre lo que es un auténtico «justiprecio». Hoy por hoy la jurisprudencia no es unánime y pueden encontrarse sentencias que postulan tanto una solución como la contraria, incluso para expropiaciones de la misma naturaleza, como las de imposición de servidumbre de gasoducto.

Finalmente, hay que realizar una última aco-tación. Y para ello, es necesario hacer una breve referencia al procedimiento de determinación del justiprecio.

En la normativa actual el justiprecio se puede fijar en una primera etapa, mediante mutuo acuerdo entre el beneficiario y el expropiado. Si no se llega a acuerdo, se traslada el expediente al Jurado Provincial de Expropiación.

Se considera que en el mutuo acuerdo el expropiado hace valer el premio de afección en el justiprecio acordado, de modo que una vez calculado el justiprecio por mutuo acuerdo no procede añadir además el premio de afección. Por el contrario, cuando el justiprecio lo calcula el Jurado Provincial de Expropiación sí que procede calcular, como partida adicional, el premio de afección. Es así como cabe interpretar el artículo 26 del Reglamento de Expropiación, según el cual «*el acuerdo de adquisición se entenderá como partidaalzada por todos los conceptos... sin que proceda el pago del premio de afección a que se refiere el artículo 47*».





Finalmente, junto a los criterios de valoración analizados, e insistiendo en el principio de indemnidad de la Ley, su artículo 52 recoge la obligatoriedad de abonar la indemnización que corresponda por el importe de los perjuicios derivados de la rapidez de la ocupación, tales como mudanzas, cosechas pendientes y otras igualmente justificadas.

## Resumen

En resumen, y a modo de corolario de todo cuanto antecede, se pueden extractar las siguientes ideas:

- La LEF establecía un criterio general de valoración, el valor real de los bienes, y métodos automáticos de cálculo del justiprecio para determinados tipos de bienes.
- Los métodos automáticos que fijó la LEF han tenido escasa aplicación práctica mientras que el método general de aplicación de valor real se ha convertido en el sistema habitual.
- La aplicación en la práctica del método residual de tasación por el valor real no garantiza que se estén adoptando los mejores justiprecios, en tanto que no se cumplen los requisitos exigidos en el artículo 43 de la LEF (aplicación previa de los métodos automáticos y motivación suficiente del valor adoptado).
- La normativa sectorial ha ido regulando criterios especiales de valoración para los

bienes afectados, sin que en muchos casos tales criterios hayan tenido virtualidad práctica. Es el caso, por ejemplo, de los arrendamientos, en que pese a la normativa prolija que regula la expropiación, se recurre generalmente al criterio de valor real del artículo 43 de la LEF.

- La normativa del suelo es la que regula en la actualidad el régimen de valoraciones de terrenos y edificaciones.
- En suelo urbano y urbanizable incluido en ámbitos delimitados por el planeamiento o para el que se hayan establecido las condiciones para su desarrollo, se ha hecho un gran esfuerzo para confeccionar las ponencias de valoración que sirven de base para el cálculo del valor de los terrenos. Aún así, habrá que superar el problema que pudiera suponer la pérdida de vigencia de los valores recogidos en las ponencias.
- En el suelo no urbanizable (y en el urbanizable asimilado) aún no se han desarrollado las ponencias y habrá que emplear mientras tanto los sistemas tradicionales: el valor de fincas análogas o la tasación individualizada cuando aquella no suministre valores reales. El sistema de valoraciones apoyadas en criterios fiscales, aunque recogido en la normativa, es de difícil aplicación práctica en la actualidad.
- En la nueva ley de Expropiación Forzosa que ahora se está redactando habrán de tenerse en cuenta todas estas circunstancias y la experiencia que se ha ido adquiriendo a lo largo de los años. El legislador se enfrenta de nuevo al mismo problema que ya existía en la LEF: establecer criterios automáticos o fijar como único referente el valor real, dejando que sean las partes las que negocien su importe.
- El sistema de criterios automáticos aporta seguridad jurídica, agiliza los procedimientos de fijación del justiprecio y garantiza un mismo sistema de valoración para todos los expropiados con independencia de cuál sea su poder de negociación. La dificultad de establecer estos criterios radica en la necesidad de conseguir que, mediante su aplicación, se obtengan valores realistas y se genere una adecuada confianza en el modelo adoptado.

La nueva ley de  
expropiación forzosa  
que se está redactando  
habrá de tener en cuenta  
todas estas circunstancias  
y la experiencia adquirida  
a lo largo de los años



## ③ Principales aspectos tecnológicos de la nueva economía

Camilo José Vizoso López  
Subdirector General de Aplicaciones  
de Presupuestos y Fondos Comunitarios

### 1. Introducción

Así como la Revolución industrial proporcionó en su momento potentes máquinas que complementaron el aspecto físico del ser humano, la Revolución digital en la que ahora nos encontramos inmersos trata de potenciar su intelecto.

Revolución digital, tercera Revolución industrial, globalización o nueva economía, todos ellos términos de moda, no son en definitiva más que expresiones acuñadas para hacer referencia a un fenómeno con profundas implicaciones de todo tipo (políticas, económicas, sociales, tecnológicas, etc.), intentándose en lo que sigue poner de manifiesto sus principales aspectos tecnológicos, económicos y contables.

### 2. La nueva economía

#### 2.1. Concepto de nueva economía

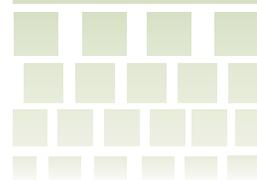
El primer dilema que plantea el concepto de nueva economía es si cabe hablar o no de ella. Según algunos autores existe realmente una economía diferente con reglas nuevas que la regulan, mientras que otros indican que la nueva economía no es sino la vieja economía de siempre con sus mismas

leyes y principios si bien aplicados a supuestos distintos.

En cualquier caso, la nueva economía se basa en el uso intensivo de las tecnologías de la información (TI), que permiten aumentos de productividad, reducciones de los costes unitarios y, por tanto, mayor actividad económica sin elevación de los precios.

La nueva economía se basa en el uso intensivo de las tecnologías de la información, que permiten aumentos de productividad, reducciones de los costes unitarios y mayor actividad económica sin elevación de los precios

No hay, sin embargo, que identificar a la nueva economía con los nuevos sectores tecnológicos, ya que sus efectos se producen cuando la tecnología se expande por el conjunto de la sociedad.





Así, Manuel Lagares indica que "la nueva economía es la nueva estructura productiva que ha ido surgiendo en todos los sectores a consecuencia de los nuevos métodos de producción y distribución derivados de una acumulación nunca vista de conocimientos e innovaciones; es la ruptura de las regulaciones y barreras arancelarias; es la mejora de las comunicaciones y la transnacionalización de las empresas; y es, sobre todo, la mayor eficiencia de los mercados".

Como señala Emilio Ontiveros, cabe hablar de una tecnología que modifica las relaciones existentes y transforma los procesos integrantes de la cadena de valor de las organizaciones (diseño, producción, distribución y comercialización), permitiendo que las mismas adquieran ventajas comparativas.

## 2.2. Reglas de la nueva economía

Teniendo en cuenta lo ya comentado, se consideran nuevas reglas reguladoras del funcionamiento de la nueva economía las que a continuación se exponen.

La nueva ley de Malthus señala que la población crece en progresión aritmética mientras que la información lo hace de forma geométrica.

La ley de los retornos crecientes da cuenta del hecho de que los rendimientos marginales de los factores aumentan en lugar de disminuir como anteriormente. Junto a dicho fenómeno coexisten economías de escala por el lado de la oferta y externalidades de red por el lado de la demanda.

La ley de costes decrecientes indica que en la economía digital producir el original de un producto intangible, como un software, puede costar mucho, pero reproducirlo y distribuirlo cuesta muy poco.

Por ello, una práctica actual es regalar un producto con la esperanza de que se convierta en un estándar, para permitir a la empresa que lo ha producido generar con posterioridad ingresos por servicios complementarios. Así, en la economía digital, lo valioso es abundante y gratuito.

La ley de Moore, de carácter esencialmente empírico y que se ha cumplido desde su formulación, afirma que la capacidad de proceso de los equipos se duplica cada dieciocho meses manteniendo su coste.

En el campo de las comunicaciones, la ley de Gilder afirma que, también al mismo coste, el ancho de banda de los sistemas de comunicación se triplica cada doce meses (el ancho de banda es una medida de la capacidad de transmisión).

La ley de Metcalfe indica que el valor de una red aumenta con el cuadrado del número de sus elementos (nodos). Así, cuantas más personas y empresas estén conectadas a una red mayor utilidad reportará la misma.

Por el contrario, la ley inversa de Metcalfe expone que la seguridad y la privacidad de una red es inversamente proporcional a su tamaño.

El valor de lo abundante, o efecto fax, no es sino otra forma de formulación de la ya citada ley de Metcalfe. Así, se indica que una única máquina de fax no proporciona ninguna utilidad a su propietario, que comienza a tenerla cuando una segunda máquina se conecta al sistema. Cada nueva máquina de fax adicional incrementa el valor de las ya existentes, y cuantas más máquinas estén interconectadas mayor será también el valor de la nueva que se incorpore (círculo virtuoso).

Es decir, el valor de una red se dispara a medida que aumenta el número de sus miembros y la explosión de valor atrae todavía a más miembros, lo que vuelve a aumentar el valor de la red.

Kevin Kelly indica que no hay que confundir este hecho con las clásicas economías de escala, ya que:

➤ Las economías de escala industriales incrementan el valor gradual y linealmente mientras que las redes lo hacen exponencialmente. Debido a este hecho, las metáforas biológicas se utilizan cada vez más en el campo económico.

➤ Las economías de escala son individuales, de ellas sólo se beneficia la organización que las crea. Por el contrario, en la



red los rendimientos crecientes son compartidos en toda ella.

Las nuevas tecnologías permiten la reducción de los costes de transacción (lo que cuesta hacer una operación), por lo que de acuerdo con el Teorema de Coase las empresas pueden reducir su dimensión (ley de empresas decrecientes).

Simultáneamente, se da el fenómeno inverso, fusiones y absorciones entre empresas en busca de economías de escala. Las TI también hacen ello posible al permitir en las macroempresas resultantes los flujos de información precisos, tradicional cuello de botella de las mismas.

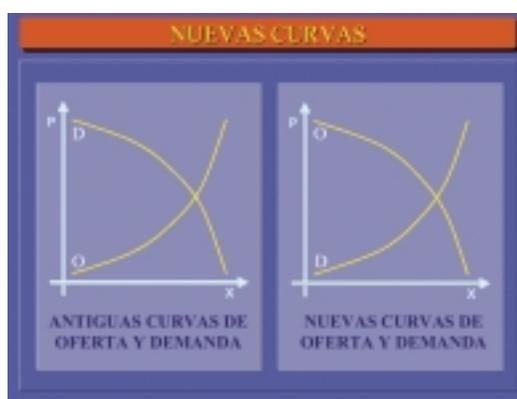
Así, se dice que en la nueva economía sólo tienen cabida las organizaciones que tengan capacidad global (que se identifican con las de gran tamaño) o rapidez de respuesta (competitivas por su pequeña dimensión).

La ley de ruptura se hace eco de los conflictos que se producen entre la tecnología y las organizaciones políticas, económicas y sociales, al evolucionar estas últimas de forma lineal y hacerlo la primera de modo geométrico.

Finalmente, se señala que la nueva economía se rige por nuevas curvas de oferta y de demanda. Paul Krugman indica que, en la economía interconectada, las curvas de oferta tienen pendiente descendente en lugar de ascendente y las curvas de demanda tienen pendiente ascendente en lugar de descendente.

Ello es debido a que, en la economía clásica, los costes aumentan con la producción y, por tanto, los precios también lo hacen a medida que se incrementa la cantidad producida. En la nueva economía, según lo ya apuntado, cuanto más se hace algo, más fácil resulta hacer más de lo mismo.

Por su parte, en la curva de demanda tradicional cuanto mayor es el precio de algo menor es su demanda. Por el contrario, la nueva curva de demanda hace énfasis en el hecho de que cuanto más se utilice un producto tanto más se solicita.



## 2.3. La desgravitación de la economía

Una característica de la nueva economía es su desgravitación, es decir, su menor peso porcentual en relación a su valor (el PIB pesa menos para el mismo importe). Predominan los intangibles.

Es clásica la distinción de Nicholas Negroponte entre átomos y bits, iconos respectivos de la vieja y de la nueva economía.

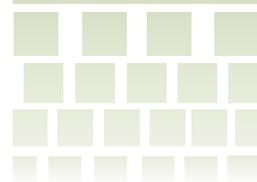
Los productos cada vez pesan menos y contienen más información. En la medida en que esto es así, cuando sus átomos representan menor valor que sus bits, dejan de ser aplicables a dichos productos los principios de la vieja economía y pasan a regirse por las reglas de la nueva.

Simultáneamente, se está produciendo una desmaterialización de la empresa al perder importancia sus activos físicos y adquirir preponderancia sus empleados, clientes, etc.

Así, cobran importancia las empresas "ligeras" en las que su valor responde a sus ideas y no a sus activos físicos, tendiéndose a inmovilizar cada vez menores recursos materiales y financieros con el empleo de fórmulas tales como el "leasing".

Una economía intensiva en energía y materia, argumentan José Terceiro y Gustavo Matías, se está transformando en otra donde adquieren preponderancia la información y el conocimiento.

Como ejemplo de lo dicho, cabe hablar de los ajustes de producción en tiempo





real que realizan las empresas, y de la sustitución de los inventarios por órdenes de fabricación mediante la aplicación de técnicas JIT (Just In Time), que tratan de reducir al mínimo las existencias de las empresas, sustituyéndolas por información y actuación bajo pedido.

## 3. La Contabilidad

Desde un punto de vista contable, se indica que los activos de información y los trabajadores del saber constituirán en el futuro el principal valor de una empresa.

Los primeros, es decir los activos de información, al contrario que los activos clásicos no son fungibles (no se consumen con el uso) sino que aumentan de valor a medida que se utilizan.

En cuanto a los segundos, las empresas los contratarán en cuanto portadores de conocimiento y éstos tenderán a sobrevivir a las mismas.

Los trabajadores del saber, dueños de sus "medios de producción", es decir de su conocimiento, tendrán mayor movilidad. Deberán, además, caracterizarse por su responsabilidad y capacidad continua de innovación y aprendizaje.

Parecen acabarse, pues, los tiempos en los que una persona entraba a trabajar en una empresa para estar en ella toda su vida. Ahora, los trabajadores tendrán que moverse continuamente y sobrevivir a las empresas que los empleen.

Hay que aprender a medir la productividad de los trabajadores del saber, basada más en el concepto de calidad que en el de cantidad. En relación a ello, cabe recordar la célebre "paradoja de la productividad" enunciada por el Premio Nobel Robert Solow cuando dijo: "Veo ordenadores por todas partes excepto en las estadísticas económicas".

Al respecto, José Terceiro y Gustavo Matías señalan que las viejas estadísticas no son ya válidas para la nueva economía no disponiéndose todavía de instrumentos alternativos adecuados, explicando así el hecho comentado.

Como se ha indicado, los activos físicos se consideran cada vez más como una rémora y de la partida del inmovilizado tenderán a pasar a la cuenta de gastos.

Los viejos criterios de valoración, basados en transacciones, proporcionan cada vez una información menos adecuada de las empresas, cuyo principal valor deriva de sus intangibles (marcas, patentes, I+D, innovación, organización, etc), siendo para algunos autores la no adaptación de la contabilidad clásica a los nuevos tiempos una de las causas de la gran volatilidad bursátil actual.

Asimismo, la contabilidad de la empresa debe estar orientada al control de los resultados y tener en cuenta no sólo el coste de lo que se hace sino también el coste de no hacer.

Hay que dejar de considerar únicamente los gastos internos de la organización para pasar a considerar el coste de todo el proceso económico, en el cual la mayoría de las empresas son sólo un eslabón.

Para ello, es necesario que los sistemas de contabilidad de todas las empresas relacionadas sean compatibles y vencer las resistencias a compartir información. Cada vez más, las relaciones entre ellas deberán basarse en la confianza y en la colaboración y menos en la jerarquía y en la fuerza.

La no adaptación de la contabilidad clásica a los nuevos tiempos es una de las causas de la gran volatilidad bursátil actual

En lugar de calcular los precios en función de los costes, habrá que controlar los costes en función de los precios.

Todo ello no debe hacer olvidar, sin embargo, que el objetivo de cualquier empresa es crear valor y no controlar sus costes, aunque el descontrol de éstos puede hacer que la empresa perezca.



Así, en los manuales de "management", de un enfoque inicial centrado en la reducción de costes se pasó a valorar la importancia de la reingeniería de procesos. En la actualidad, se considera que el criterio esencial de gestión de las empresas ha de ser la creación de valor y de riqueza.

## 4. La Tecnología

### 4.1. Nuevo modelo de empresa

La empresa crea hoy valor combinando cuatro componentes:

➤ El modelo de negocio. Cabe aquí citar el B2B (Business to Business) (también llamado e-business) o forma en la



que se producen en la nueva economía las relaciones entre las empresas, sucesor del EDI (Electronic Data Interchange) pero más abierto y menos costoso de implementar que éste.

➤ La tecnología, que ha pasado de ser una mera herramienta auxiliar a convertirse en motor de transformación de los negocios. Surgen así los ERP (Enterprise Resource Planning), como aplicaciones "back end" contrapuestas a los desarrollos a medida para la gestión interna de las

empresas (fabricación, finanzas, recursos humanos, etc.).

➤ Las personas de la organización, que paulatinamente representan uno de los principales activos de una empresa. De aquí surge el B2E (Business to Employee) para permitir la gestión del conocimiento, esto es, la comunicación permanente con el trabajador, la retroalimentación continua entre la empresa y su plantilla, y la difusión de la cultura empresarial por todos los eslabones de la cadena.

Para ello, se precisa comunicación y colaboración, lo que se ha dado en llamar el "Santo Grial" de la gestión del conocimiento.

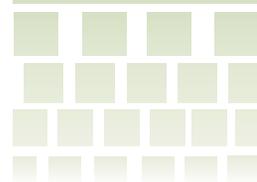
➤ Los clientes, cuya importancia se incrementa progresivamente. En relación a ellos surgen conceptos tales como el B2C (Business to Customer) (también llamado e-commerce), representativo del comercio electrónico, y el CRM (Customer Relationship Management) que integra las aplicaciones "front office" de una empresa relativas a ventas, marketing, servicio al cliente y soporte técnico, es decir la gestión integral de sus clientes.

La coordinación de los CRM con los ERP no siempre es fácil ni posible, al haberse concebido estos últimos para la gestión interna de la empresa y no para compartir

información, faceta en la que se centra el primer tipo de aplicaciones que han surgido, sin embargo, con posterioridad.

### 4.2. Los "marketplace"

Íntimamente ligada al B2B se halla la aparición de los "marketplace", esto es, de aquellas plataformas electrónicas de contratación donde empresas inicialmente competi-





doras se alían para repartir el coste de los equipos y personas que las hacen posible, con la finalidad principal de obtener mejores precios de compra en la negociación con sus proveedores.

Emilio Ontiveros cita como potenciales peligros de los mismos:

- Los riesgos inherentes a la seguridad en la contratación electrónica, que pueden en parte ser paliados a través de la adopción de herramientas de análisis y control de aquéllos.

- La posible formación de monosopnios, al restringirse el número de compradores existentes en el mercado.

- La evasión fiscal a que ello pueda dar lugar.

En cualquier caso, y en la actualidad, el fenómeno B2B presenta mucha mayor importancia que el B2C, por la mayor capacidad o interés en informatizarse que tienen las empresas sobre los individuos.

## 4.3. La tecnología y la cadena de valor, el "outsourcing" y otros aspectos

En las organizaciones venideras será imposible aislar la tecnología del negocio. En el futuro, las tecnologías de la información no serán sólo una herramienta para implementar una estrategia sino que formarán parte de la propia esencia de dicha estrategia, integrándose en las cadenas de valor de las empresas.

Las organizaciones se centrarán en su actividad troncal o principal, subcontratando todo aquello en lo que no sean competitivas. A este proceso de subcontratación también se le denomina externalización o "outsourcing".

En las organizaciones venideras será imposible aislar la tecnología del negocio. En el futuro, las tecnologías de la información no serán sólo una herramienta para implementar una estrategia sino que formarán parte de la propia estrategia

¿Qué deberán hacer las empresas con su departamento informático? ¿es conveniente que lo externalicen?

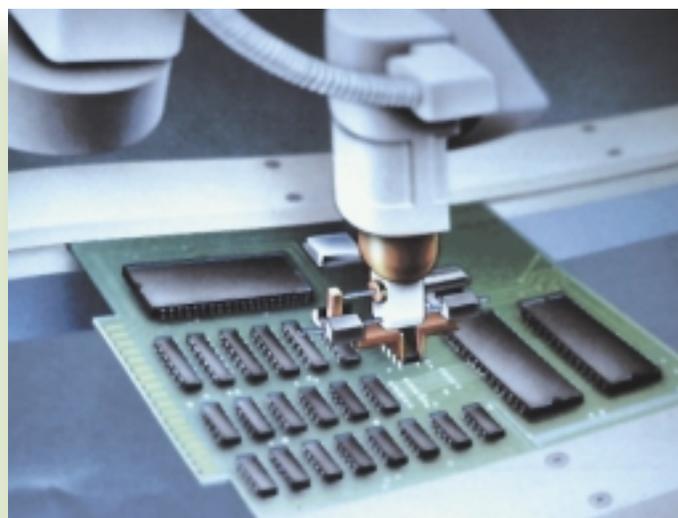
Los partidarios del "outsourcing" citan como sus principales ventajas:

- Acceder a proveedores especializados que pueden ofrecer servicios adecuados a costes razonables.

- Evitar la adquisición de equipos caros cuya plena utilización no es posible en el ámbito exclusivamente interno de una empresa.

- Facilitar la renovación constante de dichos equipos.

- Permitir centrarse en la actividad principal de la empresa.





➤ Establecer aliados estratégicos que complementen el "know-how" propio (conocimiento y experiencia) en un mundo cada vez más especializado en el que es imposible disponer de expertos en todas las materias.

Por el contrario, y como principales inconvenientes de la externalización de los servicios de carácter informático pueden citarse:

➤ Dificultad de desligar la tecnología del negocio al producirse su integración.

➤ Pérdida de control, con el peligro que ello comporta, para las organizaciones que trabajan con información.

➤ Necesidad de disponer de una gran infraestructura de comunicaciones.

Algunos autores indican que las grandes empresas sólo deben recurrir a la contratación externa para cubrir puntas de trabajo, para recibir transferencias tecnológicas temporales o para atender necesidades no críticas.

Aunque frecuentemente se identifican, hay que distinguir entre:

➤ "Outsourcing", nombre que se da al hecho de externalizar todo el departamento informático.

➤ "Hosting", cuando un tercero presta servicios hardware externos a la empresa (alquiler de un ordenador en instalaciones propias del arrendador).

➤ ASP (Application Service Provider), en el caso de que lo que se arriende de forma externa sean aplicaciones.

## 4.4. ERP o desarrollos a medida

Otra cuestión que las organizaciones han de resolver es si adquieren en el mercado aplicaciones "llave en mano" (ERP) o efectúan desarrollos a medida.

Las ventajas de los desarrollos a medida pueden cifrarse en las siguientes:

➤ Flexibilidad y posibilidad de adaptación continua a la casuística propia de cada empresa.

➤ Control permanente sobre los mismos, lo que permite su posterior mantenimiento.

Por el contrario, las ventajas de los ERP son:

➤ Su coste exacto se conoce, algo que suele ser siempre del agrado del departamento financiero.

➤ Ya están desarrollados por lo que su implantación puede ser inmediata.

➤ No hay que contar en la empresa con personal tan altamente especializado como el que se requiere para el desarrollo de aplicaciones propias, dada la creciente complejidad del entorno tecnológico.

A su vez, los principales inconvenientes de los ERP son:

➤ Su rigidez, "son como son y dan la funcionalidad que dan", sin que pueda esperarse otra cosa distinta de ellos durante su ciclo de vida.

➤ Obligan a las empresas a adaptar su organización a la prevista en la aplicación.

Por tanto, no parecen muy convenientes para las entidades de carácter público donde a la rigidez del producto se une la propia de dichas entidades.

➤ Tienen carácter universal y están pensados fundamentalmente para el sector privado, por lo que se adaptan mal a los procedimientos administrativos propios de cada país.

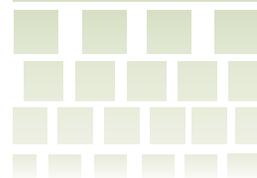
Una regla práctica que citan los expertos en la materia es que debe optarse por un ERP cuando en él esté prevista el ochenta por ciento de la funcionalidad requerida, ya que conseguir el cien por cien (desarrollo a medida) indudablemente resultará mucho más caro.

En cualquier caso, debe tenerse presente que cuando se adopta un ERP desaparece por completo cualquier posibilidad posterior de respuesta autónoma por parte del departamento informático.

## 4.5. La seguridad

La existencia de seguridad es primordial si se pretende generalizar el uso de las nuevas tecnologías.

La mejor solución de seguridad pasa actualmente por la implantación de la firma electrónica, de forma que la información viaje encriptada por la Red y un tercero





(autoridad certificadora) en el que confíen las partes de la transacción garantice:

- La identidad de las partes (autenticación).
- La confidencialidad de la información transmitida (nadie ajeno a los interesados pueda examinarla).
- La integridad (no manipulación) del envío.
- El no repudio de las partes (ninguna de ellas pueda negar con posterioridad su participación en la transacción).

Al tercero citado se le conoce por PKI (Public Key Infrastructure), proveedor de infraestructura de clave pública.

Una solución de compromiso que no proporciona toda la funcionalidad descrita con anterioridad es el protocolo SSL (Secure Sockets Layer), consistente en que un tercero certifique la seguridad del servidor y que la información viaje encriptada por la Red aunque sea visible íntegramente en sus extremos.

Ello plantea problemas de confianza cuando hay que transmitir datos bancarios, al permanecer la información remitida disponible permanentemente en el lugar de destino y perderse así el control sobre ella.

Para evitar esta circunstancia, existen soluciones como SET (Secure Electronic Transaction), basadas en la firma electrónica y enfocadas al e-commerce que establecen pasarelas de pago entre las entidades de crédito del vendedor y del comprador de forma que la información bancaria sólo sea visible para dichas entidades.

miento" ya que, indican, ahora estamos "aprendiendo a aprender".

Como señala Negroponte, el poder debe cimentarse en la imaginación y en el conocimiento y no en una cerradura y una llave. Del mismo modo, Neil Gershenfeld señala que cuando alguien cierra una puerta más que impedir que la información salga normalmente provoca que deje de entrar.

Por gestión del conocimiento (Knowledge Management o KM) se entiende toda solución que dentro de una organización hace posible un tratamiento adecuado de los flujos de información que en ella sean precisos.

En el mismo sentido, Bill Gates, por analogía a los seres vivos, habla del sistema nervioso digital de una empresa como aquel que permite a la misma actuar adecuadamente para responder a los estímulos externos que se produzcan. Para ello, es vital establecer adecuados canales por donde circulen internamente los flujos de información.

Es necesario digitalizar porque, como señala el citado Bill Gates, "la información en papel no se convierte en acción" y para "poder fácilmente racionalizar los procedimientos".

John Loewenberg, por su parte, argumenta que el papel en las organizaciones es como el mal colesterol en la sangre, cuya abundancia acaba impidiendo una adecuada circulación.

Por otra parte, es importante que el conocimiento de las personas de una organización se comparta entre ellas y que no se pierda cuando alguna abandone la entidad en la que trabaje.

También se indica que los conocidos factores de producción "capital" y "trabajo" están siendo sustituidos por la "socio-tecnología" (tecnología + organización) y el "conocimiento", siendo cada vez más importante responder a la pregunta ¿qué hay que hacer? en lugar de a la clásica ¿cómo hacerlo?

Así, de la ejecución de tareas repetitivas basadas en una fuerte disciplina que ha caracterizado a la sociedad industrial debe pasarse al diseño propio de tareas con el fin de atender las necesidades de los clientes,

## 5. La Gestión del Conocimiento

### 5.1. Concepto de gestión del conocimiento

Las nuevas organizaciones han de tener una capacidad continua de aprendizaje. Así, hay autores que prefieren hablar de "sociedad del aprendizaje" en lugar de los más habituales términos de "sociedad de la información" y de "sociedad del conoci-



Cada vez es más importante responder a la pregunta ¿qué hay que hacer? en lugar de ¿cómo hacerlo?; de la ejecución de tareas repetitivas basadas en una disciplina debe pasarse al diseño propio de tareas, lo que precisa una mayor formación de las personas

lo que hace precisa una mayor formación de las personas para que puedan adoptar en cada caso las decisiones adecuadas.

Lester Thurow señala que en un mundo globalizado, en el que existe acceso inmediato a los mercados de materias primas y de capitales, y donde la tecnología se propaga rápidamente, la única ventaja comparativa de las empresas estriba en su conocimiento y experiencia.

Por ello, se debe pensar que las personas de una organización son su principal activo, haciéndolo así la teoría de gestión del conocimiento al contrario que la reingeniería de procesos que las considera meros costes operativos.

Sin embargo, la evidencia empírica muestra que las empresas:

- Despiden a sus empleados más cualificados y caros y contratan en su lugar servicios externos.
- Niegan cualquier tipo de compromiso permanente con sus trabajadores.
- Dedicán cada vez menos recursos a la formación de su personal ante el peligro de que éste abandone las mismas.

Por su parte, los trabajadores:

- Prescinden de cualquier sentimiento de lealtad hacia las empresas donde

trabajan, dejando sus puestos de trabajo cuando reciben una mejor oferta económica.

- No invierten en una autoformación especializada que sólo les sea rentable en puestos concretos.

Todo ello hace que, según el autor citado, en los momentos en que es más necesaria la inversión en formación y la colaboración entre empleador y empleado menos se den ambos aspectos.

## 5.2. De la "T" a la "I"

Siguiendo a Peter Drucker, cabe citar cuatro grandes hitos en la historia de la información:

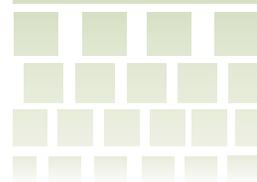
- La invención de la escritura.
- La aparición del libro.
- El descubrimiento de la imprenta y de los tipos móviles.
- El nacimiento de Internet y del hipertexto como medio propio de expresión.

Como indica el autor citado, en los albores de la imprenta tuvieron gran importancia los impresores, los tecnólogos de entonces. Sin embargo, poco a poco fueron perdiendo protagonismo en beneficio de las personas que controlaban la información, es decir, de los editores.

Otro tanto debe pasar con la Revolución digital. La tecnología (la "T"), que ha hecho posible su nacimiento, deberá dar paso a la información (la "I") si se quiere que la Red tenga éxito.

Así, se habla del "Big Bang" del contenido, prediciendo la Universidad de Berkley que en los próximos dos años se producirá tanta información como en toda la historia anterior de la humanidad.

Al respecto, cabe recordar que, según el principio enunciado por el Premio Nobel de Economía H. Simon, "cuando abunda la información, escasea la atención". Es preciso, pues, dotar a las organizaciones de herramientas que permitan una gestión de sus contenidos y que añadan inteligencia a su información.





Internet ha nacido con un medio propio de expresión, el hipertexto. En contraposición al libro, que es lineal, con principio y fin, el hipertexto tiene carácter interactivo y no se trata de un producto cerrado ya que sólo acaba cuando así lo decide el internauta.

Cuando el hipertexto incluye audio y video digital (multimedia) recibe el nombre de hipermedia.

Algunos autores, como Kevin Kelly o Neil Gershenfeld, indican que Internet sólo será una tecnología madura cuando sea invisible, del mismo modo que nadie en la actualidad piensa en la electricidad, representativa de la vieja economía, cuando está haciendo uso de ella.

Los ordenadores no deben "estorbar" y la interfaz de las personas con ellos ha de ser el mundo, lo que se conseguirá cuando los objetos a los que estamos acostumbrados unan a su comportamiento físico una conducta lógica. Es necesaria, pues, más tecnología para que haya menos o, dicho de otra manera, se precisa mejor tecnología donde sea indistinguible la función de la forma.

## 5.3. La era del acceso

Según Jeremy Rifkin, en la era posmoderna las personas concederán cada vez menos importancia a la propiedad, motor de la sociedad industrial, y paulatinamente se la darán al acceso a las redes. Es lo que él llama "la era del acceso".

Se pasará así de una relación entre vendedores/compradores a otra de proveedores/usuarios donde lo importante será la búsqueda de nuevas experiencias.

La saturación en la acumulación de bienes de consumo y la necesidad de una población cada vez menor dedicada a la producción industrial provocará un desplazamiento hacia la esfera cultural, cediendo el trabajo su protagonismo al juego (según su conocida teoría del fin del trabajo).

Dicho autor cita como nuevos sectores productivos a:

- La agricultura.
- La industria.
- Los servicios y la información.
- El ocio y el entretenimiento.

En la actualidad, la industria del entretenimiento es la fuerza impulsora de las nuevas tecnologías, como antes lo fue la defensa, siendo cada vez mayor la necesidad de ancho de banda en las comunicaciones, de capacidad de computación en los ordenadores, y de grandes bases de datos y sistemas de almacenamiento masivo, los tres grandes pilares sobre los que se asientan las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicaciones).

Los motores de la nueva sociedad serán las ciencias de la información y de la vida, los ordenadores y los genes, las TMT (Tecnologías de la información, Media y Telecomunicaciones) y la reproductiva (biología reproductiva y genoma humano).

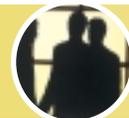
Existe un flujo bidireccional entre los ordenadores y los genes. Al más conocido de emplearse grandes superordenadores para descifrar el genoma humano, se une el hecho de pensarse en la actualidad que la evolución de los ordenadores pasa por la computación cuántica o biológica, mediante el empleo de "qubits" (idea propuesta por el físico de altas energías Richard Feynman) o a través de la síntesis de proteínas por células vivas (lo que ya Alan Turing observó como patrones químicos de los sistemas biológicos y su empleo para la computación).

## 6. Conclusiones

En lo que antecede, se han intentado poner de manifiesto los principales aspectos tecnológicos que caracterizan a la Revolución digital en la que nos encontramos inmersos y que en gran medida la han hecho posible.

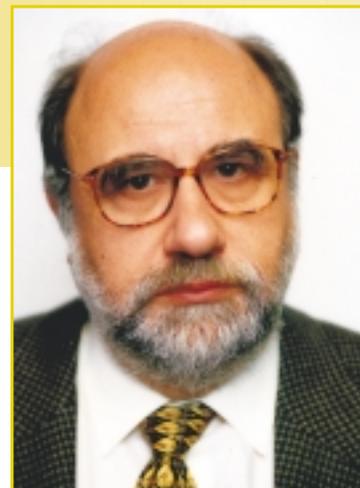
No sería lógico pensar que la tecnología ha de convertirse en un fin en sí misma pero tampoco parece razonable negar su importancia actual por miedo o por desconocimiento y ser insensibles a ella.

Por tanto, y parafraseando a Umberto Eco, en el nuevo mundo que se avecina habrá que elegir entre ser un apocalíptico o estar integrado. Cada persona deberá adoptar individualmente la opción que más le interese asumiendo, en su caso, los riesgos de estar "desconectado".



# Fondo Monetario Internacional: Opinión de su Política en Argentina

Juan Francisco Martín Seco  
Interventor y Auditor del Estado



Horst Kochler, hace ya tiempo, en una entrevista publicada en *Le Monde*, entonces el “mea culpa” y reconocía la parte de responsabilidad que ha tenido el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la crisis argentina. “La crisis argentina –decía– ha constituido un fracaso para el FMI y para el conjunto de la comunidad internacional”. Resulta difícil conocer el alcance último de esta contrición y en qué punto sitúa el fracaso del Fondo, pero lo cierto es que son muchas ya las voces que, por uno u otro motivo, comienzan a plantearse si las actuaciones y programas impuestos por ese organismo internacional a los países con dificultades, no resultan a menudo más perjudiciales que beneficiosos.

A la economía Argentina difícilmente se le puede achacar falta de disciplina; ha pasado, al igual que antes México o los llamados tigres asiáticos, por ser el paradigma de la ortodoxia. Sin embargo, el neoliberalismo nunca está dispuesto a rectificar, por lo que en todos estos casos ha terminado por inventarse múltiples razones con tal de no reconocer su fracaso.

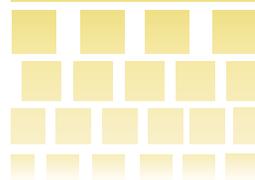
Según la teoría y los parámetros de los nuevos santones del fundamentalismo económico, no había nada en Argentina que hiciese predecir la debacle económica que se ha producido. Prueba de ello es el grado en que han quedado enganchadas las principales empresas españolas.

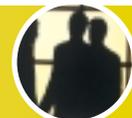
Cuando ningún país europeo, salvo Luxemburgo, cumplía todos los requisitos de Maastricht, Argentina sí lo hacía. Muy pocos

Estados habrán profesado tan férreamente el libre cambio como Argentina, con un desarme comercial llevado hasta el extremo de hundir la incipiente industria y hacer imposible cualquier plan de reindustrialización. Se privatizaron todas las empresas estratégicas, empresas de servicios y entidades financieras, yendo a parar la mayoría de ellas a manos extranjeras. Se asumió la libertad absoluta de capitales, disparándose la evasión de divisas de modo tal que se estima que los recursos evadidos en los últimos diez años alcanzan una cuantía similar al monto actual de la deuda externa. Se ha mantenido una presión fiscal reducida (del 12 al 15% del PIB) y, además, basada principalmente en impuestos indirectos, lo que ha hecho las delicias del capital.

Se dio prioridad al control de la inflación sobre el crecimiento y el empleo y, ante la desconfianza en la capacidad interna para instrumentar una política monetaria adecuada, sus autoridades ligaron de manera irreversible –con prolijos aplausos del FMI– el tipo de cambio del peso al del dólar, aunque, tal como se ha visto, irreversible no hay nada.

El único campo en que quizás pudiera pensarse que la actuación económica de Argentina se desviaba de las prescripciones del FMI era el de las finanzas públicas, y seguramente ha sido ahí donde se ha producido el desencuentro. Es verdad que durante los últimos veinticinco años gobiernos corruptos han incrementado significativa-





mente la deuda externa, pero a pesar de ello el porcentaje del endeudamiento público sobre el PIB no desentona del que mantienen la mayoría de los países desarrollados. Algo similar puede afirmarse del déficit público, cuya cuantía se ha movido en todo caso por debajo del 3% del PIB y, si tenemos en cuenta el nivel reducido de la presión fiscal, difícilmente se puede defender que el gasto público se viera desbocado.

Cosa distinta es que el destino dado a los recursos públicos no sea el correcto o que la corrupción haya estado presente en muchas de las decisiones. Pero si fuese por corrupción, bastantes de los hoy prósperos países se habrían hundido. Amén de que la corrupción siempre es un viaje de ida y vuelta: cuando alguien se vende es porque existe quien está dispuesto a la compra. La corrupción en Argentina ha estado posibilitada, al menos en parte, por el modelo económico neoliberal. Si la corrupción ha tocado a los dirigentes argentinos, es bastante lógico pensar que también habrán estado inmersas en ella las empresas transnacionales, bien sean norteamericanas o españolas.

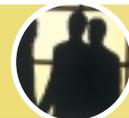
La estrategia seguida por el FMI ha sido la peor posible. Sus recomendaciones de continuos ajustes —se han llegado a anunciar nueve— han acentuado la contracción en una economía ya deprimida, siendo la causa, parcialmente al menos, de que el PIB presentase en los últimos cuatro años tasas negativas. Se ha generado así un círculo vicioso: ajuste-recesión-déficit-nuevo ajuste. El ajuste origina recesión que, a su vez, reduce los ingresos e incrementa los gastos, con lo que el déficit se desvía del previsto, lo que induce al FMI a vociferar que no se ha cumplido lo acordado y a proponer un nuevo ajuste. El error del Fondo en Argentina fue el mismo en que cayó con los países del sudeste asiático: imponer una y otra vez una política contractiva a un país en plena recesión. Ciertamente que no se puede situar aquí el origen del mal en su totalidad, pero sí fue la puntilla, el último empujón que precisaba la economía argentina para precipitarse al barranco, en especial si al unísono el Fondo cortaba el grifo de las ayudas, lo que incrementaba aún más la desconfianza internacional.

A pesar de que una ortodoxia militante se niega a aceptar cualquier error en su modelo e impide la revisión de su doctrina, muchas y variadas son las enseñanzas que de cara al futuro pueden extraerse de la crisis argentina. Aun con el riesgo de imitar a Casandra, adentrémonos en esta tarea:

**1.** La adopción del libre cambio de forma incondicional y sin limitaciones puede originar resultados muy negativos para los países en desarrollo. Ciertamente que la autarquía y un completo proteccionismo no son buenos para una economía, especialmente si se prolongan en el tiempo más de lo debido, pero el desarme total y absoluto cuando se trata de un país no desarrollado puede acabar con su incipiente industria e impedir la aparición del tejido industrial. Excepto Gran Bretaña, que fue la primera, ninguna economía se ha industrializado jamás sin adoptar un cierto proteccionismo. En el fondo ningún país desarrollado cree en las virtudes de la teoría de la ventaja relativa, puesto que nadie está dispuesto a desarmarse sin contrapartidas. La OMC está constituida por un toma y daca. Vemos cómo la administración republicana de EEUU, situada en el liderazgo del neoliberalismo e inspiradora de la política que el FMI impone a los países pobres, no tiene ningún empacho, sin embargo, en asumir posturas proteccionistas —como con el acero— cuando conviene a sus intereses; asimismo, vemos como la Comisión Europea, defensora también, en teoría, del libre cambio en todas las circunstancias, no encuentra tampoco inconveniente en abandonar la teoría de la ventaja relativa y tomar represalias comerciales ante el proteccionismo norteamericano.

Esta especialización internacional ha encerrado a la economía argentina en el estrecho margen de producir y exportar alimentos y materias primas, mientras se importaban productos industriales. La alteración de la relación de intercambio a favor de los últimos y en contra de los primeros hizo el resto: déficit exterior, incremento de la deuda, menor crecimiento y más paro.

**2.** Estas consecuencias negativas se ven aumentadas y potenciadas por la sobrevaluación monetaria. En el caso de Argentina, con la intención de controlar la inflación su moneda se ancló al dólar. Esta divisa en su



apreciación arrastró al peso, con la consiguiente pérdida de competitividad, en especial frente a Brasil, su socio en el Mercosur, cuando se devaluó el real.

**3.** En un mundo en el que impera la libre circulación de capitales y en ausencia de control de cambios, a un país pequeño o mediano le resulta imposible mantener fijo el tipo de cambio si los mercados apuestan en contra de su moneda. Después de pagar un alto coste en crecimiento y empleo, la devaluación se hace inevitable. La vuelta atrás resultará tanto más

caces y complican la salida de cualquier crisis.

**6.** Aconsejar ajuste tras ajuste, tal como hace el Fondo, a una economía en recesión no suele tener buenos resultados. Si los mercados pueden desconfiar de un país que muestra cierta laxitud en el desequilibrio de las cuentas públicas, desconfían muchísimo más de una economía que año tras año mantiene una tasa de crecimiento negativa. Una vez que se ha desatado la desconfianza de los mercados internacionales –incluso de los ahorradores internos en la solvencia de los

bancos– el problema se hace insoluble, tanto más si las organizaciones internacionales y los países ricos se niegan a respaldar a la economía del país en crisis. El FMI y el capital internacional, con la complicidad, es verdad, de los políticos nacionales, han arrastrado a la economía argentina a la situación en que se encuentra y ahora se cruzan de brazos con el pretexto de que se niega a seguir tomando de la misma medicina, como si tal terapia fuera ya posible.

**7.** El FMI y el Banco de Pagos Internacionales (BPI) presentan comportamientos muy dispares en función de la política internacional de EEUU y de los intereses económicos americanos. Los obstáculos y condiciones impuestas a Argentina

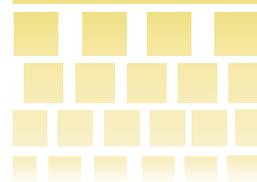
La estrategia del FMI  
ha sido la peor posible.  
Sus recomendaciones de continuos  
ajustes han generado un círculo  
vicioso "Ajuste-Recesión-Déficit- Nuevo  
Ajuste", siendo la causa de las tasas  
negativas de su PIB en los  
últimos 4 años

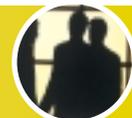
costosa cuanto más se haya apostado a la unión entre las monedas. Llamada de alerta sobre las dolarizaciones y uniones monetarias.

**4.** La ausencia de control de cambios suele originar en las economías emergentes una evasión continuada de capitales.

**5.** Las privatizaciones de bancos y servicios estratégicos, especialmente cuando terminan en manos extranjeras, privan a las autoridades económicas de armas efi-

tienen poco que ver con las reglas que han prevalecido en las ayudas concedidas a México cuando el efecto tequila, y más recientemente a Turquía. La noche del 30 de enero de 1995, ante el peligro de que México suspendiese pagos y requerido por Clinton, Camdessus, a la sazón director del FMI, en cuatro horas aprobó, saltándose todos los trámites, autorizaciones y requisitos, un préstamo de 17.700 millones de dólares. Es evidente que Turquía ocupa en la OTAN un papel que se considera estratégico y la economía argentina no tiene la misma importancia para Washington que la mexicana.





## Juan E. Iranzo

Director General del Instituto de Estudios Económicos



Durante el inicio de la década de los noventa pudimos ver cómo

Argentina superaba su hiperinflación, retomaba la senda del crecimiento económico y recuperaba su esperanza de futuro. Con el lanzamiento de la convertibilidad, se ganó credibilidad y confianza en la política económica, lo que no tardó en atraer crédito internacional e inversión exterior que llevó a una bonanza económica, durante casi cinco años, y para la que se contó con la inestimable ayuda de circunstancias internacionales muy favorables. No obstante, las prósperas variables macroeconómicas ocultaban problemas de expansión desmedida del sector público, el cual no aprovechó el aumento recaudatorio que acompaña a la mayor actividad para consolidar el ajuste fiscal, además de proporcionar una excusa perfecta al peronismo tradicional y populista para no acometer reformas estructurales de estímulo de la oferta y flexibilización del mercado, muy necesarias sobre todo en el ámbito laboral, cuando es precisamente en los periodos de mayor crecimiento cuando dichos cambios deberían ser llevados a cabo, encajando así fácilmente su impacto en el corto plazo.

La convertibilidad constituye una buena medida para atajar la hiperinflación, generando así un periodo de confianza que debe ser aprovechado para llevar a cabo reformas encaminadas a garantizar el crecimiento, de manera que cuando la economía a cuya moneda se ha fijado la propia mejore su productividad, podamos acompañarla. Lamentablemente Argentina fue incoherente con la opción asumida y se mostró políticamente incapaz de llevar a cabo dichas medidas, de manera que, cuando EEUU multiplicó su productividad y el valor de su moneda, se

hundió la balanza de pagos argentina. Como consecuencia desde 1999 Argentina acumula cifras negativas de crecimiento, deflación hasta 2001 y altas tasas de desempleo, que están conduciendo a la pobreza a un significativo porcentaje de la población, ante los cuales las medidas del verano pasado como el megacanje de la deuda o la convertibilidad ampliada al euro sólo constituyen meros artificios de política económica a la postre inútiles ante la falta de planes auténticos de estabilización y ajuste, salvo en lo que supusieron al conseguir la ayuda del FMI. A partir de ese momento la clase política evidenció una irresponsabilidad tan asustante para solventar la situación, que la incertidumbre sobre la intensidad y duración de la crisis ha conducido a una espiral de la que todavía no se ve la salida.

El FMI ha ayudado fundamentalmente mediante la concesión de créditos que sirvieran para afrontar el problema más perentorio y que mayor peligro para el resto de países supone, como es la posible incapacidad para afrontar el pago de la descomunal deuda externa. Las nefastas consecuencias que tuvieron el “efecto Tequila” o el “efecto Samba” por contagio financiero, han hecho del impago la mayor preocupación de los organismos internacionales, y es que es ese fantasma el que ha llevado posiblemente al FMI a conceder sucesivos créditos a Argentina a pesar de los reiterados incumplimientos del gobierno austral de sus acuerdos con el Fondo. De hecho, el 18 de diciembre de 2000 se concedió un crédito con el objetivo explícito de hacer frente a los pagos de la deuda que de otra forma resultarían fallidos, y que estaba sujeto a medidas concretas de reforma básicamente orientadas a reducir el gran déficit público y a mejorar el riesgo del país. A pesar de que las medidas fueron acompañadas de una reducción de los tipos



de interés, la actividad económica no despegó, máxime cuando se produjo una reducción de los ingresos fiscales que ponía en peligro inmediato la capacidad de pago argentina.

En el primer trimestre de 2001 se inicia una nueva etapa en la que el entonces ministro Domingo Cavallo lanza, uno tras otro, varios paquetes de medidas entre las que destacan el “megacanje” de la deuda, (la mayor en la historia de este tipo de bonos), por otra a más largo plazo que sirviera a modo de compra de tiempo, o la que constituyó una devaluación encubierta al ligar, para las operaciones comerciales, la evolución del peso al dólar y al euro, como paso previo al fin de la convertibilidad y con el objetivo de que

Actualmente se barajan previsiones para Argentina que alcanzan una caída del producto del 15 por 100 para este año, y apenas se atisba avance alguno en materia de reducción del déficit, o mejora del sistema financiero; más aún, hace apenas unos días el gobierno se ha visto obligado a cerrar de nuevo los bancos para evitar un riesgo de retirada de fondos que pusiera en aprietos insuperables al sistema financiero, medida que ha arrastrado a nuevos enfrentamientos sociales. En las circunstancias actuales, el Fondo exige ahora a Argentina unas reformas de corte fiscal centradas en el control del gasto provincial, principal causante del déficit, así como el cierre de las operaciones bancarias y la imposibilidad de conceder créditos al sector público, además de otras de

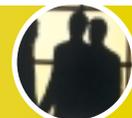
índole monetaria, fundamentalmente control de inflación y estabilidad, que, si las primeras ya resultan difíciles de cumplir, estas se convierten en una tarea casi imposible, ante el desmesurado aumento de la base monetaria, el desplome de la cotización del peso y la proliferación de pseudo-monedas. El Fondo ha supeditado la concesión de nuevas ayudas a acciones que acerquen al cumplimiento de estos

**Si el FMI se ha equivocado ha sido en AYUDAR de más; sus condiciones han de entenderse desde una doble perspectiva: garantizar la devolución de los créditos y facilitar planes de estabilización y ajuste que permitan solventar sus crisis**

el mismo no fuera excesivamente traumático. Gracias a estas medidas, y guiado nuevamente por expectativas más que por resultados concretos, el FMI concedió en Agosto de 2001 un nuevo crédito a Argentina por 8000 millones de dólares bajo la condición del cumplimiento de la ley de déficit cero aprobada en julio, que obligó a la administración central y las regionales a no gastar más de lo que recauden, objetivo más que difícil dadas las circunstancias. Las medidas más enérgicas han sido llevadas a cabo por el presidente Duhalde, que en los últimos meses llevaron al peso a la flotación completa y establecieron el “corralito”, para mantener la viabilidad del sistema financiero.

complejos retos, dejando bien clara su negativa a caer en el error anterior, es decir, a deslizar más dinero hacia un pozo sin fondo si no se obtienen resultados positivos claros y concretos.

Hasta el momento, la administración argentina apenas ha cumplido los acuerdos que alcanzó con el FMI como condición para sus créditos, por lo que la anunciada visita en julio próximo de técnicos para intentar lograr condiciones aceptables en orden a prestar 9.000 millones de dólares más, provoca como mínimo escepticismo. En cuanto a los acuerdos que se han intentado presentar como cumplidos, un análisis



pormenorizado demuestra que, por un lado, la libre flotación del peso no responde a ninguna acción concreta sino que es consecuencia de la imposibilidad manifiesta de mantener por más tiempo la convertibilidad por mucho que ello se hubiera deseado; por otro lado, el presupuesto, si bien ha sido aprobado, no tiene en cuenta la ingente escasez de ingresos que lo hace inviable además de los nuevos problemas sociales y de confianza que puede ocasionar la aplicación de los derechos de exportación necesaria para paliar mínimamente la falta de liquidez de la Administración. Por añadidura, las medidas para reestructurar el sistema financiero, ya impostergables, no cuentan siquiera con un plan para ser llevadas a cabo y los intentos de flexibilización han chocado con el reciente cierre bancario. Los créditos que el FMI ha concedido hasta el momento al país austral, si bien estaban oficialmente ligados a acuerdos de reformas económicas, han sido guiados en la práctica más por el temor a una crisis financiera sistémica en la región, que por medidas reales de reforma, las cuales, por otra parte continúan dándose de bruces con la maraña política e institucional, así como con la fuerte tensión social que atenazan al país. La concesión de ayudas sin que éstas se vean acompañadas de medidas claras y en este caso, también drásticas, ha demostrado que únicamente prolonga la agonía para, a la postre agravar aún más la situación que pretendía solucionar.

En estos momentos, sólo es viable un plan duro y costoso, de mucha mayor intensidad que el que hubiera sido necesario en el pasado reciente, que comience con acuerdos provinciales para la drástica reducción del déficit, una relajación de la fiscalidad y, sobre todo, una recuperación de la confianza. Esta vez debe ser sacado adelante por el país de forma autónoma, sin más ayuda del FMI, que hasta ahora ha demostrado que sus fondos sólo perpetúan el problema. Entre los organismos internacionales existe la opinión de que Buenos Aires es incapaz hoy por hoy de aplicar las reformas necesarias y de que el sistema institucional existente imposibilita la adopción de cualquier plan que pudiera acordarse. Tras el fallido plan Bonex que pretendía desbloquear el sistema mediante el canje de las cuentas por bonos, sigue constituyendo la necesidad más urgente

desbloquear el sistema financiero, haciendo que los bancos vuelvan a funcionar sin la sangría de liquidez que supone su apertura, la cual conduciría a la quiebra a la mayoría de ellos, especialmente dada la multitud de instrucciones judiciales en contra del "corralito". Para ello, se está intentando sacar adelante la denominada "ley Tapón" que tratará de obligar a la existencia de una sentencia inapelable de la Corte Suprema para poder sacar los fondos inmovilizados, la cual permitiría volver a abrir los bancos en breve y cuyas consecuencias sociales se intentarían paliar, aunque con dudoso éxito, mediante el cobro de parte de las pensiones a través del banco estatal. Sus efectos, en el caso de que lograrse salir adelante, podrían ser muy negativos en el sentido de que podría servir para perpetuar el corralito ya que, como hemos visto en la larga historia de incapacidad argentina, la estabilización a través de una medida cortoplacista conduce a no llevar a cabo reformas que solucionen el problema de fondo, sino a mantener el parche todo lo posible hasta que se haga inviable y al final ahonde aún más en la crisis, como sucedió con la convertibilidad.

Ahora que las pérdidas ya están sobredescontadas, las consecuencias de un nuevo "efecto Tango" poco peores podrían ser, con lo que el FMI ya tiene las manos libres para negarse a conceder nuevos créditos si Argentina no hace los deberes, como única vía para una solución a largo plazo. Así pues, no hay que echar la culpa al FMI de los problemas de Argentina, ya que si se ha equivocado en algo, ha sido en ayudar de más, y es que, la condicionalidad de la actuación del FMI ha de entenderse desde una doble perspectiva, de garantizar la devolución de los créditos, así como facilitar, mediante el poder que da la dependencia de sus fondos por parte de los países desequilibrados, el que estos hagan los planes de estabilización y ajuste que les permitan solventar sus crisis, con lo que la acción del Fondo se convierte a la postre en el método menos malo y traumático de los disponibles a estas alturas para recuperar la racionalidad económica, entendida como un principio en el que nadie puede gastar por encima de sus posibilidades de forma indefinida, como parece que pensaron muchos argentinos en el pasado.



# LOS NUEVOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN: LA EXPERIENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

Juan Antonio Solera Villena  
Interventor General de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

## I. INTRODUCCIÓN

De todos es conocido que el avance informático de los últimos años ha conllevado en el ámbito de las Administraciones Públicas la actualización, y en algunos casos la sustitución, de sus sistemas de información. Si inicialmente se conciben éstos como registros contables a los solos efectos de la rendición de cuentas, y por tanto con el contenido limitado a la función que han de cumplir, con el tiempo van surgiendo en la esfera de la gestión otros sistemas de información al margen de los estrictamente contables, y va tomando cuerpo la idea de la integración de todos ellos en un único sistema de información.

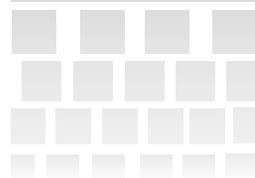
A este proceso de modernización han contribuido, entre otros, los siguientes factores:

- La utilización progresiva en el ámbito del sector público de procedimientos y herramientas ampliamente utilizados y contrastados en el ámbito privado (técnicas de presupuestación, auditorías, gestión de tesorería, control de proyectos, Cuadro de Mando Integral, ERP, datawarehouse, etc).
- La demanda por los ciudadanos, también progresiva, de mayores y mejores servicios públicos, que nos introducen en los conceptos

de ventanilla única, ventanilla móvil, guía de servicios, portales, e-Government, e-Business, etc.

- La sustitución de la peseta por el euro a partir del 1 de enero de 2002, y la necesaria adaptación de todos los sistemas a la nueva moneda.

Además de los factores extrínsecos, era necesario para abordar un proyecto de tal envergadura, como el que se preveía, una voluntad política de llevarlo a efecto. Esta voluntad política se recoge en el Decreto nº 15/2000, de 30 de marzo, por el que se articula e impulsa la elaboración y ejecución del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Región de Murcia (en adelante PEMAR). En el artículo 1, apartado 1 de dicho Decreto se dispone que “el Gobierno Regional impulsará cuantas acciones contribuyan a modernizar la Administración Pública de la Región de Murcia, mejorando, potenciando y racionalizando los servicios públicos que presta a los ciudadanos de la Región de Murcia, adoptando las medidas de tipo organizativo y normativo que supongan un funcionamiento más eficaz y eficiente de las Consejerías, Organismos y Entes Públicos de la Administración Pública de la Región de Murcia”. El PEMAR se configura como un conjunto articulado de áreas y líneas de actuación en las que se enmarcan los proyectos y las medidas destinadas al cumplimiento de los objetivos anteriores. Esas áreas o líneas de actuación son las siguientes:



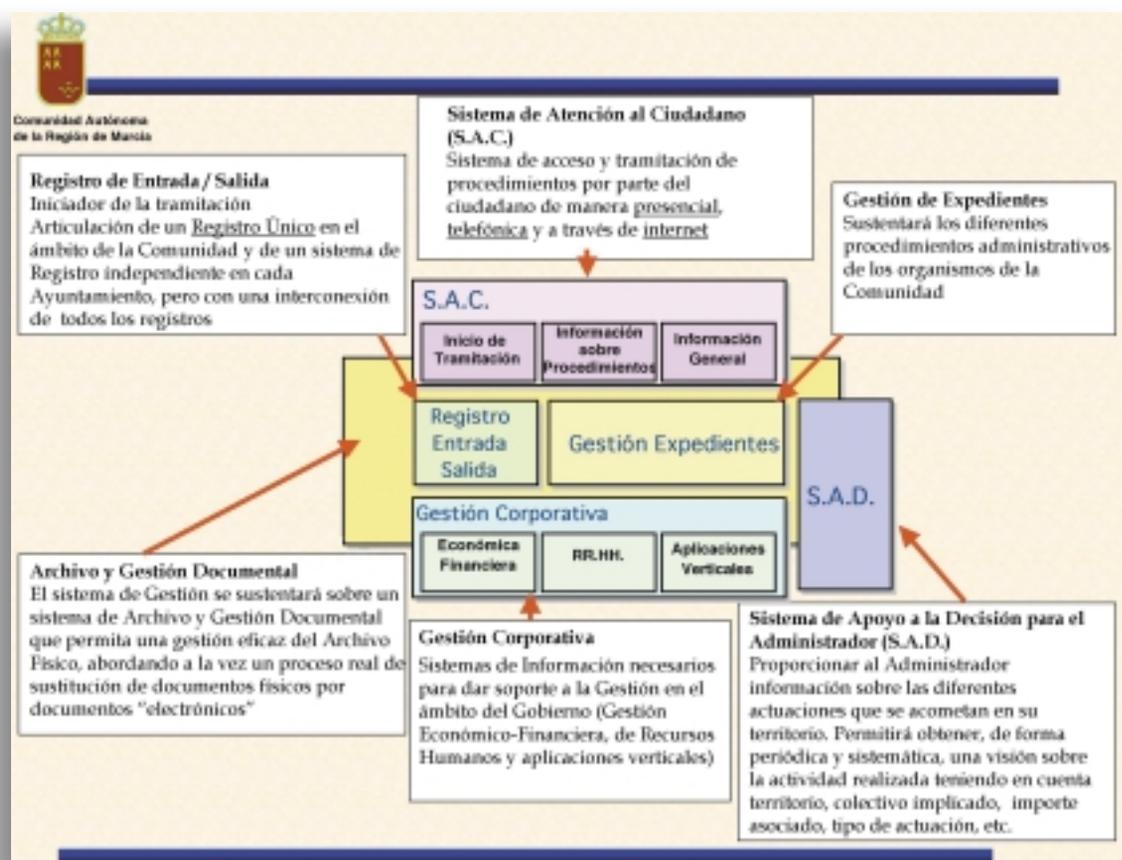


- La mejora de los servicios al ciudadano.
- La mejora de los sistemas de gestión.
- La simplificación de estructuras administrativas.
- La optimización de los recursos humanos.
- La mejora de la interrelación entre organismos de la Administración.
- La mejora de los sistemas de información para la dirección y apoyo a la decisión y evaluación de políticas públicas.

En el siguiente gráfico queda recogido el objetivo del PEMAR como soporte de la actividad administrativa:

ERP constituye una de las principales aportaciones que el mundo de la tecnología ha incorporado para los estudiosos de los sistemas de información empresariales y, en especial, del sistema de información contable.

Los sistemas ERP pueden ser definidos como aplicaciones estándar y personalizables para cada empresa que contienen soluciones de negocio para los procesos fundamentales de la misma. Son aplicaciones de gestión diseñadas para cubrir todas las áreas funcionales de la empresa, de tal manera que crea un flujo de trabajo (workflow) entre los distintos usuarios. De las anteriores definiciones se pueden extraer los rasgos básicos que caracterizan a un ERP: modularidad, complementariedad y capacidad de gestión.



Desde su introducción en las empresas a principios de los noventa como evolución y ampliación de los sistemas MRP II, el mercado mundial de los sistemas ERP ha venido creciendo desde 1997 a tasas de más del 30% anual. Los factores que habitualmente se citan para explicar esta expansión son tanto de índole técnica como de índole económica y de política estratégica.

## II. LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN BASADOS EN SOLUCIONES ERP

El concepto de "Enterprise Resource Planning", más conocido como

Las ventajas derivadas de estos sistemas tienen que ver fundamentalmente con



el tratamiento global de los flujos de información y con el acceso instantáneo y de forma unificada a toda su información. Al mismo tiempo, todas las operaciones que implican movimientos monetarios aparecen automáticamente reflejadas en el módulo de contabilidad. Esto supone, en cierto modo, convertir a buena parte de los empleados en contables, lo que puede dar lugar, como más adelante veremos, a cambios tanto en la organización como en las competencias existentes antes de su implantación.

La estrategia de los ERP se basa en una definición precisa de los flujos de información del grupo y permite una unificación en la base de las informaciones contables y de registro. Pese a que se presentan como aplicaciones informáticas, los sistemas ERP no son sólo software. De hecho, este factor puede llegar a ser de los menos importantes en una implantación, dándose otros más relacionados con la organización.

El sistema de transacciones características de los ERP realiza una división de la empresa en funciones, cada una de las cuales se transforma en un módulo de gestión.

Cada módulo actúa de forma autónoma, capturando la información referente a los hechos económicos que tienen lugar en ese área funcional y trasladando al módulo de contabilidad financiera, de forma condensada, aquella información trascendental para su presencia en los estados contables.

La implementación y uso de los ERP no supone una tarea fácil. Desde el punto de vista de los inconvenientes, los ERP han planteado numerosos problemas sobre todo en las fases de implantación y formación de usuarios. La implantación es un proceso complejo, de una duración importante y que supone una inversión de importantes recursos tanto económicos como humanos.

Si bien los sistemas ERP de primera generación surgieron precisamente por las necesidades de automatización de manera integrada de las transacciones y procesos de negocio dentro de una misma entidad, últimamente están convergiendo hacia soluciones informáticas que no sólo permiten esta integración interna sino también en su entorno exterior, mediante funcionalidades CRM, SCM y de negocio electrónico (e-business). Este tipo de soluciones

se vienen denominando ERP II o también Comercio colaborativo, y vienen a representar sistemas ERP que hacen uso de un nuevo canal de comunicación: Internet/Extranet/Intranet. Estos ERP responden al concepto actual de empresa en red o empresa extendida o diseminada en diversas unidades de negocio o centros de decisión, representados por equipos de trabajo estrechamente integrados de socios de negocio, trabajando de manera colaborativa en atender en tiempo real las necesidades de sus clientes.

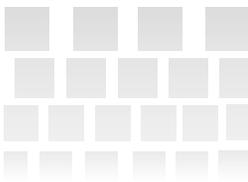
Quizás a primera vista los conceptos anteriormente vertidos parezcan exclusivamente aplicables al entorno de la empresa privada, pero a poco que reflexionemos podremos ver que son de total aplicación al ámbito del sector público.

## III. LA EXPERIENCIA DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

La gestión corporativa de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, en adelante CARM, se venía realizando desde finales de 1994 con diferentes sistemas de información. Estos sistemas se habían modificado paulatinamente para adecuarlos a los cambios de las normativas y necesidades surgidas durante esos años.

Los principales problemas de los sistemas de información corporativos existentes eran los siguientes:

- No tenían solucionado el tema del euro.
- Estaban funcionando sobre plataformas inestables en cuanto a versiones de base de datos y software de aplicaciones incompatibles.
- De cara al usuario estaban tecnológicamente obsoletos: funcionaban con interfaces en modo carácter, no estaban integrados, la ayuda era escasa, etc.





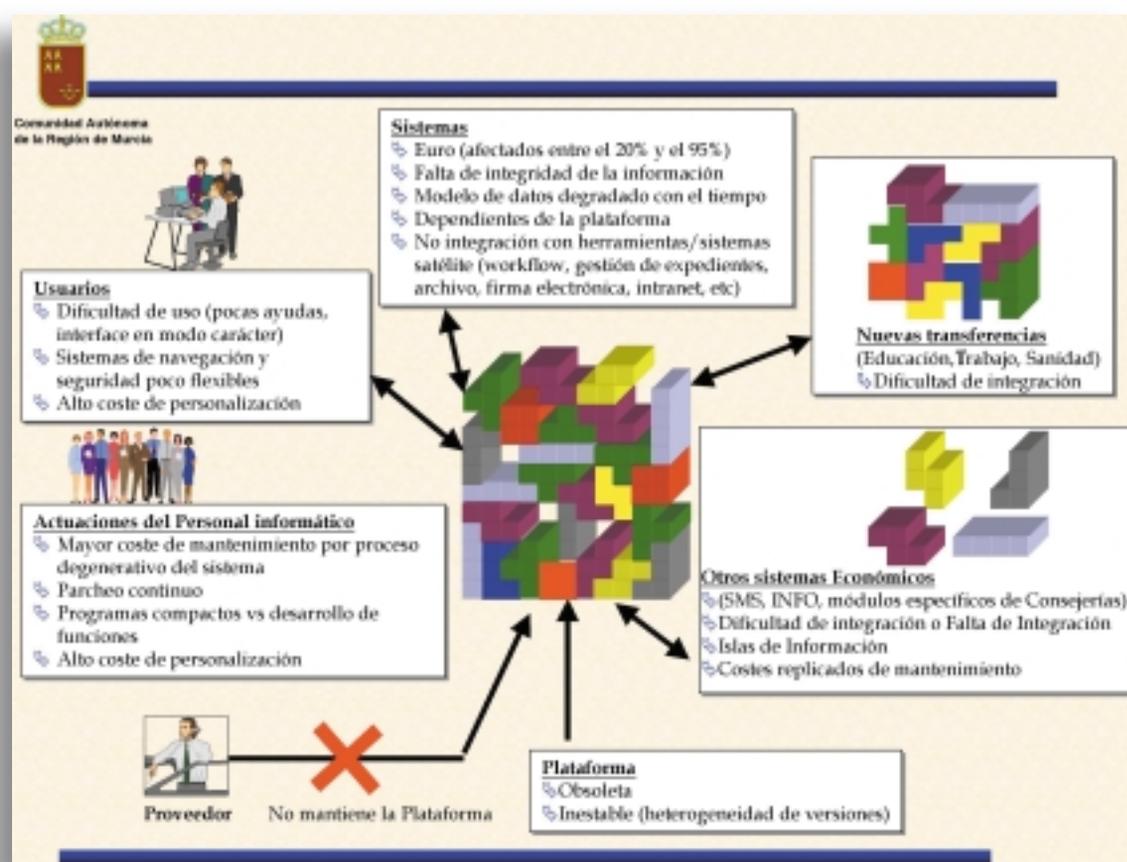
Esta Administración, como la mayoría de las administraciones públicas y las empresas europeas, se encontró ante la decisión de adaptar los sistemas existentes o bien proceder a la sustitución de los mismos, aprovechando este cambio para integrar y modernizar los sistemas de información.

Los sistemas disponibles se realizaron utilizando un entorno técnico coherente con el momento en que se iniciaron

De una manera gráfica, se puede representar la situación previa al SIGEPAL en la siguiente figura:

De la parte administrativa del proyecto merecen destacarse los siguientes aspectos:

- Se trata de un contrato de prestación de servicios para el desarrollo e implantación de un sistema de información para la gestión económica, financiera, tributaria, de



los respectivos proyectos, y que en aquel momento era el único enfoque válido. En la actualidad, las opciones son más abiertas, basadas en soluciones existentes, que permiten construir modelos integrados y parametrizables que optimizan el desarrollo y mantenimiento y previenen la obsolescencia tecnológica.

Todo esto, unido al momento actual de empuje en el ámbito de la modernización, nos obligó a dar un paso adelante en la búsqueda de una implantación basada en sistemas ERP adecuada a nuestras necesidades.

De esa necesidad y del impulso dado con el PEMAR, nace el proyecto denominado Sistema Integrado de Gestión Económica, de Personal y Patrimonial (SIGEPAL).

recursos humanos y patrimonial, que abarcará a la Administración Regional y Organismos Autónomos.

- Con un presupuesto máximo autorizado de 9.015.181,55 Euros (1.500 millones de pesetas) IVA incluido.
- Y con un plazo de duración de dos años contados a partir de la fecha del contrato, con la posibilidad de prórroga por mutuo acuerdo de las partes antes de su finalización.
- Como criterios para la adjudicación del contrato se tienen en cuenta los planes del proyecto (40%), el precio (30%), el grado de calidad en el proyecto presentado (20%) y mejoras presentadas (10%).



- La adjudicación del contrato se efectuó por un precio total de 1.275.000.000 de pesetas, IVA incluido.

Dentro del proyecto SIGEPAL se distinguen a su vez los siguientes subproyectos:

- Arquitectura y administración del sistema.
- Gestión del cambio.

– Económico/Financiero/Contable:

- ❖ Elaboración y edición del presupuesto
- ❖ Contabilidad presupuestaria.
- ❖ Registro de facturas.
- ❖ Patrimonio (Inventario).
- ❖ Tesorería.
- ❖ Contabilidad general y extra-presupuestaria.
- ❖ Gestión de terceros.
- ❖ Tributos y Recaudación.
- ❖ Gestión de expedientes.
- ❖ Sistemas de información de apoyo a la Dirección.
- ❖ Analítica.

– Gestión de Recursos Humanos (abarca al personal de la Administración General, Docentes y Estatutarios Sanitarios).

- ❖ Planes de carrera y provisión interna.
- ❖ Selección y provisión externa.
- ❖ Evaluación y mejora del conocimiento.
- ❖ Control de presencia de tiempos.
- ❖ Gestión de personal.
- ❖ Nóminas y retenciones.

- ❖ Sistema de apoyo a empleados (Web del Empleado Público).

– Migración de datos.

– WEAP.

En cuanto a la parte técnica, los requisitos básicos generales incluidos en el Pliego de Prescripciones Técnicas fueron los siguientes:

– Solución basada en un paquete estándar, que proporcionase la mayor parte de las funcionalidades requeridas de manera fiable, probada y con una adecuada integración entre los diferentes módulos.

– El producto debería permitir la parametrización y/o ampliación para adaptarse completamente a las necesidades de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

– Gestión multiorganismo. Debería permitir que la gestión se realizase de forma independiente para la Administración General, Organismos Autónomos y demás Entes Públicos. No obstante, deberían existir mecanismos de consolidación eficaces y flexibles.

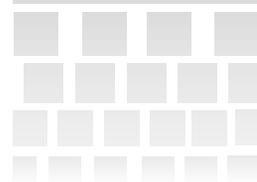
– La operativa sería descentralizada en general. La información se capturaría en los centros de gestión y se validaría en los órganos competentes.

– Debería contemplar la carrera administrativa de los empleados públicos, el rediseño de las estructuras organizativas, la oferta de empleo público, selección, contratación, planes de carrera, evaluación del rendimiento, incentivos, etc.

– La gestión sería guiada mediante un sistema envolvente de gestión de expedientes.

– Incorporaría sistemas de apoyo al administrador para la toma de decisiones en las áreas que gestione.

– El sistema debería permitir la modificación de las estructuras básicas (presupuestarias, geográficas, etc.) de forma que se garantizase la coherencia temporal de la información de acuerdo con las fechas de vigencia. Los cambios organizativos





no deberían afectar a los sistemas de información.

- La moneda de trabajo sería el EURO, aunque se contemplaría la posibilidad de guardar información histórica en pesetas.
- El sistema permitiría la firma electrónica de documentos, garantizando la identidad de emisor y receptor, así como la confidencialidad e integridad. Autenticación mediante estándares de certificación.
- Dispondría de mecanismos para la divulgación en INTRANET/INTERNET de información dirigida al ciudadano en general (contribuyentes), y a empresas en particular.
- Permitiría la incorporación de módulos para intercambio electrónico de información y soporte EDI.
- Dispondría de los mecanismos necesarios para la introducción masiva y automatizada de documentos provenientes de otras aplicaciones en entornos tecnológicos diferentes.
- Incorporaría sistemas de gestión de la calidad.
- Permitiría una adecuada definición de calendarios, contemplando días festivos y no hábiles en función de la ubicación de los centros contables y el origen de las operaciones, utilizando esta información cuando sea necesario.
- Las pantallas de usuario final tendrían una interfaz gráfica y ofrecerían un entorno de uso sencillo y eficiente. Dispondrían de ayuda interactiva y contextual a nivel de pantalla, y de campo cuando fuera necesario. La ayuda y los mensajes de error deberían visualizarse en castellano. El diseño de formularios, informes, documentos y pantallas tendría una apariencia similar.
- El sistema debería tener tiempos de respuesta adecuados a la función a realizar, en especial para diálogos interactivos, permitiendo consulta y actualización en tiempo real.
- La información histórica estaría disponible en línea, prohibiendo la modificación de aquellos ejercicios que estuvieran cerrados.

- El sistema permitiría la navegación en los informes, profundizando desde el nivel general hasta el particular.

La solución propuesta por la empresa adjudicataria estaba basada en un paquete ERP denominado SAP/R3. Las dos ventajas principales para adoptar SAP/R3 fueron:

- SAP/R3 aportaba independencia tecnológica. Era necesario despreocuparse definitivamente de la rápida evolución de la tecnología subyacente, confiando dicha evolución a un sistema con solvencia reconocida.
- SAP/R3 permitía la incorporación gradual de nuevos servicios de valor añadido a medida que fueran apareciendo (por ejemplo, la firma electrónica), que de otra forma sería más difícil por problemas tanto de formación tecnológica del personal como de integración con lo ya existente.

Además, SAP/R3 permitiría:

- Trabajar con euros (es multdivisa).
- Un crecimiento funcional rápido, permitiendo poner en marcha nuevos módulos a medida que fueran necesarios. Por ejemplo, el módulo de contabilidad analítica o de costes se pondría en funcionamiento cuando la Administración considerase que estaba preparada para ello.
- Facilitar la adaptación a la legislación cambiante.
- Eliminar desarrollos a medida duplicados en diferentes Consejerías.
- Integrar aplicaciones corporativas desarrolladas aisladamente.
- Integrar los desarrollos corporativos y los departamentales.
- Incorporar nuevos organismos en el sistema (es multisociedad).
- Dar servicios de "hosting" a otras organizaciones que carecieran de la infraestructura necesaria (por ejemplo, a pequeños Ayuntamientos).



- Dedicar el esfuerzo de los analistas informáticos al negocio, no a la tecnología.
- Acabar con las costosas migraciones tanto de programas como sobre todo de datos.

Por el contrario, el riesgo de SAP/R3 era entrar apresuradamente y usarlo como un entorno de programación (¡el más caro del mundo!) lo cual podría suponer una grave pérdida de funcionalidad y un fracaso en el

adapta a las propias características del producto SAP/R3. Ésta es una potente herramienta con multitud de funcionalidades que deben ser adaptadas (parametrizadas) a cada proceso de negocio, en nuestro caso a las necesidades de la Comunidad Autónoma. No en vano, en el Pliego de Prescripciones Técnicas ya se recogía que el sistema debía de proporcionar todas las funcionalidades de los sistemas existentes, tal como se recogían en un Anexo al mismo.



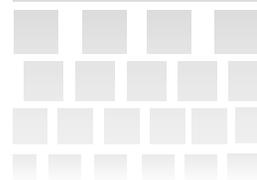
deseo de protegerse contra los cambios tecnológicos.

En definitiva, la elección de SAP R3 frente a otros ERP's del mercado estuvo condicionada básicamente por 4 aspectos: la implantación de SAP frente a otras soluciones, el grado de cobertura del estándar SAP, la implantación de SAP en la Administración Pública Española, se constituye como el primer estándar de facto, junto con el compromiso de SAP de llegar a serlo, y finalmente la robustez contrastada del sistema desde el punto de vista de la integridad de la información. En cuanto al nivel de implantación, la figura de arriba es bastante significativa al respecto.

La metodología de trabajo diseñada para la ejecución del proyecto SIGEPAL se

En la construcción de sistemas con SAP se pueden distinguir las siguientes fases:

- 1º. Elaboración del diseño conceptual, mediante un proceso de reuniones entre los consultores SAP, los consultores funcionales y los usuarios clave de la propia organización, y conlleva tanto el diseño de nuevas funcionalidades como el rediseño de los ya existentes, con el objetivo de separarse lo menos posible del estándar. La dedicación en tiempo de estos últimos en esta fase es superior al 75 por ciento de la jornada, llegando en algunos casos al 100 por ciento de la misma. Una vez elaborado el boceto de diseño conceptual y entregado a los usuarios clave, se aprueba el mismo tras un proceso de deliberación de aquellos extremos que no estén lo suficientemente claros.

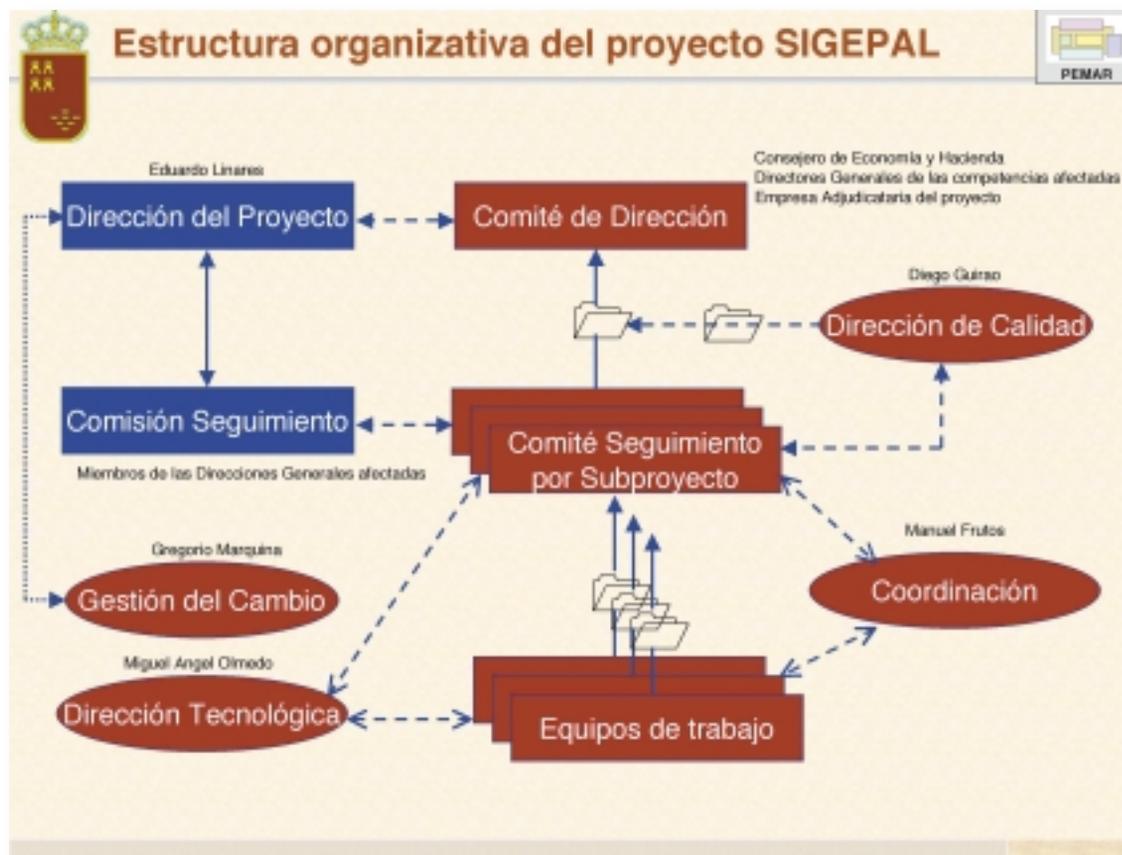




2º. Parametrización y prueba de los prototipos por los usuarios, con una dedicación de los usuarios clave del 30 por ciento en la resolución de consultas y un 75 por ciento en la prueba y validación. Conviene destacar en este punto que en algunos casos, por demoras en los plazos ini-

asunción de los cambios en los procedimientos que conlleva.

En cuanto a la estructura organizativa del proyecto, se refleja en la siguiente figura:



cialmente previstos, la prueba y validación se ha tenido que efectuar sobre la aplicación en productivo, con los riesgos que ello conlleva. De ahí la importancia de una correcta planificación, de un seguimiento de las desviaciones y la adopción de las medidas correctoras oportunas.

3º. Formación y entrega de manuales.

4º. Puesta en productivo, previa migración de datos, revisión y pruebas.

Aunque en alguna de las fases anteriormente descritas ya se hace mención al elevado grado de participación en el proyecto de la organización, a través de sus usuarios clave, conviene insistir en este hecho, y hacer extensiva esa participación al resto de usuarios de la misma. No en vano el grado de acierto en su implantación dependerá en gran medida del grado de implicación de todos ellos, y del grado de

## IV. LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA Y EL SIGEPAL

Desde el año 1.994, en el que se puso en marcha el DUNE, sistema de información contable vigente hasta el ejercicio 2.001, el proceso de modernización de la contabilidad y del sistema informático que le sirve de soporte no se ha detenido en ningún momento, permitiendo que la Región de Murcia fuese una de



las pocas Administraciones Públicas que presentaba su contabilidad por partida doble y aplicando completamente el Plan General de Contabilidad Pública. Se informatizaron la mayoría de los procesos contables, se realizó una aproximación a la integración de la contabilidad con la gestión y se incluyó la utilización de validaciones electrónicas.

En la vertiente del control, se evolucionó hacia formas de ejercicio ampliamente utilizadas y contrastadas en el ámbito de la Administración central, como son la fiscalización limitada previa y el control financiero.

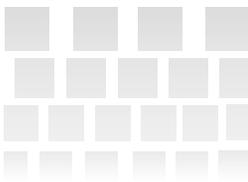
La trayectoria iniciada culminará con la realización de los siguientes proyectos, y de otros que se puedan plantear en un futuro:

- Integración informática de los procesos de gestión, control y contabilidad. Gestor de expedientes.
- Automatización y simplificación máxima de los procesos de contabilidad: el gestor incorpora la información a su sistema y la contabilidad la utiliza. Rendición de cuentas por el gestor.
- Revisión y racionalización de procedimientos.
- Consolidación de la información del Sector Público Regional, tanto administrativo como empresarial.
- Análisis, tratamiento y divulgación de la información económica. Acercamiento de la misma al ciudadano.
- Implantación de una contabilidad de gestión y de un sistema de control de la gestión: medición y control de los objetivos de economía, eficiencia y eficacia (indicadores de gestión, contabilidad analítica, seguimiento y control financiero de programas presupuestarios).
- Informatización del control financiero posterior, una vez efectuada la de la fiscalización limitada previa.
- Desarrollo de herramientas informatizadas que faciliten las nuevas formas de control: seguimiento de recomendaciones, elaboración de propuestas de actuación.

El SIGEPAL contribuye a la consecución de los anteriores proyectos de la Intervención General de la siguiente manera:

- Permite la actualización tecnológica del sistema, por lo que se configura como una herramienta a utilizar a largo plazo, evitando de esta manera las distorsiones en la gestión que producen los cambios frecuentes.
- Estamos ante un entorno amigable para el usuario, con ayuda en línea y que facilitará la obtención de consultas e informes.
- Permitirá el uso de la firma electrónica y la elaboración de un gestor de expedientes.
- Supone la integración de los sistemas de gestión tributaria y otros sistemas gestores de gasto con el sistema de información contable.
- Permitirá la integración del procedimiento de control previo de legalidad con la verificación contable.
- Asimismo, permitirá la consolidación de balances y otros estados financieros de las empresas públicas regionales, la Administración Pública Regional y los Organismos autónomos.
- Contribuirá a la normalización contable entre Administraciones Públicas con el mismo sistema estándar.
- Posibilitará a corto plazo la implantación de la contabilidad analítica y de gestión, así como del sistema de seguimiento y control de programas.
- Incorporará funcionalidades que faciliten el control posterior.

La participación de la Intervención General en todas las fases del proyecto ha sido muy activa y de gran relevancia, tanto a nivel de usuarios clave, encargados de la definición de los procesos de negocio (diseño conceptual) y prueba de los módulos desarrollados, como de la propia dirección que, como ya se ha indicado, ha compartido responsabilidades con el Director del Proyecto en el área económica. El proyecto ha demandado en todo momento motivación, dedicación e implicación como un reto personal. Como contrapartida esperamos obtener un cambio en las formas de hacer nuestro trabajo, de tal manera que éste sea más ágil, sencillo, con mayores ayudas y herramientas y que permita un mayor control y seguimiento tanto de la gestión de aquellos a quienes tenemos que controlar como de nuestra propia gestión.





## 1. Contabilidad

**ORDEN HAC/1300/2002, de 23 de mayo de 2002, por la que se aprueba la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado (BOE 5-6-2002).**

La Instrucción de Contabilidad que es aprobada por la presente Orden Ministerial, desarrolla lo establecido en el Real Decreto 578/2001, por el que se regulan los Principios generales del Sistema de Información Contable de la Administración General del Estado, y sustituye a la Instrucción de Contabilidad de 1 de febrero de 1996 que ha estado vigente hasta el momento actual.

En la nueva regulación contable se ha definido un modelo contable centralizado de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto antes mencionado. También se ha optado por regular una única Cuenta de la Administración General del Estado, frente a la regulación anterior en la que las cuentas anuales estaban constituidas por la Cuenta de la Administración General del Estado y por las cuentas parciales de los Departamentos Ministeriales, de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y de las Delegaciones Provinciales de Economía y Hacienda.

La Cuenta de la Administración General del Estado comprenderá todas las operaciones presupuestarias, patrimoniales y de tesorería llevadas a cabo durante el ejercicio. Formando también parte de la Cuenta de la Administración General del Estado, se obtendrá por duplicado en papel un "Resumen del contenido de la Cuenta de la Administración General del Estado".

Al mismo tiempo, se ha regulado la rendición de cuentas al Tribunal de Cuentas por procedimientos informáticos. También hay que mencionar la regulación en esta Instrucción de Contabilidad de la publicación de la Cuenta de la Administración General del Estado. A estos efectos, la Intervención General de la Administración del Estado mandará publicar en el Boletín Oficial del Estado, en el plazo de un mes contado desde la remisión de la Cuenta de la Administración General del Estado al Tribunal de Cuentas, el "Resumen del contenido de la Cuenta de la Administración General del Estado", anteriormente mencionado.

**ORDEN/HAC/1299/2002, de 23 de mayo, por la que se modifica la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado y la Orden**

**Ministerial que aprueba los documentos contables a utilizar por la Administración General del Estado (BOE 5-5-2002).**

Al tiempo que se dicta la Orden antes reseñada, se ha modificado la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado para adecuar su contenido a los nuevos principios contenidos en el Real Decreto 578/2001.

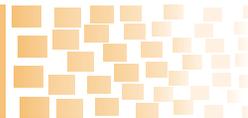
Entre otras modificaciones se puede destacar la del procedimiento a seguir en la tramitación anticipada de los expedientes de gasto con el fin de actualizarlo y armonizarlo con la regulación vigente de los gastos plurianuales, consecuentemente, y con el fin de adaptar los documentos contables utilizados para la tramitación anticipada a esta nueva regulación. También se modifica la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueban los documentos contables a utilizar por la Administración General del Estado.

Otros documentos contables modificados son el de "Control de pagos a justificar"; el documento PR de prescripción de obligaciones, los documentos "Desglose" y "Reasignación", así como diversas notas aclaratorias para la cumplimentación de los documentos contables.

Además de estas Órdenes hay que reseñar dos Circulares conjuntas **de la Intervención General de la Administración del Estado y de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria:**

**Circular de 18 de febrero de 2002** por la que se regula la operatoria a seguir en los traspasos de información contable entre la Administración General del Estado y la Agencia Tributaria, como consecuencia de determinadas operaciones relativas a tributos estatales y recursos de otras Administraciones y Entes públicos cuya gestión corresponde a la Agencia (BOE 6-3-2002).

**Circular de 22 de febrero de 2002** por la que se regula la operatoria a seguir para realizar el cargo centralizado a la Agencia de certificaciones de descubierto correspondientes a recursos de carácter no tributario, así como los intercambios de información entre la Administración General del Estado y la Agencia, derivados de las actuaciones que se produzcan en la gestión de dichas certificaciones de descubierto (BOE 14-3-2002).



## 2. Contratos

**Orden HAC/611/2002, de 7 de marzo, por la que se crean la Mesa Única de Contratación y la Junta de Contratación de los Servicios Centrales en el Ministerio de Hacienda (BOE 21-3-2002).**

Desde la reestructuración de los Departamentos Ministeriales efectuada a raíz del Real Decreto 557/2000, de 27 de abril, los órganos regulados por aquellas disposiciones vienen ejerciendo sus funciones, de manera conjunta, para los Ministerios de Hacienda y de Economía.

La finalidad que persigue esta Orden es la de no prolongar más esta situación de provisionalidad y establecer una nueva regulación para la Junta y la Mesa Única de Contratación del Ministerio de Hacienda, teniendo en cuenta que, tanto las actuales estructuras organizativas, como la aprobación del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre, hacen necesaria una revisión general de los órganos de contratación.

**Orden HAC/729/2002, de 25 de marzo, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada (BOE 6-4-2002).**

Esta Orden trata de adaptar la regulación de esta materia a las modificaciones de la reciente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, a las necesidades de las Administraciones Públicas, y a la evolución de las tecnologías ofertadas en el mercado.

Entre las razones de esta nueva norma cabe señalar las siguientes:

En primer lugar, actualizar en una sola disposición la relación de bienes y servicios declarados de contratación centralizada por sucesivas normas de diferentes rangos, privando, al mismo tiempo, de tal carácter a aquéllos cuyo uso en las Administraciones es cada vez menor o incluso ha desaparecido o aquéllos cuya adquisición resulta más eficaz por procedimientos no centralizados.

En segundo lugar, la incorporación a este sistema de los contratos de servicios

de naturaleza informática, orientados a fomentar mayor agilidad en la implantación de la administración electrónica en consonancia con las líneas de actuación establecidas en el programa Info XXI, atendiendo así a la demanda que de los mismos está siendo formulada por los distintos organismos públicos.

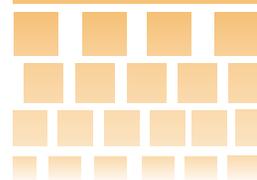
En tercer lugar, incluir en el sistema de contratación centralizada de bienes, además de la modalidad de compra en sentido estricto, las de arrendamiento financiero y arrendamiento con o sin opción de compra tal como establece el artículo 171 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio.

A las razones anteriormente expuestas, deben añadirse las derivadas de la necesidad de adaptar los procedimientos actuales a lo establecido en el artículo 193 del Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre.

**Orden HAC/737/2002, de 2 de abril, por la que se hacen públicos los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación administrativa a partir de 1 de enero de 2002 (BOE 6-4-2002).**

Mediante esta Orden se incorporan a la legislación española los límites fijados, a partir de 1 de enero de 2002, por la Comisión Europea y se indican las cifras que deben figurar en los respectivos preceptos de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y de la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, advirtiendo que la implantación definitiva del euro hace innecesaria la mención de cifras en pesetas.

Cabe destacar en el ámbito doctrinal la **Resolución de 19 de abril de 2002 de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por la que se hace público el Acuerdo de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa sobre criterios interpretativos en la aplicación de la prohibición de contratar prevista en la letra d) del artículo 20 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (BOE 23-4-2002).**





La Junta Consultiva fija los criterios interpretativos que, a su juicio, deben resolver la contradicción existente entre un precepto legal y otro reglamentario (Ley y Reglamento de Contratos de las Administraciones Públicas) y sostiene que la prohibición de contratar de la letra d) del artículo 20 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas nunca

puede ser apreciada automáticamente por los órganos de contratación, sino que requerirá siempre la instrucción del expediente, cuya resolución corresponderá, en todo caso, al Ministro de Hacienda, a propuesta de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, según el artículo 21.3 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

## 3. Control

**Resolución de 4 de marzo de 2002 de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se hace público el Acuerdo del Consejo de Ministros de 1 de marzo de 2002, 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 (BOE 12-3-2002).**

El presente Acuerdo, además de incorporar las previsiones recogidas en el de 30 de noviembre de 2001, (relativo a los expedientes de expropiación forzosa) introduce otra serie de modificaciones en relación con el anterior Acuerdo de 4 de julio de 1997.

Algunas de las modificaciones ahora introducidas son el resultado y la consecuencia de las importantes reformas legislativas que han tenido lugar en los años transcurridos desde la publicación del mencionado Acuerdo del Consejo de Ministros de 1997 y que inciden directamente en las materias a las que el mismo se refiere.

Así, el ámbito de la **contratación administrativa**, ha sido objeto de importantes modificaciones recogidas en el vigente texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, así como en el Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre. Este nuevo marco normativo ha puesto de manifiesto la necesidad de adaptar los requisitos de la fiscalización limitada previa de los expedientes de gasto deri-

vados de contratos a la nueva regulación y terminología, así como la inclusión de nuevos apartados, como la fiscalización limitada previa de los expedientes de contratación conjunta de proyecto y obra, por la regulación más extensa que del mismo realiza la nueva normativa contractual.

En el ámbito de los **convenios de colaboración** con las Comunidades Autónomas, la exigencia, como nuevo requisito, del informe del Ministerio o Ministerios afectados, viene impuesta por la Disposición Adicional decimotercera de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común de acuerdo con la redacción dada por la Ley 4/1999.

En materia de **subvenciones**, se ha eliminado la diferenciación entre subvenciones en general y determinadas subvenciones, ya que las líneas de ayudas que tenían un control específico han pasado al sistema general por diversas circunstancias: transferencias de competencias a las Comunidades Autónomas; disminución paulatina de las ayudas por Decisiones dimanantes de la Unión Europea, y por inclusión de los extremos específicos en los generales a comprobar en todas las subvenciones.

Junto con estas modificaciones, las derivadas de nuevas normas legales o reglamentarias, se han introducido **otras modificaciones** que son el resultado de la experiencia acumulada en el ejercicio de la fiscalización limitada previa, experiencia que ha puesto de manifiesto la necesidad de introducir determinadas precisiones terminológicas y aclaraciones en algunos de los apartados, así como la introducción



de supuestos no contemplados en el Acuerdo anterior: tratamiento diferenciado y específico de algunos expedientes, nuevo apartado decimotercero relativo a los expedientes de concesión de ayudas a víc-

timas del terrorismo y la incorporación como uno de los extremos a verificar en el ejercicio de la fiscalización limitada la existencia, en su caso, del Dictamen del Consejo de Estado.

## 4. Presupuestos

**Orden HAC/1044/2002, de 9 de mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2003 (BOE 11-5-2002)**

Uno de los compromisos fundamentales asumidos por los países integrantes del euro en el marco del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, es mantener la disciplina fiscal como condición esencial para promover el crecimiento sostenido y no inflacionario en toda la UEM. España ha dado un paso adelante al incorporar esta disciplina a nuestro ordenamiento jurídico con la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la anterior.

Además de la indudable importancia económica que se deriva de la creación del marco de estabilidad permanente de las cuentas públicas, las Leyes de Estabilidad han introducido cambios en el procedimiento presupuestario que mejoran sustancialmente tanto la transparencia en la elaboración, ejecución y control del Presupuesto, como la asignación y gestión de los recursos presupuestarios en un horizonte plurianual orientado por los principios de eficacia, eficiencia y calidad de las finanzas públicas.

Destacamos entre estos cambios el adelantamiento y extensión del proceso de elaboración del Presupuesto, iniciado con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 8 de marzo de 2002, aprobado por las Cortes Generales, por el que se fija el objetivo de estabilidad presupuestaria del conjunto del sector público y de cada uno de los grupos de agentes que lo integran para el periodo 2003-2005, así como el límite de gasto no financiero del Presupuesto del Estado para 2003, en efecto,

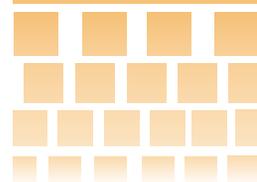
uno de los aspectos más relevantes de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria es la fijación anticipada del límite máximo de gasto no financiero del Presupuesto del Estado. Con esta medida se va a reforzar el control y transparencia del proceso de elaboración que ha de culminar con la aprobación de los Presupuestos Generales del Estado.

Otra de las novedades más importantes que introduce la Ley General de Estabilidad Presupuestaria es el Fondo de contingencia de ejecución presupuestaria. La dotación de este Fondo se realizará, dentro del límite fijado, por un importe equivalente a su 2 por 100, con el que se atenderán necesidades de carácter no discrecional y no previstas en el momento inicial que puedan presentarse a lo largo del año.

Las normas de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2003 contenidas en esta Orden incorporan los cambios que la Ley General de Estabilidad Presupuestaria ha introducido en el procedimiento presupuestario. Así, la formulación de los estados de ingresos y gastos se vincula al cumplimiento del objetivo de estabilidad y del límite de gasto no financiero del Estado.

Se establecen asimismo normas para la elaboración del escenario plurianual que, de conformidad con el artículo 12 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, deben tener carácter previo a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

Desde el punto de vista de la elaboración documental, la Orden simplifica la documentación que deben rendir los centros gestores para justificar sus respectivas propuestas.





En el marco de la financiación autonómica merecen destacarse también la aprobación de dos leyes, la **Ley Orgánica 7/2001, de 27 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de**

**Financiación de las Comunidades Autónomas (BOE 27-12-2001) y Ley 22/2001, de 27 de diciembre, reguladora de los Fondos de Compensación Interterritorial (BOE 31-12-2001).**

## 5. Personal

**Real Decreto 462/2002 de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio (BOE 30-5-2002).**

El tiempo transcurrido desde la aprobación de la normativa, hasta ahora vigente, sobre indemnizaciones por razón del servicio, regulada en el Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo, ha puesto de manifiesto muchas insuficiencias que han dado lugar a variadas y dispares interpretaciones y a reiteradas consultas. El elevado número de modificaciones que ha sido preciso introducir ha determinado la necesidad de redactar un nuevo texto que sustituya al Real Decreto 236/1988.

Se ha pretendido actualizar y reforzar el control y contención del gasto público a través de su sistemática justificación documental o del establecimiento de límites porcentuales más restrictivos, entre otras previsiones, y al mismo tiempo, por contraposición, necesaria en justicia, reconocer nuevos derechos, que aunque puedan suponer un aumento en los costes, se considera que responden a un mejor y más justo resarcimiento de los gastos realmente producidos.

Por otra parte, se ha estimado también necesario elevar hasta el rango de la norma que ahora se aprueba, aquellos preceptos que hasta el momento, pese a la importancia sustancial de su contenido, se encontraban recogidos en normas de inferior nivel.

Entre las novedades más significativas, se pueden mencionar: el que se clarifica el ámbito de aplicación de la norma, se acentúa la exigencia de justificación documental en determinados casos, especialmente para los Altos Cargos y para los que se desplacen formando parte de delegaciones, se reconocen nuevos derechos indemnizatorios por gastos, como las llamadas telefónicas de carácter ofi-

cial, la consigna de equipajes, el traslado del cónyuge y el nacimiento de un hijo en país distinto al del destino. Por último, señalar también la posibilidad de ser indemnizado por asistencia a cursos de formación y la regulación del régimen de resarcimiento del personal de escolta y de conductores de altos cargos.

Además de este Real Decreto podemos mencionar, entre las publicadas recientemente, una serie de disposiciones referidas fundamentalmente a retribuciones, empleo público y regulación de las pensiones:

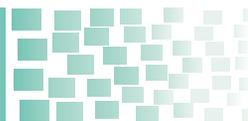
**Orden TAS/192/2002, de 31 de enero, por la que se desarrollan las normas de cotización a la Seguridad Social, Desempleo, Fondo de Garantía Salarial y Formación Profesional, contenidas en la Ley 23/2001, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2002 (BOE 2-2-2002).**

**Real Decreto 134/2002, de 1 de febrero, por el que se modifica parcialmente el Régimen Jurídico de las Pensiones de Viudedad y Orfandad en Clases Pasivas (BOE 2-2-2002).**

**Real Decreto 198/2002, de 15 de febrero, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2002 (BOE 16-2-2002).**

**Orden PRE/390/2002, de 22 de febrero, por la que se implanta un sistema para la obtención de datos de retribuciones de los efectivos al servicio del sector público estatal (BOE 22-2-2002).**

En esta Orden se determina la implantación de un sistema de captación automatizada de datos de retribuciones de los efectivos del sector público estatal, a través de ficheros "ad hoc" generados en los procesos de elaboración mensual de nóminas.



**Título:** Diccionario terminológico

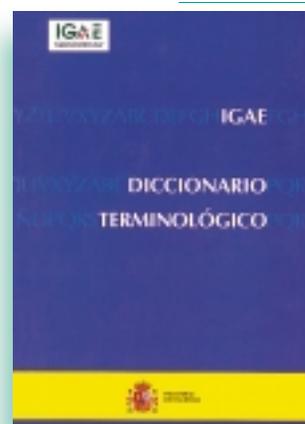
**Autor:** IGAE

**Editorial:** Centro de Publicaciones y Documentación del Ministerio de Hacienda.

**Precio:** 12 €

La diversidad y complejidad de las funciones desarrolladas por la Intervención General de la Administración del Estado, unido a la variedad terminológica existente en el desarrollo de las mismas, deriva en la necesidad de disponer de una obra que facilite una consulta ágil de los términos más significativos en las funciones desarrolladas por la IGAE. Esta obra es pues, un instrumento de consulta de máximo interés y utilidad tanto para los funcionarios de la Intervención General como para cualquier otro profesional relacionado con la gestión económico-financiera del sector público, así como para el ámbito académico.

Los aproximadamente mil sesenta términos incluidos en este Diccionario aparecen ordenados alfabéticamente y por áreas funcionales. En cada término se inserta su definición y las referencias bibliográficas, básicamente textos legales y publicaciones oficiales, que facilitan su localización y contenido. Algunos términos se ilustran con ejemplos que permiten una mejor comprensión de los mismos. Esta obra constituye una primera edición del Diccionario cuyo contenido se irá enriqueciendo en ediciones futuras con las sugerencias y opiniones recibidas las cuales contribuirán a mejorar su utilidad.



**Título:** La contabilidad de las Administraciones públicas.

**Autor:** Susana Casado Robledo.

**Editorial:** Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

**Precio:** 31 €

Sobre la base de la experiencia acumulada en el Tribunal de Cuentas, en la Intervención General de la Administración del Estado y como docente, Susana Casado nos ofrece un estudio del Plan General de Contabilidad Pública de 1994, donde realiza un análisis de la contabilidad de las Administraciones públicas de forma homogénea y sistemática, acompañado de supuestos prácticos, logrando así una explicación clara y sencilla de la materia, dirigida a quienes se aproximan a este campo por primera vez. La autora recoge en esta obra, con gran acierto, los dos aspectos que confluyen en la actividad contable administrativa: por un lado, y fundamentalmente, el aspecto técnico constituido por las reglas y principios de la Ciencia de la Contabilidad, y por otro, el aspecto jurídico, constituido por las normas legales que han juridificado las reglas técnicas y las trascienden estableciendo las competencias, fines y efectos de la actividad contabilizadora.

En esta segunda edición de la obra se lleva a cabo una adaptación de la misma a las novedades legislativas, que han afectado principalmente a la Contabilidad del sistema de la Seguridad Social y a la rendición de cuentas al Tribunal de Cuentas.



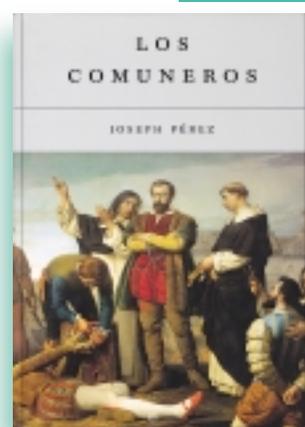
**Título:** Los Comuneros.

**Autor:** Joseph Pérez

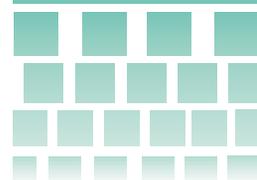
**Editorial:** La Esfera de los Libros.

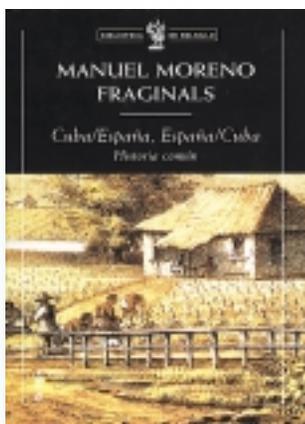
**Precio:** 18,63 €

Pocos acontecimientos históricos han tenido tanta resonancia en España como la Guerra de las Comunidades. Este libro pretende ofrecer una presentación y una interpretación de aquella guerra civil que sacudió Castilla en los primeros años del reinado de Carlos V, a través de un vigoroso relato del movimiento comunero en el que se explican los hechos más significativos, y por donde desfilan los actores del drama: los jefes militares (Padilla, Bravo y Maldonado), los últimos protagonistas de la resistencia (el obispo Acuña, María Pacheco), los comuneros de a pie y algunas figuras controvertidas, como la reina Juana, que apoya las intenciones de los comuneros en materia de gobierno, pero se niega a firmar ningún documento contrario a su hijo Carlos.



Joseph Pérez, con la autoridad de uno de los mejores conocedores de la materia, aprovecha la ocasión para discutir algunos de los planteamientos expuestos por otros autores, y así niega las relaciones entre comuneros y alumbrados, la incidencia de la actividad de los conversos en el desencadenamiento de la revuelta, la consideración de las Comunidades como una rebelión del patriciado urbano, y las consecuencias supuestamente favorables de la revuelta.

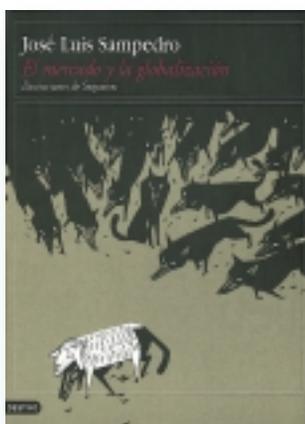




**Título:** Cuba/España, España/Cuba  
**Autor:** Manuel Moreno Fragnals  
**Editorial:** Editorial Crítica  
**Precio:** 7 €

Cuba no fue una parte más del viejo Imperio, sino que estuvo asociada a la metrópoli en mayor grado que cualquier otra colonia, no sólo porque la unión duró más tiempo, sino porque los lazos personales entre españoles y cubanos fueron más intensos, lo que explica que no se rompieran ni siquiera con la separación política. Nadie ha contado tan bien, con tanta objetividad y tanta comprensión, la historia del desencuentro que culminó en 1898 como el autor de este libro, que nos descubre en una narración bien hilvanada los hechos políticos y económicos, el retrato de una compleja sociedad mestiza y el carácter singular de su cultura.

Si la historia de Cuba hasta 1898 no puede contarse separada de la historia de la metrópoli, la de España en el siglo XIX no cobra pleno sentido si ignoramos la importancia que tuvo en ella Cuba, como fuente de riqueza y de influencia política para los de arriba, o como esperanza de trabajo y de fortuna para los de abajo. Quienes quieran comprender la crisis española de 1898 deberían buscar en este libro algunas de las claves explicativas fundamentales.



**Título:** Mercado y globalización  
**Autor:** José Luis Sampedro.  
**Editorial:** Destino  
**Precio:** 11 €

Mercado y globalización es una explicación sencilla y rigurosa del funcionamiento teórico de los mercados y de la realidad práctica de nuestros días cuando se deja a la economía funcionar libremente, de sus causas y de sus efectos sobre todos los ámbitos de la vida social.

José Luis Sampedro denuncia como una red especulativa financiera apoyada en la nueva tecnología informática, que ya no está en manos de los gobiernos, se impone como la única vía para acabar con la pobreza, cuando a medida que crece la globalización más se enriquece una pequeña parte de la población del planeta a costa de la mayoría, y se nos asegura que es inevitable porque es la consecuencia del progreso, cuando lo lógico sería canalizar ese progreso hacia el interés común.

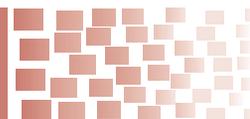
El liberalismo político implica un planteamiento global de vida colectiva, pero trasladar el principio liberal al ámbito económico lleva a un reduccionismo económico capitalista de toda la sociedad. El autor aboga por la democratización del funcionamiento de la economía, porque un mundo mejor es posible.



**Título:** La Galaxia de Internet, un universo red.  
**Autor:** Manuel Castells  
**Editorial:** Plaza&Janés  
**Precio:** 17,73 €

Las redes son formas muy antiguas de la actividad humana, si bien actualmente dichas redes han cobrado nueva vida al convertirse en redes de información y comunicación impulsadas por Internet. Pero, ¿qué sabemos de los efectos de Internet sobre la sociedad, la empresa y la vida cotidiana?. En muchos casos se nos ofrece una imagen deformada e incluso alarmista de lo que es y puede ser un mundo basado en Internet.

Esta obra pretende aportar un conocimiento objetivo del alcance real de Internet, y así, el autor expone el proceso de creación histórica y cultural de Internet que proporciona las claves para comprender qué es Internet como tecnología y como práctica social; examina el papel que desempeña en la aparición de la nueva economía, trasladándose posteriormente del ámbito económico al social y al análisis de las implicaciones políticas. Evalúa la convergencia entre Internet y el multimedia, y analiza la geografía y el tema de la desigualdad y la exclusión en la era de Internet. Internet lanza un desafío al hombre, por eso el conocimiento de sus usos y efectos es esencial para adaptar esa tecnología de información y comunicación a nuestros valores, intereses y proyectos.



# Las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales

Miguel Miaja Fol  
Interventor Delegado  
en el Ministerio de Justicia

## Introducción

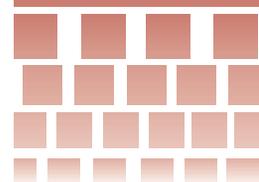
Las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales son una de las figuras más características del modelo de organización instaurado en la Administración española en el último tercio del siglo XIX, muchos de cuyos elementos han permanecido durante más de cien años.

Configuradas inicialmente como unidades encargadas de revisar las cuentas que formulaban los responsables de los distintos ramos de la Administración, las oficinas de intervención acabaron acumulando funciones fiscalizadoras y de gestión directa de la contabilidad de los Ministerios. Su proximidad funcional con el Ministerio de Hacienda propició el establecimiento de una relación de dependencia que permite a éste supervisar la actividad financiera de los demás Departamentos.

Una de las reflexiones que deberíamos hacernos quienes desarrollamos nuestra actividad profesional en los ámbitos de la contabilidad y el control interno de la

Administración, es la de cómo ha podido sobrevivir, en una organización tan compleja como es hoy la Administración del Estado, una figura diseñada para controlar la mucho más elemental Administración de hace cien años.

La respuesta a esta pregunta podría aportarnos alguna luz sobre el futuro de nuestra profesión; pero su planteamiento corresponde a otro ámbito, donde el contenido científico esté más primado que el divulgativo, y a otro autor, más alejado de la práctica diaria y centrado en tareas de planificación y organización de los sistemas de contabilidad y control interno. En este trabajo nos contentaremos con repasar la organización y funciones que actualmente tienen las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales y los principales cambios realizados en los últimos años para adaptarnos a la exigencias de funcionamiento de la Administración de nuestros días.





## Antecedentes

La idea que inspira la creación de las Intervenciones Delegadas es la de colocar, junto al responsable de la gestión de cada Departamento, a un controlador dotado de un estatuto que garantice su autonomía respecto del gestor cuya actividad está llamado a revisar.

Esta idea está tomada de las instituciones del Antiguo Régimen, donde los Contadores fiscalizaban la actividad de quienes manejaban la Hacienda Real. En el Diccionario de Hacienda, de Canga Argüelles, entrando por la voz “Contador” se describe “*el sabio sistema de cuenta y razón que sancionó el señor Don Felipe V*”, sobre el cual podemos leer que “*en poder del contador general de la distribución para todos los reglamentos y órdenes relativas a los pagos, debiendo asegurarse de la legitimidad de los que haga la Tesorería mayor, antes de autorizarlos con su intervención, reclamando los que no fueren corrientes, en resguardo de los intereses monetarios del Estado*”.

La aportación que, sobre la figura del contador, realiza el siglo XIX, consiste en adaptarla al nuevo modelo de organización estatal que, bajo la inspiración de las propuestas constitucionales de 1812, se fue consolidando a lo largo del siglo.

La primera mención expresa a los interventores de los Ministerios la encontramos en un Decreto de las Cortes de 7 de mayo de 1822, aprobado en uno de los escasos periodos de vigencia de la Constitución de 1812, en el que se desarrollan las previsiones del artº 227 de este texto constitucional, que imponía a los Secretarios del Despacho la obligación de rendir anualmente cuentas de los gastos realizados en sus respectivos ramos.

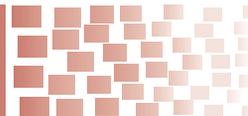
Conforme a este Decreto, “*cada Secretario del Despacho tendrá una Pagaduría que reciba y distribuya los fondos particulares de su ramo, y una oficina que intervenga ambas operaciones y liquide los haberes de las clases, individuos y obligaciones del Ministerio. Los Pagadores rendirán sus cuentas intervenidas por su oficina de intervención, y serán las mismas que los Secretarios del Despacho habrán de presentar en el primer mes de la legislatura del año siguiente, con su autorización y bajo su responsabilidad, a las Cor-*

*tes, después de examinadas y finiquitadas por la Contaduría Mayor*”.

El mismo esquema de oficina de intervención está presente en las sucesivas reorganizaciones administrativas que se van produciendo a lo largo del siglo XIX, en las que el control interno de la actividad financiera de la Administración se instrumenta a través de las cuentas que deben rendir los gestores de fondos públicos. La más importante de estas reformas es la realizada por Bravo Murillo en 1850, al promover una Ley de Contabilidad que puso orden en la Hacienda Pública e instauró una disciplina financiera que, junto con las reformas fiscales realizadas cinco años antes, supuso un punto de inflexión en la crisis financiera que la Hacienda española venía arrastrando desde el final del Antiguo Régimen.

En la Ley de Contabilidad de 20 de febrero de 1850, el control de la actividad financiera de la Administración se sigue articulando a través del sistema de rendición de cuentas. En cada Ministerio hay una oficina central de contabilidad, cuyo responsable empieza a tener cierta dependencia funcional respecto del director general de contabilidad de la Hacienda Pública, pero sin llegar a establecerse una subordinación jerárquica.

El paso definitivo se da en la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda, de 25 de junio de 1870, en la que, tras conferir al Director General de Contabilidad el carácter de Interventor General de la Administración del Estado, se indica que “*la Intervención general ejercerá sus funciones por medio de agentes directos o delegados establecidos cerca de todas las dependencias encargadas de los diferentes ramos de la Administración pública y de la Ordenación, general o secundaria, de pagos*”. El equivalente a las actuales Intervenciones Delegadas en los Ministerios eran, en el esquema establecido en 1870, las intervenciones de las Ordenaciones de pagos establecidas en los Departamentos civiles, ya que la fiscalización y contabilidad de los gastos públicos se efectuaban cuando, al practicar su liquidación, se ordenaban los pagos correspondientes.



La independencia de criterio de estos “agentes de la Intervención General” se instrumentaba en la propia ley, al establecer que todo el personal de las intervenciones sería nombrado por el Ministro de Hacienda a propuesta de la Intervención General, inaugurando un modelo de organización que aún sigue vigente.

En los años siguientes, este modelo se vería reforzado con la creación, en 1893, del cuerpo pericial de contabilidad del Estado, cuyo Reglamento Orgánico establecía que “los servicios de Intervención y Contabi-

lidad del Estado constituyen una carrera especial, y los empleados que los desempeñen formarán un Cuerpo que se denominará Cuerpo pericial de Contabilidad del Estado”. “Dicho Cuerpo pericial tendrá a su cargo los servicios encomendados a las dependencias y funcionarios siguientes: (...) Intervenciones de las Ordenaciones de pagos de los Ministerios de Gracia y Justicia, Gobernación, Fomento y Hacienda. (...)”. Tras diversos cambios de denominación, el antiguo Cuerpo pericial es el mismo que en la actualidad se denomina Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, cuyo Reglamento Orgánico está aún pendiente de aprobación.

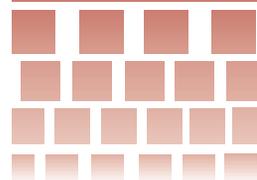
## Organización de las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales

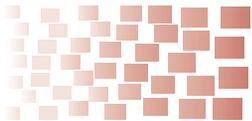
No es frecuente que una misma unidad administrativa aparezca mencionada simultáneamente en las normas que desarrollan la estructura orgánica de dos Ministerios distintos. Esto es lo que ocurre con las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales (el otro caso son las Abogacías del Estado), que figuran en los organigramas de todos los Departamentos, excepto el de Defensa, con el rango orgánico de subdirecciones generales adscritas directamente al Subsecretario, sin perjuicio de su dependencia funcional de la Intervención General de la Administración del Estado. Las competencias de las Intervenciones Delegadas se enumeran en el Real Decreto que desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda.

Esta doble dependencia es más teórica que real, ya que las relaciones de puestos de trabajo de las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales forman parte de la de la Intervención General, los nombramientos de sus funcionarios los realiza el Ministro de Hacienda, a propuesta de la Intervención General, y es ésta última la que se ocupa de la gestión directa del personal, así como de planificar su formación, dotar a las Intervenciones de medios informáticos y, en ocasiones, hasta de la adquisición de cierto mobiliario, con lo que, a efectos prácticos, la única dependencia

eficaz a la que están sometidas las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales es la que las liga a la Intervención General, situación que ha permitido a los interventores delegados reafirmar su autonomía con respecto a los órganos cuya gestión fiscalizan.

Las actividades de las Intervenciones Delegadas pueden variar mucho de unos Departamentos a otros dependiendo de su volumen presupuestario. Las Intervenciones se adaptan al tipo y nivel de actividad generada por los órganos gestores





El Real Decreto de 7 de julio de 2000, que desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Hacienda, atribuye a las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales el ejercicio de cuatro funciones o grupos de competencias:

- La función interventora sobre los actos de contenido económico que sean competencia de los órganos centrales del correspondiente Ministerio.
- Las funciones contables que se regulen en la normativa vigente.
- El control financiero, en los términos, condiciones y alcance que se determine en cada caso por la Intervención General de la Administración del Estado.
- La coordinación de actuaciones de las Intervenciones Delegadas en los Organismos autónomos adscritos al Departamento, así como de las Intervenciones Delegadas Regionales o Territoriales, en cuanto realicen controles sobre órganos periféricos del correspondiente Departamento o sus Organismos autónomos.

Las dos funciones mencionadas en primer lugar incorporan el contenido más tradicional de competencias de las Intervenciones de los Ministerios, mientras que las dos últimas son verdaderamente novedosas y reflejan los cambios que se están imponiendo, ya sea por la aparición de nuevas formas de ejercer el control de las finanzas públicas, como ocurre en el caso del control financiero, ya sea porque

el tamaño y mayor complejidad de la Administración actual exige nuevos mecanismos de coordinación entre sus distintas unidades, exigencia que, en este caso, alcanza a las diversas dependencias de la Intervención General.

Dentro del contenido funcional que acaba de señalarse, las actividades concretas que realizan las Intervenciones Delegadas pueden variar mucho de unos Departamentos a otros, dependiendo, sobre todo, del volumen presupuestario de cada uno y de la forma en que organice su propia actividad financiera.

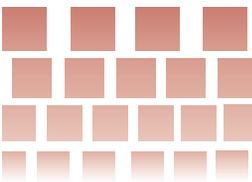
La actividad de las Intervenciones y, en consecuencia, su propia organización interna, se ve forzada a adaptarse, más o menos pasivamente, al tipo y nivel de actividad generada por los órganos gestores, por lo que es muy difícil establecer un modelo general aplicable a todos los Ministerios. Aún así, existen ciertas pautas comunes a todas ellas, como es la existencia de, al menos, un servicio de contabilidad y otro de fiscalización. Es frecuente la existencia de una unidad específicamente dedicada al examen de cuentas justificativas de pagos a justificar y de reposición del anticipo de caja fija, además de una unidad de control financiero, si bien en ciertos casos se ha podido encomendar alguna de estas funciones al servicio de fiscalización. Y en todas las Intervenciones Delegadas de Ministerios existe una infraestructura administrativa compuesta, al menos, por una unidad de registro y un administrador de la red informática.

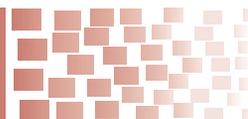
## Adaptación de las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales al nuevo entorno de la Administración Financiera del Estado

Hemos visto como la figura actual de las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales responde a los mismos rasgos básicos con que hace más de un siglo se perfilaron sus antecesoras, las Intervenciones de Hacienda en las ordenaciones de pagos de los Ministerios Civiles. En

todo este tiempo la Administración Pública ha sufrido una profunda transformación que ha sido particularmente intensa en los últimos 25 años.

Siguiendo estimaciones realizadas por Francisco Comín, el gasto del Estado, que





es la magnitud cuya gestión se controla desde las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales y que entre 1850 y 1977 se había mantenido siempre en niveles inferiores al 13% del PIB, inició un espectacular crecimiento a partir de 1977, llegando a situarse en el 16,3% del PIB en 1980, el 23,3% en 1985 y el 31,9% en 1993.

Ante esta impresionante expansión de los gastos, el aparato financiero del Estado, del que forman parte las Intervenciones Delegadas en los Departamentos ministeriales, ha tenido que adaptarse para hacer frente a las exigencias de una realidad mucho más compleja en la que,

al aumento en el importe económico de algunas de las partidas de gasto tradicionales, se suma la aparición de nuevas funciones estatales con sus correspondientes dotaciones presupuestarias.

La adaptación de las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales para dar respuesta a estas transformaciones, se ha venido realizando mediante el replanteamiento de sus funciones tradicionales de intervención y contabilidad, que no desaparecen, pero se organizan con arreglo a nuevos esquemas, y la asunción de competencias derivadas de la aparición de nuevas formas de controlar la actividad financiera de la Administración.

## Adaptación de las funciones contables de las Intervenciones Delegadas

La contabilidad fue uno de los ámbitos de competencia tradicional de las Intervenciones Delegadas en los Ministerios donde antes se puso de manifiesto el conflicto entre las nuevas necesidades de una Administración dinámica, que crecía en tamaño y en complejidad, y los sistemas de trabajo tradicionales, pensados para una Administración mucho más estable y de menor tamaño.

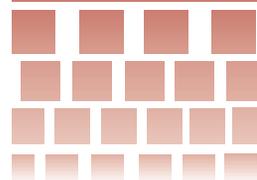
Las primeras iniciativas de reformas en este ámbito ya se pusieron en marcha en 1977, al aprobarse la Ley General Presupuestaria, y cristalizaron en 1985, con la implantación del SICOP, que supuso la informatización de todas las oficinas contables del Estado.

Para las Intervenciones Delegadas en los Ministerios, una de las novedades más importantes que introdujo el nuevo sistema fue la transmisión telemática de propuestas de pago a la Dirección General del Tesoro, suprimiéndose el envío físico a dicho Centro de la documentación justificativa del pago, la cual comenzó a archivar en las oficinas contables de los Ministerios hasta el momento de su remisión al Tribunal de Cuentas.

El carácter integrador del SICOP reforzó la posición del Ministerio de Hacienda y de la IGAE como Centro gestor de la contabilidad del Estado, dando lugar a que las oficinas contables de los Departamentos Minis-

teriales fueran percibidas como unidades integradas en una estructura superior, formada por una red de oficinas conectadas entre sí y actuando bajo una dirección común. Con ello, se fueron sentando las bases para pasar de un sistema contable excesivamente atomizado, en el que cada Ministerio y cada Delegación de Hacienda formaban y rendían sus propias cuentas, que luego debían ser objeto de un proceso de consolidación en el ámbito de la Central Contable, al actual sistema centralizado en el que cada oficina contable es un centro de recogida de datos de todas las operaciones de gestión presupuestaria que se realicen en su ámbito, las cuales son registradas en una sola base de datos, accesible desde todos los Ministerios y Delegaciones de Hacienda, en la que se produce directamente la cuenta de la Administración General del Estado.

El impulso del SICOP y de su sucesor, el actual Sic'2, permitió a las oficinas contables de las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales dar una respuesta adecuada a las exigencias derivadas del creciente número de operaciones a contabilizar y a la agilidad demandada por los órganos gestores. En muchos aspectos estas oficinas se han comportado como un modelo a imitar, por su capacidad para introducir y asimilar las nuevas tecnologías de tratamiento de la información a un ritmo mucho más intenso que en el resto de la Administración.





## Cambios en la función interventora

La función interventora en el ámbito de los Departamentos Ministeriales, centros gestores de gastos, se ejerce, fundamentalmente, mediante la fiscalización previa de los distintos actos de aprobación, compromiso y liquidación de los gastos que se realizan por dichos centros.

En el año 1977, en la fiscalización previa del gasto se comprobaba el cumplimiento de todos los requisitos que afectaban a la tramitación de cada expediente, lo que obligaba a la Intervención a realizar un examen exhaustivo de los mismos y a suspender su tramitación en caso de detectar algún incumplimiento.

El importante crecimiento de la actividad financiera de la Administración que se produjo en los años siguientes, llevó a que esta forma de actuar se empezase a considerar propia de una Administración centralizada y de reducida dimensión, pero poco adecuada para la nueva situación que se empezaba a vivir, caracterizada por la profusión de actos en masa pues, aunque permitía evitar irregularidades formales en la documentación de cada expediente, no proporcionaba datos de conjunto que sirvieran para adoptar medidas correctoras sobre los procedimientos seguidos en la tramitación de aquellos expedientes que sistemáticamente venían siendo objeto del mismo tipo de reparo.

El primer intento para adaptar la forma de ejercer la función interventora a las necesidades de una Administración cuya actividad económica crecía de forma imparable, se realizó en 1984 y consistió en establecer un procedimiento para que la fiscalización de determinados actos, documentos o expedientes se realizase sobre una muestra y no sobre el total de la población.

Con la aplicación de técnicas de muestreo la fiscalización previa del gasto se concretaba en dos tipos de informes:

- Un informe “tradicional” por cada uno de los expedientes seleccionados, en el que se expresaba la conformidad o reparo de la Intervención. En este caso se suspendía la tramitación de los expedientes reparados,

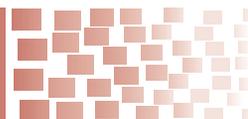
pero el resto, tanto los que tenían informe favorable como los que no habían sido seleccionados en la muestra, seguía normalmente su curso, a no ser que el porcentaje de errores de la muestra seleccionada superase determinados umbrales críticos.

- Un informe estadístico, referido a cada universo, en el que se indicaba el porcentaje de expedientes en los que se habían detectado defectos de tramitación y se clasificaban estos según su gravedad. Cuando se producía un alto porcentaje de defectos de mayor gravedad (lo cual era muy infrecuente), se suspendía la tramitación de todo el lote de expedientes del que procedía la muestra examinada, al objeto de que el órgano gestor revisase cómo se habían tramitado.

En los cuatro años en los que se estuvo aplicando, se fueron poniendo de manifiesto diversos problemas del sistema de fiscalización por muestreo, tales como la complejidad técnica de su instrumentación o el carácter discriminatorio de sus resultados, al suspenderse la tramitación de unos expedientes mientras continuaba la de otros que, aun teniendo los mismos defectos, no habían sido seleccionados en el proceso de muestreo.

La siguiente reforma acometida en la búsqueda de una nueva forma de ejercicio de la función interventora, más acorde con la Administración de nuestros días, se realizó en la ley de Presupuestos Generales del Estado para 1988, que dio una nueva redacción al artículo 95 de la Ley General Presupuestaria y estableció la posibilidad de que, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, la fiscalización previa de determinados actos de gestión presupuestaria se limitase a comprobar el cumplimiento de los requisitos mínimos esenciales para la validez de dichos actos. El resto de requisitos no esenciales serían objeto de una comprobación posterior, a realizar mediante técnicas de auditoría, con la finalidad de determinar el grado de cumplimiento de la legalidad en la gestión de los créditos.

Después de catorce años de aplicación, el régimen “especial” de fiscalización



previa limitada se ha consolidado como el más habitual en el trabajo diario de las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales. El último Acuerdo del Consejo de Ministros por el que se desarrolla su aplicación contiene un completo muestrario de procedimientos y actos de gestión presupuestaria que pueden darse en un Departamento Ministerial, por lo que son verdaderamente excepcionales los expedientes que se escapan del ámbito de este régimen.

La implantación del régimen de fiscalización limitada ha permitido hasta ahora establecer un equilibrio razonable entre dos intereses públicos que en ocasiones entran en conflicto. Esto es lo que ocurre cuando se ha producido la tramitación defectuosa de un expediente y hay que elegir entre resolverlo con rapidez, aun con defectos, o paralizar su tramitación hasta que estos se subsanen. El régimen de fiscalización limitada obliga a suspender la tramitación del expediente cuando los incumplimientos detectados tienen carácter esencial; pero si se trata de defectos accesorios, deja en manos del órgano gestor la posibilidad de valorar cómo se atiende mejor el interés público, si resolviendo ya el expediente, a pesar de sus defectos, o subsanándolos, a pesar del retraso que esto puede provocar en la resolución del asunto.

Este sistema, además de potenciar la responsabilidad del órgano gestor, ha con-

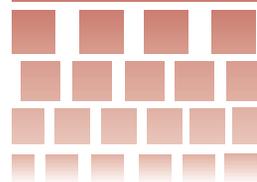
tribuido a clarificar el papel de la Intervención, que en el sistema anterior estaba obligada a paralizar la tramitación de todos aquellos expedientes en los que encontrase cualquier incumplimiento o deficiencia formal, aun cuando se tratase de un defecto accesorio, lo cual no siempre era bien comprendido por los órganos gestores.

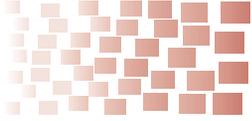
El régimen de fiscalización limitada ha permitido establecer un equilibrio razonable: obliga a suspender la tramitación del expediente cuando los incumplimientos tienen carácter esencial, y si son accesorios, deja en manos del gestor la posibilidad de valorar cómo se atiende mejor el interés público

## La fiscalización plena posterior y el control financiero

Además de los movimientos de adaptación de sus funciones tradicionales para acomodar su ejercicio a las exigencias de la Administración actual, las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales han visto en los últimos años cómo surgían nuevas funciones con las que se pretendía dar respuesta a las nuevas demandas que los sistemas tradicionales de contabilidad y control no podían atender.

Una de las primeras demandas que se plantean en una Administración caracterizada por la producción de actos en masa es la de que los órganos de control fijen su atención en el proceso en lugar de concentrarse exclusivamente en el examen del acto aislado. Una acción correctiva sobre un procedimiento mal aplicado es sumamente eficaz y evita la necesidad de estar adoptando multitud de acciones correctivas sobre los expedientes tramita-





dos conforme a aquel procedimiento, pero para ello, es preciso que el controlador sea capaz de identificar los incumplimientos reiterados que son consecuencia de algún fallo en el procedimiento.

El primer intento de realizar informes de control que permitieran proporcionar una visión de conjunto sobre la tramitación de los distintos tipos de expedientes, fue el que se hizo con el sistema de fiscalización por muestreo que, como hemos visto, tan solo se aplicó en los cuatro años que se necesitaron para certificar su fracaso.

Al implantarse el régimen de fiscalización limitada, se estableció que las obligaciones o gastos sometidos a fiscalización limitada serían objeto de otra plena con posterioridad, realizada mediante la aplicación de técnicas de muestreo o auditoría, cuyo fin sería el de comprobar el grado de cumplimiento de la legalidad en la gestión de los créditos.

Lo que la propia Ley General Presupuestaria llama “fiscalización plena posterior” está configurado como un control complementario de la fiscalización previa limitada, complementariedad que se manifiesta en dos aspectos:

- Solamente estarían sujetos a fiscalización posterior los expedientes respecto de los que la fiscalización previa se ejerció en su modalidad de limitada.
- La finalidad de esta fiscalización posterior sería comprobar el cumplimiento de la legalidad en los extremos no comprobados en la fiscalización previa limitada.

Esta configuración de la fiscalización posterior restringe su eficacia como herramienta capaz de proporcionar una visión de conjunto de la actuación de los órganos gestores, al ofrecer una imagen doblemente parcial en la que ni están todos los expedientes tramitados por un mismo gestor, ni se informa sobre los incumplimientos de aspectos esenciales, sobre los que ya se informó en la fiscalización previa.

Para subsanar estas limitaciones, la circular que, desde 1999, regula el ejercicio del control financiero, contempla la

posibilidad de que el control posterior a que se refiere el artº 95.5 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, quede comprendido dentro de una actuación ordinaria de control financiero de cumplimiento, como así se viene haciendo de forma sistemática al aprobarse los planes de auditorías y actuaciones de control financiero de cada ejercicio, en los que se asigna a las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales la realización de controles financieros sobre la totalidad de los órganos gestores de sus respectivos Ministerios.

El resultado final de este proceso es que, en la práctica, la fiscalización plena posterior a que se refiere el artículo 95 del TRLGP, ha sido sustituida por un control financiero cuyo fin es comprobar que los actos, operaciones y procedimientos de gestión se han desarrollado de conformidad con las normas, disposiciones y directrices que sean de aplicación. La lógica del proceso responde a la finalidad de realizar controles que proporcionen una auténtica visión de conjunto sobre la gestión realizada en cada uno de los Centros Gestores de Gastos. Tal visión de conjunto se estaba haciendo necesaria, por lo que el camino recorrido parece adecuado, pero no podemos pasar por alto dos inconvenientes de cierta importancia. El primero, es el escaso respaldo normativo al hecho de que lo que la Ley General Presupuestaria configura como un control complementario de la fiscalización previa limitada, haya pasado a

El control financiero

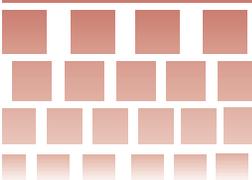
proporciona una auténtica

visión de conjunto

sobre la gestión realizada

en cada uno de los

Centros Gestores de Gastos





convertirse (¡con el respaldo de una Circular!) en un control integral sobre el cumplimiento de la legalidad. El segundo, es el problema de orden práctico que supone el que la misma Intervención Delegada que realizó la fiscalización previa (plena o limitada) de todos los expedientes de gasto tramitados en el respectivo Ministerio, sea la que realice el control financiero, volviendo a revisar los mismos expedientes y compro-

bando, entre otros, los mismos extremos a los que ya en el pasado dio su conformidad.

Estos dos problemas, sobre todo el segundo, ponen de manifiesto que el modelo de control financiero en el ámbito de las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales, está cerrado en falso y más pronto que tarde tendremos que volver a revisarlo.

## Conclusiones

Durante más de cien años, las funciones de contabilidad y control de la actividad financiera de los Departamentos Ministeriales se han venido realizando por medio de oficinas dependientes del Ministerio de Hacienda que, aunque se integran en las estructuras organizativas de los distintos Ministerios, ejercen sus funciones con plena autonomía respecto de los órganos cuya gestión fiscalizan.

La clave de esta larga supervivencia de la figura de las Intervenciones Delegadas en los Departamentos Ministeriales, debemos buscarla en su capacidad para adaptar el ejercicio de sus funciones a las exigencias propias del modelo de organización y del tipo de actividad administrativa vigente en cada momento.

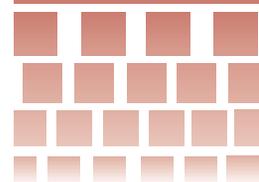
Una de las etapas más críticas y que mayor esfuerzo de adaptación exigieron es la de consolidación del nuevo modelo de Administración estatal surgido de la Constitución de 1978. Se trata de una Administración sometida en su actuación a criterios de eficacia y eficiencia, que debe hacer frente a multitud de nuevas funciones y prestar nuevos servicios a los ciudadanos, lo que no sólo supone mayor tamaño, sino también más complejidad.

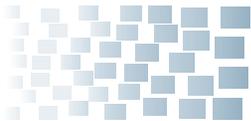
En los años siguientes a la Constitución de 1978, se realiza una profunda y exitosa modernización del sistema contable del Estado, que trae como consecuencia una mayor integración entre las oficinas de contabilidad de las distintas Intervenciones Delegadas y la propia Intervención General; se revi-

san los procedimientos de fiscalización del gasto público, implantándose el régimen de fiscalización previa limitada y se introducen nuevas modalidades de control de la actividad financiera de la Administración, como el control financiero.

Entre los hitos más significativos de este periodo, podemos destacar la implantación del SICOP, la transmisión telemática de las propuestas de pago de los Departamentos Ministeriales a la Dirección General del Tesoro, el establecimiento de catálogos de tipos de expedientes y requisitos esenciales que debían ser comprobados al hacer la fiscalización previa, la aprobación de las primeras Normas de Auditoría del Sector Público y la elaboración de las primeras guías para la realización del control financiero en las distintas entidades públicas.

Tras el esfuerzo de adaptación realizado, la figura de la Intervención Delegada en un Departamento Ministerial sigue siendo una figura clave de nuestra administración financiera, con una alta capacidad de respuesta a los requerimientos que se le plantean, tanto en el ámbito del control como de la contabilidad, pero con muchas tareas aún pendientes para seguir delimitando su perfil, sobre todo en relación con el ejercicio de aquellas funciones que ha tenido que asumir recientemente, como el control financiero o la coordinación de las Intervenciones Delegadas en Organismos Autónomos o de las Intervenciones Regionales y Territoriales.





# Web de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos

## PUBLICACIONES

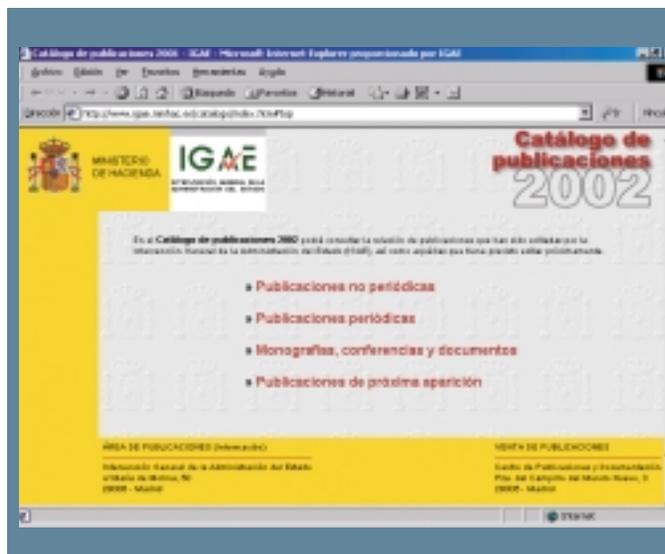
En la página web de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos se recoge la opción Publicaciones, cuyo contenido, actualizado periódicamente, es el siguiente:

- Catálogo de publicaciones de la IGAE
- Publicaciones en línea
- Revista Cuenta con IGAE

formatos, descargarse la publicación en su totalidad.

También se recogen las ediciones que, hasta este momento, se han realizado de la revista Cuenta con IGAE.

## INFORMES ECONÓMICOS Y FINANCIEROS



En el catálogo de publicaciones de la IGAE se pueden consultar todas las editadas por dicho Centro Directivo, así como aquellas de próxima aparición.

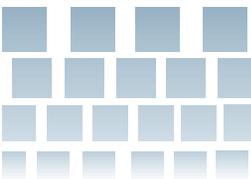
Además, se permite el acceso directo a las publicaciones disponibles en internet.

Se incluyen también en esta opción las formas de consultar o adquirir las distintas publicaciones.

La opción Publicaciones en línea, permite acceder a las distintas ediciones disponibles en internet. El número de este tipo de publicaciones ha ido creciendo con el tiempo, por lo que próximamente se va a proceder a su reestructuración y clasificación para disminuir el tiempo de descarga y facilitar el acceso de los usuarios interesados. Además, se han mejorado los formatos de inclusión de las publicaciones, utilizándose, siempre que es posible, un formato pdf que posibilita el acceso e impresión de apartados específicos o concretos de las ediciones; no es necesario, como ocurría con otros

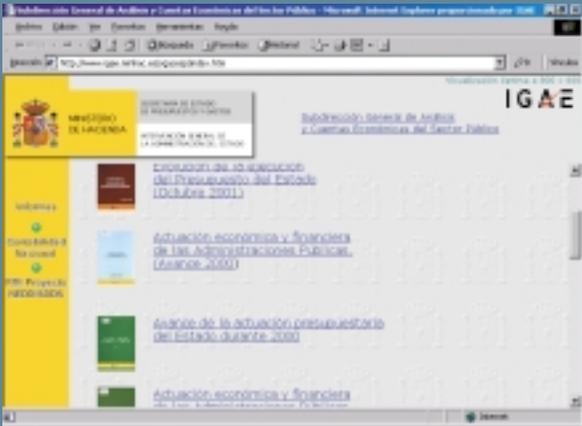
En el número anterior se analizó la publicación "Principales indicadores de la actividad económica y financiera del Estado" informe de carácter mensual que, relativo al Estado, elabora la Subdirección General de Análisis y Cuentas Económicas del Sector Público.

En este número se continua con el estudio de otras publicaciones elaboradas igualmente por esta Subdirección, pero de ámbito anual y referidas a la actividad económica y financiera de las Administraciones Públicas.





Estos informes son los siguientes:



- Avance sobre la Actuación Presupuestaria del Estado.
- Avance sobre la Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas.
- Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas.
- Cuentas de las Administraciones Públicas.

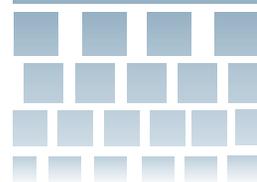
Cada uno de ellos presenta los resultados de la actividad económica desarrollada por las Administraciones Públicas en sus distintas fases (avance, provisional y definitivo), en términos de contabilidad nacional. Así, el “Avance de la Actuación Presupuestaria del Estado” recoge los primeros resultados obtenidos, de acuerdo a esta metodología, por las Administraciones Públicas en el ejercicio anterior. Esta información se corresponde con las cuentas avance que se elaboran en el mes de febrero del año siguiente al de referencia. Asimismo, incluye otros datos como son los de ejecución presupuestaria del Estado y el balance de las relaciones financieras entre España y el Presupuesto de la Unión Europea, entre otros.

El “Avance sobre la Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas” analiza en un segundo momento los resultados del sector Administraciones Públicas en el ejercicio anterior, en términos de contabilidad nacional. Esta versión se corresponde con las cuentas provisionales del citado ejercicio que se elaboran en el mes de julio del año siguiente. Al igual que en el informe anterior se incluye otro tipo de información como es la relativa a la presión fiscal y a la situación de déficit público y deuda pública de los países de la Unión Europea.

La “Actuación Económica y Financiera de las Administraciones Públicas” ahonda en el análisis de los resultados provisionales, incluidos en el informe anterior, ofreciendo información detallada de recursos y empleos y analizando su evolución en un horizonte temporal de varios años desde diversas perspectivas (contabilidad presupuestaria, de caja, clasificación funcional de Naciones Unidas y contabilidad nacional).

Las “Cuentas de las Administraciones Públicas” recoge información estadística relativa a las cuentas definitivas del sector Administraciones Públicas y de cada uno de los subsectores en que se divide. Esta publicación está incluida en el Plan Estadístico Nacional 2001-2004 (Real Decreto 1126/2000, de 6 de junio) y se elabora con un desfase de dos años.

Por último, junto con las publicaciones anteriores tenemos que hacer referencia a la “Evolución de la ejecución del presupuesto del Estado”, informe que habitualmente tiene carácter cuatrimestral si bien su realización y calendario viene determinado por la comparecencia de la Secretaría de Estado de Presupuestos ante la Comisión de presupuestos del Congreso.



El pasado día 3 de junio tuvo lugar en el salón de actos de la Intervención General la presentación del “ Diccionario terminológico de la IGAE ”. Dicha presentación fue realizada por el Ministro de Hacienda, D. Cristóbal Montoro Romero, acto en el que estuvo acompañado, además de por la Interventora General, por el Subsecretario del Ministerio de Hacienda y por los Interventores Generales de la Defensa y de la Seguridad Social.

El Ministro destacó como una idea excelente reunir en un libro de consulta los términos más usados en contabilidad, control, presupuestos y en los modernos sistemas de información, augurando que esta obra será una buena herramienta de trabajo tanto para los interventores como para los gestores del gasto. Así como un instrumento que contribuirá, sin duda, a mejorar la comprensión y la comunicación con los periodistas que difunden la realidad económica y presupuestaria de nuestro país. “ Tengo la confianza en que esta iniciativa sea una aportación al esfuerzo que estamos haciendo para la transparencia en la elaboración, gestión y

supervisión de las cuentas públicas”, añadió el Ministro.

Por su parte, la Interventora General, comentó por qué había surgido la iniciativa de realizar este diccionario, quiénes eran sus principales destinatarios, y cómo se ha desarrollado el proyecto en el ámbito de un grupo de trabajo constituido por funcionarios de todas las áreas funcionales de la Intervención General.

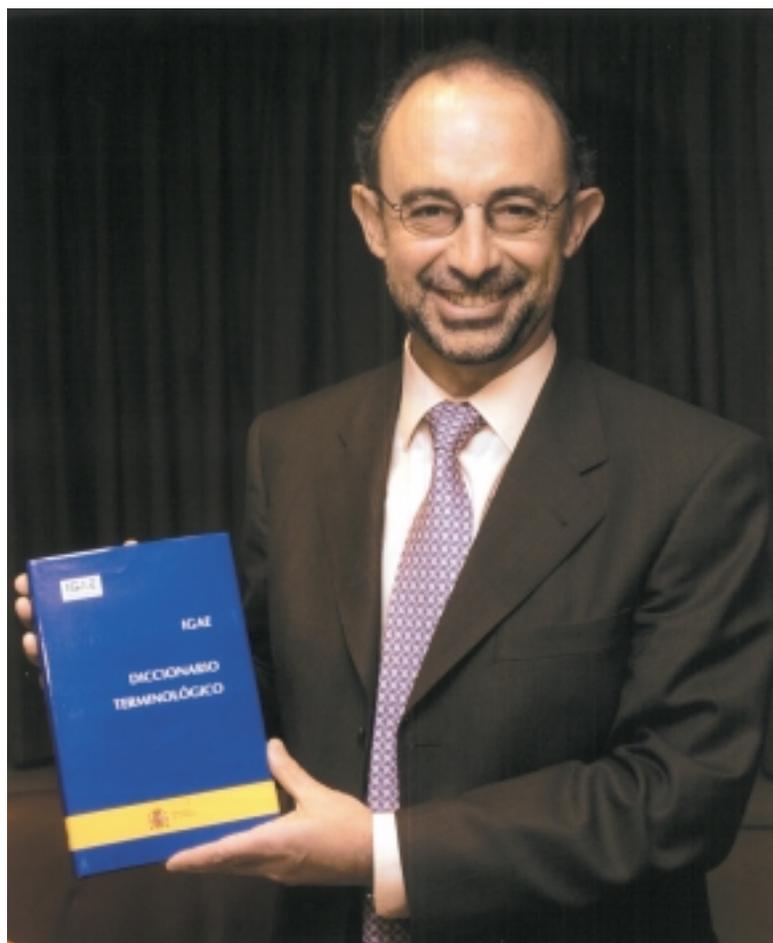
La realización de esta obra tiene como objetivo fundamental ayudar a un mejor conocimiento de las funciones que se desarrollan en la Intervención General, que pueden resultar de difícil comprensión por la utilización de un vocabulario especializado y técnico, calificado en ocasiones de difícil u opaco. Para ello, el diccionario recoge más de mil términos de forma sistematizada y debidamente actualizados y definidos.

Los principales destinatarios de esta obra serán los gestores de la actividad económico-financiera pública, ya que a través de esta obra se pone en sus manos un instrumento útil para adecuar sus actividades a un

comportamiento económico financiero lo más correcto posible y a los profesionales de los medios de comunicación, ya que la comprensión de la terminología utilizada redundará en una mayor transparencia en la información.

También esta obra va dirigida a los propios funcionarios y profesionales, al servicio del control, así, como al ámbito académico.

A tales fines la Intervención General distribuirá ejemplares de esta publicación en los Departamentos Ministeriales, Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado, Universidades, e Intervenciones Generales de Comunidades Autónomas, entre otros.







MINISTERIO  
DE HACIENDA

**IGAE**  
INTERVENCIÓN GENERAL DE LA  
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO