

Noviembre 2005

número 13

Cuenta con

IGAE

En opinión de
Francisco Vázquez Vázquez

Análisis

El sistema de información comunitario
Fraude penal de subvenciones comunitarias
Análisis normativo del fraccionamiento del gasto



En el momento político en el que nos encontramos, inmersos en un debate estatutario, la Federación Española de Municipios y Provincias desarrolla un papel protagonista en la defensa de la autonomía local y en la lucha para que los gobiernos locales no pierdan preponderancia y se reavive la segunda descentralización. Por todo ello, comenzamos el número 13 de Cuenta con IGAE con una entrevista a Francisco Vázquez, presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias y Alcalde de La Coruña, en la que nos ilustra acerca del papel fundamental que desempeñan los gobiernos locales en el desarrollo económico, político y social de España, como Administración más próxima a los ciudadanos, así como sobre de los retos que se plantean en torno al reconocimiento de las competencias que las administraciones locales efectivamente desempeñan.



La sección Análisis, como es habitual, recoge tres artículos de fondo que abordan cuestiones muy diversas. En primer lugar Camilo Vizoso describe las características del sistema de información que da soporte en el Ministerio de Economía y Hacienda a la gestión de las ayudas comunitarias correspondientes al período actual (2000-2006), en lo que concierne a los fondos estructurales y de cohesión. Dicho sistema ha supuesto un notable avance tanto tecnológico como funcional respecto al sistema implementado en el período anterior y su funcionamiento está siendo satisfactorio. Mario Garcés, en su artículo sobre el Fraude penal de subvenciones comunitarias, realiza un análisis comparado del derecho comunitario y del derecho español en materia de subvenciones, destacando la introducción en el Código Penal de 1995 de la tipificación expresa de los fraudes relativos a los fondos comunitarios.

Por último, Juan José Herrera analiza los supuestos en los que puede producirse un fraccionamiento del gasto, las previsiones legales a este respecto y las consecuencias jurídicas derivadas de los actos dictados incurriendo en fraccionamiento del gasto, así como las implicaciones desde el punto de vista del ejercicio de las funciones de control.

La actual tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Agencias, vuelve a poner sobre la mesa la controvertida cuestión de la creación de nuevos entes públicos. La sección A Debate aborda este interesante asunto de la mano de dos expertos en la materia como son Luciano Parejo y Gaspar Ariño, los cuales exponen sus puntos de vista a favor y en contra de la creación de nuevos entes públicos y, en definitiva, sobre el modelo de Administración pública.

En la sección Entorno, Luis Romasanta nos aproxima a la colaboración que desarrollan los interventores y auditores del Estado con la administración de justicia y a las facultades del administrador-interventor y aborda en profundidad los problemas que presenta en la práctica la adopción de medidas cautelares por parte del órgano jurisdiccional.

La IGAE de Puertas Adentro cuenta, en esta ocasión, con un artículo de Javier Jareño en el que se analiza la labor del Fondo Español de Garantía Agraria como organismo pagador de ámbito nacional de las medidas del FEOGA- Garantía en las que el Estado tenga competencia de gestión resolución y pago, y como interlocutor único ante la Comisión europea en las cuestiones relativas a la sección Garantía del FEOGA. Asimismo, analiza la auditoría de la cuenta FEOGA que se realiza desde la Intervención Delegada en este Organismo.

Rafael Muñoz López-Carmona nos muestra, a través de la novela "MIAU" de Benito Pérez Galdós, las vicisitudes de los funcionarios en el siglo XIX, donde se daba la figura del funcionario cesante al cambiar el partido en el poder y describe como era la Intervención General en aquellos años.

Nº 13 Noviembre 2005

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:

Presidente:

José Alberto Pérez Pérez

Consejeros:

José Juan Blasco Lang
Juan Francisco Martín Seco
José María Sobrino Moreno
José Luis Torres Fernández
Pilar Seisdedos Espinosa
Elena Montes Sánchez

Edición y Distribución:

Subdirección General
de Información, Documentación
y Publicaciones

Fotografía:

F.E.M.P.
Instituto de Estudios Fiscales
Cuenta con IGAE agradece a todos
su colaboración

**Cuenta con
IGAE Digital:**

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

NIPO: 601-05-021-X
ISSN: 1578-0317
Depósito Legal: M-26.658-2001

Impresión:

Neografis, S. L.
Pol. Ind. San José de Valderas I
C/ Vidrio, 12-14
28918 LEGANÉS (Madrid)
Tel.: 91 488 06 20. Fax: 91 488 06 21



En Opinión de

Francisco Vázquez Vázquez 3



Análisis

El sistema de información comunitario 8

Fraude penal de subvenciones comunitarias 17

Análisis normativo del fraccionamiento del gasto 25



A Debate

La creación de nuevos entes públicos 34



Entorno

El apoyo de los interventores y auditores del
Estado a la Administración de Justicia: un
análisis de las medidas cautelares 42



Novedades Legislativas

50



Mundo Editorial

55



La IGAE de Puertas Adentro

El Fondo Español de Garantía Agraria y
el control de la cuenta FEOGA 57



La Web de la IGAE

68



En el Tiempo

Galdós y la Intervención 70



Noticias IGAE

74

P.V.P.: 5,80 € ejemplar I.V.A. incluido
P.V.P.: 16,00 € suscripción anual España I.V.A. incluido
P.V.P.: 21,30 € suscripción anual extran. I.V.A. incluido
Para suscribirse: Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones
Plaza del Campillo del Mundo Nuevo, 3 - Tel.: 91 506 37 58 / 41 / 48. Fax: 91 468 45 61

Esta publicación no comparte necesariamente las opiniones expresadas por sus colaboradores



Entrevista al Presidente de la Federación Española de Municipios y Provincias

Francisco Vázquez Vázquez

¿Qué papel desempeña la FEMP en nuestro Estado democrático de Derecho?

Ante todo la Federación Española de Municipios y Provincias representa al gobierno local, recoge sus demandas y reivindica sus derechos dentro de una nación que constitucionalmente reconoce una organización territorial en la que municipios, provincias y Comunidades Autónomas aparecen reconocidos con la misma relevancia y con el mismo nivel.

En un momento como en el que nos encontramos, inmersos en un debate estatutario sin límites, sobre naciones y nacionali-

dades, nuestro papel es impedir que el gobierno local pierda protagonismo en favor de las Comunidades Autónomas, y revivamos, una vez más, una segunda centralización, pero esta vez residida en las autonomías.

Ahora, tal vez más que nunca, la Federación Española de Municipios y Provincias tiene más sentido, si cabe, ya que la FEMP en estos momentos actúa como defensora de los municipios y de su autonomía, la autonomía local, y es en esta tarea en donde estamos desempeñando uno de los papeles más reivindicativos.

Desde la FEMP se aboga por una segunda descentralización a favor de las





Entidades Locales. En su opinión ¿qué va a aportar a la sociedad y a la vida política y administrativa esa segunda descentralización?

La puesta en marcha de una segunda descentralización supone, en términos generales, actuar más cerca de los ciudadanos. Cuando desde la FEMP pedimos descentralización de competencias, lo que reclamamos es el reconocimiento normativo y efectivo de responsabilidades que, en muchos casos, ya estamos asumiendo sin tener el respaldo legal correspondiente y sin contar con los recursos económicos necesarios. Como se puede suponer, el hecho de que los Ayuntamientos presten servicios que no les corresponden no es un capricho de los Alcaldes ni de las Corporaciones Locales, sino que es fruto de la necesidad de dar respuestas a las demandas ciudadanas, unas demandas que no llegan a las Comunidades Autónomas ni al Gobierno de la nación, pero que cada día aparecen sobre la mesa de Alcaldes y Concejales.

Conseguir esa segunda descentralización supondrá, para los ciudadanos, mayor rapidez en la respuesta a sus demandas, y la recepción de mejores servicios, porque quien se los presta —su Ayuntamiento— conoce mejor sus necesidades y puede actuar de la manera más adecuada.

En el marco político y administrativo, la descentralización de competencias hacia los Ayuntamientos representará continuar con aquello que la Constitución prevé en su Título VIII, y con lo que el Tratado de la Unión de 1992, suscrito por España, reconoce al referirse al Principio de Subsidiariedad: que las decisiones se tomen de la forma más cercana posible a los ciudadanos por la Administración más próxima que sea capaz de ello.

La configuración que hace la Constitución Española del Senado y la importancia que atribuye a los municipios ¿exigiría que los Gobiernos Locales estuvieran representados en el Senado?

Sin ninguna duda. Las modificaciones legislativas que afectan al Senado se orientan a convertirlo en una Cámara de representación territorial, es decir, un espacio en el que todas las Entidades territoriales estén representadas. De nuevo el Título VIII de la Constitución, y más en concreto, el artí-

culo 137, dice que el territorio español está constituido por municipios, provincias y Comunidades Autónomas. Si los municipios somos un elemento de esa organización territorial ¿cómo es posible que no estemos representados?

En España se está iniciando un proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía ¿cómo debería contemplarse en esos Estatutos a las Entidades Locales?

Como una Administración con la misma relevancia que la Administración Autonómica y con similar autonomía política y administrativa, a través de un reconocimiento expreso de las competencias que corresponden a los municipios y, lógicamente, con un sistema de financiación que garantice los recursos suficientes.

Lo que han de reconocer los nuevos Estatutos es la plena capacidad de los municipios para realizar actividades y prestar servicios, sin otro límite que el respeto a la ley y a las competencias de otras Administraciones Públicas; y así se lo hemos dicho a los Presidentes de Gobiernos Regionales que, durante los últimos meses, hemos venido visitando para llevarles nuestras demandas de cara al proceso de modificación estatutaria en algunas Comunidades Autónomas.

En ocasiones se denuncia por parte de las Entidades Locales el desajuste que existe entre las funciones reales que se están asumiendo y la definición legal de las mismas, ¿qué medidas sería necesario adoptar para evitar ese desajuste y qué puede aportar el Acuerdo sobre medidas urgentes de Financiación Local que firmaron el pasado mes de julio la FEMP y el Vicepresidente Segundo del Gobierno?

Las medidas a adoptar serían, como ya he señalado, el reconocimiento expreso de la atribución a los municipios de las competencias que desempeñan y la fijación de criterios para garantizar una adecuada financiación de las mismas.

En cuanto al Acuerdo suscrito con el Vicepresidente Solbes, considero que firmamos un compromiso muy importante que vino a cerrar un capítulo en el esfuerzo que han realizado las economías locales en estos



años. Además, el texto hace un reconocimiento de las competencias impropias que desempeñan las Entidades Locales –frecuentemente con grandes dificultades– y llega más allá, porque puntualiza el compromiso del Gobierno de identificar las actividades que los Ayuntamientos realizan sin que les corresponda, como base para diseñar un sistema de financiación más adecuado.

Recientemente se ha presentado el Libro Blanco para la reforma del Gobierno Local que será el punto de partida de la futura Ley de Bases del Régimen Local, ¿cuáles son las líneas en las que avanzará esa futura Ley?

En primer lugar, la nueva Ley pretende profundizar en el concepto de Autonomía Local, apoyándolo en principios como los de subsidiariedad, proximidad y suficiencia financiera, y dotándolo de contenido material mediante el reconocimiento de competencias propias para las Entidades Locales.

Además, en relación con los Entes Interlocales (los actuales Entes Supramunicipales), pretende potenciar al máximo sus posibilidades de cooperación local con competencias funcionales sobre las competencias materiales de los municipios, como solución para las consecuencias que acarrea la fuerte atomización del mapa municipal español.

En materia de organización, la nueva Ley busca, por un lado, dar impulso al carácter de “Gobierno” y no de “Corporación” de las Entidades Locales, y, por otro, profundizar en la potestad de autoorganización de éstas.

Como sabe, recientemente ha entrado en vigor la Ley General de Subvenciones. En su opinión, ¿qué aspectos deben ser contemplados en el desarrollo reglamentario de la misma para atender a las necesidades de las Entidades Locales y facilitar su aplicación?

La Ley es confusa en muchos de sus preceptos y resultará difícil de aplicar para muchas Entidades Locales. En este sentido, desde la FEMP hemos pedido que queden fuera de su ámbito de aplicación las subvenciones de baja cuantía económica, y hemos

propuesto que no se aplique a los planes especiales y otros planes provinciales que aprueben las Diputaciones para Ayuntamientos o, en todo caso, a las subvenciones que se concedan entre Administraciones Públicas en el ejercicio de sus competencias.

Desde la FEMP se ha instado al Gobierno a elaborar un plan de información y formación sobre el contenido y aplicación de la Ley para las Entidades Locales, así como a constituir un grupo de expertos, en el que participen representantes de la FEMP, para proceder a la elaboración del Reglamento que desarrolle esta Ley.

¿Qué responsabilidad tienen los Ayuntamientos en el elevado precio de la vivienda?

Desde hace mucho tiempo se ha señalado a los Ayuntamientos como principa-

Los nuevos Estatutos de Autonomía han de reconocer la plena capacidad de los municipios para realizar actividades y prestar servicios, sin otras limitaciones que el respeto a la ley y a las competencias de otras Administraciones Públicas





les responsables del precio de la vivienda, y no es así. Los Ayuntamientos sólo tienen responsabilidad en la calificación del suelo y en la Licencia Municipal de Obras. En el encarecimiento del precio de la vivienda habría que buscar otras causas, como el abaratamiento de los tipos de interés o la fuerte demanda de compra de viviendas, frecuentemente como alternativa de inversión.

¿Puede comentarnos, en líneas generales, los objetivos definidos en la carta de Vitoria de noviembre de 2004?

La Carta de Vitoria, a la que ya han dado su respaldo la mayoría de los Ayuntamientos de nuestro país, contiene las actuales reivindicaciones de los Poderes Locales resumidas en un decálogo, y marca el horizonte de los próximos años para la realización de actuaciones preferentes del municipalismo español: garantizar la solvencia económica y financiera, delimitar el listado competencias locales en el proceso de reforma de los Estatutos de Autonomía y consolidar la representación institucional y política de los Gobiernos Locales en el Senado.

En un momento como el actual en el que, la modernización y la aplicación de nuevas tecnologías en el ámbito de la Administración resultan fundamentales ¿qué iniciativas está adoptando la FEMP

al respecto? ¿Podría comentarnos la implantación del Proyecto PISTA Local?

La FEMP ha impulsado desde siempre la puesta en marcha de iniciativas que modernicen y mejoren la calidad del trabajo interno y de los servicios externos que prestan las Entidades Locales. En cuanto al Proyecto PISTA Local, puedo decirle que viene a abrir las puertas de las nuevas tecnologías a los Ayuntamientos pequeños y medianos, con el apoyo de entidades supra-municipales. PISTA Local es una herramienta que permite a los Ayuntamientos ofrecer a sus ciudadanos información en red, servicios de televentanilla o boletines electrónicos, y que facilita, además, el propio funcionamiento administrativo municipal. Para el desarrollo de PISTA Local la FEMP ha trabajado con los Ministerios de Administraciones Públicas y de Industria, Turismo y Comercio. En la actualidad existen 247 portales municipales desarrollando el marco del PISTA, y en los próximos meses está previsto llegar a más de 1.000.

En noviembre de 2004 se aprobaron las Instrucciones de Contabilidad de la Administración Local, que entrarán en vigor el 1 de enero de 2006, y que recogen tres modelos de contabilidad de aplicación a los entes locales: el Normal, el Sim-



plificado y el Básico. ¿Qué cree usted que van a aportar estas Instrucciones de Contabilidad?

En primer lugar no hay que olvidar que con estas Instrucciones se produce la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública de 1994 a las Entidades Locales lo que ya de por sí es una muy buena noticia. Por otra parte, es preciso señalar que a diferencia de la reforma de la contabilidad de 1990 la característica de la presente es su “continuidad” pero también la “flexibilidad”, entendiéndose como tal la posibilidad que tendrán las Entidades Locales de optar por un modelo contable más complejo que el que les corresponda por población y presupuesto y el reconocimiento de las necesidades de los municipios de menor tamaño.

De los tres modelos, sin duda el más novedoso es el modelo Básico de contabilidad, de aplicación a las entidades locales más pequeñas, el cual irá acompañado de una aplicación, BASICAL, elaborada también por la IGAE. ¿Qué supone este nuevo modelo para las entidades locales más pequeñas?

Como no puede ser de otra manera, la preocupación por mejorar la situación de los pequeños municipios es una constante en la labor diaria que se lleva a cabo por parte de la FEMP. En ese sentido toda aquella iniciativa que ayude a proporcionar mejoras en la gestión de los Ayuntamientos, principalmente de los pequeños, contará siempre con nuestra colaboración.

Por otra parte, creo que es oportuno reconocer la colaboración estrecha que se viene desarrollando entre la IGAE y la FEMP al haber sabido encontrar espacios en los que es posible no solo la colaboración sino además la posibilidad de generar sinergias de las que son principales beneficiarias, las Entidades Locales. Por citar algunos proyectos conjuntos, además del tema objeto de esta pregunta, merece un apartado especial, por el excelente trabajo desarrollado, los trabajos de adaptación al euro de las Corporaciones Locales, por lo que se refiere a la importante labor de formación y sensibilización realizada en relación con la norma de apertura de la contabilidad en euros el 1 de enero de 2002 y la adaptación de las instruc-

ciones de contabilidad al euro. Por otra parte y más recientemente y es de destacar la participación de la FEMP en el Grupo de Trabajo sobre “indicadores de gestión para las Administraciones Públicas” trabajo que está en sintonía con el Proyecto que estamos llevando a cabo desde la FEMP de “Implantación de un sistema de costes en la Administración Local y de indicadores de gestión para la comparabilidad”.

Por lo que se refiere al modelo, coincidimos plenamente con los objetivos recogidos en la Orden EHA/4040/2004, y que se concretan en la intención de facilitar a las entidades locales de muy reducida dimensión puedan cumplir por si mismas sus obligaciones contables al requerir los mínimos medios materiales y personales. Dada la sencillez de este modelo de aplicación voluntaria y que a diferencia de los otros dos modelos sigue el criterio de caja animo a su utilización, y más aún cuando la IGAE está trabajando en facilitar su utilización gracias a la aplicación informática BASICAL.

Quiero destacar especialmente que nos sentimos satisfechos con las aportaciones que la FEMP a través de su participación en el Grupo de Trabajo sobre Contabilidad local creado al amparo de la Subcomisión de Régimen Económico Financiero y Fiscal de la CNAL hizo en relación con este modelo.

Usted, además de Presidente de la FEMP, es Alcalde de La Coruña, como tal, ¿qué valoración hace de la labor que desempeñan los Interventores de la Administración Local?

Como Presidente de la FEMP tengo que manifestar la buena relación existente entre la FEMP y el Consejo General de COSITAL. Como Alcalde de La Coruña tengo que alabar la labor que desempeñan los Interventores como garantes del principio de legalidad así como en la función de control financiero, de eficacia y eficiencia. Todo se resume en una frase: Es una figura imprescindible no sólo para la Administración Local, sino para todas las Administraciones lo que implica el mismo reconocimiento, ninguno menos, para quienes desempeñan su labor profesional en el sector público local.





El sistema de información comunitario

Camilo Vizoso López

Introducción

Cuando ya se vislumbra un nuevo período de ayudas comunitarias, el comprendido entre 2007 y 2013, parece oportuno recapitular y reflexionar sobre las principales características del sistema de información que da soporte en el Ministerio de Economía y Hacienda a la gestión de las ayudas comunitarias correspondientes al período actual (2000-2006) en lo que concierne a los fondos estructurales y de cohesión.

Tal pretende ser el objetivo del presente artículo, en el que se realiza una descripción necesariamente somera del citado sistema.

Red de información

Como es sabido, dentro del Estado español, la gestión de los fondos estructurales y de cohesión se centraliza en distintos Ministerios de la Administración General del Estado (AGE):

- El Ministerio de Economía y Hacienda (en lo que concierne al FEDER).
- El Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (en lo relativo al FSE).
- El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (que ejerce sus competencias respecto al FEOGA-Orientación y al IFOP).

Cada Departamento actúa (desde el punto de vista español) de “nodo” central de la red existente, y mantiene relaciones, por una parte, con la Comisión europea y, por otra, con los distintos Beneficiarios de las ayudas concedidas (de la Administración Central, de las Autonómicas y Locales, y del sector privado).

A su vez, los citados nodos centrales están íntimamente relacionados entre sí para poder consolidar e integrar la información precisa.

Desde un punto de vista de mayor detalle funcional, se pueden distinguir distintos tipos de Agentes involucrados en la gestión de los citados fondos comunitarios:

- Las Unidades administradoras del FEDER, FSE, FEOGA-O, IFOP y Fondos de cohesión, que en unos casos actúan como Autoridad de gestión y en otros como Autoridad de pagos.
- Los distintos Órganos ejecutores (Beneficiarios finales) de las ayudas concedidas, que son los que han de aportar, a su vez, financiación propia.
- Los Organismos intermedios, que agrupan (cada uno de ellos) a una serie de Órganos ejecutores.
- La Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda, donde se centralizan los flujos financieros derivados de la gestión (cobros que se reciben de Bruselas y pagos realiza-



dos a los Beneficiarios finales), teniendo esta centralización naturaleza esencial para garantizar la integración en el sistema de los distintos Órganos ejecutores y Organismos intermedios.

— La Comisión europea.

Red de Información



Aunque en su momento se pretendió que el sistema de información comunitario diera servicio a todos los Agentes citados, distintas razones han impedido tal posibilidad.

Por ello, y en la actualidad, mientras que la gestión de FEDER, FEOGA-Orientación y Fondos de Cohesión se realiza en el sistema de información que se describe, la relativa al FSE y al IFOP se soporta en sistemas de gestión distintos que periódicamente remiten información agregada al anterior para su consolidación y posterior presentación a la Comisión.

Como es lógico, queda totalmente fuera del ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda (y por tanto, a efectos de este artículo, del sistema comunitario) la gestión del FEOGA-Garantía, que compete al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.

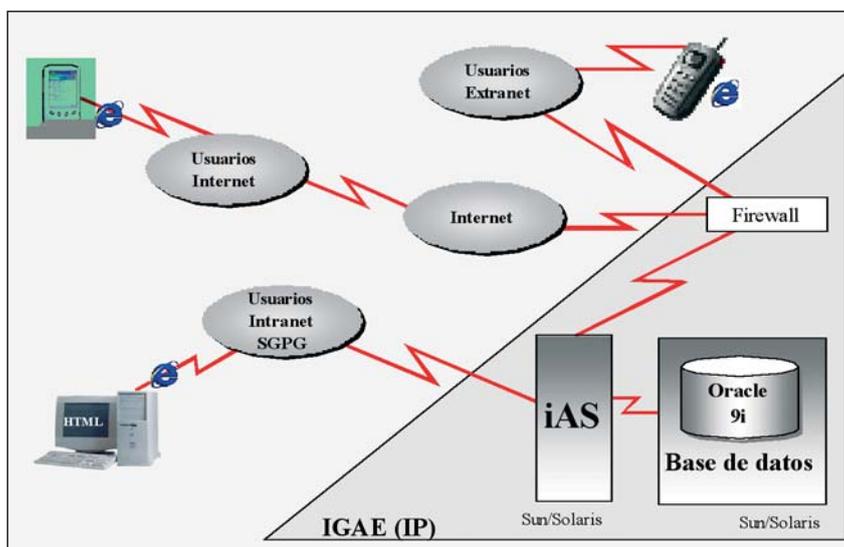
Principales características del sistema

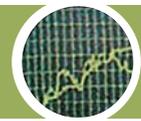
El sistema de información comunitario reside en la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, dependiendo funcionalmente de la Dirección General de Fondos Comunitarios y tecnológicamente de los servicios de Informática Presupuestaria de la Intervención General de la Administración del Estado, estando integrado por distintos módulos, cada uno de ellos orientado a la prestación de una finalidad específica y relacionados entre sí a través de los interfaces de interoperabilidad oportunos.

Dichos módulos son:

- **Fondos 2000**, donde se realiza la gestión de los fondos estructurales del Marco de Apoyo Comunitario 2000-2006.
- **Nexus**, de gestión de los fondos de cohesión.
- **GAUDÍ**, de explotación de la información de las bases de datos de Fondos 2000 y de Nexus.

Arquitectura Informática





— **Summ@**, de consolidación de las inversiones públicas del Estado español y de elaboración del informe de adicionalidad que periódicamente ha de presentarse a la Comisión europea.

El sistema anterior se encuentra centralizado en el Centro de Producción de Informática Presupuestaria (IP) de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), pudiendo acceder al mismo sus distintos usuarios por tres cauces básicos:

- Intranet, modalidad reservada a los usuarios de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos (SGPG), siendo en esta modalidad la IGAE la que asume la gestión de la red “interna” así constituida y el coste de conectividad.
- Internet, es decir, a través de la red pública de tal nombre y mediante los proveedores de acceso de ambas partes (usuarios e Informática Presupuestaria), exigiéndose en este caso que los usuarios que acceden al sistema dispongan de certificados digitales que acrediten su identidad.
- Extranet, utilizando líneas dedicadas que corren a cargo del Agente comunitario externo a la SGPG, que así puede obtener mejores tiempos de respuesta que en la solución anterior (y pagar por ello). En este caso, las comunicaciones de cada parte deben ser gestionadas por cada una de ellas de acuerdo a los estándares establecidos por IP.

Desde otro punto de vista, los módulos del sistema presentan las siguientes características:

— Ejecutarse en ordenadores Sun/Solaris, con iAS como servidor de aplicaciones (que incorpora Apache como servidor web), Reports Server como servidor de impresión y Oracle 9i como gestor de bases de datos.

— Estar desarrollados con Java y PL/SQL.

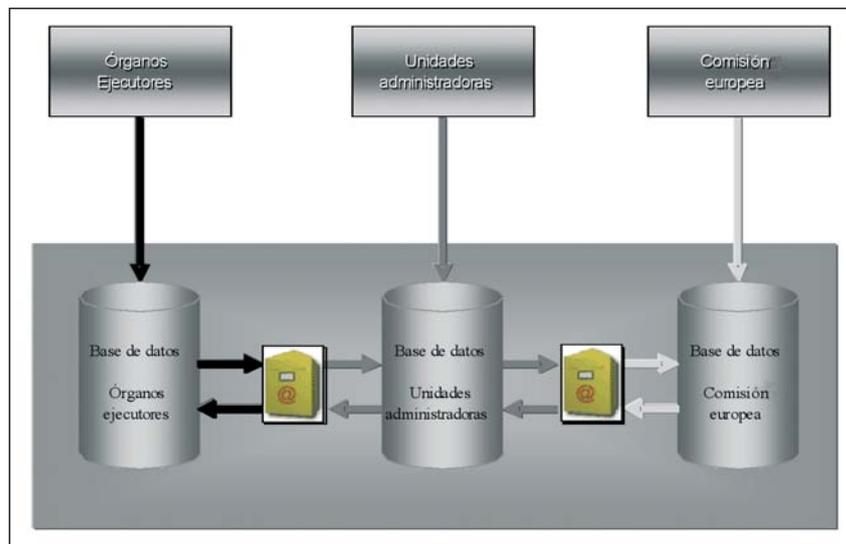
— Precisar sólo de un cliente ligero, pudiendo solicitarse todas sus prestaciones desde un interfaz “estándar” integrado por HTML y PDF (en este último caso, y exclusivamente, para los informes formateados del sistema).

Aunque cada módulo del sistema comunitario “físicamente” dispone de una única base de datos (y todos ellos comparten el mismo gestor), por razones “lógicas” se simula la existencia de tres tipos de bases de datos distintas para las diferentes clases de usuarios:

- La base de datos “Órganos ejecutores”, a la que acceden los Beneficiarios finales.
- La base de datos “Unidades administradoras”, utilizada por las entidades que tienen tal carácter.
- La base de datos “Comisión europea”, de la que Bruselas es cliente exclusivo.

Ello permite un uso simultáneo y paralelo de los módulos por parte de los distintos usuarios, sin interferencias mutuas no deseadas, garantizándose que la información que una persona introduce en el sistema sólo estará a disposición de los otros usuarios autorizados cuando así lo desee la primera.

Procedimiento informático básico





A título de ejemplo, y como se consigna en el gráfico adjunto:

- Un Órgano ejecutor puede actualizar la información de “su” base de datos y simultáneamente una Unidad administradora puede hacer lo mismo en la que le es propia.

Al trabajar ambos en bases de datos “lógicamente” distintas, la actuación del Órgano ejecutor no interfiere en forma alguna en la Unidad administradora (y viceversa).

- Cuando el Órgano ejecutor desea “transmitir” su información, se requiere un acto voluntario y expreso por su parte (“envío” en la terminología empleada) para que dicha información esté disponible para la Unidad administradora (y viceversa).

Obviamente, el proceso ha de ser algo más complejo, y el “envío” no se realiza directamente de una base de datos “lógica” a otra sino que la transmisión de datos se efectúa a través de “buzones” intermedios que permiten al destinatario:

- Conciliar la información que recibe con la que ya obra en su poder (“contraste” en la semántica del sistema).
- Sustituir, si así lo desea, toda o parte de la información que ya tiene por la que recibe (proceso conocido como “recepción”).

Todos los procesos de envíos, contrastes y recepciones se realizan dentro de los módulos del sistema, en los ordenadores centrales donde se ejecutan los mismos, y son lanzados por los distintos usuarios que en ellos tienen interés, para lo que previamente han de encontrarse integrados en el sistema (y estar debidamente autorizados).

Funcionalidades básicas de los módulos del sistema

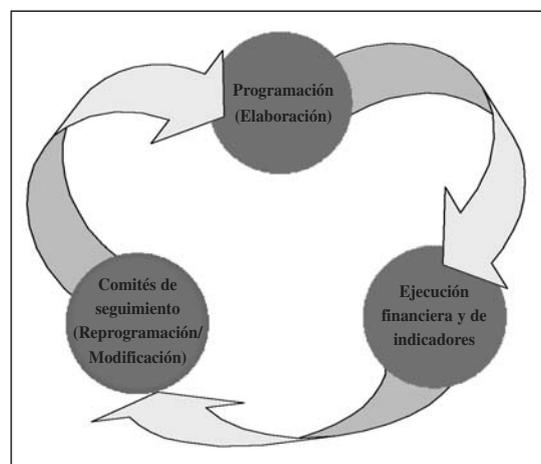
Fondos 2000 y Nexus

Desde un punto de vista operativo, el sistema comunitario está concebido para

dar soporte a la gestión integral del MAC 2000-2006, permitiendo:

- La Programación plurianual inicial de los fondos estructurales y la Elaboración anual de los fondos de cohesión (en ambos casos, tanto de planes financieros como de indicadores físicos y financieros).
- La consignación de la Ejecución de seguimiento, tanto financiera como de indicadores físicos y financieros.
- La gestión financiera propiamente dicha (que por su importancia se comenta con mayor detalle).

Funcionalidad básica



- La edición de la documentación oficial de los Comités de seguimiento que periódicamente (al menos con carácter anual) han de celebrarse con la participación de todos los Agentes comunitarios implicados.
- La realización de Reprogramaciones y de Modificaciones de la Programación y Elaboración inicial.

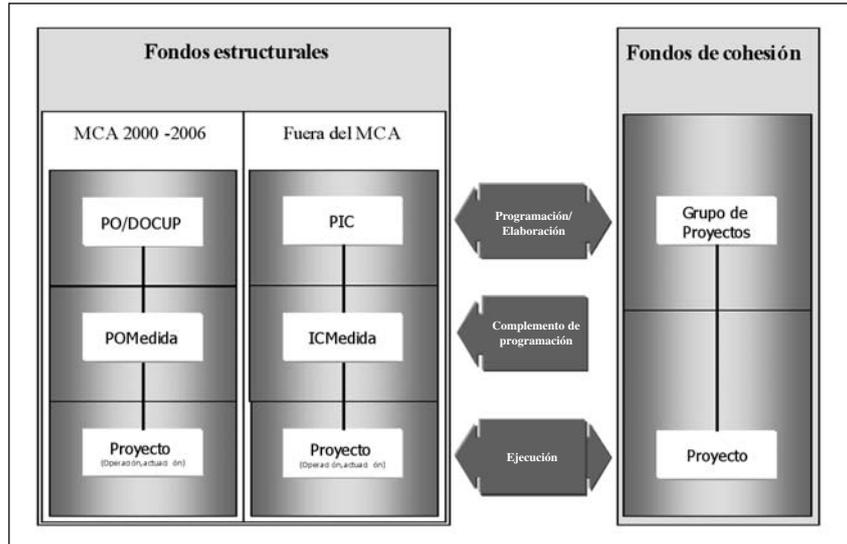
Por su parte, y en lo que concierne al modelo de datos implementado, aun siendo el mismo extraordinariamente complejo, presenta las siguientes características básicas en lo relativo a fondos estructurales:

- Distingue entre Programas Operativos (POs, o formas de intervención pertenecientes al Objetivo 1), Documentos Únicos de Programación (DOCUPs del Objetivo 2), y Programas de Interés Comunitario (PICs) aprobados fuera del Marco con cargo a las Iniciativas Comunitarias existentes.





Modelo básico de datos



- La elaboración, presentación a Bruselas y aprobación de la programación inicial se efectúa en el nivel de POs, DOCUPs y PICs, que posteriormente ha de desarrollarse en un complemento de programación en un nivel inferior y de mayor detalle (POMedida e ICMedida).
- La ejecución financiera y de indicadores se consigna en un (todavía) mayor nivel de desagregación (llamado Proyecto, Operación o Actuación). En este nivel se distinguen básicamente dos tipos de Proyectos:
- De Infraestructuras, que pueden asimilarse a las inversiones presupuestarias.
- De Ayudas, que guardan una estrecha relación con las subvenciones públicas (en el resto del artículo el término “ayudas” se utiliza en su sentido más amplio, integrando tanto a las que estrictamente lo son como a las que financian infraestructuras).

Por su parte, el modelo de datos de fondos de cohesión es más sencillo, previendo dos niveles básicos:

- Grupo de Proyectos, en el que se produce la elaboración inicial (presentación y aprobación) y su modificación.
- Proyecto, donde se consigna la ejecución.

Como se ha indicado, el sistema comunitario permite realizar toda la gestión financiera relativa a las ayudas comunitarias, siendo esta gestión la que simultáneamente da coherencia al sistema, fomenta la integra-

ción de los Órganos ejecutores, y constituye su aspecto más crítico.

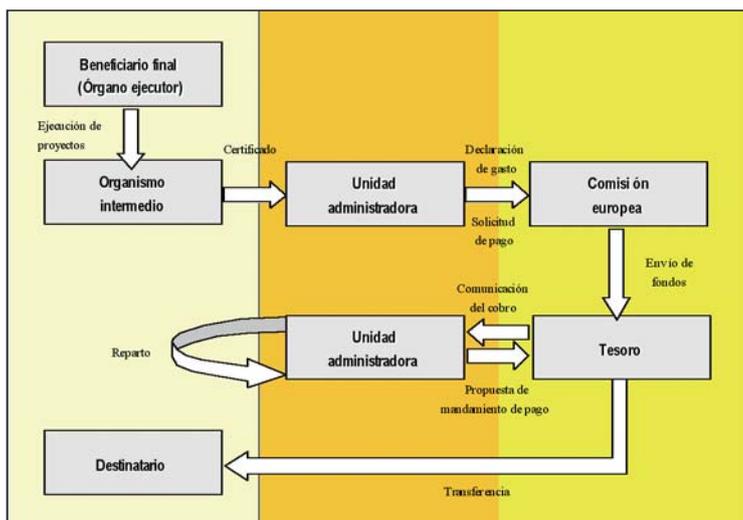
En el esquema adjunto aparecen reflejados los principales hitos de la gestión de fondos estructurales implementada en Fondos 2000:

- Los Órganos ejecutores (también llamados Beneficiarios finales) capturan en el sistema la ejecución de los proyectos cofinanciados.
- En base a la información anterior, los Organismos intermedios expiden los certificados que remiten (dentro del sistema) a la Unidad administradora.
- Dicha Unidad, en su competencia de Autoridad de gestión, genera las declaraciones de gasto y las solicitudes de reembolso que, electrónicamente y en papel con firma manuscrita, remite a la Comisión.
- La Comisión envía los fondos a Tesoro, transfiriendo la ayuda a la cuenta pertinente situada en el Banco de España.
- Con posterioridad, la Unidad administradora que corresponda, y como Autoridad de pago, realiza el reparto entre los distintos Beneficiarios finales que han participado en la generación de la ayuda comunitaria, remitiendo a Tesoro la propuesta de mandamiento de pago no presupuestario, en base a la cual Tesoro realiza la transferencia al Beneficiario final de la ayuda.

Por tanto, la gestión financiera tiene un sentido “ascendente” (información



Gestión financiera



desagregada-información agregada) desde la ejecución de proyectos hasta la solicitud de reembolso a la Comisión y el cobro en Tesoro. A partir de dicho momento, su sentido se convierte en “descendente” (información agregada-información desagregada).

Asimismo, en la gestión financiera se prevén procesos de devoluciones y de reintegros (en efectivo o por compensación), y “ajustes” financieros originados por diversas causas (“caídas” de ejecución, corrección de errores, reprogramaciones, correcciones financieras, etc.).

Es decir, en una misma forma de intervención (que por concreción puede asimilarse a un Programa Operativo) participan múltiples Órganos ejecutores de diversas Administraciones y Sectores: Administración Central, Regional, Local, Empresa pública, privada, etc.

La ejecución que realiza cada uno de los citados Órganos ejecutores, que inicialmente se consigna de forma separada, ha de agregarse con posterioridad dado que las declaraciones de gasto y las solicitudes de reembolso que se presentan a la Comisión han de efectuarse en el nivel de Programa Operativo, en el que también se reciben las ayudas comunitarias.

Por ello, y tras ingresarse el dinero en Tesoro, ha de procederse a su reparto posterior para transferir a cada Órgano ejecutor la parte que al mismo le corresponde según su participación en la ejecución que ha dado lugar a la transferencia de Bruselas.

El procedimiento es complejo debido a la posible existencia de “descertificaciones” (o caídas de ejecución), de errores y, sobre todo, por la realización de reprogramaciones y la imposición de correcciones financieras por parte de la Comisión, que hacen variar tanto los planes financieros iniciales como la ejecución producida, información básica para el cálculo de las transferencias a los Beneficiarios finales.

Como se sabe, en el MAC 2000-2006 rige el principio de reembolso, y las ayudas comunitarias se conceden cuando la ejecución efectiva supera determinados porcentajes de las anualidades de los planes financieros aprobados.

Por tanto, al modificarse los planes financieros o la ejecución consignada por las causas que se han indicado, lo habitual es que los reembolsos efectuados a los Órganos ejecutores deban alterarse, lo que suele hacerse generándose en el sistema los ajustes pertinentes, a cancelar en el futuro “por compensación” cuando la gestión siga progresando, todo ello con el fin de evitar la necesidad de solicitar reintegros en efectivo a los citados Órganos.

Finalmente, y en lo que concierne a los módulos básicos de gestión del MAC 2000-2006, es decir, Fondos 2000 y Nexus, cabe comentar que en su momento no se consideró pertinente implementar en los mismos una solución de firma electrónica por considerarse que la tecnología existente no estaba lo suficientemente madura ni se disponía del oportuno soporte legal.





En el nuevo Marco está previsto implementar ya la citada prestación, lo que permitirá obviar la edición de la documentación en papel, su firma manuscrita, y el envío por medios convencionales, al sustituirse dichos trámites por sus equivalentes electrónicos con plenos efectos jurídicos.

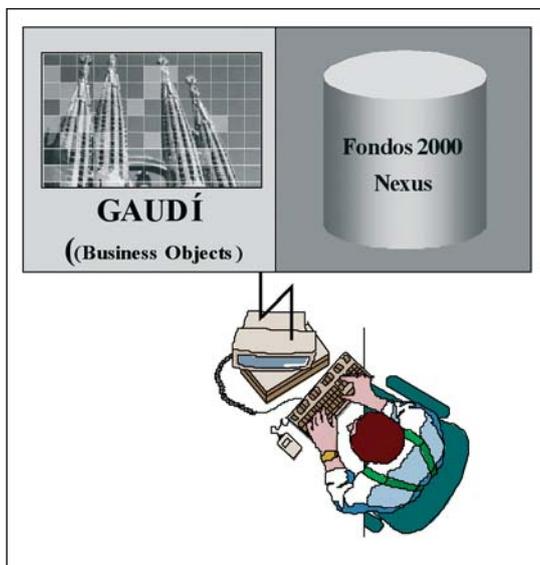
GAUDÍ

Un punto nunca suficientemente bien resuelto en los sistemas de información es la posibilidad de que sus clientes (usuarios) puedan realizar de forma intuitiva consultas no programadas a las bases de datos.

En el sistema comunitario tal funcionalidad se intenta proporcionar a través del módulo GAUDÍ (**G**enerador **AU**tomático **D**e **I**nformes), solución basada en un producto de mercado (Business Objects) que permite:

- Generar (crear) consultas no programadas.
- Catalogar (almacenar) dichas consultas.
- Ejecutar las consultas catalogadas con paso de parámetros (variables).
- Descargar las consultas ejecutadas a entorno ofimático en distintos formatos (XLS, PDF, HTM) para su posterior tratamiento autónomo por parte del usuario.

GAUDÍ



La solución GAUDÍ proporciona una gran capacidad de generación de consultas a los usuarios finales sin que requiera por

parte de éstos un gran esfuerzo de formación, al haberse adaptado el producto a las necesidades del sistema.

Sin embargo, la propia potencia de la solución, que es su gran ventaja, constituye simultáneamente su mayor inconveniente. Así, al poder realizarse cualquier tipo de consultas sobre la base de datos, puede solicitarse la ejecución de consultas que resulten incoherentes y que, por tanto, consuman grandes recursos de máquina sin llegar a ningún resultado y mientras no se “mate” el proceso.

El problema se agrava si, como en el caso actual y por la necesidad de obtener información permanentemente actualizada, la consulta ha de atacar directamente a los sistemas transaccionales, no pudiendo, por tanto, efectuarse procesos periódicos de alimentación entre bases de datos distintas que atenuarían las interferencias mutuas y mejorarían el tiempo de respuesta (lo que suele ser, además, la implementación normal de este tipo de soluciones).

Summ@

Por su parte, el módulo Summ@ permite:

- Integrar la información relativa a la ejecución de las inversiones públicas (en el nivel de créditos no en el de proyectos concretos) de las distintas Administraciones del Estado español (Central, Regionales y Locales), tanto las que son cofinanciadas como las que no lo son.
- Editar el informe de adicionalidad que periódicamente ha de presentarse a la Comisión europea.

Relaciones con sistemas externos

Como es lógico, el sistema comunitario antes descrito está orientado básicamente a dar soporte a la gestión de la Dirección General de Fondos Comunitarios del Ministerio de Economía y Hacienda, y no pretende cubrir la variada y compleja casuística de todos los Agentes que participan en el proceso.



Por ello, dichos Agentes han de disponer de sus propios sistemas específicos, que desde el punto de vista de Economía y Hacienda se consideran externos a su sistema.

Dado que gran parte de la información que ha de alimentar a la base de datos del sistema comunitario ya está almacenada en dichos sistemas externos y que la propia información del sistema comunitario ha de transferirse a los mismos se han desarrollado e implementado distintos procesos para facilitar el intercambio de información entre ellos.

A tal fin, y además de las transacciones propias previstas en los diversos módulos citados, se han definido formatos normalizados de intercambio de datos para permitir la carga de información desde ficheros externos al sistema.

Para utilizar dicho procedimiento, los distintos usuarios tienen necesariamente que entrar en el sistema comunitario y seleccionar en su entorno de red local el fichero que quieren cargar, tras lo cual se “pasan” las validaciones oportunas que garantizan la integridad, consistencia y no redundancia de la información que se pretende almacenar en la base de datos, procediéndose luego a hacerlo.

El procedimiento, como es obvio, prevé que la subsanación de los errores detectados corresponda al usuario que intenta realizar la carga y, a tal fin, el sistema le indica los errores producidos, no realizándose en ningún caso la carga de los registros erróne-

os detectados (por el contrario, se permite que el usuario decida si quiere realizar la carga de los registros válidos o también desea diferirla a un momento posterior).

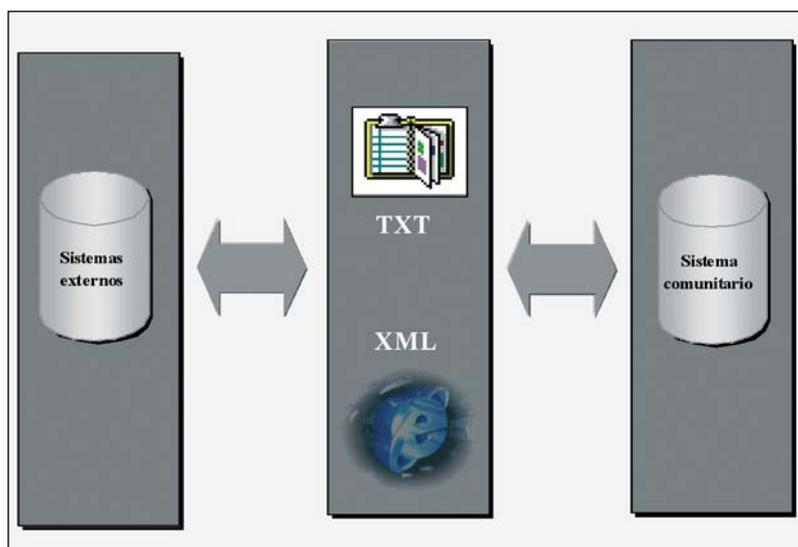
Asimismo, las descargas de información que hayan de efectuarse desde el sistema comunitario para alimentar bases de datos externas se pueden realizar a través de un procedimiento análogo, es decir, mediante la generación de un fichero normalizado que el usuario que solicita la descarga puede guardar en su entorno de red para su posterior tratamiento.

Todos los formatos de intercambio de datos tienen carácter “abierto” (TXT, XML, etc.) habiéndose evitado la utilización de “extensiones” propietarias (XLS, MDB, etc.) que obliguen a los usuarios del sistema a disponer de determinados productos ofimáticos, criterio extensible a todo el interfaz de interoperabilidad del sistema con sus clientes.

El sistema comunitario y los sistemas presupuestario y contable de la AGE

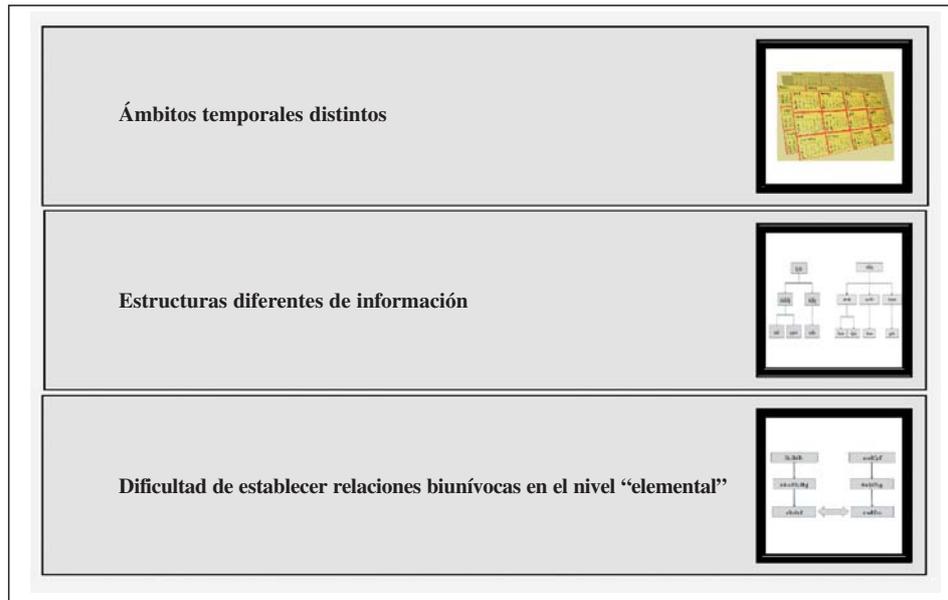
La conciliación de la información residente en el sistema comunitario y la existente en los sistemas presupuestario y contable no resulta fácil debido a:

Relaciones con sistemas externos





El sistema comunitario y los sistemas presupuestario y contable de la AGE



- Su diferente ámbito temporal (así, el MAC vigente abarca el período 2000-2006, los Escenarios presupuestarios toman como base el presupuesto corriente y extienden su alcance al ejercicio en elaboración y a las dos siguientes anualidades, mientras que la información de los PGE y de su ejecución tiene carácter esencialmente anual).
- Su diversa estructura (el modelo de datos del sistema comunitario no guarda relación alguna con el de los sistemas presupuestario y contable).
- La dificultad práctica (de naturaleza funcional y de gestión, no tecnológica) de establecer relaciones biunívocas de equivalencia entre los niveles elementales de gestión de los sistemas citados que, de existir, permitirían realizar intercambios de información entre ellos.

Como principales debilidades propias del sistema comunitario pueden señalarse además las siguientes:

- La no integración en el sistema de toda la información de detalle de todos los fondos estructurales y de cohesión (concretamente, la correspondiente al FSE y al IFOP).
- La no diferenciación del destino de la cofinanciación comunitaria según que su naturaleza sea inversora o subvencional.

También cabe comentar que la consideración de Beneficiario final en el sistema comunitario se hace atendiendo al criterio de la Comisión, es decir, tienen tal carácter aquellas entidades españolas que aportan cofinanciación nacional.

Por tanto, y fundamentalmente en el caso de subvenciones, los Beneficiarios finales (máximo nivel de detalle disponible en el sistema comunitario) pueden no ser las personas que realmente se beneficien de las ayudas previstas, existiendo otras posteriores en la “cadena” de gestión y siendo éstas los auténticos Beneficiarios finales.

Conclusiones

En lo que antecede, se han intentado describir las principales características del sistema de información desarrollado para la gestión del MAC 2000-2006, que ha supuesto un notable avance tanto tecnológico como funcional respecto al implementado en el período anterior (1994-1999), y cuyo funcionamiento real está siendo satisfactorio.

Ello no es óbice para que el nuevo sistema que en su caso tenga que abordarse para el próximo período que se avecina incorpore mejoras adicionales, la mayor de las cuales quizás sea la inclusión de una solución de firma electrónica que permita realizar toda la gestión dentro del mismo con plenos efectos legales.



Fraude penal de subvenciones comunitarias

Mario Garcés Sanagustín

De Romero Robledo a su Secretario (según la versión de Miguel de Unamuno):

“Si un amigo viene a pedir una ayuda se la das; si es un enemigo, le aplicas la ley.”

1. Concepto de subvención y ayuda en el Derecho comunitario y nacional. La Ley 38/2003, de 18 de noviembre, General de Subvenciones. Sistema de relaciones entre el ordenamiento interno y el ordenamiento supranacional

La institución jurídica de la subvención, como modalidad o instrumento formalizado de la acción de fomento de los poderes públicos, se configura en el ámbito del Dere-

cho Administrativo, con influencia directa del Derecho Financiero. A esta condición frontaliza del negocio jurídico se debe la indefinición que ha caracterizado el instituto subvencional en nuestro país. Por lo demás, la floración de fórmulas administrativas de auxilio, adaptadas a las exigencias de los sistemas económicos avanzados, provoca la imposibilidad de reducir a la unidad la tipología y estructura de un negocio siempre cambiante, pero definido por su causa última de incidir en el fomento o la promoción de fines de interés general o social.

Adicionalmente, no cabe ignorar que, por encima de definiciones doctrinales, las subvenciones forman un subconjunto en el continente más extenso de las ayudas públicas, lo que ha proporcionado, si todavía cabe más, mayor confusión e indeterminación en el alcance del concepto jurídico.

La Ley General Presupuestaria 11/1997, de 4 de enero, en la redacción dada por la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, recogía en su artículo 81.2 un concepto de subvención y ayuda basado en un concepto estricto –primer párrafo– y en un concepto extensivo –segundo párrafo– llamado a evitar preterir cualquier formulación de la acción de fomento no contemplada en el primer párrafo. Así, y de acuerdo con la dicción literal del citado artículo, se considera subvención y ayuda:

- a) *“toda disposición gratuita de fondos realizada por el Estado o sus organismos autónomos a favor de personas o Entidades públicas o privadas, para fomentar una actividad de utilidad*





pública o interés social o para promover la consecución de un fin público

- b) *a cualquier tipo de ayuda que se otorgue con cargo al Presupuesto del Estado o de sus Organismos Autónomos y a las subvenciones o ayudas financiadas, en todo o en parte, con fondos de la Comunidad Económico Europea”*

En términos análogos es definida la subvención en el artículo 1.2 del Real Decreto 2225/1993, de 17 de diciembre, al establecer que el reglamento resulta aplicable *“a toda disposición gratuita de fondos públicos realizada a favor de personas o entidades públicas o privadas para fomentar una actividad de utilidad pública o interés social o para promover la consecución de un fin público, así como a cualquier tipo de otro de ayuda que se otorgue con cargo al Presupuesto del Estado o de las Entidades de Derecho Público vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado.”*

Recientemente, en un ejercicio de codificación sin precedentes en nuestra Ciencia jurídica, ha sido la Ley 38/2003, de 18 de noviembre, General de Subvenciones, la que ha acotado un nuevo concepto legal de subvenciones, al definir las mismas, con arreglo al artículo 2 como *“toda disposición dineraria realizada por cualesquiera de los sujetos contemplados en el artículo 3 de esta Ley, a favor de personas públicas o privadas, y que cumpla los siguientes requisitos:*

- a) *Que la entrega se realice sin contraprestación directa de los beneficiarios.*
- b) *Que la entrega esté sujeta al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por realizar, o la concurrencia de una situación, debiendo el beneficiario cumplir las obligaciones materiales y formales que se hubieran establecido.*
- c) *Que el proyecto, la acción, conducta o situación financiada tenga por objeto el fomento de una actividad de utilidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública.”*

Más amplia es la definición que se acuña en el acervo de la normativa y jurisprudencia comunitaria, fundamentalmente a través de ésta última, que en sentencia del Tri-

bunal de Justicia de 27 de marzo de 1980 definió las ayudas como *“las decisiones de los Estados miembros por las que éstos últimos, para alcanzar objetivos económicos y sociales que le son propios, ponen, mediante decisiones unilaterales y autónomas a disposición de las empresas o de otros sujetos de derecho, recursos procurándoles ventajas destinadas a favorecer la realización de los objetivos económicos o sociales perseguidos.”*

Del análisis comparado de ambos preceptos se infiere que la finalidad perseguida por cada mandato busca dar solución a problemas de índole diferente, porque así como en el ámbito interno la definición no está condicionada a la naturaleza jurídica pública o privada del destinatario de los fondos, no ocurre lo mismo en la esfera comunitaria, donde la figura jurídica despliega toda su funcionalidad como instrumento administrativo en tanto en cuanto se procuran soslayar conductas que puedan falsear la libre competencia de los operadores comunitarios.

Atendida la naturaleza interdisciplinar del Derecho y su vocación por preservar en cada ámbito las singularidades propias del área funcional sobre la que recaen las reglas jurídicas, no cabe desconocer que en el estadio del Derecho Penal, la institución jurídica de la subvención y ayuda mantiene unas condiciones específicas. La más importante, que no la única, es la atribución de la condición de sujeto activo a las personas privadas. Esta afirmación procede de la concepción unitaria de la Hacienda Pública desde el ámbito del Derecho Penal, que impide reconocer la condición de verdadero beneficiario a las Administraciones Públicas preceptoras de subvenciones, toda vez que los movimientos traslativos de fondos son flujos financieros que lo único que comportan es una variación de la atribución presupuestaria entre agentes públicos (ARROYO ZAPATERO, GÓMEZ RIVERO), de fondos que por esa condición no pierden el carácter de fondos públicos, y cuyas irregularidades dan lugar, en su caso, a la aplicación de un tipo diferente, la malversación de caudales públicos. El concepto penal de subvención, por consiguiente, se distancia del concepto administrativo previsto en el artículo 2 de la Ley 38/2003, de 18 de noviembre, General de Subvenciones, en cuanto a la noción de sujeto activo penal y destinatario o beneficiario administrativo de la subvención.



2. La normativa comunitaria en materia de subvenciones

La Unión Europea, desde su constitución y posteriores transformaciones del marco constituyente, se ha configurado como una estructura política y administrativa supranacional tendente a la consecución de objetivos de convergencia y cohesión social y de solidaridad entre los Estados miembros. Como quiera que la Unión Europea sostiene su política de incentivos y fomento sobre la base del reconocimiento de los principios de subsidiariedad y adicionalidad, corresponde a los Estados miembros ejecutar las acciones que desde la centralidad de la organización comunitaria se promueven. En razón de esta desconcentración ineluctable de funciones en los países europeos, la Unión Europea es una verdadera Administración subvencional o de concesión de auxilios y ayudas de Estado, para que en el ámbito interno, se proceda a la ejecución de las acciones financiadas por ésta.

La única regulación de carácter general que respecto a las subvenciones han contemplado los Tratados comunitarios se limita a establecer un régimen de compatibilidad de las ayudas nacionales, puesto que el verdadero interés protegible de la Unión Europea en el momento de su constitución era garantizar unas condiciones normales de intercambios y movimientos de mercancías y personas, que prohibiesen comportamientos indeseables desde el punto de vista de la conservación del libre mercado.

Sin embargo, el hecho de que los Tratados constitutivos no contemplen atribución penal a la Unión Europea, supone una derivación de responsabilidad a los Estados miembros para determinar los supuestos típicos susceptibles de conformar una ablación de un bien jurídicamente protegido en el ámbito penal y, por tanto, susceptible de protección jurisdiccional. Ya la sentencia de 21 de septiembre de 1989 del Tribunal de Justicia destacaba la obligatoriedad para los Estados miembros, de sancionar las violaciones de Derecho comunitario en condiciones de fondo y procedimiento análogas a las aplicables a

las violaciones de Derecho nacional, debiendo ser las sanciones efectivas, proporcionadas e intimidantes. La importación de este principio de asimilación (NIETO MARTÍN) conduce directamente hasta el artículo 209 A) del Tratado de Ámsterdam, al disponer que *“Los Estados miembros adoptarán para combatir el fraude que afecta a los intereses financieros de la Comunidad las mismas medidas que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros. Sin perjuicio de las disposiciones del presente Tratado, los Estados miembros coordinarán sus acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Comunidad contra el fraude. A tal fin, organizarán, junto con la Comisión, una colaboración estrecha y regular entre las autoridades competentes.”*

Tras el Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, el artículo 280.4 establece que *“el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Tribunal de Cuentas, adoptará las medidas necesarias en los ámbitos de la prevención y lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad con miras a ofrecer una protección eficaz y equivalente en los Estados miembros. Dichas medidas no se referirán a la aplicación de la legislación penal nacional ni a la administración nacional de justicia.”*

Progresivamente, a lo largo de la década de los ochenta y principios de los noventa, además de proseguir en la línea de detección de conductas fraudulentas contra los intereses financieros de la Comunidad, por la vía de articular sistemas integrados de cooperación administrativa, la Comisión priorizó la necesidad de definir actos que perjudicaran el presupuesto comunitario, tanto desde el punto de vista administrativo como penal, proponiendo la formulación de un marco común de carácter general a escala administrativa y a escala nacional, en orden a la protección de las violaciones con trascendencia penal. En este sentido, fueron adoptadas dos propuestas:

- a) En el orden administrativo, el Reglamento (CE, EURATOM) 2899/1995, de 18 de diciembre, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas.
- b) En el orden penal, el Convenio sobre protección penal de los intereses financieros de la Comunidad de 26 de julio de 1995.





2.1 El Reglamento (CE) 2899/1995, de 18 de diciembre

El Reglamento (CE) 2899/1995, de 18 de diciembre, parte de una concepción amplia de la noción de irregularidad, al definirse como “*toda infracción de una disposición de Derecho comunitario correspondiente a una acción u omisión de un agente económico que tenga o tendría por efecto perjudicar al presupuesto general de las Comunidades o a los presupuestos administrados por éstas, bien sea mediante la disminución de ingresos procedentes de recursos propios percibidos directamente por cuenta de las Comunidades, bien mediante un gasto indebido.*” En efecto, a partir de esta definición (SANTAOLALLA y MARTINEZ ARROYO), se determina un concepto de irregularidad aplicable a los ingresos y a los gastos comunitarios, consistente en la vulneración del Derecho comunitario mediante un hacer o no hacer, pero siempre que se produzca un efecto: perjudicar al presupuesto general de las Comunidades, de tal modo que no cualquier infracción es irregularidad sino solamente aquella que implique la existencia de un gasto indebido.

Respecto al régimen sancionador, del que se ocupa el artículo 5, se impone el deber de que las sanciones sean eficaces, proporcionadas y disuasorias y estén previstas en un acto comunitario anterior a la irregularidad. Junto a la batería de sanciones reguladas en el Reglamento, surge como medida resarcitoria directa la obligación de abonar las cantidades indebidamente percibidas, así como la pérdida de la garantía constituida en apoyo de la solicitud de una ventaja. El efecto restitutivo de la devolución está llamado a reponer el perjuicio patrimonial, sin perjuicio de la imposición de sanciones que, según el Título II, podrían ser:

- a) El pago de una multa administrativa.
- b) El pago de una cantidad superior a las sumas indebidamente percibidas o eludidas, incrementada, en su caso, con intereses. Esta cantidad complementaria, determinada con arreglo a un porcentaje que se fijará en las normativas específicas, no podrá rebasar el nivel estrictamente necesario para que tenga carácter disuasorio.
- c) La privación total o parcial de una ventaja concedida por la normativa comunitaria,

incluso en el caso de que el agente sólo se haya beneficiado indebidamente de una parte de dicha ventaja.

- d) La exclusión o la retirada del beneficio de la ventaja durante un período posterior al de la irregularidad.
- e) La retirada temporal de una autorización o de un reconocimiento necesarios para participar en un régimen de ayuda comunitaria.
- f) La pérdida de una garantía o de una fianza depositada a fin de respetar las condiciones de una normativa o reconstituir el importe de una garantía liberada indebidamente.
- g) Otras sanciones exclusivamente económicas, de naturaleza y alcance equivalentes, previstas en las normativas sectoriales adoptadas por el Consejo, en función de las necesidades propias del sector correspon-

El régimen de sanciones administrativas establecidas en la Unión Europea está llamado a completarse con el sistema de sanciones previsto en la legislación interna de los estados miembros a través del principio de proporcionalidad



diente y dentro del respeto a las competencias de ejecución otorgadas a la Comisión por el Consejo.

La previsión de un régimen específico de sanciones comunitarias a las ayudas concedidas con cargo a fondos comunitarios tiene sentido lógico tanto por razón de la naturaleza de los ilícitos administrativos, como por razón de la diferente incidencia y alcance que tienen determinadas sanciones no pecuniarias. Así, las sanciones privativas de derechos, como la posibilidad de obtener subvenciones o ayudas (Título IV de la Ley 38/2003), en el caso que afecten a ayudas comunitarias, no podrían ser impuestas por la autoridad nacional, habida cuenta que esta medida supera el límite de reacción interno, e interfiere en decisiones sobre concesión de auxilios cuya adopción únicamente puede corresponder a la autoridad comunitaria.

Por último, el régimen de sanciones administrativas establecidas en la Unión Europea está llamado a completarse con el sistema de sanciones previsto en la legislación interna de los Estados miembros a través del principio de proporcionalidad. Así, el artículo 6 del Reglamento contiene mandatos encaminados a evitar la acumulación de sanciones administrativas y penales nacionales, garantizando el principio “*ne bis in idem*”. Así, y conforme al artículo indicado:

1. *Sin perjuicio de las medidas y de las sanciones administrativas comunitarias adoptadas sobre la base de los Reglamentos sectoriales existentes en el momento de la entrada en vigor del presente Reglamento, la imposición de sanciones pecuniarias, como las multas administrativas, podrá suspenderse por decisión de la autoridad competente si se hubiera iniciado un procedimiento penal contra la persona de que se trate en relación a los mismos hechos. La suspensión del procedimiento administrativo suspenderá el plazo de prescripción previsto en el artículo 3.*
2. *Si no continuara el procedimiento penal, el procedimiento administrativo suspendido reanudaría su curso.*
3. *Cuando finalice el procedimiento penal, el procedimiento administrativo que se haya suspendido se reanudará siempre que los principios generales del Derecho no lo impidan.*

4. *Cuando se reinicie el procedimiento administrativo, la autoridad administrativa procurará que se aplique una sanción que equivalga al menos a la sanción dispuesta por la normativa comunitaria, pudiendo ser tenida en cuenta cualquier sanción impuesta por la autoridad judicial por los mismos hechos a la misma persona.*
5. *Los apartados 1 a 4 no se aplicarán a las sanciones pecuniarias que formen parte integrante de los regímenes de apoyo financiero y pueden aplicarse con independencia de posibles sanciones penales, en caso de que y en la medida en que no sean asimilables a dichas sanciones.”*

En el Derecho español la protección de los intereses financieros en el orden administrativo de carácter comunitario se ha llevado a cabo otorgando a los mismos paridad de trato con respecto a los españoles, sin perjuicio de la preferencia del Derecho comunitario cuando existe. En particular, en la tipificación de infracciones leves, graves y muy graves de los artículos 56, 57 y 58 de la Ley 38/2003, de 18 de noviembre, General de Subvenciones, se incorporan como conductas infractoras “*las demás conductas tipificadas como infracciones en la normativa de la Unión Europea en materia de subvenciones*”

Para evitar duplicidad de sanciones administrativas, españolas y comunitarias, el Reglamento de procedimiento sancionador prevé en el artículo 5.2 que:

“El órgano competente podrá aplazar la resolución del procedimiento si se acreditase que se está siguiendo un procedimiento por los mismos hechos ante los órganos comunitarios europeos. La suspensión se alzarán cuando se hubiese dictado por aquéllos resolución firme.

Si se hubiera impuesto sanción por los órganos comunitarios, el órgano competente para resolver deberá tenerla en cuenta a efectos de graduar la que, en su caso, deba imponer, pudiendo compensarla, sin perjuicio de declarar la comisión de la infracción.”

Si la imposición de ambas sanciones corresponde a órganos nacionales sólo podrán imponerse las sanciones previstas en la Ley General de Subvenciones en la medida en que rebasen las sanciones comunitarias (PASCUAL GARCÍA).





2.2. El Convenio sobre protección penal de los intereses financieros de la Comunidad de 26 de julio de 1995

El Convenio sobre protección penal de los intereses financieros de la Comunidad de 26 de julio de 1995 contiene una definición común del fraude aplicable en general a los gastos, esto es, no sólo a las subvenciones y ayudas administradas directamente con cargo a presupuesto comunitario, sino también a las que figuran en los presupuestos administrados por cuenta de la Unión Europea. De acuerdo con la propuesta de la Comisión, el carácter intencional del acto u omisión es elemento constitutivo del tipo, excluyéndose, por tanto, el fraude por negligencia (artículo 1.1 a): “*cualquier acción u omisión intencionada relativa:*

- *A la utilización o la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por objeto la percepción o la retención indebida de fondos procedentes de las Comunidades Europeas o de los presupuestos administrados por las Comunidades Europeas o por su cuenta;*
- *Al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto;*
- *Al desvío de esos mismos fondos con otros fines distintos de aquéllos para los que fueron concedidos en un principio.”*

Del régimen de sanciones se ocupa el artículo 2, estableciendo la obligación de los Estados miembros de adoptar las medidas necesarias para que tanto las conductas de autoría como de conspiración o instigación sean sancionadas con penas efectivas, proporcionadas y disuasorias. Asimismo, conforme al indicado precepto, las sanciones deben preverse también para las formas intentadas, si bien no se exige la equiparación de la penalidad a las formas consumadas.

Las sanciones a imponer se articulan en torno a la calificación del fraude como grave y leve:

- a) Será fraude grave cuando el importe de la defraudación supere el límite mínimo de 50.000 ecus, supuesto en el cual el Conve-

nio prevé la imposición de penas de privación de libertad que pueden dar lugar a la extradición.

- b) Será fraude leve, cuando no rebase el importe de los 50.000 ecus pero sea superior a 4.000 ecus, supuesto en el cual el Convenio obliga a fijar sanciones penales diferentes a la privación de libertad.

3. La tipificación de los fraudes relativos a las ayudas concedidas por la Comunidad Europea en el Código Penal

El Código Penal de 1995 introduce por primera vez una tipificación expresa de los fraudes relativos a los fondos comunitarios. La autonomía de los tipos de conducta delictiva de la defraudación de fondos comunitarios es una opción que paradójicamente no estaba presente en el proyecto de Ley Orgánica remitido a las Cortes Generales, toda vez que se equiparaban las subvenciones y ayudas otorgadas por las Administraciones nacionales a las subvenciones y ayudas otorgadas por la Comunidad Europea. Como quiera que paralelamente se estaba tramitando el Convenio de la Comunidad que fijaba el límite cuantitativo a la protección penal de la Hacienda europea, se hizo aconsejable esperar a su postrera aprobación. Finalmente, aprobado el Convenio el 26 de julio de 1995, se incorporó al Código Penal de 23 de noviembre de 1995 la protección autónoma penal de los intereses comunitarios.

Con carácter general, la doctrina penalista ha coincidido en afirmar la valoración positiva que merece el tratamiento jurídico-penal divergente de la incriminación del fraude nacional y del fraude comunitario de subvenciones y ayudas (GÓMEZ RIVERO, NIETO MARTÍN). De hecho, y como ya ha sido apuntado en este trabajo, la sanción accesoria de privación del derecho de disfrute de subvenciones y ayudas comunitarias es una medida reactiva cuya adopción única-



mente puede corresponder a la autoridad comunitaria, excediendo el espacio de reserva de la autoridad administrativa o penal nacional. Con todo, y habida cuenta de las similitudes morfológicas de las conductas tipificadas y de los rangos de culpabilidad, atinadamente la doctrina ha venido a señalar que la comprensión íntegra de los delitos sólo cabe por integración e intelección de los tipos penales nacionales, cuya estructura tipificada es análoga, si no idéntica, en muchos de sus aspectos a la estructura penal del fraude nacional de subvenciones.

3.1. Fraude en la obtención de subvenciones (artículo 309 Código Penal)

“El que obtenga indebidamente fondos de los presupuestos generales de las Comunidades u otros administrados por éstas, en cuantía superior a 50.000 ecus,¹ falseando las condiciones requeridas para su concesión u ocultando las que la hubiesen impedido, será castigado con la pena de prisión de uno a cuatro años y multa de tanto al séxtuplo de la citada cuantía.” (artículo 309 Cp.)

La descripción de la acción típica del artículo 309 del Código Penal trae causa de la propia descripción de ilícitos del Convenio de 26 de julio de 1995 y es análoga a la establecida para el fraude nacional de subvenciones en el artículo 308 parágrafo primero del Código Penal. En particular, el legislador ha recogido las dos primeras modalidades de acción fraudulentas del Convenio que son:

- La utilización o la presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por objeto la percepción o la retención indebida de fondos procedentes de las Comunidades Europeas o de los presupuestos administrados por las Comunidades Europeas o por su cuenta.
- El incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto.

Desde el punto de vista del objeto, el legislador penal ha introducido un concepto sintético de objeto típico del fraude al desconocer la enumeración del artículo 308 que comprende los términos “*subvención, ayuda y desgravación*” por el más amplio de “*fondos de los presupuestos generales de las Comunidades u otros administrados por éstas.*”

Del mismo modo que en el artículo 308, la funcionalidad de la norma en cuanto a su relevancia penal queda condicionada a la integración del tipo por la norma extrapenal, esto es, la naturaleza y alcance de las obligaciones materiales y formales que dan lugar a las conductas activas o pasivas del artículo 309 vienen establecidas por las propias normas reguladoras de las subvenciones, sin que este agotamiento de los tipos extramuros del Código Penal pueda ser cuestionado. Hay que tener presente, como ha expresado en recurrentes sentencias el Tribunal Constitucional, que cuando la norma penal no alcanza a definir, por imposibilidad material, la extensión y estructura del tipo penal, porque los elementos configuradores que acaban el negocio se hallan ajenos a esta disciplina, no existe obstáculo a que la norma penal se consuma por remisión directa o indirecta a otras normas de nuestro Derecho positivo. En el ámbito comunitario, esta circunstancia es especialmente importante, habida cuenta de la diversidad y caracteres de las normas comunitarias que configuran las subvenciones y ayudas, que además se completan con la norma nacional de desarrollo o trasposición de aquéllas.

Para la consumación del delito del artículo 309 se requiere un resultado: la obtención indebida de fondos procedentes de los presupuestos comunitarios en cuantía superior a 50.000 euros. A diferencia del artículo 308, y con mayor fortuna en la redacción, el referente de imputabilidad penal se fija en este caso en el importe efectivamente defraudado, y no en el montante objetivo de la subvención.

El fraude se considera delito a partir de los 50.000 euros, constituyendo un elemento configurador del tipo de conducta penal, y al que alcanza el dolo del autor. A esta tipicidad subjetiva se refiere inequívocamente el legislador penal cuando describe la

¹ En virtud de la modificación introducida por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre, la cuantía se fija en 50.000 euros, con efectos de 1 de octubre de 2004





acción típica como falseamiento u ocultación, convirtiendo en impunes las formas imprudentes derivado expresamente de la existencia de una específica cláusula incriminatoria, exigida conforme al artículo 12 del Código Penal para castigar las conductas imprudentes. Con esta regulación del tipo penal se responde a las exigencias del Convenio, que si bien originariamente definía el fraude como todo acto u omisión contrario a la legislación aplicable, cometido intencionalmente o por negligencia grave, finalmente optó por la restricción al ámbito doloso del tipo penal.

Por lo que se refiere a las incriminaciones de formas imperfectas de ejecución, un sector de la doctrina (GÓMEZ RIVERO) sostiene que es indudable su aceptación en la descripción de la conducta, y así lo estaría exigiendo a su vez el Convenio al establecer en su artículo 2.1 la obligación de los Estados miembros de castigar las conductas de complicidad, instigación o tentativa ligadas a los comportamientos defraudatorios previstos en el mismo.

3.2. Fraude presupuestario (malversación de fondos comunitarios. Artículo 306 del Código Penal)

“El que por acción u omisión defraude a los presupuestos generales de las Comunidades u otros administrados por éstas, en cuantía superior a 50.000 ecus, eludiendo el pago de cantidades que se deban ingresar, o dando a los fondos obtenidos una aplicación distinta de aquella a que estuvieran destinados, será castigado con la pena de prisión de uno a cuatro años y multa del tanto al séxtuplo de la citada cuantía.” (artículo 306 Cp.)

Con esta previsión, el legislador ha dotado de referencia jurídico-penal a la tercera modalidad de fraude contemplada en el artículo 1 del Convenio, constituido por *“el desvío de esos mismos fondos con otros fines distintos de aquéllos para los que fueron concedidos en un principio”*.

El legislador ha formulado el tipo penal de una manera más amplia que la dispuesta en el artículo 308.2 para la desviación de fondos por las Administraciones internas. Así, mientras que para el fraude interno la

conducta penal exige una alteración sustancial de los fines para los que la subvención fue concedida, en el fraude de subvenciones comunitarias, es elemento constitutivo de la acción u omisión, la mera aplicación distinta a aquella a que estuviesen destinados.

Por lo que se refiere a la tipicidad subjetiva, así como a la posibilidad de apreciar las formas imperfectas de ejecución, se pueden dar por reproducidas las consideraciones vertidas en el estudio del artículo 309.

3.3. Falta contra la Hacienda de las Comunidades (artículo 628 del Código Penal)

“El que defraudare a la Hacienda de las Comunidades más de 4.000 ecus por cualquiera de los procedimientos descritos en los artículos 306 y 309, será castigado con multa de cinco días a dos meses.” (artículo 628 Cp.)

Junto a la previsión en el artículo 627 de una falta relativa al fraude fiscal comunitario, el artículo 628 incorpora una vez más la exigencia de represión penal de las conductas que vulneran los intereses financieros de la Unión Europea previstos en el Convenio.

Respecto a su tipicidad objetiva y subjetiva, se pueden reproducir las observaciones realizadas para los artículos 306 y 309.

En el resto de supuestos en los que el fraude de fondos comunitarios ni siquiera alcance la cifra mínima de los cuatro mil euros, la conducta sólo será sancionable por vía administrativa. En estos casos, será de aplicación el régimen sancionador establecido en el Título IV de la Ley 38/2003, de 18 de noviembre, General de Subvenciones, cuando la estructura del negocio se equipare a la prevista en el artículo 2.1 de este cuerpo legal, si bien únicamente en lo referente a la imposición de una pena de multa hasta el triple de la cantidad indebidamente obtenida, inaplicada o no justificada. Por lo que se refiere a la imposición de sanciones privativas en el ámbito comunitario, como la imposibilidad de obtener subvenciones comunitarias por un período de tiempo determinado, corresponde a la autoridad comunitaria la imposición de estas sanciones.



Análisis normativo del fraccionamiento del gasto

Juan José Herrera Campa

1. Introducción

El fraccionamiento del gasto constituye una realidad con la que, al menos en alguna ocasión, tiene que enfrentarse todo aquél que desempeña funciones de control de la actividad económico-financiera del Sector Público.

Podría definirse como la división artificial en varios expedientes de un gasto que constituye una unidad, realizada por el gestor del mismo y que tiene como consecuencia la elusión de la aplicación de una norma que, en caso de no haberse realizado tal fraccionamiento, le resultaría plenamente aplicable.

La posibilidad de tal elusión mediante el fraccionamiento del gasto surge, precisamente, cuando esa misma norma dispone su aplicación en función de la superación, o no, de determinados umbrales cuantitativos.

Si bien no es el único, es en el ámbito de la contratación pública donde se concentra el mayor número de preceptos que reúnen estas características y donde es, por tanto, mayor la posibilidad de intentar evitar su aplicación mediante el fraccionamiento del gasto.

2. Supuestos legales en los que puede tener lugar el fraccionamiento del gasto

2.1. Contratación administrativa

El Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (en adelante TRLCAP), aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, contempla la mayor parte de estos supuestos, conteniendo veinticinco artículos en los cuales el importe del contrato resulta determinante en la aplicación de las siguientes reglas:

- a) Normas generales: la aplicación del propio TRLCAP a los contratos celebrados por determinadas entidades (art. 2); la necesidad de obtener previamente a la contratación la autorización del Consejo de Ministros (art. 12), o del Titular del Departamento en el caso de Organismos Autónomos dependientes del mismo (art. 12 y Disposición Transitoria Tercera); la necesidad de clasificación de los contratistas en los contratos de obras o de servicios (art. 25); la inclusión del contrato en la categoría de los contratos menores, definidos exclusivamente por su cuantía y declarados no sujetos a fiscalización previa por el artículo 151 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (art. 56); la obligación de remitir al Tribunal de Cuentas o, en su caso, al órgano de control externo de la Comunidad Autónoma, copia certificada del contrato y extracto del expediente (art. 57); la necesidad de informe previo emitido por el Consejo de Estado u órgano equivalente de la Comunidad Autónoma, en caso de modificación del





contrato (art. 59); la obligación de publicar la adjudicación del contrato en el Boletín Oficial del Estado o en los Diarios o Boletines Oficiales de las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales (art. 93); la necesidad de informe previo emitido por la Dirección General de Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda, en el supuesto de modificación del contrato (art. 101).

- b) Contratos de obras: su caracterización como contrato menor (art. 121); la posibilidad de simplificar, refundir o incluso suprimir alguno o algunos de los documentos que integran los proyectos de obras (art. 124); la necesidad de emisión de informe por las oficinas o unidades de supervisión de proyectos sobre el cumplimiento de disposiciones legales o reglamentarias y normativa técnica relativas a los proyectos (art. 128); la exigencia de la publicidad comunitaria y la posibilidad, a tales efectos, de la división del contrato por lotes (arts. 135 y 136); la posibilidad de aplicar el procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía (art. 141 g); la posibilidad de colaboración de empresarios particulares en los supuestos de ejecución de obras por la propia Administración (art. 152).
- c) Contratos de gestión de servicios públicos: la aplicación o no del propio TRLCAP a ciertos supuestos de prestación de asistencia sanitaria de urgencia (art. 158).
- d) Contratos de suministro: la clasificación como contrato menor (art. 176); la aplicación de la publicidad comunitaria (art. 177); la posibilidad de aplicar el procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía (art. 182 i y k).
- e) Contratos de consultoría y asistencia y de servicios: la clasificación como contrato menor (art. 201); la aplicación de la publicidad comunitaria y la división por lotes, a estos efectos, del contrato (arts. 203 y 204); la posibilidad de aplicar el procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía (art. 210 h).
- f) Contrato de concesión de obra pública: obligación del concesionario de someter los contratos que celebre con terceros a las normas de la publicidad comunitaria (art. 237).

2.2. Contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones

En la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones, se contienen igualmente diversos preceptos en los que la cuantía del contrato determina: la aplicación de la propia Ley 48/1998 al contrato (art. 8); la base para el cálculo del importe de los contratos (art. 9); la obligación de someter los contratos a publicidad comunitaria (art. 29); la aplicación de las reglas del capítulo IV a los concursos de proyectos (art. 38).

2.3. Subvenciones y ayudas públicas

Respecto de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, el importe de la subvención es el elemento determinante de la aplicación de las siguientes normas: la obligación de obtener autorización del Consejo de Ministros o de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (art. 10); la publicidad de las subvenciones concedidas (art. 18); la necesidad de autorización previa por la autoridad concedente de la subvención para que el beneficiario subcontrate la actividad con un tercero (art. 29); la obligación del beneficiario de solicitar al menos tres ofertas a otros tantos proveedores respecto de los contratos que celebre con terceros con el fin de cumplir sus obligaciones como beneficiario de la subvención (art. 31).

2.4. Patrimonio de las Administraciones Públicas

La Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, establece en su Disposición Adicional Décima que la cuantía de los contratos celebrados con terceros por la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, Sociedad Anónima (SEGIPSA), para dar cumplimiento a las actividades encomendadas por la



Administración respecto de los bienes y derechos integrantes o susceptibles de integración en el Patrimonio del Estado o en otros patrimonios públicos, determinará el sometimiento de los mismos a las reglas de publicidad, procedimientos y formas de adjudicación del TRLCAP.

2.5. Anticipos de Caja Fija

Finalmente, el Real Decreto 725/1989, de 16 de junio, sobre anticipos de caja fija, establece en su artículo 2.3º la prohibición de realizar con cargo al anticipo de caja fija pagos individualizados superiores a 5.000 euros, salvo excepciones; así como también la imposibilidad de que, una vez establecido el anticipo de caja fija, se puedan tramitar con cargo al presupuesto libramientos en favor de perceptores directos por importe inferior a 600 euros, con imputación a los conceptos presupuestarios del anticipo de caja fija.

3. Previsiones legales frente al fraccionamiento del gasto

La existencia de estos preceptos y la posibilidad de su fácil elusión por parte del gestor reduciendo artificialmente el importe del gasto mediante su fraccionamiento en varios expedientes, constituye un importante motivo de preocupación.

Una de las advertencias que en este sentido se han efectuado procede del Tribunal de Cuentas, el cual, en informe elevado a las Cortes Generales de fecha 12 de diciembre de 1983, y en relación con los límites de la contratación directa que entonces se establecían en la Ley de Contratos del Estado de 1965 y en el Decreto 1005/1974, señalaba lo siguiente:

“Finalmente se advierte la posibilidad de que los límites anteriores sean fácilmente burlados mediante el fraccionamiento del objeto total del contrato en una serie de prestaciones parciales de pequeña cuantía, que se contraten separadamente con el mismo empresario”.

Esta grave preocupación alcanza igualmente al legislador, quién ha establecido en las distintas leyes analizadas la expresa prohibición de la utilización del fraccionamiento del gasto como forma de eludir la aplicación de las mismas:

Así, el TRLCAP contiene en su artículo 68 una regla fundamental:

“Artículo 68. Fraccionamiento del objeto del contrato.

1. El expediente deberá abarcar la totalidad del objeto del contrato y comprenderá todos y cada uno de los elementos que sean precisos para ello.
2. No podrá fraccionarse un contrato con objeto de disminuir la cuantía del mismo y eludir así los requerimientos de publicidad, el procedimiento o la forma de adjudicación que corresponda.
3. Cuando el objeto admita fraccionamiento, justificándolo debidamente en el expediente, podrá preverse en el mismo la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes, siempre que éstas sean susceptibles de utilización o aprovechamiento separado o así lo exija la naturaleza del objeto.”

Este artículo, además de prohibir expresamente el fraccionamiento del gasto realizado con la finalidad de eludir las reglas del TRLCAP, permite que se fraccione el objeto del contrato únicamente cuando concurren las razones que el propio precepto establece y, además, se justifiquen las mismas en el expediente de forma expresa y suficiente.

La citada regla tiene una gran trascendencia práctica ya que, una vez puesto de manifiesto el fraccionamiento de un contrato, corresponderá al gestor, por inversión de la carga de la prueba, demostrar que dicho fraccionamiento no se ha realizado con finalidad elusiva y que concurren los requisitos que para admitir tal fraccionamiento exige el citado precepto.

En base a este artículo 68 del TRLCAP, la Resolución de 22 de abril de 2005 de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se hace público el Acuerdo del Pleno de 30 de marzo de 2005, que aprueba la





instrucción general relativa a la remisión al citado órgano de los extractos de los expedientes de contratación y de las relaciones de contratos celebrados por la Administración del Estado y demás entidades del Sector público, exige en su Anexo II la remisión, entre otra documentación, de la “justificación, en su caso, del fraccionamiento del objeto del contrato, con la previsión de la realización independiente de cada una de sus partes mediante su división en lotes (art. 68.3 TRLCAP)”.

El Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto 1098/2001, de 12 de octubre (en adelante RLCAP), establece en su artículo 72 la posibilidad de que un gasto pueda fraccionarse en varios contratos menores, siempre que el importe total de ese gasto que se fracciona no supere los límites que, para la determinación de los contratos menores, establece el TRLCAP:

“Artículo 72. Contratos menores.

4. Podrán celebrarse diversos contratos menores que se identifiquen por el mismo tipo de prestaciones, cuando estén referidas a un gasto de carácter genérico aprobado, que en ningún caso podrá superar, respecto de cada tipo de contrato, los importes de los artículos 121, 176 y 201 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. En tal caso, el importe conjunto de los mismos no podrá superar el gasto autorizado.”

Por su parte, el artículo 13 de la Ley 48/1998 contempla igualmente la prohibición del fraccionamiento realizado para evitar la aplicación de la misma:

“Artículo 13. Las entidades contratantes no podrán sustraerse a la aplicación de la presente ley fraccionando los contratos o empleando modalidades particulares de cálculo del importe de los contratos.”

Finalmente, el Real Decreto 725/1989, en su artículo 2.3º, contiene análoga prohibición:

“A efectos de la aplicación de estos límites, no podrán acumularse en un solo justificante pagos que se deriven de diversos gastos, ni fraccionarse un único gasto en varios pagos”.

El ordenamiento jurídico, además de disponer, como se acaba de señalar, la expresa prohibición del fraccionamiento de un gasto realizado con la finalidad de eludir la aplicación de una norma, establece igualmente consecuencias jurídicas para el caso de realizarse tal fraccionamiento ilegal, consecuencias que afectan tanto al propio acto como al funcionario responsable del mismo y que serán objeto de análisis a continuación.

4. Consecuencias jurídicas para los actos dictados incurriendo en fraccionamiento ilegal del gasto

Las causas de nulidad y anulabilidad de los actos administrativos se contienen, respectivamente, en los artículos 62 y 63 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régi-

El ordenamiento jurídico establece consecuencias jurídicas para el caso de realizarse el fraccionamiento ilegal que afectan tanto al propio acto como al funcionario responsable del mismo



men Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante, LRJAP y PAC).

Por su parte, el TRLCAP declara en su artículo 61 inválidos los contratos administrativos cuando lo sea alguno de sus actos preparatorios o el de adjudicación, y en sus dos artículos siguientes se remite en cuanto a las causas de nulidad y anulabilidad de Derecho Administrativo de los contratos, respectivamente, a los artículos 62 y 63 de la LRJAP y PAC.

Con carácter general, los actos dictados como consecuencia del fraccionamiento de un gasto realizado contra la expresa prohibición de una ley incurrir en el vicio de anulabilidad previsto en el artículo 63 de la LRJAP y PAC, el cual declara anulables los actos de la Administración que incurran en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluyendo la desviación de poder.

No obstante, en el supuesto de que el fraccionamiento del gasto se haya realizado con la finalidad de aplicar un procedimiento administrativo diferente del legalmente procedente, la sanción para el acto viciado no será la anulabilidad, sino la nulidad de pleno derecho, ya que la Jurisprudencia del Tribunal Supremo, en Sentencias de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de 17 de octubre de 2000, 29 de julio de 1992 y 10 de diciembre de 1980, ha asimilado tal supuesto al de la nulidad de pleno derecho producida por haberse dictado el acto prescindiendo total y absolutamente del procedimiento, supuesto éste que se encuentra expresamente previsto en el artículo 62.1.e) de la LRJAP y PAC.

Resulta especialmente destacable en este sentido y en relación con el ámbito contractual, la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 1980, la cual declara la nulidad del acto de adjudicación de un contrato efectuada mediante el procedimiento de adjudicación directa, entonces vigente con arreglo a la Ley de Contratos del Estado de 1965, en lugar del procedimiento de adjudicación por concurso, que era el legalmente procedente en el caso que contemplaba la citada Sentencia.

En estos supuestos de nulidad de

pleno derecho, a diferencia de lo que sucede en los casos de anulabilidad, no será posible la convalidación del acto viciado prevista en el artículo 67 de la LRJAP y PAC, si bien la Administración puede, en cualquier momento, declarar de oficio la nulidad del acto con arreglo al artículo 102 de la citada ley. Idéntica previsión se contiene en el artículo 64 del TRLCAP, en relación con el ámbito contractual.

En el supuesto general de la anulabilidad, la Administración puede declarar lesivo para el interés público dicho acto durante un plazo de cuatro años a contar desde que se dictó el mismo, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 103 de la LRJAP y PAC.

En cuanto a la posibilidad de impugnación de los actos que son consecuencia del fraccionamiento del gasto, tanto en el artículo 144.5 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, como en los artículos 3.5 y 8.3 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen del control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante, IGAE), se faculta al Interventor General de la Administración del Estado y a sus Interventores Delegados para instar tanto la declaración de lesividad de estos actos como su revisión de oficio, en la medida en que resulten perjudiciales para los intereses económicos de la Hacienda Pública, así como para interponer los recursos administrativos de alzada y reposición frente a los citados actos que se prevén en los artículos 107 y 116 de la LRJAP y PAC, fundando estos recursos en los motivos ya analizados de nulidad y anulabilidad de los artículos 62 y 63 de esta ley.

Cuando se invoque la nulidad del acto, o bien cuando la ejecución del mismo pueda causar perjuicios de difícil o imposible reparación, al amparo de lo establecido en el artículo 111 de la LRJAP y PAC, el Interventor General de la Administración del Estado o sus Interventores Delegados podrán solicitar la suspensión del acto impugnado al interponer el correspondiente recurso.

Por su parte, el artículo 65 de la LCAP establece los efectos de la declaración





de nulidad de los actos preparatorios del contrato o del acto de adjudicación, declaración que podrá ser acordada, conforme al artículo 102 de la LRJAP y PAC, por el órgano de contratación, de oficio o a instancia de los interesados.

Dichos efectos se concretan en la declaración de nulidad del propio contrato, que entra en fase de liquidación, debiendo las partes restituirse recíprocamente las cosas que hubieran recibido en virtud del mismo o, si no fuera posible, su correspondiente valor. Además, la parte culpable, que en caso de fraccionamiento será la Administración contratante, deberá indemnizar a la contraria por los daños y perjuicios que haya sufrido como consecuencia de la nulidad del contrato, excepto si el contratista hubiera igualmente incurrido en culpa, en cuyo caso habría que analizar una posible compensación de las mismas.

No obstante, en el caso de que la declaración de nulidad del contrato produjera un grave trastorno al servicio público, podrá disponerse la continuación del mismo hasta que se adopten las medidas urgentes que fueran precisas para evitar dicho trastorno.

5. Consecuencias jurídicas para el funcionario responsable del fraccionamiento del gasto

Los supuestos de la responsabilidad disciplinaria en que pueden incurrir los funcionarios se contemplan en el artículo 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y, respectivamente para las faltas muy graves y graves, en los artículos 6 y 7 del Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se establece el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

En estos preceptos se incluye expresamente como falta disciplinaria la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio a la Administración o a los ciudadanos, falta que se calificará como grave o muy grave atendiendo a la gravedad del perjuicio causado, la cual habrá de determinarse en cada caso en el correspondiente procedimiento sancionador.

Los elementos constitutivos de esta responsabilidad disciplinaria surgen mediante la realización del fraccionamiento de gasto efectuado contra la expresa prohibición de una ley, ya que constituye un acuerdo manifiestamente ilegal y, al menos en el ámbito contractual, dicho fraccionamiento ilegal tiene como consecuencia un perjuicio para la Administración en aquellos casos en los que la nulidad del contrato obligue a ésta a indemnizar al contratista por los daños y perjuicios que le cause la falta de ejecución de aquél.

Las faltas graves o muy graves podrán ser sancionadas, con arreglo a los artículos 14 a 16 del Real Decreto 33/1986, con la suspensión de funciones o el traslado con cambio de residencia, acordadas por los Ministros, Secretarios de Estado y Subsecretarios, éstos últimos por delegación. Para el caso de falta muy grave igualmente podrá imponerse por el Consejo de Ministros la sanción de separación del servicio.

En el ámbito contractual, el TRLCAP en el número 2 de su Disposición Adicional 5ª establece una regla especial respecto de la responsabilidad disciplinaria en la que incurre el personal al servicio de las Administraciones Públicas que infringiere o aplicare indebidamente los preceptos de la citada ley; en tal caso, y mediando dolo o negligencia grave, la falta disciplinaria cometida por tal infracción o aplicación indebida se considerará siempre muy grave, remitiéndose para su exigencia a la normativa específica en la materia.

En este punto debe tenerse en consideración la regla del artículo 68 del TRLCAP, anteriormente examinada, que obliga al órgano de contratación a justificar expresamente en el expediente todos aquellos supuestos en los que el fraccionamiento del



gasto sea admitido por la naturaleza del objeto del contrato, ya que esta obligación dificultará que, en el caso de que se haya efectuado tal fraccionamiento sin la debida justificación, pueda el responsable del mismo alegar la falta de intención o de negligencia grave en su actuación.

Respecto de estos supuestos, en los que el fraccionamiento del gasto puede implicar la responsabilidad disciplinaria de su causante, hay que tener en cuenta que el artículo 4.2 del Real Decreto 2188/1995 impone al Interventor actuante la obligación de poner tales hechos en conocimiento de la IGAE para que este Centro Directivo, si resulta procedente, remita lo actuado al órgano competente para el inicio del oportuno procedimiento. Este órgano será, conforme al artículo 29 del Real Decreto 33/1986, el Subsecretario del Departamento en que está destinado el funcionario, los Directores Generales respecto del personal dependiente de su Dirección General y los Delegados y Subdelegados del Gobierno en relación con los funcionarios destinados en su correspondiente ámbito territorial.

6. Criterios para la determinación en el ejercicio de las funciones de control interno de la existencia de un fraccionamiento del gasto

La normativa de control interno apenas proporciona apoyos jurídicos respecto de la determinación del fraccionamiento del gasto en el ejercicio de las funciones de control.

Así, únicamente el Real Decreto 2188/1995, al regular en su artículo 17.2 el régimen ordinario de ejercicio de la función interventora, establece la obligación de que los gastos que han de dar lugar a un solo

acto o contrato administrativo se deberán acumular en la aprobación del gasto, sin que puedan fraccionarse en distintos expedientes.

La IGAE, consciente de la dificultad que para los órganos de control actuantes puede suponer en la práctica la determinación de la existencia de un fraccionamiento de gasto, ha establecido a través de distintas vías su criterio al respecto.

6.1. Función Interventora

En el ejercicio de la función interventora, y con base en el citado artículo 17.2 del Real Decreto 2188/1995, la IGAE ha emitido varios informes en relación con el fraccionamiento del gasto:

En primer lugar, en el Informe de 30 de marzo de 2001 se considera que dos expedientes que se refieren a “trabajos diferentes aunque complementarios en el objeto final” tienen un mismo objeto, existiendo por tanto un fraccionamiento del gasto.

Por su parte en el Informe de 20 de mayo de 2002 se analiza el artículo 68 del TRLCAP y se concluye señalando que para que pueda hablarse de fraccionamiento de





gasto en el ámbito contractual es condición previa que el expediente no abarque la totalidad del objeto del contrato. Por tanto, y para el caso de una obra, asunto planteado en el citado informe, si el contrato abarca una obra completa, que por exigencias del artículo 125 del RLCAP es aquella susceptible de ser entregada al uso general o al servicio correspondiente, sin perjuicio de las ulteriores ampliaciones de que posteriormente pueda ser objeto, no habría fraccionamiento del gasto.

Finalmente, el Informe de 31 de julio de 2002, en relación con los gastos de la asistencia sanitaria a la población reclusa que la Administración Penitenciaria tiene que asumir cada vez que surge la necesidad de prestar la misma, se considera que a falta de la suscripción de convenios que regulen de forma global tales asistencias, los gastos que se asumen respecto de cada recluso en cada caso no constituyen un fraccionamiento del gasto.

6.2. Control posterior

Igualmente, en el ejercicio del control posterior, la IGAE proporciona criterios que sirven al órgano de control para descubrir el posible fraccionamiento del gasto.

Así, las Guías Marco de Control Financiero de la IGAE, de enero de 1999, establecen en este sentido diversas pruebas de auditoría a practicar:

En el área de gastos corrientes, respecto del material y los suministros, se dispone la comprobación de que no haya fraccionamiento del gasto en aquellos expedientes en los que el procedimiento negociado sin publicidad esté amparado en que el importe de los suministros contratados no supera los límites del RLCAP. Con este objeto se seleccionarán de los registros del gestor aquellos terceros a cuyo favor se hayan expedido varios mandamientos de pago en el mismo día o en fechas próximas o con idéntica aplicación presupuestaria; en el caso de que la suma de los mandamientos sea mayor que el límite fijado en la normativa para el procedimiento negociado sin publicidad, se solicitarán los expedientes correspondientes a los documentos seleccionados y sus justificantes, y se analiza-

rá respecto de cada tercero si el objeto del gasto es el mismo en las diferentes facturas o recibos y, por tanto, se pudiera haber fraccionado dicho gasto.

Las mismas pruebas se disponen respecto de los trabajos realizados por otras empresas y profesionales.

En cuanto al área de inversiones, con relación a la contratación de obras, se establece igualmente la comprobación de que los contratos adjudicados por el procedimiento negociado sin publicidad por razón de la cuantía no incurren en posible fraccionamiento del gasto, con la finalidad de disminuir la cuantía del mismo y eludir así el procedimiento o la forma de adjudicación que corresponde. Como prueba a practicar a tal fin, se dispone la obtención de los mandamientos de pago expedidos a favor del adjudicatario en fechas próximas con similar aplicación presupuestaria y, sin embargo, imputados a diferentes contratos, así como la investigación de la naturaleza de estos últimos.

Reglas similares se establecen para los suministros imputados al capítulo de

La normativa de control interno apenas proporciona apoyos jurídicos respecto de la determinación del fraccionamiento del gasto en el ejercicio de las funciones de control



inversiones, y respecto de los contratos de consultoría y asistencia igualmente imputados al citado capítulo.

6.3. Otros órganos de control interno

La preocupación por la posible existencia del fraccionamiento del gasto y por proporcionar reglas de cara a su determinación en el ejercicio de las funciones de control, alcanza igualmente a otros órganos de control interno.

A modo de ejemplo puede citarse la Circular 1/1998, de 26 de enero, de la Intervención General de la Comunidad de Madrid, por la que se dictan instrucciones sobre el ejercicio de la función fiscalizadora, en cuya Instrucción 5ª se analiza la fiscalización de los contratos menores, disponiendo que si el Interventor Delegado observase que ha existido un fraccionamiento del objeto del contrato incumpliendo los requisitos del TRLCAP, disminuyendo la cuantía del mismo y eludiendo los requisitos de publicidad, el procedimiento o la forma de adjudicación y, con ello, la sujeción preceptiva a fiscalización previa del expediente, elevará un informe al órgano de contratación y a la Intervención General de la Comunidad de Madrid con las observaciones y estimaciones que en cuanto al fraccionamiento del contrato haya verificado.

En dicho informe se harán constar los hechos y motivos que conduzcan a tal estimación, los antecedentes contractuales y económicos que permitan valorar las incidencias de la tramitación del gasto para la Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma, al no existir bajas de adjudicación en los contratos menores, y cuantos datos económicos y jurídicos se estimen de interés.

Tras las alegaciones del órgano de gestión, la Intervención General de la Comunidad de Madrid dará cuenta al Consejo de Gobierno de la mencionada Comunidad Autónoma, en su caso, de la falta de adopción por los responsables de la gestión de las medidas procedentes para evitar los fraccionamientos del gasto.

7. Conclusiones

El fraccionamiento del importe de un gasto en varios, realizado con la finalidad de eludir la aplicación de las normas reguladoras del mismo, está expresamente prohibido en dichas normas y sancionado, con carácter general, con la anulabilidad de los actos resultantes de dicho fraccionamiento.

Si el fraccionamiento del gasto implica eludir la norma que fija el procedimiento a seguir y, como consecuencia de ello, se aplica a ese expediente un procedimiento diferente del que legalmente procede, la sanción del acto será la declaración de nulidad absoluta del mismo, como tiene expresamente establecido la Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

El causante de dicho fraccionamiento incurrirá en falta disciplinaria grave o muy grave, en función de la gravedad del perjuicio que cause a la Administración o a un tercero y, en el ámbito de los contratos regulados en el TRLCAP, la falta disciplinaria cometida mediando al menos negligencia grave tendrá en todo caso la consideración de muy grave, pudiendo ser sancionada incluso con la separación del servicio.

El Interventor General de la Administración del Estado y sus Interventores Delegados, en el ejercicio de sus funciones de control y en todo caso sin perjuicio de su debida consideración en los resultados del mismo, si apreciaran con arreglo a los criterios establecidos por la IGAE la existencia de actos dictados con fraccionamiento del gasto, están legitimados para instar de oficio la declaración de nulidad de los citados actos e interponer respecto de ellos los recursos administrativos de alzada y reposición.

Además, en tales casos, los Interventores Delegados actuantes deberán poner los hechos en conocimiento de la IGAE para que este Centro Directivo, si resulta procedente, remita lo actuado al órgano competente para exigir la responsabilidad disciplinaria en que hubieran podido incurrir los responsables de los mismos.





La creación de nuevos entes públicos

Luciano Parejo Alfonso
Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Carlos III de Madrid

I

La LOFAGE, cuya redacción, por cierto, proviene del anteproyecto preparado por el último Gobierno socialista de la primera mitad de la década de los años noventa, responde a la pretensión de establecimiento de un efectivo sistema general de organización para la entera Administración General del Estado. Siendo más que dudoso, a la vista de sus disposiciones adicionales, que ella misma lo haya conseguido, e incontestable su impotencia para imponer incluso *intra muros* la disciplina organizativa (como demuestra la ulterior evolución y, en particular, tanto el surgimiento y desarrollo de las llamadas fundaciones públicas, como la persistencia en la legislación presupuestaria de un elenco propio de las personificaciones en que se traduce el sector público), no parece que pueda sostenerse que haya tenido un efecto seriamente corrector, en sentido simplificador, o siquiera clarificador del abigarrado panorama de la organización administrativa general. Y menos aún, en cualquier caso, que pueda o deba constituir la última palabra, el fin de la historia en esta materia, por responder a la única traducción legal plausible del estatuto constitucional principal fijado en el artículo 103.1 CE.



Sin entrar en otras consideraciones, que ahora distraerían del objeto de nuestro interés, los objetivos mayores de la LOFAGE pueden reducirse a dos: la adecuación de la Administración (como sujeto y actividad) a los requerimientos del Derecho originario comunitario-europeo y la introducción en ella de la cultura requerida por la efectividad del principio de eficacia (y de sus correspondientes en el orden del gasto público: economía y eficiencia; art. 31.2 CE). A lo primero obedece la clasificación binaria de los organismos públicos y la exclusión del campo de la organización y la actividad administrativas de las sociedades de fundación o en mano pública en ejercicio de la iniciativa reconocida por el artículo 128.2 CE (recogidas, por ello, no en el cuerpo dispositivo del texto legal, sino en su disposición adicional duodécima). Y lo segundo se manifiesta en:

- La fijación de un doble principio:
 - i) El de funcionamiento regido por un elenco de principios encabezados por el de eficacia en el cumplimiento de objetivos y en el que merecen ser destacados los de programación y desarrollo de objetivos y control de la gestión y los resultados, responsabilidad por la gestión y eficiencia en la asignación y el empleo de los recursos públicos (art. 3.2);



- ii) El principio de servicio a los ciudadanos, dirigido a asegurar a éstos, entre otros extremos, la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones, determinando, a tal fin, el contenido, alcance y estándares de calidad de unos y otros (art. 4.1, en el que está el origen de las llamadas cartas de servicios y premios a la calidad).
- El establecimiento de un código de relación entre la Administración matriz y la funcionalmente descentralizada en términos de programación y fijación de objetivos y seguimiento, evaluación y control por la primera de la actividad de la segunda y sus resultados.
- El desplazamiento del centro de gravedad de la gestión del lado de la organización funcionalmente descentralizada.

Al día de hoy la vida administrativa real no refleja progreso sustancial en punto a estos dos objetivos mayores, en parte por causas imputables a la propia Ley y en parte por causas sobrevenidas en buena medida a ella. Pero el acierto de ésta en la identificación de los objetivos mismos, corroborado por la evolución de la gestión pública y de las condiciones en que ésta debe tener lugar, al propio tiempo que impone la reafirmación de dichos objetivos, no sólo justifica la conveniencia, sino que demanda -haciéndola necesaria- la renovación, con prudencia, del marco organizativo establecido por la LOFAGE. Y no otra cosa es lo que hace el proyecto de Ley de Agencias Estatales, con las que, como indica la propia denominación del proyecto, se pretende la mejora de los servicios públicos. No hay, pues, ruptura, ni quiebra del modelo organizativo establecido, sino complementación y enriquecimiento del mismo para avanzar en unos mismos objetivos, acomodar la gestión pública a los tiempos actuales al servicio de la potenciación de la eficacia, transparente y responsable, de la misma.

II

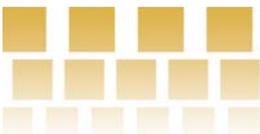
Las transformaciones que viene sufriendo el Estado afectan sin duda a la extensión, el objeto, las modalidades y el alcance de su acción configuradora de la realidad social, pero no modifican ni su responsabilidad universal respecto de las condiciones de vida de los

ciudadanos, ni, por tanto, la importancia crítica de la Administración pública (más ampliamente, el sector público) para el adecuado cumplimiento de esa responsabilidad y, por tanto, para la efectividad misma del orden constitucional. De entre ellas, invitan especialmente a una nueva reflexión sobre la Administración pública las que se expresan en el doble carácter abierto (a la integración supranacional) y autonómico (plural en su organización territorial interna) del Estado. Esta doble dimensión de la estatalidad constituida está, ella misma, en evolución. La integración supranacional vive un nuevo momento “constituyente”, superpuesto a una renovación del método de gobierno y administración comunitario [gobernanza], e internamente está en curso políticamente una reforma del bloque de la constitucionalidad. Y, en lo que aquí interesa, condiciona desde luego la organización y el funcionamiento de la Administración:

- Por de pronto, potenciando la legitimación por el resultado en la realización de objetivos-fines consignados al más alto nivel normativo a escala nacional y supranacional, en términos ya hoy de un orden constitucional compuesto (un *Verfassungsverbund/una Constitution composée*) integrado conjuntamente por las normas fundamentales de los Estados miembros y el Derecho originario comunitario.

En este contexto, el programa para la gobernanza diseñado por la Comisión Europea, cuyos planteamientos han encontrado eco en el proyecto de Constitución europea¹, constituye sin duda una referencia básica. El principio de eficacia forma parte en él del quinteto de los que resumen la buena gobernanza e implica la pretensión de la efectiva consecución de resultados sobre la base de objetivos claros y la evaluación del impacto de la ejecución, pero también -en lo que ahora importa- la exigencia de idoneidad de la organización gestora y de la proporcionalidad de su acción, así como de una combinación adecuada en ésta última del conjunto de instrumentos disponibles para su desarrollo. Sobre ello, propicia -como también el texto de la posible Constitución europea- la evolución hacia fórmulas organizativas superadoras del intergubernamentalismo de la comitología -en especial, precisamente mediante Agencias- y de decisión y acción comunes (tripartitas) de corte contractual.

1 En el aún proyecto por estar pendiente la ratificación del pertinente Tratado se asume el derecho de los ciudadanos a una “buena administración” -art. II-41- y no sólo a una Administración legal.





– Pero, además y en una segunda línea de condicionamiento relacionada con la anterior, incrementando la complejidad de las estructuras institucionales de toma de decisiones y de acción (sistema de gobierno-administración multinivel) y determinando así la creciente necesidad, no en último término por la exigencia inherente a la legitimación por el resultado, de la interpenetración de los distintos niveles decisionales y de acción entre sí y con su entorno económico y social.

Todo lo cual, pero muy particularmente la integración europea, en su impacto cada vez más importante² sobre las estructuras, los medios y los procedimientos de acción interiores, está conduciendo a constelaciones organizativas, decisionales y de acción en red tanto en sentido horizontal (cooperación interestatal), como vertical (cooperación recíproca de la Comunidad y los Estados miembros y de las instancias territoriales de éste entre sí). Y en red permeable al entorno económico-social.

La indispensable sintonización y sincronización de la Administración General del Estado con las pautas propias del sistema más amplio europeo del que forma parte hace imperativa, pues, la insistencia en la búsqueda, en el plano interno, de fórmulas idóneas y operativas de conciliación y optimización de los valores de la legalidad y la eficacia superadoras de la actual y peligrosa evolución, observable en la organización y actuación administrativa, de incorporación separada a éstas de aquellos valores. Se trata de lograr lo aún no conseguido: la eficacia del principio de eficacia administrativa proclamado en el artículo 103.1 CE justamente en un contexto de paralela necesidad, por afirmación de la posición fundamental del ciudadano, de desarrollo de la acción administrativa en un clima de aceptación social, que relega a sectores bien definidos las formas tradicionales o clásicas de dicha acción. No hay otra alternativa, salvo que se desee la persistencia de la actual exposición de la organización a la actualización una y otra vez del riesgo bien de huida del estatuto propio, bien de introducción -favorecida por los instrumentos de gestión facilitados por el progreso tecnológico- de espacios de informalismo en los que padece de forma a veces notable la legalidad en el sentido de las exigencias del Estado de Derecho, bien de

desnaturalización del sistema administrativo (cual ha sucedido en el caso de las Autoridades Portuarias), bien de mal funcionamiento del poder público administrativo en su conjunto por exceso de fricción de sus piezas y en cada uno de sus elementos por ausencia de las condiciones precisas para una buena gestión. Y para ello se hace preciso quebrar el círculo vicioso que produce toda reacción reducida al reforzamiento periódico de los requerimientos del estatuto público tradicional de la Administración mediante la creación de las condiciones de una acción administrativa que, siendo permeable al entorno económico-social, sea a la vez legal y eficaz.

Y prioritaria a este fin es la superación de la crónica deficiencia de nuestra organización administrativa, en la que puede cifrarse una de las causas del estancamiento en la cultura de la eficacia: la impotencia para *conjuntar* las piezas determinantes de la buena construcción, el idóneo funcionamiento de toda organización y, por tanto y como resultado, la buena gestión de los asuntos de la incumbencia de ésta. Hace falta, así, la puesta en primer término de esta última perspectiva, la de la gestión, en función de y en torno a la cual deben articularse las estructuras, los medios (personales, materiales y económico-financieros, básicamente), las reglas de funcionamiento y las formas de la actividad. Es este un paso indispensable si se aspira a la incorporación de criterios-reglas de buena actuación para la eficacia en la legalidad, como revela el fracaso -como juicio global- en la puesta en práctica de las técnicas introducidas por la LOFAGE para el juego de estándares-índices de calidad, la gestión por programas y objetivos y el control de resultados en la relación entre los Ministerios.

III

Desde los precedentes postulados, el proyecto de Ley de Agencias Estatales persigue el avance desde, sobre y en la LOFAGE. Actuando de forma prudente, no reforma ésta, se limita a añadir dichas Agencias al elenco de tipos en la organización funcionalmente descentralizada. Con prudencia, porque el nuevo tipo organizativo que debe hacer posible el avance en la gestión eficaz sólo surge, caso a caso y cuando el objeto de cuya gestión se trata

² A pesar de los principios de la autonomía organizativa y procedimental de los Estados miembros como instancias de ejecución ordinaria del Derecho comunitario.



así lo amerita, mediante creación ex novo o transformación de un organismo ya existente. Y limitándose a añadir, porque las Agencias no nacen con la pretensión de sustituir, como fórmula, ninguna de las dos variedades actuales de organismos públicos. Procura, pues, la minimización del inevitable impacto en el régimen organizativo general de la Administración de la instancia general del Estado.

Sin perjuicio de que el proyecto debiera haber asegurado en mayor medida la correcta selección e identificación de los objetos legitimadores de la opción por la organización de su gestión en forma de Agencia Estatal, la clave de su regulación radica en ellas y su relación con la nueva solución que de la tradicional tensión entre la necesidad de disciplina jurídica general de la Administración y heterogeneidad de la materia administrativa supone el tipo Agencia. Desde la ratificación de la opción por la descarga de la gestión en la organización funcionalmente descentralizada, se trata, en efecto, de alcanzar un mejor equilibrio entre las exigencias contrapuestas propias de la aludida gestión mediante la fijación de unas reglas generales capaces al mismo tiempo de encuadrar y no impedir la mejor adecuación de la organización a su objeto, conforme a los requerimientos actuales de la gestión.

Con el inevitable inconveniente de que el legislador ordinario no puede limitarse a sí mismo, de modo efectivo, para el futuro, la fórmula aprovecha la autonomía inherente a la descentralización funcional para asegurar la idoneidad gestora de cada organización, gracias a su adaptabilidad, en sede de su estatuto, en el que, a la vista del objeto a gestionar, se concentran, ultimándolas, las decisiones sobre la estructura y su integración, el funcionamiento, la programación y el desarrollo de la actividad, *conjuntando* en la mayor medida posible -lo que es decisivo- los elementos personales, materiales y económicos de la gestión. La adaptabilidad es diversa en función de la lógica propia de cada uno de estos elementos: menor en la contratación y el patrimonio y mayor en cuanto al personal y el régimen económico-financiero. Lo que de por sí pone de relieve el respeto a la referida lógica, la disciplina general de lo público, cuya flexibilización en ningún caso llega a cuestionar en sus pilares esenciales.

Se llega así al corazón del proyecto legislativo: el estatuto de cada Agencia debe

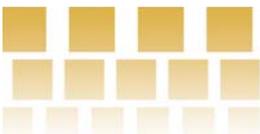
hacer posible una gestión pública verdaderamente eficaz en cuanto:

- i) Capaz de incorporar, en su caso (en función del objeto) y en la medida necesaria, la participación de otras Administraciones públicas (art. 3.5),
- ii) En todo caso transparente, responsable y sujeta al control de sus resultados (art. 2.1, párr. 2º).

Las técnicas puestas al servicio de esa gestión, que permiten un ulterior escalón decisional (incrementando la adaptabilidad en la sustancia y en el tiempo) son:

- El establecimiento de una relación concertada (fijada en el llamado contrato plurianual precisamente de gestión, que proporciona el necesario marco de relativa estabilidad, y precisada en el denominado plan anual de acción; art. 13.1) entre la Administración matriz y, por tanto, directiva en tanto que señor del correspondiente programa administrativo y responsable del mismo ante las Cortes Generales). Con diferenciación, al interior de la Agencia, del gobierno superior (encargado de la fijación de objetivos y planes de acción, el seguimiento y la supervisión de la gestión y el control de ésta con arreglo a criterios de medición del cumplimiento de los objetivos y del grado de eficiencia en la gestión) y de la organización ejecutiva (encargada de la gestión misma y sujeta a responsabilidad por ella) [cap. II]. Y ello, para garantizar efectivamente la dinámica de la relación establecida, es decir, la efectividad del principio de eficacia.
- La fijación de un código de la gestión transparente por objetivos definitorio del contenido de la relación anterior y rector de su desarrollo y cumplimiento, que justamente hace posible la conjunción de elementos diversos (personal, medios, finanzas, presupuesto) que es precisa para una buena gestión [cap. III].

Del juego efectivo de estas técnicas, perfectamente a la altura de los tiempos y traductoras a la lógica de lo público de las que son de general aceptación fuera de ella, dependerá en último término, caso de aprobación del proyecto, el éxito del tipo organizativo Agencia Estatal como apuesta para la implantación de la gestión pública en los términos que quedan expuestos.





Gaspar Ariño Ortiz

Catedrático de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

La Intervención General de la Administración del Estado me pide para su revista una colaboración sobre “*La creación de nuevos entes públicos*”, que será insertado en la sección “*A debate*” junto a la opinión del Profesor Parejo Alfonso. Esta invitación suscita en mí sentimientos encontrados. Junto al peligro que siempre supone debatir algo con Luciano Parejo, es sin duda un honor que una institución tan prestigiosa como la Intervención General, de quien yo tanto he aprendido, se acuerde de este viejo profesor para escuchar su opinión acerca de la creación de nuevos entes públicos. Esta invitación me hace volver a mis años mozos, cuando yo preparaba mis oposiciones a Cátedra desde la Escuela Nacional de Administración Pública, entonces ubicada en Alcalá de Henares. Allí escribí un libro –“*La Administración Institucional. Mito y Realidad de las personas jurídicas en el Estado*”, Madrid, 1972- que abordaba esencialmente este tema: ¿por qué se crean constantemente nuevos entes públicos, la mayoría con personalidad jurídica propia, en el marco de la unidad del Estado y en el seno de la Administración General, que “actúa con personalidad jurídica única” (artículo 2.2 de la LOFAGE)? La respuesta que yo di entonces fue ésta: el viejo Estado liberal del XIX se ve obligado a asumir nuevas tareas, que exigían creación de entes especiales encargados de estas finalidades, fundamentalmente económicas y sociales. En España, este proceso puede datarse exactamente en el comienzo del siglo XX. La creación de entes especiales, aspiraba también a profesionalizar su dirección y ejecución, al margen del turnismo político. Aspiraba finalmente a ser una alternativa –y un freno- a las reivindicaciones regionalistas que, en los primeros años del siglo, tras la crisis del 98, se habían desatado en España (y en otras partes de Europa), exigiendo la revisión del modelo de

Administración centralista. Exigían la devolución de poder político a los territorios históricos y a los entes naturales (Diputaciones, Ayuntamientos). Es bien sabido que en esa crisis de fin de siglo cristalizaron los nacionalismos vasco, catalán o gallego, que tan importante papel habían de jugar y están jugando en estos días. El fantasma de los nacionalismos ha sido, desde entonces, entre nosotros, motivo de preocupación y bandera política.

Frente a estos “peligros políticos”, que esa descentralización territorial llevaba en su seno, D. Antonio Royo Villanova levantó en España, como hizo Hauriou en Francia, la bandera de una “nueva descentralización” en un famoso discurso de apertura del curso académico de 1914 en la Universidad de Valladolid. Resulta ilustrativo recordar hoy aquí sus palabras cuando asistimos, estos días, al más completo desmantelamiento del Estado que han conocido las naciones civilizadas de los últimos años. Se preguntaba entonces Royo Villanova y podríamos preguntarnos hoy:

“¿Debe desintegrarse la Administración pública constituyendo con sus despojos un conjunto de Gobiernos locales que resuciten los reinos de Taifas o debe llevarse a la Administración Pública la unidad necesaria para reflejar la conciencia nacional, dejando luego a los servicios públicos toda la libertad conveniente a la fecundidad de su misión como gestores de los intereses sociales?”.

A esta pregunta los llamados “institucionalistas” (Duguit, Hauriou, Royo Villanova) respondían:

“Cuando un país alcanza un cierto grado de civilización y su Administración un





cierto grado de complicación, se impone una organización más desarrollada de los intereses especiales. Porque el Gobierno Central y el Gobierno Local se convierten en objetivo de los partidos políticos, ya que éstos siempre tienen por objetivo la conquista del poder. Los servicios generales y los servicios locales sufren en cierta medida de esta lucha de partidos; se producen de vez en cuando cortes bruscos cuando un nuevo partido se pone a la cabeza de los asuntos, es decir, toma la dirección de los servicios. Pues bien, hay servicios particularmente dedicados que es deseable poner al abrigo de estas perturbaciones políticas, lo que permite a su personal permanecer estable, se crean tradiciones que no corren el riesgo de quedar interrumpidas, se les permite tener un presupuesto distinto de aquellos que alimentan el conjunto de los servicios generales y locales y escapar así a sus vaivenes. Estos resultados se obtendrán si se ponen a la cabeza de estos servicios autoridades especiales”.

Tal era la respuesta del gran Maurice Hauriou a la cuestión planteada por Royo. Y para configurar jurídicamente esa realidad se acudió a un prestigioso concepto: el concepto de personalidad jurídica, capaz de sostener la autonomía de gestión que se buscaba para estos entes.

He aquí la razón de ser de unos “Entes Públicos” que querían ser realmente tales, no una mera ficción, cuando no un guiñol, en manos de los políticos de turno. Pero todo ello quedó en una gran frustración, pues el diseño originario fue falseado. Ni los entes creados eran verdaderas personas jurídicas (como yo demostré en aquel libro) ni gozaban de autonomía (seguían mandando los mismos gobernantes de la Administración Central, ahora con mucho menos control) ni la descentralización operada sobre ella era tal (seguía existiendo poder de instrucción y control jerárquico, con recursos de alzada, en la mayoría de los casos, ante la Administración Central).

Pues bien, he aquí que, como en el túnel del tiempo, el pasado... se hace presente. Los nacionalismos de antaño son juego de niños, al lado de los vientos que soplan hogaño. Las nuevas tareas que en los años veinte asumía el Estado se ven hoy incrementadas y

acompañadas por la mayor complejidad que ha traído la sociedad post-industrial, la globalización, unas corrientes inmigratorias impalpables y mil factores más. Finalmente, la politización de la Administración Pública, es decir, la invasión por los políticos de las estructuras administrativas e Instituciones de todo orden (también las privadas como las Cajas de Ahorros y las Cámaras de Comercio) está alcanzando en España unos niveles de intensidad jamás conocidos, tanto a nivel estatal como –más, si cabe– a niveles autonómico y local, donde el clientelismo y el nepotismo son indescriptibles. Todo ello se acompaña de una creciente desintegración de la función pública, donde los grandes cuerpos, que eran la columna vertebral del Estado, han perdido sus funciones y su espíritu –jaquel “espíritu de Cuerpo”, tan demostrado, pero tan necesario!– donde el Estado de Derecho se ve resquebrajado por la pérdida de independencia y objetividad de los gestores en el servicio a los intereses generales.

Ante este panorama, ¿qué decir hoy de la “creación de nuevos entes públicos”? Pues que sin duda son necesarios, pero teniendo bien claro que no se trata de cambiar de nombre a las cosas. Los nombres no cambian la realidad. La variada tipología de denominaciones que hemos visto pasar a través de los años (organismo autónomo administrativo o comercial, corporación de derecho público, ente público singular –del artículo 6.5–, sociedad estatal, instituto, agencia estatal, comisión, establecimiento público, consorcio y tantas denominaciones más) nada han cambiado. Lo único que se ha buscado –y logrado– ha sido la huida del derecho público hacia formas de actuación más incontroladas y más irresponsables. No tengo ahora tiempo ni espacio para desarrollar este punto, pero me remito, para quien tenga interés, a un trabajo que publiqué en 1994 con Lucía López de Castro, bajo el título “¿Privatizar el Estado?. Un retroceso en el camino de la historia o la antítesis del Estado de Derecho”. Fundación BBVA, Colección Documenta, mayo de 1994, 73 páginas.

Por tanto, nada se conseguirá si no se abordan de verdad los problemas. El cambio que la Administración Institucional necesita en España no se puede producir aisladamente, sino en el seno de un profundo cambio





en el modelo de Estado. Más aún: requiere un cambio de esquemas mentales respecto al ejercicio del poder. Se requiere una nueva división de poderes, no sólo entre legislativo, ejecutivo y judicial, sino entre poder político y poder administrativo, este último independiente de aquél, en muchas tareas que les deben ser encomendada -eso sí- “con sometimiento pleno y exclusivo a la Ley y al Derecho” (artículo 103.1 de la Constitución). Ello exige volver, de verdad, a aquella *descentralización funcional* con la que soñaron sus fundadores y a la que nos referíamos al comienzo de estas líneas. En la España actual los esquemas y hábitos administrativos son todavía los diseñados por Bismarck y Napoleón: una Administración rígidamente jerárquica, autoritaria, con afición al secreto y al misterio de sus razones (los viejos *arcana imperio*); una Administración que ha estado -y sigue estando- excesivamente politizada, demasiado sumisa al mando político (al que se suma hoy el mando de partido), con muy estrechas vías de exigir responsabilidad a autoridades y funcionarios. Frente a ello, hay que caminar hacia una nueva Administración institucional, despolitizada y tecnificada, con estabilidad y continuidad de sus gestores, con una mayor participación ciudadana en los procesos de decisión administrativa. Esta participación ciudadana en los procesos de decisión administrativa tiene múltiples modalidades y a ella me he referido en ocasiones anteriores (sobre este punto séame permitido remitirme, para abreviar, a un antiguo trabajo mío que constituyó la Ponencia II de las Jornadas sobre “*Ciudadanos y Reforma Administrativa*”, que se celebraron en la Universidad Carlos III los días 27 y 28 de junio de 1994; el título de mi ponencia, publicada en las Actas de las mismas, es el siguiente: “*Transparencia y participación ciudadana en la Administración Pública*”, páginas 70 a 103). Es preciso racionalizar y “despartidificar” (perdón por la palabreja) la acción de los poderes públicos. El medio para ello es la creación de instituciones con vida propia y Comisiones Reguladoras independientes. Si se quiere *modernizar* el Estado, el camino es la creación de vida institucional, protegida por un estatuto jurídico que le dé continuidad, profesionalidad, coherencia y fidelidad a sus propios fines.

al liderazgo político derivado de las urnas. En una sociedad madura, en la que se superaron los grandes enfrentamientos, el Estado asume una serie de funciones que tienen carácter objetivo y que son esencialmente las mismas, cualquiera que sea el gobierno de turno. Funciones para cuyo desempeño hay que crear instituciones *ad hoc*, unas veces gestoras y otras reguladoras, que den estabilidad al ejercicio de la función, por encima del turno político. No es propio de un Estado moderno evolucionado, gestor de los intereses colectivos, que cada vez que cambia un gobierno cambien los directores de entidades como el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, la Radio Televisión Pública, el Museo del Prado, el Teatro Real, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de la Energía o la CMT, las Confederaciones Hidrográficas, los Puertos y Aeropuertos, los Hospitales del INSALUD y las grandes empresas públicas de interés estratégico, únicas que deben existir. En esas Agencias gestoras de servicios o en esas Comisiones Reguladoras independientes, los nombramientos deberían ser suprapartidistas, estables, que recaigan en personas acreditadas y algunos de ellos -aquellos que tengan mayor relevancia- deben ser ratificados por el Parlamento, ante el que deben comparecer los candidatos y dar razón de sí mismos. El Gobierno y las fuerzas políticas tienen ahí su función, pero no en el *day to day* de la gestión de los grandes servicios públicos del país. Esa es la descentralización pendiente. Este es el modelo de Estado del siglo XXI, antítesis de la Administración unitaria, centralista, napoleónica, jerárquica y activista como ha sido hasta ahora la nuestra.

Estas son mis ideas al respecto, que he reiterado en múltiples ocasiones. Ya se comprenderá, entonces, que el Proyecto de Ley de Agencias Estatales publicado en el BOE de las Cortes Generales de 26 de agosto pasado (2005) y actualmente en discusión, no levante en mí grandes entusiasmos. La lectura de su Exposición de Motivos le trae a uno el sabor del “*dejà vu*”. Esta “reforma” de la Administración me recuerda mucho la última que yo viví, del tardo-franquismo: la insistencia en el concepto de programación y evaluación de políticas públicas viene a ser la misma con la que hace años impulsábamos la presump-

Todo ello es hoy posible sin atentar



tación por objetivos, intelectualmente vertebrada en aquellas mágicas siglas del PPBS (*Planning – Programming – Budgeting System*) o de la RCB (*Rationalisation des Choix Budgétaires*). Los planes estratégicos que guiarán a medio plazo la acción administrativa, recuerdan la vieja planificación del desarrollo (que, recordémoslo, era “vinculante para la administración e indicativa para los particulares”). Y los contratos-programa responden a la misma fibra intelectual que aquella “Administración por concierto” que algunos predicábamos con entusiasmo y son una actualización de la vieja acción concertada entablada ahora entre Administraciones y/o entre organismos administrativos. En fin, *nihil novum sub sole*.

Yo creo que la reforma administrativa lo que tiene que ser es verdadera, honda, profunda (no un divertimento de algún ingenioso) y para ello necesita ser una verdadera reforma del Estado, de los hábitos políticos y de las mentes. Los cambios de nombre, de organigrama, de régimen estatutario o de reglas de gestión presupuestaria están bien, pero no cambian nada. Sigue siendo el organismo autónomo tradicional con todas las trampas y contradicciones que yo denuncié hace más de treinta años. O todavía peor, un organismo en manos de los políticos con el que éstos consiguen escapar de la disciplina del derecho público en materia contractual, laboral, patrimonial y de intervención y control financiero. Permítaseme, aunque sea a título anecdótico, denunciar aquí alguno de sus artículos; como el 7, que resulta risible cuando dice:

“La designación de sus titulares (de los órganos de gobierno ejecutivos y de control) se ajustará al criterio de paridad entre hombre y mujer”.

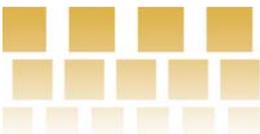
Aparte de la simpleza que ello supone, va a ser verdaderamente grotesca esta búsqueda de la mujer (o del hombre) que sea necesario encontrar para conseguir, en el seno de cada Agencia, tal paridad. A mi juicio, esto constituye un verdadero atentado al artículo 23 de la Constitución (“derecho de acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos”) en relación con el artículo 103 CE que prescribe (el “acceso a la función pública de acuerdo con los principios

de mérito y capacidad”), que para nada se refieren a la morfología corpórea u hormonal de la persona.

Me aterra igualmente el artículo 23.3 y 4, en el que se prevé que haya personal directivo no funcionario –es decir, político– que tendrá un incentivo económico por rendimiento, con un contrato laboral de alta dirección. No es difícil imaginar cómo va a funcionar esto. La necesidad de ser eficaz –nos dirá el Director de la Agencia– obliga a formar equipos coherentes, y para ello harán falta personas de confianza; y estas personas tendrán nombres y apellidos relacionados en algún conciliábulo del partido gobernante en ese momento. Al mismo tiempo, las personas que vengan de fuera dirán que hacen un gran sacrificio para servir a la agencia, sacrificio que requerirá los contratos de alta dirección “blindados” de las empresas privadas con fuertes indemnizaciones en caso de cese.

Para concluir esta pequeña ponencia, escrita para la sección “*A Debate*”, permítaseme decir que la Ley de Agencias contiene otras muchas alusiones a la tarea empresarial que la Administración asume en estos nuevos entes públicos. Tengo que decir aquí que son tantas las veces que he oído hablar a lo largo de mi vida de que la Administración Pública debería funcionar como si de una empresa privada se tratase, que ha dejado de creer en ello. No puedo concebir que algo tan predicado y buscado no se haya hecho ya realidad a no ser que, sencillamente, sea algo imposible. Mi convicción actual es que la Administración Pública ni es, ni tiene la mentalidad, ni podrá actuar nunca como una empresa privada. Dejemos de marear la perdiz y volvamos a la realidad. Lo que la Administración tiene que ser es una buena administradora, honesta, técnicamente bien preparada, ilusionada con su tarea al servicio de los intereses generales, bien pagada, dignificada y respetada. Y, lo que es más importante, protegida por el Derecho de la voracidad, la parcialidad y la ambición que, por hipótesis, acompaña siempre a los políticos.

Esta es la opinión que doy y firmo en Madrid, a 1 de noviembre de 2005, y sometido gustosamente a debate.





El apoyo de los Interventores y Auditores del Estado a la Administración de Justicia: un análisis especial de las medidas cautelares

Luis Romasanta Marquínez

1. MARCO DE ACTUACIÓN Y MEDIDAS DE APOYO

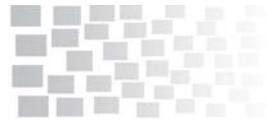
En el ejercicio de las funciones y competencias que la normativa vigente atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) —Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio— figura, dentro de su apartado h), *“el auxilio y colaboración con la Administración de Justicia en procedimientos relativos a delitos públicos de carácter económico, dentro de las condiciones y límites fijados en el correspondiente convenio, y en función de las competencias que el ordenamiento jurídico atribuye”*.

Tres aspectos inmediatos caben destacar de esta regulación. Por un lado, la limitación de la ayuda a unos “procedimientos relativos a delitos públicos de carácter económico”; de otro, la exigencia de que la ejecución de esa colaboración debe llevarse a cabo en virtud de convenio. Finalmente, desde un punto de vista puramente legal e integrador, ese deber genérico de colaboración nace en el artículo 118 de la Constitución (CE), cuando dispone que es obligado prestar la colaboración requerida por jueces y tribunales en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto; y se concreta en el artículo 17.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ): *“Todas las personas y entidades, públicas y privadas, están obligadas a prestar, en la forma que la ley establezca, la colaboración requerida por los jueces y tribunales en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto, con las excepciones que establezcan la Constitución y las leyes, y sin perjuicio del*

resarcimiento de los gastos y del abono de las remuneraciones debidas que procedan conforme a la ley”.

En la práctica, las necesidades de la administración de justicia han desbordado la literalidad de la norma reglamentaria, y las peticiones de colaboración a la IGAE, a través, básicamente, de designar peritos, administradores e interventores judiciales, se han incrementado de manera muy notable, procedentes de todos los órdenes jurisdiccionales, y, especialmente, del penal.

Por ello, ha sido superado el de por sí indeterminado marco de los *“delitos públicos de carácter económico”*, ampliándose nuestra colaboración a todo tipo de causas e incidencias, sin que, no obstante, se haya suscrito aun el convenio marco regulador a que aludía la mencionada norma reglamentaria, pese a los buenos resultados del convenio de colaboración suscrito en diciembre de 1995 por la IGAE, en virtud del cual se crearon las unidades de apoyo a la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos Relacionados con la Corrupción, siendo una de ellas de nuestro Centro. Por otra parte, el artículo 473.1 de la LOPJ contempla expresamente que *“podrán prestar servicios en la Administración de Justicia funcionarios de otras Administraciones que, con carácter ocasional o permanente, sean necesarios para auxiliarla en el desarrollo de actividades concretas que no sean las propias de los cuerpos de funcionarios a que se refiera este libro y que requieran conocimientos técnicos o especializados”*.



La causa de este aumento en la demanda de auxilio y colaboración está, sin duda, en la creciente complejidad de los procesos judiciales de tipo económico-financiero, pero también en dos circunstancias de distinto signo. Por una parte, en la lógica confianza de la administración de justicia en la preparación técnica, experimentación e imparcialidad de los funcionarios al servicio de la hacienda pública en las materias de que se trata. Por otra, en la dificultad del órgano jurisdiccional para lograr, de oficio, la colaboración de expertos y profesionales privados, debido a la reducida contraprestación económica que se les ofrece y al dilatado procedimiento del cobro de sus honorarios. De manera que dichos expertos y profesionales ofrecen más bien su rápida colaboración cuando son pagados por las partes implicadas o interesadas.

En poco tiempo, han sido atendidos (o lo están siendo) por la IGAE, a través de la Oficina Nacional de Auditoría (ONA), más de un centenar de solicitudes, y no se han podido aceptar otras muchas, dado que nuestra capacidad de respuesta se ve condicionada por dos tipos de problemas fundamentales:

De una parte, la no disposición de funcionarios del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado (con la valiosa ayuda del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad) con destino específico a estas tareas de ayuda y colaboración con la justicia, que requieren no solo de una adecuada preparación y experiencia, sino de la implicación plena y exclusiva en asuntos complicados, generalmente de índole penal, sujetos a responsabilidades de todo tipo, y sometidos -no se olvide- al estrecho marcaje de los letrados defensores de las partes, que suelen provenir de bufetes sin carencias económicas. Además, la IGAE se ve sometida a encomendar estas misiones a funcionarios con responsabilidades y tareas propias de su trabajo orgánico, de manera que representan, para quienes las aceptan, una carga adicional de trabajo, a desempeñar en un entorno tan escasamente exento de tensiones, como acaba de verse.

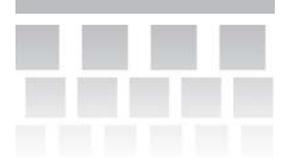
De otra parte, el cumplimiento y desarrollo de estos trabajos de peritos, interventores y administradores judiciales se ha venido produciendo de manera espontánea, ya que no existe un acuerdo previo delimitador de los tipos de actuaciones que pueden y deben ser requeridos por los órganos jurisdiccionales: procedimientos de petición, modo de desarrollarse, estatus, dependencia y aseguramiento de las responsabilidades profesionales

de los funcionarios designados, infraestructuras y medios humanos y técnicos necesarios, cobertura de indemnizaciones, etc.

De aquí la importancia de habilitar por parte de la IGAE, desde nuestro punto de vista, una unidad especial de colaboración con la administración de justicia para atender específicamente las labores de asesoramiento técnico, la realización de pericias, llevanza de administraciones e intervenciones judiciales, y las labores, en fin, de asesoramiento técnico de las materias propias de nuestro conocimiento, crecientemente requeridas, igual que en su día sucediera, por ejemplo, con la creación de las llamadas oficinas de enlace entre instituciones, hoy plenamente insertas en el organigrama de esta Subsecretaría.

La colaboración por parte de la IGAE, que debe entenderse de una manera amplia, se concreta cada vez en mayor medi-

Las necesidades de la administración de justicia han desbordado la literalidad de la norma reglamentaria y las peticiones de colaboración a la IGAE, a través de la designación de peritos, administradores e interventores judiciales, se han incrementado de manera muy notable





da, pues, en la necesidad de un apoyo técnico permanente a los órganos jurisdiccionales en materias de especial complejidad, que requieran de formación especializada e imparcialidad procesal, y que se incardinan por su naturaleza típicamente en el ámbito de las competencias legales atribuidas a este órgano administrativo adscrito a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos.

A la vista de la experiencia adquirida, parece aconsejable situar el marco de actuación de las distintas formas de colaboración y asistencia bajo un triple enfoque, dentro de cualquier orden jurisdiccional (aunque la práctica forense sugiere una primacía del orden penal):

- a) La realización de informes periciales, preferentemente en aquellos procesos judiciales en que resulten afectados fondos públicos; o que, en todo caso, se estime que, por su especial naturaleza, importancia o trascendencia, los mismos no deben encomendarse a profesionales privados.
- b) El desarrollo de las labores de administración e intervención judiciales.
- c) El desempeño de tareas de asistencia y asesoramiento técnico en general; así como el análisis, interpretación y valoración, en aquellos casos que se estime preciso, de los informes periciales presentados por profesionales privados, y de las actuaciones de administración e intervención judiciales realizadas por éstos.

Una vez planteadas las competencias, sin ningún ánimo exhaustivo, haré abstracción en este trabajo, por razones de espacio, de los informes periciales o pericias (no por su menor complejidad) para centrarme en el análisis de las medidas de aseguramiento, y expresar algunas reflexiones prácticas sobre su difícil control, centrándome, por su importancia práctica, como acabo de mencionar, en la esfera penal.

2. LA RESPONSABILIDAD CIVIL OBJETO DE CONTROL

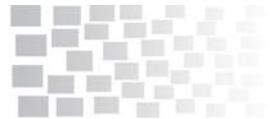
En el derecho penal, como es sabido, la ejecución de un hecho descrito por la ley como delito o falta obliga a reparar, en los términos previstos en las leyes, los daños y perjuicios causados por él: nace así la **responsabilidad civil (directa)**, derivada de delitos o faltas, de los partícipes en el ilícito penal.

Toda persona criminalmente responsable de un delito o falta lo es también civilmente (artículo 116 Código Penal) si del hecho se derivaren daños o perjuicios. Además, existen también terceros responsables civilmente, en defecto de que lo sean criminalmente (art. 120 CP). Nos hallamos aquí ante la figura de la **responsabilidad civil subsidiaria**, es decir, la de terceras personas, naturales o jurídicas, que mantienen con los directos protagonistas del hecho delictivo alguna relación jurídica o de hecho que justifica sean llamadas también a prestar cobertura pecuniaria.

En la práctica, y teniendo en cuenta determinados tipos delictivos (los llamados comúnmente “delitos económicos”) la cantidad a asegurar, decretándose la fianza, o embargo subsidiario, puede muy bien alcanzar tres dígitos en millones de euros (por ejemplo, 22.200 millones de pesetas se exigían, en un asunto de nuestra incumbencia aún en fase de instrucción, a finales de 1998), extendiéndose la exigencia, como queda dicho, a los terceros relacionados, personas naturales o jurídicas, como responsables civiles subsidiarios. Obviamente, las garantías no se prestan, por lo cual se acuerda el **embargo** del responsable civil directo y del subsidiario, formándose procesalmente las llamadas “piezas separadas” de responsabilidad civil, directa y subsidiaria.

Sucede, sin embargo, que la regulación común del embargo que hace la LECr. resulta claramente insuficiente. En principio, porque entramos en cuestiones conexas de diversa naturaleza, franqueadas, pues, por ramas del derecho autónomas. Además, porque el resarcimiento de los daños y el subsiguiente embargo se extiende a personas jurídicas, a complicadas **empresas en funcionamiento**, incapaces de contemplar por el legislador de 1882. A la vista de este insuficiente acogimiento legal, la propia LECr., a través de su artículo 614, reenvía, en todo lo no previsto en su títulos reguladores (títulos IX y X, del libro II), a “lo dispuesto en la legislación civil sobre fianzas y embargos”, es decir, a lo dispuesto para el embargo de bienes en el capítulo III del título IV (“De la ejecución dineraria”) de la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), artículos 584 y siguientes.

Hasta la vigente LEC que entró en vigor en 2001, no existía **regulación específica** sobre la forma o medidas de garantía de un embargo judicialmente decretado sobre una empresa, con excepción del Decreto-Ley 18/1969, de 20 de octubre, única norma



reguladora del secuestro de una empresa; mediando fricciones entre ramas del derecho.

En primer lugar, en caso de embargo de un responsable civil sociedad mercantil, ¿qué se embarga? ¿La actividad de la sociedad, su organización, los activos, el establecimiento fabril, el capital social? A esta complicada respuesta habrá que añadir que una empresa es un ser mercantilmente vivo y dinámico, que compra y vende, produce y transforma, destinado por naturaleza a obtener rentabilidad, y que la medida de garantía tiene por objeto fundamental, como su nombre indica, garantizar el bien trabado. Lo que ocurre es que este bien necesita permanentemente de actos de administración y de disposición, conforme a un elemental principio de continuidad. Pero, ¿cómo se asegura la plena efectividad del embargo de una cosa que no produce solo *frutos ni rentas*, sino una compleja suma de elementos patrimoniales que, por su esencia, se modifican constantemente para dar resultados empresariales?

Podemos añadir una complicación más al razonamiento: el embargo al que nos referimos no es el resultante de una condena (pese a su errónea ubicación sistemática, como luego se dirá), sino una **medida cautelar** previa que puede terminar (eso sí, *demasiado* tiempo después) en sobreseimiento, archivo, “*acuerdo transaccional*” o *paralegal*... o, sencillamente, en una sentencia absolutoria. No puede olvidarse que estamos ante asuntos que tienen naturaleza penal, es decir, donde juega de manera trascendente el principio constitucional de presunción de inocencia del artículo 24.2 CE : in dubio pro reo; aun cuando el derecho a la adopción de medidas cautelares está incluido, para el Tribunal Constitucional (TC), en el derecho a la tutela efectiva del art. 24.1 CE, porque “la tutela judicial no es tal sin medidas cautelares adecuadas que aseguren el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga en el proceso” (STC 14/1992).

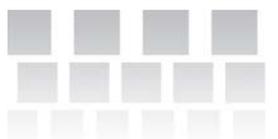
3. EL ANTECEDENTE DEL “DECRETO MATESA” Y LA NUEVA L.E.C.

El doble riesgo de vaciamiento del contenido del embargo –patrimonial y *normativo*– intentó paliarse con el Decreto-Ley 18/1969, de 20 de octubre, sobre administración judicial en el embargo de empresas, promulgado para un supuesto concreto, el célebre “caso Matesa”. En virtud del mismo, por fin, se reguló lo que debía entenderse por embargo de una

Corresponde al juez decidir si procede una administración o una intervención judicial, así como fijar libremente el contenido de las funciones de una u otra, por lo que parece atendible que dicho contenido pueda ser propuesto por el administrador o el interventor designados

empresa societaria como medida de garantía: la traba de las acciones o participaciones que representen, al menos, la mayoría del capital social.

El embargo de las acciones se convierte en el embargo de la empresa, por simple control mayoritario, o total, y el acuerdo corresponde “*en salvaguardia del interés general*” al juez, de oficio o a petición del ministerio fiscal. A partir de ahí, el nuevo *propietario* de la empresa podía, bien permitir que los administradores de ésta continuaran ejerciendo el control directo, con la fiscalización de un interventor judicial, bien sustituir a aquéllos y nombrar un administrador judicial. En este último caso, los administradores desposeídos, accionistas o socios no embargados, acreedores y empleados de la empresa (o grupo de empresas) podían designar un interventor en defensa de sus intereses. La dicción del precepto (“podrá ser designado un interventor”) permitía un margen de discrecionalidad muy amplio al órgano jurisdiccional, en el sentido de acceder o no a la petición.





Pese a la mala redacción del citado decreto-ley, que con solo siete artículos convertía la lectura en una jerigonza, ha sido casi literalmente el texto importado en la nueva LEC, perdiéndose una oportunidad manifiesta de perfilar con mayor precisión sus contornos.

Por tanto, la regulación del contenido, de los presupuestos y del procedimiento para la **adopción de medidas cautelares** se recoge por primera vez de forma unitaria en la vigente LEC, en el título VI del libro III (artículos 721 y siguientes). Las medidas cautelares que recoge la ley tienen un contenido genérico, sin perjuicio de que el art. 727 hace mención a las más frecuentes en la práctica.

A juicio de algunos, el “proceso cautelar” introducido por la LEC podría constituir una especie de tercer género de tutela jurisdiccional, autónomo frente a los otros dos, el proceso de declaración y el de ejecución.

La clave del papel exacto y del contenido a que deben referirse unas medidas cautelares, se dibuja en el art. 726, con las siguientes notas configuradoras, que, a mi entender, debieran ser básicas:

1. La ley deja al juez una enorme amplitud a los tipos o posibilidades de las medidas cautelares, por lo que **cabe toda actuación razonable** sobre el patrimonio del deudor (en otros términos, *deudor penal*).
2. En todo caso, la medida cautelar acordada debe ser racional y **proporcionada**. Ello significa, de contrario, que, si pudiera ser sustituida por otra medida de igual eficacia y menor onerosidad, debe serlo.
3. La medida debe conducir exclusivamente a hacer posible la efectividad de la tutela judicial, es decir, a asegurar el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga.
4. Debe tenerse presente su carácter temporal o provisional, puramente procedimental.

A continuación, el art. 727 enumera posibles medidas de aseguramiento o cautelares, aun cuando la enumeración termina con una autorización genérica a **cualquier medida que se estime necesaria** para asegurar la efectividad de la tutela judicial que pudiera otorgarse en una sentencia estimatoria. Entre dichas medidas figura, por lo que aquí interesa y en segundo lugar ordinal, la intervención

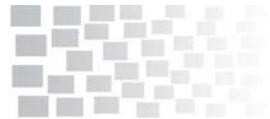
o la administración judicial de **bienes productivos**. No define la LEC qué se entiende por bienes productivos, ni tampoco cuáles serán las facultades y obligaciones del intervector judicial. Respecto a las del administrador judicial, salvo que el juez disponga otra cosa, serán las que correspondan a los órganos de administración sustituidos, problemática cuestión como veremos.

Un problema formal añadido es la ubicación sistemática de este título en la LEC. Como he señalado antes, en todo lo no previsto por la LECr. respecto a las fianzas y embargos, “los jueces y tribunales aplicarán lo dispuesto en la legislación civil sobre fianzas y embargos” (art. 614 LECr.).

No obstante, la ley 38/2002, de 24 de octubre, modificó en la LECr. el denominado “procedimiento abreviado”, y, en virtud de dicha modificación, en la adopción de medidas cautelares para el aseguramiento de las responsabilidades pecuniarias se aplicarán las normas sobre contenido, presupuestos y caución sustitutoria **de las medidas cautelares establecidas en la LEC** (como queda dicho, artículos 721 y siguientes de ésta). Por lo tanto, y teniendo en cuenta que, según lo dispuesto en el art. 758 LECr., las modificaciones consignadas en el título que regula el procedimiento abreviado prevalecerán sobre las normas comunes de ésta, resulta que para la adopción de las medidas cautelares en un procedimiento abreviado es exigencia legal la aplicación de las normas LEC establecidas sobre medidas cautelares, mientras las normas comunes de la LECr. remiten exclusivamente “a lo dispuesto en la legislación civil sobre fianzas y embargos”; concepto, el primero, que permite un campo de aplicación más extenso.

Mediante el denominado procedimiento abreviado se enjuician delitos castigados con pena no superior a nueve años, “o bien con cualesquiera otras penas de distinta naturaleza bien sean únicas, conjuntas o alternativas, cualquiera que sea su cuantía o duración”. En la práctica, una inmensa mayoría de los asuntos objeto de colaboración con la IGAE.

La simple integración del Decreto-Ley 18/1969 al capítulo de la LEC dedicado al embargo de bienes **una vez que se haya despachado ejecución**, en lugar de incluirlo donde corresponde (que es el título específico de **medidas cautelares** para asegurar la efectividad de una tutela judicial que **pudiera otorgarse** en una sentencia condenatoria, no



que se hubiera ya otorgado, porque puede no otorgarse nunca) conduce a un nuevo galimatías al menos formal:

Tanto la intervención como la administración judicial (“de bienes productivos”) pueden acordarse como medida cautelar, pero, en el supuesto de embargo de acciones o participaciones, la LEC solo *parece admitir* la administración judicial. El art. 630 se limita a reproducir el concepto “embargo de empresa” constitutivo de una administración judicial, lo que, a falta de determinación alguna, debe entenderse como embargo de la mayoría del capital “o de los bienes o derechos pertenecientes a las empresas, o adscritos a su explotación”. Cabe también el embargo de la totalidad del capital social (que sería, en puridad, el verdadero “embargo de la empresa”). Los artículos 631, 632 y 633 regulan la constitución de la administración, el contenido del cargo y la forma de actuar del administrador.

La colaboración por parte de la IGAE se concreta cada vez en mayor medida en la necesidad de un apoyo técnico permanente a los órganos jurisdiccionales en materias de especial complejidad, que requieren de formación especializada e imparcialidad procesal

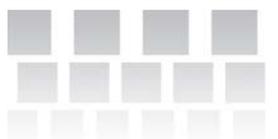
Aquí la trasposición del Decreto-Ley 18/1969 ha sido muy deficiente.

La constitución de una administración judicial (que, reiteremos, es una medida preventiva o cautelar, acordada como medida de aseguramiento de una traba) excluye a la administración preexistente. Pero la LEC permite el mantenimiento de ésta (“*mantenimiento o no* de la administración preexistente”), y vuelve a insistir en el art. 632 que el administrador puede *no sustituir* a los preexistentes (“*cuando sustituya a los administradores preexistentes y no se disponga otra cosa (...)*”) lo cual, o bien es jurídicamente impensable, o bien el legislador apunta la razonable posibilidad de que no exista transmisión de la posesión, es decir, **contempla la figura del interventor judicial, hurtada del decreto-ley sin razón alguna**. Hubiera bastado añadir en dicho artículo 630 un inciso idéntico al establecido en el art. 2º del Decreto-Ley 18/1969 (“Si continuase la administración existente, el juez designará uno o varios interventores”) para permitir autorizar expresamente al órgano jurisdiccional una medida que ahora podrá acordar, pero vía artículo 727 LEC.

4. LAS FACULTADES DEL ADMINISTRADOR/INTERVENTOR

Respecto a las facultades del **administrador judicial**, supuesta transmisión posesoria, serán las que “con carácter **ordinario**” (¿quiere decir el legislador que aquél no podrá realizar actos de disposición, teniendo en cuenta el carácter dinámico de una empresa?) corresponda a los sustituidos, pero necesitará autorización judicial para enajenar o gravar “participaciones en la empresa o de ésta en otras”, inmuebles, u otros bienes (y derechos) que por su naturaleza o importancia el órgano judicial hubiera señalado expresamente. Las discrepancias que surjan sobre los actos del administrador serán resueltas por el tribunal. Este, como novedad, está obligado a nombrar interventores en representación del capital *secuestrado*: uno si se traba la totalidad del capital, y dos si se embargase la mayoría: uno por los afectados mayoritarios, y otro por los minoritarios.

La ley, pues, se limita a contemplar que los derechos, obligaciones, facultades y responsabilidades del administrador judicial serán los que *ordinariamente* corresponderían a los sustituidos.





Es difícil que una norma procesal genérica acoja toda la problemática que ha desatado en una sola línea, pero quedan sueltos aspectos tan esenciales que acaso el breve inciso “y no se disponga otra cosa” deba convertirse en *ley en sí misma*. El apartado 1 del artículo 632 LEC, que no ha hecho distinción entre administrador mercantil designado conforme a las reglas del derecho mercantil, y administrador judicial, parece ignorar tanto la naturaleza jurídica (pues estaríamos ante una relación procesal, no contractual) como el diferente régimen aplicable a ambos, y las distintas consecuencias jurídicas. Quedémonos, simplemente, con las dudas sobre la responsabilidad por posibles daños causados, el tipo de actividad negocial en sustitución del ejecutado, qué interpretación debe darse a la noción de actos de administración y actos de disposición, la conveniencia de realizaciones únicamente indispensables de conservación o ciertamente de carácter extraordinario, las consecuencias jurídicas de distinción entre administrador o interventor, etc., sin que la interpretación analógica pueda estirarse más allá de la identidad de razón que limita el artículo 4 del Código Civil (CC). O sea, nuevas fricciones entre ramas del derecho: penal, civil, mercantil...

De la actual regulación legal se deduce, como conclusión básica, las amplias atribuciones concedidas al juez, quien podrá acordar cuantas medidas estime necesarias para asegurar la efectividad de la tutela judicial que pudiere otorgarse en una sentencia estimatoria/condenatoria. Corresponde al juez decidir si procede una administración o una intervención judicial, así como fijar libremente el contenido de las funciones de una u otra, por lo que parece atendible que dicho contenido pueda ser propuesto razonablemente por el administrador o el interventor designados.

Si entiende que lo que procede es el nombramiento de interventor, las facultades de administración y disposición de los administradores permanecerían intactas, pero éstos no podrán ejercerlas sin el conocimiento y anuencia de aquél. ¿Qué ocurriría si se realizan actos sin dar cuenta al interventor, o incluso contra el consentimiento de éste? La LEC, siquiera por analogía, guarda silencio, por lo que pudiera interpretarse que el acto o actos acordados son jurídicamente eficaces, teniendo en cuenta la protección de un tercero contratante.

No parece, sin embargo, que pueda ser así: desde el derecho civil, porque el negocio

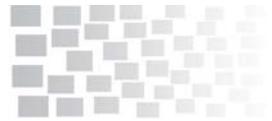
jurídico sería rescindible, a la luz del art. 1291 CC; es decir, ineficaz. Por mucho que el sujeto embargado/intervenido conserva sus facultades, sobre las mismas pende, completando su capacidad, la actividad fiscalizadora del interventor como condición de validez y eficacia.

Además, la dualidad ya expuesta de la responsabilidad civil permite acudir, directamente, al derecho penal, bajo cuyo cobijo se produciría una conducta claramente delictiva, de desobediencia, malversación, delito societario u otros tipos, ya que, incluso bajo la forma más “tenue” de fiscalización, los administradores deben abstenerse de llevar a cabo actos de explotación sin conocimiento o autorización del interventor.

El vacío normativo en torno al ejercicio de la **intervención judicial** debe integrarse entre el indeterminado abanico de posibilidades que la LEC concede al juez para acordar todo tipo de medidas cautelares (“las que estime necesarias”, reiteran los artículos 721, 726.1, 727.11^a, 728.1 de la LEC), por lo que no parece haber obstáculo a que pueda aquél apoyarse en los preceptos reguladores de la administración judicial, y en los que fueren; pese, como ya he reiterado, a que formalmente la ubicación sistemática de la administración judicial en la LEC se aparta del título que regula específicamente las medidas cautelares y al cual, en cumplimiento literal de lo que dispone el procedimiento abreviado penal, habría que acudir.

Teniendo en cuenta dicha extensión de facultades por las que se rige, parece elemental suponer que el juez acordará la adopción de las medidas cautelares más adecuadas en virtud de la naturaleza de lo trabado, y cuente para desarrollarlas con el apoyo de la persona designada para su control, quien debe proponer al órgano jurisdiccional, a su vez, una normativa de desarrollo interno en función de los parámetros perseguidos, siempre sujetos al objeto de la propia función cautelar y a la proporcionalidad de las medidas. Aun cuando normalmente hablamos de responsables personas jurídicas, no debemos olvidar que en sede de responsabilidad civil se acoge idénticas medidas para personas físicas, por lo que, en todo caso, la función a desarrollar tiene que estar relacionada con la actividad económico-financiera y patrimonial de unas y otras, y quien la desempeñe, ser experto conocedor de las numerosas materias que entran en juego.

Mayor dificultad entraña determinar



la **intensidad** que debe atribuirse a la medida cautelar acordada, partiendo de que ésta siempre supone una interferencia enojosa. ¿Cuál es el ámbito de actuación más adecuado para garantizar un embargo que, no se olvide, es meramente cautelar, con las consecuencias que esto entraña? ¿Debe la medida (y, por tanto, quien la desarrolla) limitarse a una simple vigilancia y examen, o debe forzarse al “vigilante” judicial a realizar también determinados actos de administración e incluso de disposición, sustituyendo el conocimiento por la toma de decisiones? ¿Cabe una especie de régimen compartido, que significaría iniciativa de realizaciones indispensables de conservación, siquiera en supuestos excepcionales, por parte del interventor? ¿Cuál es el papel asignado al sujeto fiscalizado, cuál el alcance de las decisiones y tipos de actos de controlador y controlado, hasta qué grado cabe atribuir al fiscalizador una iniciativa e impulso de la actividad del sujeto intervenido, de ser necesaria, y todo ello en el interior de una organización que no tiene existencia aislada?

Desde la supervisión pasiva de los actos y negocios aprobados por el embargado, con finalidad informativa, hasta la atenuación

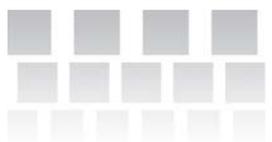
Los mecanismos de cautela que se acuerden han de estar presididos por el grado y la intensidad de la medida que se pretenda, dentro de este juego malabar de fiscalizar personas, naturales o jurídicas, con sus frutos y rentas, sin vaciar de contenido el objeto del aseguramiento

o supresión de la autonomía de la voluntad de éste, transcurre un largo sendero necesario de acotar y fragmentar.

Caben soluciones intermedias, como la propuesta por quien esto firma con ocasión de una intervención judicial recientemente concluída. Se trata, siguiendo el modelo de nuestra tradicional función interventora y del control financiero posterior, de simultanear, como actividad compleja, una injerencia más intensa sobre determinados actos y negocios (la “intervención limitada previa”) con una actividad conservativa general para garantizar la efectividad, trasladando información periódica ordenada al órgano jurisdiccional (“informe de control posterior”), siempre verificando la proporcionalidad de la medida con su efectividad, y sometiendo directamente a autorización de dicho órgano aquellos negocios jurídicos de singular importancia, previamente acotados en un protocolo de procedimiento.

Al margen del aseguramiento de las responsabilidades de los partícipes directos, es tal el número y complejidad de las prestaciones y acciones que despliega la actividad *ordinaria* de una empresa (adjetivación ésta que debe englobar todos los actos del tráfico mercantil, no solo los de simple administración), vistas solo desde el ámbito al que nos referimos, que el establecimiento de medidas cautelares en cualesquiera tipo de procedimientos requeriría sin duda de una regulación específica. La persona designada para su control tiene ante sí el reto de asegurar la efectividad de la tutela judicial en una nave en continuo ajetreo, “gobernando” no ya el bien en sí, sino la actividad misma, y garantizando con su figura la subsistencia del dinamismo de la empresa sujeta al control judicial, conservando su función productiva, la organización empresarial y la rentabilidad económica de lo trabado, hasta el momento –siempre éste, además, muy dilatado en el tiempo– de que la traba se alce. Todo ello sin olvidar el complejo terreno de las responsabilidades propias, en términos mercantiles, al que está sometido.

Sean cuales fueren los mecanismos de cautela que se acuerden, han de estar presididos, en última instancia, por el grado y la intensidad de la medida que se pretenda, dentro de este juego malabar de fiscalizar personas, naturales o jurídicas, con sus frutos y rentas, sin vaciar de contenido el objeto del aseguramiento ordenado por el órgano jurisdiccional. Algo, como se ve, muy próximo a la cuadratura del círculo.





1. Organización Administrativa

ORDEN EHA/1590/2005, de 25 de mayo, por la que se regula la Comisión de Información Administrativa en el Ministerio de Economía y Hacienda.

Como consecuencia de la reestructuración de los Departamentos Ministeriales mediante el Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se determinó la creación del nuevo Ministerio de Economía y Hacienda, se hace preciso regular la estructura y funciones de la Comisión de Información Administrativa en el Ministerio.

Por otra parte, teniendo en cuenta la realidad actual en lo que se refiere a las nuevas tecnologías y a las modificaciones en los hábitos, comportamientos y necesidades en el campo de la información, justifica que se dé carta de naturaleza en el seno de la Comisión a un Grupo de Trabajo específico encargado de determinar las líneas esenciales de la información suministrada a través del Portal de Internet.

REAL DECRETO 756/2005, de 24 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda.

Dado que a la gestión de los sistemas de financiación vigentes se suma la necesidad de disponer de una estructura adecuada de estudio, análisis y elaboración de proyecciones en materia de financiación territorial, mediante este Real Decreto, se desdobra la actual Dirección General de Financiación Territorial en dos Direcciones Generales para que una de ellas se ocupe de la coordinación financiera de las Comunidades Autónomas, y la otra, de la coordinación financiera de las entidades locales. Ambas Direcciones Generales dependerán de la Secretaría General de Hacienda integrada dentro de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos.

Por otra parte, se ha considerado conveniente separar, dentro del ámbito competencial de la Dirección General de Fondos Comunitarios, las funciones de propuesta de los pagos comunitarios de la realización de controles de los citados programas comunitarios, hasta ahora desarrollados por las mismas unidades (las Subdirecciones Generales de Administración del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y la Subdirección General de Fondos de Compensación y Cohesión, en función de los fondos respectivos).

2. Personal

ORDEN PRE/1647/2005, de 6 de junio, por la que se modifica la Orden PRE/3606/2004, de 4 de noviembre, por la que se aprueban las instrucciones para la confección de las nóminas de contribuciones al Plan de pensiones de los empleados de la Administración General del Estado, por parte de los Ministerios y Organismos públicos promotores del mismo.

La presente Orden tiene como objeto la definición de los documentos justificativos de las nóminas de contribuciones al Plan de pen-

siones de los empleados de la Administración General del Estado en el caso de partícipes que hayan percibido aportaciones en períodos precedentes y, en este sentido, se ha optado por una justificación mediante una relación de partícipes en la que consten los datos justificativos de la nómina del período de que se trate. Asimismo, se establecen para el año 2005 los conceptos presupuestarios a los que se aplicarán las contribuciones al Plan de Pensiones de la Administración General del Estado y se regula el procedimiento de financiación de las Entidades Promotoras de dicho Plan.



3. Contratación Administrativa

ORDEN EHA/1744/2005, de 3 de junio, por la que se establecen las condiciones generales, formularios y modelos para la presentación y tramitación telemáticas de solicitudes de clasificación de empresas, y se aprueba la aplicación telemática para su tratamiento.

Completado el marco normativo que hace posible la plena utilización de las técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en la actividad administrativa en general, y en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos en particular, resulta procedente prever su aplicación a la contratación pública. Entre los procedimientos incluidos en este ámbito figura el que tiene por finali-

dad la clasificación de las empresas, requisito para la ejecución de determinados contratos establecido por el artículo 25 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas. La presente Orden viene a regular los criterios generales aplicables para la presentación telemática y tramitación posterior de las solicitudes de clasificación de empresas y, como complemento necesario, se aprueba y da publicidad a la aplicación informática que requiere su instrumentación, todo ello con sujeción a lo dispuesto en la Ley 59/2003, de 19 de diciembre, sobre Firma Electrónica, el artículo 45 de la Ley 30/1992 y los Reales Decretos 263/1996, de 16 de febrero, y 772/1999, de 7 de mayo.

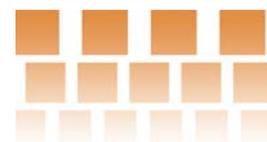
4. Control

REAL DECRETO 686/2005, de 10 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado.

Debido al desarrollo acelerado de la sociedad de la información y de las nuevas tecnologías electrónicas que han tenido su reflejo en nuestro ordenamiento jurídico, se hace necesario adaptar las normas reguladoras de la función interventora a los efectos de incorporar en ellas la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en el ejercicio del citado control, cumpliendo así, en el ámbito de la función interventora, la previsión contenida en la disposición adicional decimosexta de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, a través de este Real Decreto se establecen las condiciones que han de reunir los documentos electrónicos para que se les reconozca el mismo valor que los formalizados en soporte papel a los efectos de la función interventora y se prevén los efectos que la incorporación de estos documentos producirán sobre el momento y el plazo para el ejercicio de la citada función.

También se regulan los distintos sistemas de información y comunicación a través de los cuales se podrá poner el expediente a disposición de la Intervención para su fiscalización o intervención previa, así como, en su caso, formalizar su resultado en documento electrónico, si bien se remite a un desarrollo normativo posterior la aprobación de cada una de las aplicaciones informáticas y sus especificaciones técnicas.





5. Contabilidad

RESOLUCIÓN de 20 de julio de 2005, conjunta de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se autoriza a determinados órganos de la Administración General del Estado a la expedición de los documentos de ingreso regulados en el apartado sexto de la Orden PRE/3662/2003, de 29 de diciembre, y se determina el procedimiento a seguir por dichos órganos para la comunicación de las liquidaciones a las Delegaciones de Economía y Hacienda.

Con la presente Resolución se da cumplimiento a lo establecido en la Disposición adicional única de la Orden PRE/3662/2003, de 29 de diciembre, por la que se establece un nuevo procedimiento de recaudación de los ingresos no tributarios cuya recaudación corresponde a las Delegaciones de Economía y Hacienda y de los ingresos en efectivo en la Caja General de Depósitos y sus sucursales, autorizando a determinados órganos la expedición de los documentos mencionados, a la vez que se determinan las condiciones y los requisitos necesarios a cuyo cumplimiento queda sujeta la concesión de dicha autorización.

Asimismo, se dictan instrucciones para regular la comunicación de las liquidaciones que los órganos gestores autorizados

deban realizar a las Delegaciones de Economía y Hacienda competentes, con el fin de que éstas puedan efectuar el registro contable del derecho y su cobro en periodo voluntario.

REAL DECRETO 938/2005, de 29 de julio, por el que se dictan normas sobre el seguimiento y aplicación contable de los fondos disponibles en los servicios del exterior.

En este Real Decreto se dictan las normas necesarias para la aplicación del apartado 1 de la disposición adicional quinta de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, de forma que no sea preciso ingresar materialmente en el Tesoro Público los fondos disponibles en los servicios del exterior y se proceda a su compensación con nuevos libramientos a favor de dichos servicios. Los indicados servicios deberán rendir periódicamente cuentas de su gestión, que incluirán la expresión de los fondos recibidos de los Presupuestos Generales del Estado, de los ingresos obtenidos, gastos realizados con cargo a ambos y del saldo que, en su caso, resulte.

Con este procedimiento se pretende evitar el movimiento continuo de fondos desde los países en los que están ubicados los servicios del exterior hasta España, lo que genera unos gastos financieros importantes, aparte de los problemas derivados de las diferencias de cambio.

6. Presupuesto

ORDEN TAS/2214/2005, de 4 de julio, por la que se regula la tramitación de las modificaciones de crédito en el Presupuesto de la Seguridad Social.

Debido a la modificación reciente de las normas que determinan el marco legal en el que debe encuadrarse la tramitación de las modificaciones de crédito en la Seguridad

Social, como son la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y el Real Decreto 1600/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que, entre otros aspectos, señala a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social como órgano responsable de la tramitación de las modificaciones de crédito en el ámbito de la



Seguridad Social, y a la vista de las novedades introducidas por los textos básicos presupuestarios del sector público, los nuevos criterios que informan el actual marco legal de rango superior y el actual ámbito competencial, resulta preciso establecer los trámites que deben llevarse a cabo para el eficaz cumplimiento de las previsiones en la materia.

REAL DECRETO-LEY 12/2005, de 16 de septiembre, por el que se aprueban determinadas medidas urgentes en materia de financiación sanitaria.

Como consecuencia de que se vienen apreciando insuficiencias en la financiación de la asistencia sanitaria, el Presidente del Gobierno presentó ante la II Conferencia de Presidentes de las Comunidades Autónomas una serie de medidas que resultaron aprobadas. Del mismo modo, el subsiguiente Consejo de Política Fiscal y Financiera de las

Comunidades Autónomas, celebrado el 13 de septiembre de 2005, aprobó el detalle de dichas medidas, con la especificación del reparto entre Comunidades Autónomas hasta el grado en que la naturaleza de cada una de ellas lo permitía.

La implementación de estos acuerdos exige, por su diversa naturaleza, distintos instrumentos jurídicos que se deben llevar a efecto de la manera más urgente posible. A los efectos descritos, en primer lugar, este Real Decreto-Ley autoriza al Ministro de Economía y Hacienda para que acuerde la concesión de anticipos de tesorería a las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatuto de Autonomía, a cuenta de la liquidación definitiva del sistema de financiación. En segundo lugar, entre las soluciones acordadas se encuentra el incremento de la fiscalidad que grava el consumo de bebidas alcohólicas y labores del tabaco.

7. Tributario

REAL DECRETO 687/2005, de 10 de junio, por el que se modifica el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 1775/2004, de 30 de julio, para regular el régimen especial de tributación por el Impuesto sobre la Renta de no Residentes, y se eleva el porcentaje de gastos de difícil justificación de los agricultores y ganaderos en estimación directa simplificada.

Al objeto de desarrollar el contenido del régimen especial de tributación de no Residentes y concretar ciertos aspectos necesarios para su aplicación, se considera oportuno incorporar al Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, aprobado por el Real Decreto 1775/2004, de 30 de julio, y al amparo de la habilitación general prevista en la disposición final segunda del texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, un nuevo título en el que se regule el régimen especial de tributación por el Impuesto sobre la Renta de no Residentes.

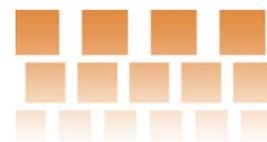
REAL DECRETO 939/2005, de 29 de julio, por el que se aprueba el Regla-

mento General de Recaudación.

El Reglamento General de Recaudación aprobado por este Real Decreto va a regular la materia específica del procedimiento de recaudación, sin perjuicio de la aplicación directa a dicho procedimiento de los preceptos reglamentarios dictados en desarrollo de las normas comunes sobre procedimientos tributarios contenidas en el título III de la Ley General Tributaria, dedicado a la aplicación de los tributos y donde se regulan los procedimientos de gestión, inspección y recaudación

Tiene, desde el punto de vista material, un ámbito de aplicación más amplio que el contenido en la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, puesto que no se circunscribe al cobro de las deudas y sanciones tributarias, sino también al de los demás recursos de naturaleza pública, tal y como ocurría con el Reglamento hasta ahora vigente.

Desde un punto de vista subjetivo, no afecta sólo al ámbito del Estado, sino que también se aplicará por otras Administraciones tributarias en virtud de lo establecido en el artículo 1 de la Ley General Tributaria





8. Otras normas

RESOLUCIÓN de 24 de mayo de 2005, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, de control de accesos a las bases de datos de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos y de la Intervención General de la Administración del Estado.

Los sistemas de información y las bases de datos que en ellos se soportan constituyen un elemento básico para la gestión encomendada a la Secretaría General de Presupuestos y Gastos y a la Intervención General de la Administración del Estado, por lo que deben ser objeto de una especial protección a fin de que cumplan los requisitos de disponibilidad, integridad, confidencialidad y autenticidad precisos.

Los objetivos perseguidos en esta nueva Resolución de control de accesos son fundamentalmente los siguientes:

Incorporar en los procedimientos de control de accesos aquellos elementos que faciliten la adecuación a la incesante evolución tecnológica en materia de seguridad informática.

Flexibilizar la aplicación de la Resolución en aquellos extremos en los que se han puesto de manifiesto ciertos rasgos de rigidez, en aras a una mayor agilidad y eficacia, sin detrimento de la seguridad.

Adecuar la Resolución a la nueva estructura organizativa de la Administración presupuestaria surgida del Real Decreto 1552/2004 y a la normativa nacional de protección de datos de carácter personal.

RESOLUCIÓN de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa

El incremento de la producción normativa, la evolución de los estudios científicos sobre la materia y la propia voluntad de mejora de la calidad del producto en todos sus aspectos obligan a ampliar tanto el objeto de las directrices como su ámbito de aplicación.

Las Directrices de técnica normativa que ahora se aprueban tienen un objetivo fundamental: Lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica, mediante la mejora de la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones. Se trata de una herramienta que permite elaborar las disposiciones con una sistemática homogénea y ayuda a utilizar un lenguaje correcto de modo que puedan ser mejor comprendidas por los ciudadanos.

En cuanto a su ámbito de aplicación, las Directrices de técnica normativa abarcan toda la actividad de los órganos colegiados del Gobierno: Propuestas de acuerdo, proyectos de Real Decreto, de Real Decreto Legislativo, de Real Decreto-Ley y anteproyectos de Ley, sin merma alguna, obviamente, de las potestades de las Cortes Generales, y, además, en todo lo que sea posible, a las disposiciones y actos administrativos de los órganos de la Administración General del Estado que se publiquen en el diario oficial del Estado.

REAL DECRETO 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado.

El objeto de este Real Decreto se refiere al diseño de un marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado que permite integrar de forma coordinada y sinérgica una serie de programas básicos para mejorar continuamente los servicios, mediante la participación de los distintos actores interesados: decisores políticos y órganos superiores, gestores y sociedad civil.

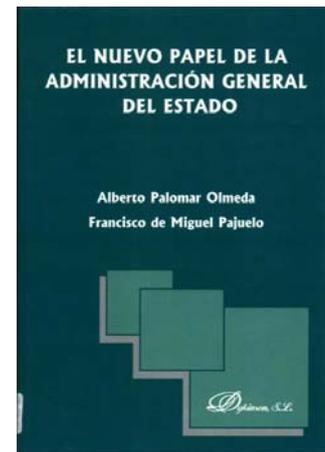
Tanto el propio concepto de calidad como el ordenamiento jurídico subrayan el imprescindible compromiso al máximo nivel de los órganos superiores y directivos para el impulso, desarrollo, seguimiento y control de los programas que se regulan en este Real Decreto, en cuya aplicación se incluirán además las medidas necesarias para favorecer la igualdad entre hombres y mujeres.



Título: El Nuevo Papel de la Administración General del Estado
Autores: Alberto Palomar Olmeda y Francisco de Miguel Pajuelo
Editorial: Dykinson, S.L.
Precio: 24,00 €

Este libro propone una reflexión y soluciones para un tema viejo como el de la organización de la Administración pública, organización que cobra sentido desde la perspectiva del principio de eficacia que le dota de una dimensión más profunda. No se trata de elucubrar en el aire sobre la organización administrativa, sino de enfrentarse a la cuestión desde los requerimientos de un Estado social y democrático de Derecho, que incluye entre sus principios el de eficacia. De un Estado que está descentralizado política y administrativamente y que, a la vez, ha transferido una parte de sus competencias a la Comunidad Europea.

En el libro se enuncian las transformaciones que ha sufrido nuestro Estado (descentralización, integración comunitaria y nuevas tecnologías entre otros) para poner a prueba muchos de los elementos conformadores de la Administración pública hoy: las estructuras orgánicas diseñadas por la LOFAGE, los recursos humanos, la actividad prestacional, etc. Las nuevas exigencias son el punto de referencia en el examen de todos esos elementos.



Título: Contabilidad Generacional en España
Autores: Varios autores.
Editorial: IEF
Precio: 30,00 €

La contabilidad generacional es un término utilizado para resaltar las consecuencias distributivas de las políticas fiscales a través de generaciones. Está motivada por inquietudes tradicionalmente expresadas con respecto a los déficit fiscales que podrían gravar indebidamente a las generaciones futuras y desplazar el ahorro nacional.

Este libro se estructura en nueve capítulos en los que se recogen una serie de trabajos que utilizan el método de la contabilidad generacional para medir algunos de los aspectos de la sostenibilidad fiscal a largo plazo, en especial para el caso de España. Muestra también los resultados actualizados de la situación española tomando como año base 1996 y actualizando los presupuestos hasta el año 2001. Se dedican dos capítulos específicos a los temas de la sanidad y las pensiones y, finalmente, se analizan los resultados globales del presupuesto de las Administraciones públicas españolas y se recogen las recomendaciones de política económica derivadas de estos resultados.



Título: Campomanes y su obra económica
Autores: Varios
Editorial: Instituto de Estudios Fiscales
Precio: 20,00 €

A través de esta obra el lector puede adentrarse en las interesantes contribuciones en diversos campos del pensador y reformador asturiano, que ejerció su actividad en la segunda mitad del siglo XVIII, Pedro Rodríguez Campomanes (1723-1802). La obra pone de manifiesto la enorme importancia de este personaje y la gran relevancia de sus obras, propuestas y estudios de política económica.

En los dos primeros capítulos del libro se analiza la vida y obra de Campomanes. En los siguientes capítulos se analizan sus obras y aportaciones a sectores concretos como la agricultura, la industria, los mercados interiores, el comercio con América, el Banco de San Carlos y la Hacienda Pública, poniéndolas en relación con los acontecimientos económicos y políticos del período.

Este libro es un producto totalmente diferenciado de los disponibles hasta ahora, debido a que se centra fundamentalmente en los aspectos económicos de la obra y las reformas de Campomanes.





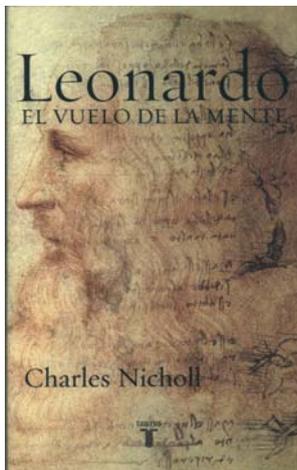
Título: Comentarios a la Ley 1/2005, de 9 de marzo, de Comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, y a la normativa complementaria de aplicación del protocolo de Kyoto

Autor: Javier Junceda Moreno

Editorial: Civitas-Thomson Company

Precio: 37,00 €

La Ley que se comenta en la presente obra pretende fijar la arquitectura básica del mercado de intercambio de derechos de gases de efecto invernadero, intentando establecer el primer marco necesario para su adecuado desarrollo. La obra se divide en dos partes. La primera, aborda el contexto internacional y comunitario del que trae causa la ley 1/2005, de 9 de marzo, extremo imprescindible para su completa inteligencia. En esta parte, además, se da somera cuenta de algunos de los modelos comparados propuestos para abordar la limitación de gases de efecto invernadero a través de los mecanismos basados en el comercio de derechos de emisión. La segunda parte, a su vez, examina el propio tenor de la Ley, partiendo de la normativa previa, su tramitación parlamentaria, y su aplicación en nuestro ordenamiento jurídico, en donde habrá de desplegar sus esperados y beneficiosos efectos. El texto se cierra con un apéndice legislativo (con textos básicos en la materia de corte convencional internacional, comunitario y nacional) y con una final referencia bibliográfica.



Título: Leonardo. El vuelo de la mente

Autor: Charles Nicholl

Editorial: Taurus

Precio: 28,50 €

Pintor, dibujante, inventor, anatomista, músico y filósofo, Leonardo da Vinci es el más polifacético de todos los artistas del Renacimiento, y el más misterioso. Aunque durante siglos se han admirado sus obras y descubrimientos, el hombre que se escondía detrás del artista ha sido una figura huidiza y gran parte de su vida ha permanecido, hasta ahora, en una nebulosa.

En esta biografía se traza el retrato más íntimo y convincente del sorprendente individuo que hasta ahora apenas se vislumbraba tras el legendario "genio del Renacimiento" y el "hombre universal". Además de descubrir nuevos aspectos sobre Leonardo y su mundo y explorar las historias que hay detrás de la creación de obras tan famosas como la *Mona Lisa* y *La última cena*, Charles Nicholl narra la increíble travesía de este hijo ilegítimo de la Toscana, que será aprendiz en el taller florentino de Verrochio, trabajará para las grandes familias de la Italia del Renacimiento (los Medici, los Sforza y los Borgia) conocerá a Miguel Ángel y Maquiavelo, y será una de las figuras más célebres de su época.



Título: Presupuesto General de los Gastos y de los Ingresos del Estado para el presente año 1845

Autores: Francisco Comín y Rafael Vallejo

Editorial: Instituto de Estudios Fiscales

Precio: 20,00 €

El Instituto de Estudios Fiscales decidió hace algún tiempo la reedición de un conjunto de obras de historia de la hacienda española del periodo liberal que significaron en su momento hitos de la investigación, entre las que se encuentra el Presupuesto General de los gastos e ingresos del Estado de 1845. Este libro recoge una reproducción fiel del original, que se encuentra depositado en la Biblioteca del Ministerio de Economía y Hacienda, con una magnífica presentación de los profesores Francisco Comín y Rafael Vallejo.

El presupuesto de 1845 es modélico por la concienzuda preparación, por la interesante discusión en el Congreso y porque respecto a su forma abre una nueva época para los presupuestos del Estado en España; hay un antes y un después marcado por este Presupuesto de 1845. El Presupuesto de 1845 fue el primero que se imprimió y distribuyó y aunque en comparación con los presupuestos actuales no es muy voluminoso, su tamaño era considerable para lo que era usual en su época.



El Fondo Español de Garantía Agraria y el control de la cuenta FEOGA

Francisco Javier Jareño Rodríguez

A) El Fondo Español de Garantía Agraria

1. La PAC y el FEOGA Garantía

La Política Agrícola Común (PAC) fue establecida en el Tratado de Roma (TR) de 25 de marzo de 1957, aprobando el Consejo para su financiación el Reglamento 25/62, que creó el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA), siendo desde entonces los gastos de esta política los más importantes del Presupuesto Comunitario.

De acuerdo con el artículo 39 del TR son objetivos de la PAC los siguientes:

- a) Incrementar la productividad agrícola, fomentando el progreso técnico, asegurando el desarrollo racional de la producción agrícola, así como el empleo óptimo de los factores de producción, en particular, de la mano de obra;
- b) Garantizar así un nivel de vida equitativo a la población agrícola, en especial, mediante el aumento de la renta individual de los que trabajan en la agricultura;
- c) Estabilizar los mercados;
- d) Garantizar la seguridad de los abastecimientos;
- e) Asegurar al consumidor suministros a precios razonables.

En 1970, el Reglamento 729/70 del Consejo, estableció un modelo en el que la gestión del FEOGA se encomendaba a los Estados miembros, y a la Comisión la revisión de las cuentas justificativas. En 1995, el Reglamento 1287/95, aprueba una importante reforma del Reglamento 729/70, que afecta fundamentalmente a los organismos pagadores y al sistema de rendición de cuentas. Los puntos más importantes de esa reforma son los siguientes:

- Los Estados miembros pueden autorizar la existencia de varios organismos pagadores.
- En caso de que existan varios organismos pagadores, el Estado miembro debe designar un organismo de coordinación con funciones de centralizar la información a remitir a la Comisión
- Las cuentas anuales de los organismos pagadores deben venir acompañadas de un Certificado sobre la integridad, exactitud y veracidad de las mismas.
- El Certificado debe estar expedido por un organismo de certificación, que sea independiente de los organismos pagadores y de coordinación.

En 1999 se aprueba por el Consejo el Reglamento 1258/99 para la financiación de la PAC, Reglamento que ha estado vigente hasta 2005, en que se ha aprobado el Reglamento 1290/05, que tiene como puntos significativos los siguientes





- Establecimiento de un sistema de responsabilidad financiera a cargo de los Estados miembros para las irregularidades que no se recuperen en un plazo determinado. El Estado asume hasta el 50 % de las deudas si transcurren 4 años desde el primer acto de comprobación administrativa o judicial, u 8 años caso de haberse interpuesto una acción ante los órganos jurisdiccionales nacionales.
- La supresión del FEOGA y la creación del Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y del Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) para los gastos que se paguen a partir del 16/10/06.

2. La Financiación de la Política Agrícola Común en España y el FEGA

En España para el pago de la PAC existen organismos pagadores de ámbito territorial y otros de ámbito nacional. En cada Comunidad Autónoma existe un organismo pagador autorizado de la PAC, y además existen, como organismos de ámbito nacional, el Fondo de Regulación y Ordenación de Mercados Marinos (FROM), y el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), teniendo este último el carácter de organismo de coordinación ante la Comisión.

El FEGA es un Organismo autónomo, adscrito al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, creado por el Real Decreto 2205/95, de 28 de Diciembre, y que se rige en la actualidad por el Real Decreto 1441/01, de 21 de diciembre, que aprueba su Estatuto y establece, entre sus funciones, las siguientes:

- Las funciones derivadas de su condición de **Organismo pagador de ámbito nacional** de las medidas del FEOGA-Garantía en las que la Administración General del Estado tenga la competencia de gestión, resolución y pago.
- Actuar como interlocutor único ante la Comisión Europea (**Organismo de coordinación**) para aquellas cuestiones relativas a la Sección Garantía del FEOGA, función que el FEGA realiza respecto de todos los organismos pagadores autorizados.
- La coordinación financiera del sistema de

prefinanciación nacional de los gastos del FEOGA-Garantía a los organismos pagadores y del proceso de liquidación de cuentas del FEOGA-Garantía.

En España, la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 12 de septiembre de 1996, reguladora de los flujos financieros entre la Comunidad Europea y la Administración General del Estado, establece que corresponde al Estado Español anticipar los fondos destinados a cubrir los gastos del FEOGA-Garantía y los pagos a realizar por los organismos de intervención, derivados de las compras realizadas en cumplimiento de la Política Agrícola Común. La Orden señala que el Fondo Español de Garantía Agraria, como Organismo de coordinación, remitirá a la Dirección General del Tesoro y Política Financiera la previsión mensual o, en su caso, extraordinaria de los gastos señalados anteriormente, para que este Centro proceda a situar los fondos en la cuenta del FEGA en el Banco de España.

En relación con el año 2004 se exponen los pagos declarados por el Organismo de coordinación a la Comisión Europea:

Transferencias FEOGA-Garantía por Organismos pagadores Ejercicio 2004

Organismos pagadores	Año 2004 (miles de Euros)
Andalucía	1.790.238,0
Castilla-La Mancha	969.969,4
Castilla-León	956.412,9
Extremadura	633.116,9
Aragón	555.246,4
FEGA Organismo pagador	442.192,4
Resto Organismos pagadores	1.384.780,1
Total	6.731.956,1
Liquidación años anteriores	-24.311,1
Saldo neto	6.707.645,0

Fuente: Informe de actividad FEGA de 2004.

En "Resto Organismos pagadores" se han agrupado los organismos del resto de las CCAA. y FROM, existiendo, en cuando al volumen de pagos declarados en 2004, un abanico que va desde 388.100,8 € para el caso de la C.A. de Cataluña, hasta 1.646,3 € para el FROM.

Todos los recursos que figuran en las cuentas de los organismos pagadores han



sido previamente anticipados por el Tesoro y transferidos a aquellos, a través del FEGA, para que puedan hacer frente a los pagos de la PAC hasta que éstos sean reembolsados, en su caso, por la Comunidad Europea a España.

El FEGA imputa a su Presupuesto de gastos (capítulos 4 y 7) la totalidad de los gastos declarados por España a la Comisión Europea a cargo del FEOGA Garantía, representando estos gastos en el año 2004 el 99,29 % de las obligaciones reconocidas (6.731.956,1 € declarados al FEOGA sobre 6.780.010,74 € de obligaciones reconocidas).

3. El FEGA Organismo pagador de ámbito nacional

El FEGA, como el Organismo pagador español de ámbito nacional, gestiona unos recursos, no transferidos a las Comunidades Autónomas ni cedidos en encomienda de gestión a las mismas, que, en los últimos 8 años, han venido oscilando entre 816 y 442 millones de Euros, según el siguiente detalle:

Transferencias FEOGA-Garantía por Organismos pagadores. Ejercicios 1997 a 2004

Ejercicio	Importe Pagos FEGA (miles de euros)	% Evolución Pagos FEGA	% s/Total Pagos	Importe pagos CC.AA. y FROM (miles de euros)	% Evolución resto pagos	Total Pagos (miles de euros)	% Evolución Total Pagos
1997	816.575,9	100,0	15,9	4.303.468,4	100,0	5.120.044,4	100,0
1998	774.935,4	94,9	14,3	4.635.686,3	107,7	5.410.621,7	105,7
1999	625.549,6	76,6	11,4	4.849.757,2	112,7	5.475.306,8	106,9
2000	627.700,0	76,9	10,8	5.175.488,5	120,3	5.803.188,5	113,3
2001	696.229,6	85,3	11,0	5.606.343,4	130,3	6.302.573,0	123,1
2002	608.333,9	74,5	9,3	5.953.722,4	138,3	6.562.056,3	128,2
2003	481.223,0	58,9	7,5	5.940.776,1	138,0	6.421.999,1	125,4
2004	442.192,4	54,2	6,6	6.289.763,7	146,2	6.731.956,1	131,5

Fuente: Informe de actividad FEGA: años 1997 a 2004.

Desde el año 1997 se observa que, si bien los pagos en España por cuenta del FEOGA han aumentado un 131,5 %, la parte que corresponde pagar al FEGA ha descendido hasta situarse en 2004 en un 54,2 % de los valores de 1997, debido fundamentalmente, en los primeros años, a que algunas medidas se han transferido o encomendado a las Comunidades Autónomas (fondos operativos, primas de tabaco, aceite oliva, algodón, p.ej.). Además

de lo anterior, los pagos del FEGA han disminuido también como consecuencia de reducirse ciertas ayudas por la Unión Europea (Restituciones a la exportación, por ej.).

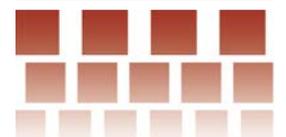
Las medidas FEOGA que se encuentran declaradas en los meses de enero a diciembre de 2004 podrían clasificarse, atendiendo a la naturaleza y a la gestión de los gastos de las mismas, de la forma siguiente:

Transferencias FEOGA-Garantía por Organismos pagadores año 2004. Ejercicio 2004

Medidas Financiadas	Pagos año 2004 (miles de euros)	% s/ gastos declarados
GASTOS DE PRIMERA CATEGORIA		
Restituciones a la exportación	112.691,60	25,48%
Distribución gratuita a personas desfavorecidas	40.530,10	9,17%
Fondos operativos O.P. Frutas y H. 1	54.941,10	12,42%
Tasa Láctea	-1.447,70	-0,33%
Irregularidades	-10.346,80	-2,34%
Total gastos gestionados por FEGA	196.368,30	44,41%
Frutos con cáscara	39.519,80	8,94%
Programas de Desarrollo Rural	32.321,70	7,31%
Promociones de productos y apicultura	5.282,40	1,19%
Aceite Oliva: mejora y otras medidas 2	13.082,40	2,96%
Total gastos gestionados por MAPA	90.206,30	20,40%
Régimen especial abastecimiento canarias (REA)	68.109,40	15,40%
Total gastos gestionados por C.A. Canaria	68.109,40	15,40%
Otras medidas	8.685,50	1,96%
Total gastos gestionados por Áreas Funcionales	8.685,50	1,96%
Total Gastos 1ª Categoría	363.369,50	82,17%
GASTOS DE SEGUNDA CATEGORIA		
Total Gastos 2ª Categoría	78.822,90	17,83%
Total pagos declarados año 2004	442.192,40	100,00%

Fuente: Informe de actividad FEGA de 2004.

1 En este importe están incluidos los Fondos Operativos gestionados en Canarias y Castilla la Mancha.





GASTOS FEOGA GESTIONADOS Y PAGADOS POR EL FEGA

Las **Restituciones a la exportación** son sin duda la medida más importante de la PAC de las declaradas por el FEGA en su cuenta FEOGA, no sólo en cuanto al volumen de pagos realizados, sino también en cuanto al número de los mismos. Las restituciones a la exportación de la UE, junto con los subsidios agrícolas a la exportación de EE.UU., son medidas agrícolas muy criticadas por algunos países en la Organización Mundial de Comercio, ya que dificultan la salida al exterior de los productos agrícolas de los países subdesarrollados, por lo que en los últimos años se está produciendo una disminución del peso de estas ayudas en la UE, y a medio y largo plazo se prevé su desmantelamiento en el mundo desarrollado. Sobre este sentido, convendría recordar las palabras del Presidente de EE.UU. con motivo del 60 aniversario de la ONU.

Los Planes anuales de **Distribución gratuita de alimentos en favor de personas desfavorecidas de la Unión Europea** comprenden un tipo de medida que anualmente aprueba la Comisión sobre la base de los productos agrícolas intervenidos en almacenamiento público, existentes en los Estados miembros por cuenta de la misma, y que de esta forma encuentran una salida. Todos los años Cruz Roja Española, en nombre del FEGA, contrata, con las empresas del sector y a cambio de esos productos intervenidos, el suministro de alimentos, para su distribución posterior entre personas desfavorecidas.

Los **Fondos Operativos de las Organizaciones de Productores de Frutas y Hortalizas** son los gastos FEOGA pagados por el FEGA más importantes después de las Restituciones a la exportación y del Régimen Especial de Abastecimiento de las Islas Canarias (REA). Los Fondos Operativos declarados en las cuentas del FEGA corresponden, en su mayoría, a aquellas Organizaciones de ámbito superior a una Comunidad Autónoma cuya gestión y pago se encuentra centralizado en el Organismo. Existe una pequeña parte de Fondos opera-

tivos que son pagados por el FEGA y gestionados por determinadas Áreas Funcionales existentes en Castilla la Mancha y Canarias, cuyas Comunidades no tienen convenios de encomienda de gestión suscritos con el MAPA. En relación con estos gastos FEOGA, el Real Decreto 2320/04 transfiere la gestión de los mismos a todas las CC.AA., estando previsto que en el ejercicio 2005 se pague por el FEGA la última anualidad y, en años sucesivos, restos que queden por pagar de ésta y anteriores anualidades.

La **Tasa Suplementaria de la leche** es un gravamen que se exige de los agricultores europeos por la producción por encima de los cupos asignados a cada Estado miembro. En España, la gestión y control de esta tasa corresponde al MAPA, al FEGA y a las CC.AA. En la cuenta FEOGA del FEGA figura el ingreso de la tasa por el exceso de producción, y siendo este Organismo el que declara ante la UE la recaudación de este gravamen, y es, por lo tanto, el responsable de su correcta gestión y control.

GASTOS FEOGA GESTIONADOS EN RÉGIMEN DE ENCOMIENDA POR EL MAPA Y PAGADOS POR EL FEGA

Los **Planes de mejora del sector de frutos secos** son la medida más importante de las gestionadas por el MAPA en régimen de encomienda y declaradas en la cuenta del FEGA, y tienen por objeto financiar a las Organizaciones de Productores del sector de frutos secos, que presentaron programas con una duración de 10 años. Si se tiene en cuenta que la nueva OCM del Sector de frutos secos ha aprobado nuevas medidas, que en España ya se gestionan en su integridad por las CC.AA., y que las últimas anualidades de los programas de la anterior OCM finalizan no más tarde de 2007, esta medida puede haber desaparecido de la cuenta FEOGA del FEGA a partir de ese ejercicio.

Las **Promociones alimentarias** son una serie de medidas, gestionadas por el MAPA en régimen de encomienda y declaradas en la cuenta del FEGA, que están cofinanciadas por la UE y el Presupuesto del MAPA, y que tienen por objeto facilitar infor-



mación sobre los productos agrícolas y alimenticios de la UE, para promoverlos tanto en el mercado interior como en terceros países. Tales medidas pueden consistir en campañas de promoción o publicidad que pongan de relieve ventajas de los productos comunitarios en relación con su calidad, higiene, seguridad alimentaria, propiedades nutritivas y etiquetado, etc.

Las **Inversiones en explotaciones agrarias e instalación de jóvenes agricultores, y las inversiones en regadíos** son medidas del Programa de Desarrollo Rural gestionadas por el MAPA en régimen de encomienda y declaradas en la cuenta del FEGA. Estas medidas son cofinanciadas por la UE y el MAPA. Con la excepción de las inversiones promovidas por las SEIASAS, es el MAPA quien anticipa la totalidad de los fondos con cargo a su Presupuesto, siendo con posterioridad el Tesoro compensado con la parte a cargo del FEOGA. Los pagos por Desarrollo Rural incluidos en la cuenta del FEGA están recogidos en un Programa aprobado por la Comisión que finaliza en 2006. A Septiembre de 2005 se desconocen los gastos del nuevo Programa de Desarrollo Rural y las medidas que serán gestionadas de forma centralizada por el MAPA, y por tanto controladas por IGAE.

Mejora Aceite Oliva y otras medidas del sector: Bajo este epígrafe se han agrupado un conjunto de medidas no transferidas a CC.AA. que tienen relación con el aceite de oliva y que se declaran en la cuenta del FEGA. Dentro de este grupo, la parte más importante (9964,1 de los 13082,4 miles de euros pagados en 2004), corresponde a gastos gestionados por el MAPA en régimen de encomienda, que son medidas de apoyo a la inversión pública, y que están cofinanciados por el Presupuesto de ese Ministerio. El resto de los gastos se encuentra gestionado por FEGA y tiene por objeto el fomento de actividades agrarias.

GASTOS FEOGA GESTIONADOS POR LA COMUNIDAD AUTONOMA CANARIA Y PAGADOS POR EL FEGA

Los gastos del **Régimen Especial de Abastecimiento de las Islas Canarias (REA)** se gestionan por la Consejería de Economía y Hacienda del Gobierno de Canarias,

quien propone al FEGA los pagos a realizar, encontrándose toda la documentación en el Gobierno canario. Esta medida es, después de las restituciones a la exportación, la más importante de las declaradas por el FEGA. No obstante para 2006 está prevista una importante modificación de estas ayudas por la Unión Europea que puede afectar a su gestión en el futuro.

GASTOS FEOGA GESTIONADOS POR LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO Y PAGADOS POR EL FEGA

Las Áreas Funcionales de las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno de Canarias, y Castilla la Mancha gestionan gastos FEOGA que no están transferidos ni cedidos en encomienda, y que se pagan por el FEGA, entre los que se encuentran los siguientes: **Fondos operativos de las organizaciones de productores, Compensaciones financieras y compras, Ayudas producción productos a base de tomates, Ayudas producción productos a base de frutas, y Ayudas al almacenamiento privado de mostos.**

Los gastos de segunda categoría consisten en compensaciones a los Estados miembros con motivo de los gastos que se han visto obligados a realizar por el almacenamiento público de los productos agrícolas





GASTOS FEOGA DE SEGUNDA CATEGORÍA: ALMACENAMIENTO PÚBLICO DE LOS PRODUCTOS AGRÍCOLAS

A diferencia de los gastos de primera, que se traducen en pagos a los agricultores, los gastos de segunda categoría consisten en compensaciones a los Estados miembros con motivo de los gastos que éstos se han visto obligados a realizar por el almacenamiento público de los productos agrícolas (en la actualidad, arroz, azúcar, mantequilla, leche en polvo, y vacuno). Los gastos de segunda categoría comprenden gastos de transporte, gastos técnicos, financieros, y depreciaciones que se liquidan por el FEGA en función de las compras y ventas realizadas por las CC.AA., y su liquidación se hace centralizadamente por el FEGA sobre determinados parámetros mensuales de las operaciones realizadas que le son remitidos por todas las Comunidades Autónomas, y por las Delegaciones del Gobierno de Cantabria y Castilla la Mancha, cuyas CC.AA., como se ha citado anteriormente, no tienen suscritos convenios de encomienda de gestión con el MAPA.

B) Auditoría de la cuenta FEOGA del FEGA

1. Marco jurídico de la auditoría de las cuentas FEOGA: Reglamentos 729/70 (hoy 1258/99) y 1663/95, y Orientaciones de la Comisión

El marco jurídico de la auditoría de las cuentas FEOGA está determinado en la actualidad por los Reglamentos 1258/99 y 1663/95, por las Orientaciones y otros Documentos de la Comisión.

El Reglamento 1258/99 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, sobre la financiación de la PAC, exige que las cuentas vengan acompañadas de un certificado que dé fe de la integridad, exactitud y veracidad de las mismas.

El Reglamento 1663/95 de la Comisión, de 7 de julio de 95, sobre disposiciones de aplicación del Reglamento 729/70 (hoy derogado por el Reglamento 1258/99), define, en sus artículos 3, 5 y Anexo, las condiciones de la auditoría de las cuentas FEOGA.

Además de las normas anteriores, la Comisión ha aprobado una serie de Orientaciones para la certificación de las Cuentas del FEOGA que regulan materias tales como las siguientes: criterios en materia de autorización de los organismos pagadores que conlleven la denegación o la retirada de la autorización (Orientación 1), forma, alcance y contenido del Certificado y del Informe del organismo de certificación y aplicación de normas de auditoría aceptadas internacionalmente (Orientación 2), principios relativos a la certificación de cuentas de un organismo pagador (Orientación 3), operaciones y existencias de intervención (Orientación 4), registro de deudores (Orientación 5), anticipos y garantías (Orientación 6), modelo de informe (Orientación 7), muestreo y evaluación de errores (Orientación 8), delegación de cometidos a otros órganos o servicios (Orientación 9), exámenes físicos (Orientación 10), y seguridad informática (Orientación s/n).

2. Aspectos básicos de las cuentas FEOGA y su auditoría

Los organismos pagadores del FEOGA deben rendir anualmente, de acuerdo con el Artículo 5 del Reglamento 1663/95, cuentas anuales que deben incluir, entre otros, los siguientes documentos:

- un resumen de los gastos por partida y subpartida del presupuesto comunitario;
- soporte magnético del detalle de todos los pagos;
- un cuadro con las diferencias, entre el gasto declarado en la declaración anual y el declarado en la declaración mensual para el mismo período, acompañado de una explicación de cada diferencia;
- un resumen de las operaciones de intervención y un estado de la cantidad y ubicación de las existencias al final del ejercicio financiero;



— confirmación de que los datos de cada movimiento de las existencias de intervención están contenidos en los archivos del organismo pagador;

El Reglamento 1663/95, en su artículo 3, define el Certificado y las condiciones de la auditoría de las cuentas FEOGA regulando los siguientes aspectos:

- La independencia funcional del organismo de certificación
- Examen de los procedimientos y de una muestra de transacciones como base del Certificado.
- Respeto de las normas de auditoría aceptadas internacionalmente en la expedición del Certificado.
- Plazo hasta el 31 de enero del ejercicio siguiente para expedir el Certificado y el Informe.
- El Certificado e Informe deberán indicar, en particular, si se han obtenido garantías razonables sobre la integridad, exactitud y veracidad de las cuentas, y que los procedimientos de control interno han funcionado satisfactoriamente.

El citado Reglamento 1663/95, en su artículo 3, establece que el informe debe mencionar además:

- Si los procedimientos aplicados por los organismos pagadores ofrecen garantías razonables de que las operaciones imputadas al Fondo son conformes con las reglas comunitarias.
- Si las cuentas anuales se ajustan a los libros y registros de los organismos pagadores.
- Si las declaraciones de gastos y de operaciones de intervención constituyen básicamente una relación verdadera, completa y precisa de las operaciones imputadas al Fondo.
- Si se protegen debidamente los intereses financieros de la Comunidad en lo que se refiere a los anticipos pagados, garantías obtenidas, existencias de intervención, e importes que deben percibirse.

— Si las recomendaciones dirigidas al organismo pagador para mejorar los sistemas han sido tenidas en cuenta.

3. Auditoría de la cuenta FEOGA del FEGA

LA IGAE, ORGANISMO DE CERTIFICACIÓN DE LA CUENTA FEOGA DEL FEGA

Como se ha citado anteriormente, el Reglamento 1663/95 establece en su Artículo 3 que el Certificado a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 5 del Reglamento 729/70 será expedido por un servicio u organismo independiente, desde el punto de vista funcional, de los organismos pagadores y de coordinación, con funciones técnicas (organismo de certificación).

El Real Decreto 327/03 asigna a la Intervención General de la Administración del Estado el carácter de Organismo de certificación de cuentas en relación con la auditoría de la cuenta FEOGA Garantía del FEGA, en el marco de los Reglamentos 1258/99 y 1663/95, función que se realiza a través de la Intervención Delegada en el Organismo, cuyo Interventor, por delegación del Interventor General, autoriza la Certificación e Informe de Auditoría que se rinde junto con la cuenta a la Comisión Europea el 31 de enero de cada año.

PLANIFICACIÓN Y ASIGNACIÓN DE LOS TRABAJOS DE AUDITORÍA DE LA CUENTA FEOGA DEL FEGA

Dentro de los trabajos de auditoría de las cuentas FEOGA es preciso distinguir los siguientes:

- Muestreo, examen de transacciones.
- Control de anticipos, garantías, deudores, y existencias de intervención.
- Evaluación de errores financieros.
- Observaciones y recomendaciones, y seguimiento de recomendaciones de ejercicios anteriores.
- Examen del detalle informático de los pagos (requerimientos de las X).





- Revisión de los criterios de autorización del organismo pagador.
- Auditoría de la seguridad de los sistemas informáticos.
- Certificación e Informe de auditoría anual.

Para la auditoría de cada año se realiza una planificación de los trabajos a realizar en función de la gestión de las medidas a pagar durante el ejercicio de la siguiente forma:

Todos los gastos FEOGA de primera categoría se controlan por los funcionarios de la Intervención Delegada en el Organismo, salvo los gestionados por el Área Funcional de Agricultura de Castilla-La Mancha cuyo control lo realizan las correspondientes Intervenciones Territoriales y Regionales de la IGAE. En el caso de los gastos relativos al REA de Canarias, el control no se realiza por los funcionarios de la Intervención Delegada en el FEGA sino por una firma de auditoría contratada anualmente por la IGAE, aunque está previsto para el ejercicio 2006 y sucesivos que estos trabajos se realicen por personal de esta Intervención que a tal efecto se desplacen al Gobierno Canario.

Los gastos de segunda categoría se controlan directamente por la Intervención Delegada en el FEGA sobre la base de los partes de productos enviados al Organismo por las Comunidades Autónomas y Delegaciones del Gobierno. Dado que la liquidación de estos gastos está en función de las compras, ventas, y existencias, existen además auditorías de estas operaciones a cargo de las Intervenciones Territoriales y Regionales de la IGAE y de las Intervenciones Generales de Comunidades Autónomas de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana y País Vasco, en virtud de colaboraciones de estos Organismos con la IGAE para cada ejercicio.

Además de los trabajos anteriores, la Intervención Delegada en el FEGA realiza todos los trabajos horizontales relativos a la auditoría de la cuenta FEOGA, tales como la revisión de los criterios de autorización del Organismo pagador, el control de deudores, anticipos, garantías, revisión de la seguridad de los sistemas de información, y emisión del certificado e informe anual.

MUESTREO Y POBLACIONES

Una vez efectuada la correspondiente asignación de los controles a los distintos organismos que se van a responsabilizar de los mismos, la Intervención Delegada en el FEGA, a la vista de la Orientación 8ª de la Comisión sobre muestreo y evaluación de errores, organiza los trabajos del ejercicio en función de las poblaciones a considerar, dividiendo los pagos a examinar en diversas poblaciones que tienen como finalidad evitar distorsionar los resultados del muestreo. Así pues, la citada Orientación exige que los pagos e ingresos de 2ª categoría, por una parte, y el resto de los ingresos, por otra, se traten separadamente del muestreo de los pagos. Este tratamiento diferenciado se da

« Todos los gastos del FEOGA de primera categoría se controlan por los funcionarios de la Intervención Delegada en el Organismo, salvo los gestionados por el Área Funcional de Agricultura de Castilla-La Mancha cuyo control lo realizan las Intervenciones Territoriales y Regionales de la IGAE »



también por la Intervención Delegada a los pagos de primera categoría superiores a 1.200.000 Euros que son objeto de control en su totalidad. Respecto de los pagos de primera categoría iguales o inferiores a 1.200.000 Euros se hace un muestreo con un 95% de nivel de confianza y una precisión monetaria del 50 % de la materialidad, que se fija en un 1 % del gasto neto total de este tipo de pagos.

El método de muestreo aplicado por la Intervención Delegada en el FEGA es el denominado Muestreo de Unidades Monetarias (MUM), que es el exigido por la Comisión para auditar las cuentas FEOGA. El muestreo se realiza mensualmente a medida que se cierran los pagos de cada mes, y para ello, se parte de una estimación del universo de pagos y de un intervalo calculado en función del citado universo, intervalo que es objeto de ajuste a medida que se van conociendo los pagos reales.

CONTROL DE LOS PAGOS E INFORMES PARCIALES DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS

El examen de los expedientes seleccionados en el muestreo se realiza sobre la base de los requisitos exigidos reglamentariamente para cada pago. El control del Reglamento 1663/95 tiene como único objetivo verificar si existen garantías suficientes de que las cuentas que deben de transmitirse a la Comisión están exentas de errores materiales en la declaración.

Para que el FEGA y otros gestores de los pagos (MAPA, Áreas Funcionales de Agricultura) vayan conociendo los resultados de este análisis, la Intervención Delegada en el Organismo emite informes parciales de los controles de los pagos de cada trimestre. Mediante este procedimiento, los gestores van conociendo con suficiente antelación, y antes de remitir el informe a la Comisión, las incidencias que requieran bien sea la aportación por los operadores de documentación complementaria, o bien sea la iniciación de procedimientos de recuperación de sumas indebidamente pagadas.

CONTROL DE ANTICIPOS Y GARANTÍAS, DEUDORES Y EXISTENCIAS DE INTERVENCIÓN

La Orientación 7ª de la Comisión agrupa bajo el título “Protección de los inte-

reses financieros de la Comunidad” materias como Deudores, Anticipos, y Existencias, constituyendo áreas adicionales al control de los pagos, y que también forman parte de las cuentas anuales a rendir a la Dirección del FEOGA.

La auditoría de las Áreas de Deudores, y Anticipos y de Garantías se realiza por la Intervención Delegada del FEGA siguiendo los criterios señalados en las Orientaciones 5ª y 6ª de la Comisión para el control de estas materias por los organismos de certificación. La auditoría del control de Existencias se efectúa por las Intervenciones Territoriales y Regionales de la IGAE, y por las Intervenciones Generales de las CC.AA. de Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, y País Vasco bajo las condiciones que fija la Orientación 4ª de la Comisión.

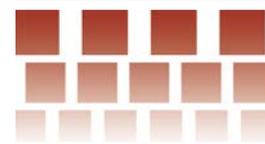
EVALUACIÓN DE ERRORES

Los errores consistentes en cantidades pagadas por encima (o por debajo) de lo que reglamentariamente hubiera correspondido, se consideran de carácter financiero, siendo su valoración muy importante para determinar si puede darse una opinión de auditoría de la cuenta que ha de rendirse. A efectos de la valoración de estos errores, la Orientación 8ª de la Comisión los clasifica en sistemáticos y aleatorios.

Los errores sistemáticos, ligados con una causa conocida (determinadas liquidaciones manuales, etc) requieren que se aumente la muestra al resto de los expedientes donde este tipo de error se pudiera producir para conocer el efecto real de estos errores. Los errores aleatorios, requieren, para conocer su incidencia en la cuenta, la utilización de técnicas estadísticas de extrapolación. Efectuadas estas valoraciones, se compara la valoración del conjunto de errores con el 1 % de materialidad de la cuenta, para determinar si se puede o no emitir opinión de auditoría.

OBSERVACIONES Y RECOMENDACIONES Y SU SEGUIMIENTO

La Orientación 7ª establece como uno de los contenidos del informe de auditoría las llamadas “Observaciones y recomendaciones”, que corresponden a situaciones o problemas que requieren la toma de medidas correc-





toras por los responsables de la gestión. La Orientación 7ª distingue tres tipos de observaciones (observaciones principales, observaciones de importancia media, y observaciones menores) en función del mayor o menor rango jerárquico de los responsables a quienes corresponde dar solución a las mismas. Las observaciones y recomendaciones son, junto a la evaluación de errores, una de las partes más importantes del informe de auditoría, puesto que tratan del resultado de los controles de la auditoría de las cuentas FEOGA, sobre los que la Comisión exige un seguimiento obligatorio en informes de auditoría posteriores.

EXAMEN DEL DETALLE INFORMÁTICO DE LOS PAGOS (REQUERIMIENTOS DE LAS X)

Los datos de los pagos, incluidos en el cuadro de las “X”, son especificaciones técnicas que se detallan en el anexo del Reglamento 2390/99, que establece la forma y el contenido de la información contable a presentar a la Comisión para la liquidación de cuentas del FEOGA, así como con fines de seguimiento y elaboración de previsiones.



Esta información se encuentra en soporte magnético y comprende el detalle del gasto de todos y cada uno de los pagos forma parte de las cuentas, y, según el Reglamento 1663/95, están sujetos a auditoría por el organismo de certificación.

REVISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LOS CRITERIOS DE AUTORIZACIÓN

El Reglamento 1663/95 establece, por una parte, el procedimiento para la autorización de los organismos pagadores por los Estados miembros (artículo 1), y por otra, las condiciones que deben cumplir estos organismos para que puedan ser autorizados (Anexo: Orientaciones generales para los criterios de autorización de un organismo pagador). El citado Reglamento define los criterios de autorización como aquellos a partir de los cuales el organismo pagador puede ofrecer la seguridad suficiente relativa al correcto funcionamiento de su organización administrativa y de su sistema de control interno, así como de la conservación de los documentos, de acuerdo con el artículo 4 del Reglamento 729/70, exigiendo la Orientación 7ª de la Comisión que el organismo de certificación revise el cumplimiento de los criterios de autorización durante el ejercicio.

AUDITORÍA DE LA SEGURIDAD DE LOS SISTEMAS INFORMÁTICOS

El Reglamento 465/05 de la Comisión, que modifica el Reglamento 1663/95, establece que, en materia de medidas de seguridad de los sistemas de información, desde el ejercicio FEOGA 2005, los organismos pagadores deben elegir una de las tres normas internacionales siguientes:

- Organización Internacional de Normalización 17799/Norma británica 7799: Code of practice for Information Security Management (Código de prácticas para la gestión de la seguridad de la información) (BS ISO/IEC 17799).³
- Bundesamt fuer Sicherheit in der Informationstechnik: IT-Grundschutzhandbuch / Manual de protección informática de base (BSI).

³ Norma adoptada por el Fondo Español de Garantía Agraria.



— Information Systems Audit and Control Foundation: objetivos de control en el ámbito de la información y las tecnologías afines (COBIT).

Asimismo, el citado Reglamento establece que los organismos de certificación durante los ejercicios FEOGA 2005 al 2007 inclusive, deben incluir en su informe anual comentarios y conclusiones provisionales, siguiendo un mecanismo de puntuación (modelo de madurez de la capacidad - CMM), sobre las medidas de seguridad de los sistemas de información adoptados por el organismo pagador. Desde el ejercicio FEOGA 2008 en adelante, el organismo de certificación debe expedir una declaración sobre las medidas de seguridad de los sistemas de información establecidos por el organismo pagador.

C) Resumen

La PAC y las medidas que la integran, que se materializan en las llamadas OCM (Organizaciones Comunes de Mercado) se encuentran en continua revisión y con mayor medida tras la adhesión de los 10 últimos Estados miembros y las próximas adhesiones previstas. No obstante, y con independencia de estos cambios, en fecha reciente en 2005 se acaba de modificar el modelo financiero de esas medidas.

Así pues, el Reglamento 1290/05 del Consejo, de 21 de junio, ha dado una nueva regulación a la financiación de la PAC. Este Reglamento, que sustituye al 1258/99 (antiguo 729/70), ha dispuesto, a partir del 16 de octubre de 2006, la desaparición del FEOGA Garantía y la creación en su lugar de dos fondos independientes llamados FEAGA (Fondo Europeo Agrícola de Garantía) y FEADER (Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural).

Los Reglamentos financieros de la PAC 1258/99 y 1290/05 establecen la obligación de que las cuentas de los Fondos FEOGA, FEAGA y FEADER rendidas por los organismos pagadores autorizados por los Estados miembros, sean auditadas por organismos de certificación autorizados sobre la base de la veracidad, integridad y exactitud

de las mismas, teniendo en cuenta el sistema de gestión y control establecido.

La auditoría de la cuenta FEOGA, establecida en la reglamentación comunitaria, es una auditoría financiera, de acuerdo a requerimientos técnicos de esta materia vigentes en los años 90. Este modelo se ha visto completado recientemente con la nueva faceta de la seguridad de los sistemas informáticos, como pilar que en la actualidad se considera fundamental en este tipo de auditoría.

La auditoría de la cuenta no es el único instrumento de control de los gastos FEOGA a cargo de los Estados miembros, ya que también existen otros controles como, por ejemplo, el control de empresas (Reglamento 4045/89), controles de aduanas (Reglamento 386/90). Por otra parte, a estos controles, habría que añadir los del Tribunal de Cuentas Europeo en sus funciones de fiscalización de la actividad económica de la Comisión Europea, o los que realiza esta última en sobre los Estados miembros (Dirección General de la Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección General de Control financiero, y Oficina Europea de la Lucha contra el Fraude).

Por ello, se considera que el modelo establecido por la reglamentación comunitaria debería ser en principio suficiente para el control de los gastos de la PAC, y la adopción por los Estados miembros de otros controles complementarios debería hacerse con mucha prudencia, ya que en ningún caso deberían interferir en la gestión y pago de las ayudas. A la hora de decidir la adopción de otros controles (controles previos, o de disposición de fondos u otros), debería tenerse en cuenta el valor añadido de estos controles en términos de eficacia frente al riesgo de posibles sanciones al Estado miembro por parte de la Comisión europea caso de que los pagos se realicen fuera de los plazos reglamentarios. En este sentido, el nuevo Reglamento 1290/05 dispone que cuando la normativa comunitaria establezca plazos de pago, el incumplimiento por parte de los organismos pagadores hará perder el derecho a la financiación comunitaria, con la única excepción de los casos, condiciones y límites que reglamentariamente se determinen.⁴

⁴ Existe un plazo general de 60 días para los pagos a contar desde la presentación de las solicitudes.





Uniformidad de las páginas institucionales

Como ya informábamos a nuestros lectores en el anterior número de la revista Cuenta con IGAE, la Resolución de 9 de marzo de 2005 de la Secretaría General para la Administración Pública aprobó la Guía para la edición y publicación de páginas web en la Administración General del Estado.

La Intervención General, como otros muchos Centros, ha tenido que realizar un esfuerzo significativo para ir adaptando la versión que existía a las nuevas pautas contenidas en la mencionada Resolución.

El Comité de Coordinación del Portal de la Administración Presupuestaria elaboró un prototipo para adaptarla a los criterios establecidos, prototipo que fue aprobado por unanimidad y que va a ser objeto de una breve descripción en este número.

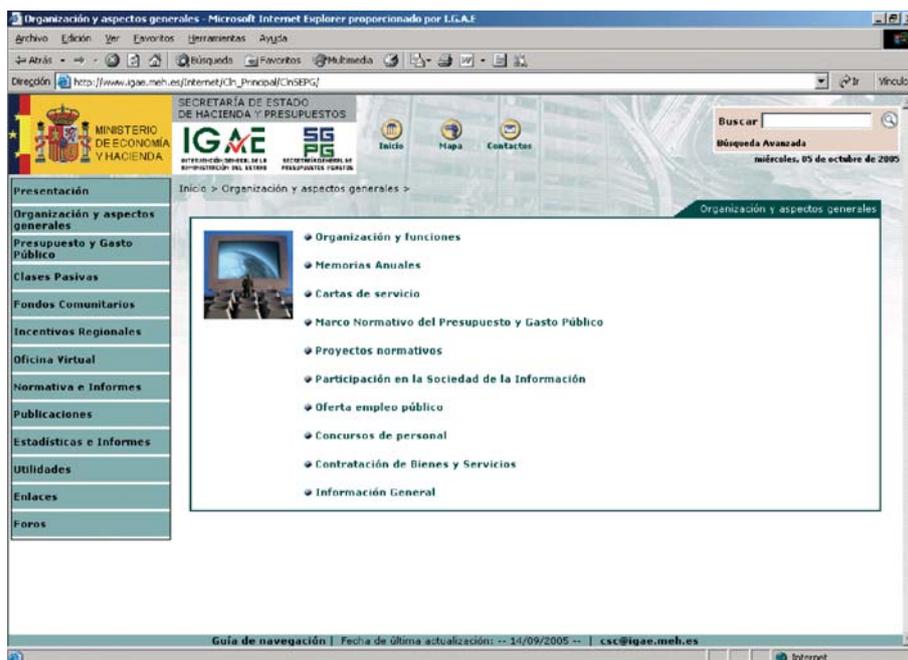
Como puede observarse, los cambios han sido numerosos.

El trabajo ha tratado de adaptar el portal Internet para el cumplimiento de las pautas de accesibilidad WAI de nivel 1 (A). **Web Accessibility Initiative (WAI)** del W3 consortium, que pueden verse en <http://www.w3.org/WAI/>, aunque se va realizando de forma escalonada.

Por otra parte se han modificado el menú y la cabecera del Portal de Internet, según se indica a continuación:

- La opción de búsqueda se ha situado en el margen superior derecho.
- En la cabecera del portal se han incluido sólo las opciones de inicio, mapa y contactos, pasando las demás opciones al menú de la izquierda, facilitando la búsqueda a los usuarios.
- Se han modificado diversas páginas utilizando plantillas sin javascript.





— Se ha publicado para los diferentes autores de contenidos una guía de recomendaciones.

Pero quedan pendientes algunos temas, cuya adaptación está prevista para finales de año, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Adecuación de los colores según la paleta proporcionada por el MAP, seleccionando los colores más parecidos a los actuales.
- Adecuación de Cabecera de páginas de navegación/resultados: las cabeceras de las webs secundarias deberían presentar los mismos elementos que la cabecera de las páginas principales, salvo los links de multiidioma y el buscador.
- Adecuación del pie de página, decidiendo si se debe incluir el icono de cumplimiento de la normativa WAI (A).
- Adaptación de las páginas CMS para la admisión de metadatos, tanto los de las Normas WAI como los requeridos por el MAP

Todos estos cambios, junto con la introducción continua de contenidos por parte de los diferentes autores, pueden provocar desfases temporales en las versiones en los diferentes idiomas, lo que está suponiendo un gran esfuerzo a los servicios de informática presupuestaria para que éstos sean lo

menos significativos posible. Además exigirá una revisión en profundidad de todos los contenidos una vez que la adaptación a la Guía se haya realizado en su totalidad.

Por todo ello, a través de este medio, se piden disculpas a los usuarios del portal, por las incidencias que puedan registrarse.

Por último, mencionar que se está trabajando en la elaboración de un borrador de Resolución que regule el modelo de organización y gestión del Portal de la Administración presupuestaria, basándose en los siguientes documentos:

- El apartado 4.1 de la Guía especifica que “para que el portal pueda cumplir satisfactoriamente con sus objetivos debe establecerse y documentarse un procedimiento de gestión. Su misión es definir las responsabilidades y recursos asignados y asegurar que el portal responde a los requerimientos generales de comunicación de la organización a la que pertenece.”
- Resolución de la Subsecretaría de Economía y Hacienda de 30 de junio de 2005, regulando el modelo de gestión y organización del portal de Internet del Ministerio de Economía y Hacienda

En próximos números seguiremos informando de los cambios que se registren y de nuevos contenidos.





Galdós y la Intervención

Rafael Muñoz López-Carmona

En 1.888 D. Benito Pérez Galdós escribió la novela *Miau*. Esta novela pertenece al grupo de novelas contemporáneas, denominación que dio el propio autor a una serie de novelas que escribió en la década de los ochenta del siglo XIX donde, a juicio de la crítica, están incluidas la mayoría de sus mejores obras.

Miau está escrita en pleno período político de la Restauración que se había iniciado en 1.875 y, por lo que se refiere a la literatura, en un momento en el que aparecen los grandes novelistas del realismo de los que, entonces, Galdós es el primer y mejor representante. Galdós es un gran observador de la sociedad en general y de la de Madrid, uno de sus grandes amores, en particular y siempre trató de que sus novelas fueran “un espejo fiel de la sociedad en que vivimos”, objetivo que alcanzó con creces por lo que se puede afirmar, como muchos han hecho con anterioridad, que la mejor manera de conocer la historia y la sociedad del siglo XIX en España es leer los Episodios Nacionales y las novelas de Don Benito.

MIAU

Miau es la novela que Galdós dedica a reflejar con detalle la burocracia de la Administración, y un problema específico de esos años de la Restauración donde celebraban el turno de partidos, el de los funcionarios cesantes cuando le tocaba el turno de gobernar a partido distinto del que les había nombrado.

La problemática de los cesantes ya había sido tratada previamente en la literatura, especialmente por Mesonero Romanos, escritor costumbrista madrileño con quien D. Benito tuvo mucha relación.

Miau es una novela compleja que puede analizarse desde mas puntos de vista que los relacionados con los problemas de la burocracia de la Administración Pública y los cesantes, por lo que este breve artículo tiene que centrarse en una parte de esos aspectos, los relacionados con los personajes de la misma y la Intervención, pero espero y deseo que alguno de los que lean este escrito se sientan impulsados a leer *Miau*, para tener su propia opinión sobre lo que aquí se va a decir y, después, proseguir en la lectura de la obra de D. Benito.

En *Miau*, la burocracia que se describe, analiza y refleja es la del Ministerio de Hacienda donde nos va a mostrar tres tipos de funcionarios distintos que se definen en mayor profundidad que son D. Ramón de Villaamil, el cesante, protagonista principal, su yerno, Víctor Cadalso, y el prototipo del “probo funcionario” Buenaventura Pantoja.

La acción transcurre en Madrid entre los meses de febrero y abril de 1.878 y refleja las vicisitudes del cesante Villaamil que ha vivido una larga vida administrativa de 34 años, y 10 meses, toda ella en el Ministerio de Hacienda y en Ultramar, Filipinas y Cuba, al que le quedan dos meses para poder tener derecho a la jubilación “con los cuatro quintos del sueldo regulador, que era el de su destino mas alto, Jefe de Administración de tercera”.



La descripción que se hace de este personaje que ya había aparecido incidentalmente en “Fortunata y Jacinta” es la de una persona bondadosa, honrada, con ideas propias para reformar la Hacienda Pública española, algo apocada y servil, al menos cuando trata de conseguir algún puesto que le permita alcanzar la jubilación deseada, ya que en caso de no conseguirlo está condenado a la miseria.

Su edad avanzada, su fracaso en la consecución de un puesto en el Ministerio, las burlas de sus excompañeros de trabajo y la falta de comprensión y desprecio de su propia familia le conducen a una desesperación creciente que le lleva a una enajenación mental que termina con su suicidio.

A pesar de ello no renuncia a sus principios, y su propia mujer le dice lo siguiente “¡Inocente!... Ahí tienes por lo que estás como estás, olvidado y en la miseria: por no tener ni pizca de trastienda y ser tan devoto de San Escrúpulo bendito. Créeme, eso ya no es honradez es sosería y necesidad”.

En contraposición a él, su yerno, Víctor Cadalso, también funcionario, representa todo lo contrario, la juventud, la arrogancia, la ausencia de principios y de escrúpulos y, sin embargo, el éxito en la Administración mediante la consecución de puestos y ascensos sin merecimiento. Junto a estos dos protagonistas hay una descripción al final del capítulo 22 de lo que Galdós denomina con cierta ironía el “probo funcionario”, Buenaventura Pantoja, que siempre había servido en la Dirección de Contribuciones y del que escribe “decir Pantoja era como avocar la propia imagen de la moralidad. Hombre de pocas necesidades, vivía oscuramente y sin ambición, contentándose con su ascenso cada seis o siete años, ni ávido de ventajas ni temeroso de cesantías, pues era de esos pocos a quienes, por su conocimiento práctico, cominero y minucioso de los asuntos oficinescos no se les limpia nunca el comedero”. “Era un alma ingenuamente honrada, una conciencia tan angosta, que se asustaba si oía hablar de millones que no fuesen los de Hacienda”. “Fue cultivando en su alma un insano goce de perseguir al contribuyente moroso o maligno, placer que tiene algo del cruel entusiasmo de la caza”. “En todos los conflictos entre la Hacienda y el contribuyente, la Hacienda tenía siempre razón, según el dictamen inflexible de Pantoja”.

Además de la representación de esos tres tipos de funcionarios, en el capítulo 37, se describe la alegría de todos el día de cobro de la nómina y se describe como muestran su felicidad funcionarios de la Dirección de Contribuciones y de la de Propiedades, de Secretaría, Tesoro y Aduanas, Impuestos y Giro mutuo, al bajar por la ancha escalera de piedra del edificio del Ministerio de Hacienda, antigua Real Casa de la Aduana de la calle de Alcalá, donde estuvo la sede principal de la Intervención General de la Administración del Estado hasta 1.985.

Dos de los personajes principales de la novela mencionados con anterioridad tuvieron relación con la Intervención, el protagonista, D. Ramón Villaamil respecto al que en el capítulo 30, ya avanzado en su proceso de desesperación al no ser nombrado para ningún puesto que le permita cubrir los dos meses que le faltan para tener derecho a la jubilación, entra una tarde en la Iglesia de Montserrat e inicia un soliloquio a modo de “plegaria melancólica” en la que dice o piensa lo siguiente: “Porque por mas que revuelvo en mi conciencia no encuentro ningún pecado gordo que me haga merecer este cruel castigo... Yo he procurado siempre el bien del Estado, y he atendido a defender en todo caso la Administración contra sus defraudadores. Jamás hice ni consentí un chanchullo, jamás Señor, jamás. Eso bien lo sabes tu Señor... Ahí están mis libros cuando fui tenedor de la Intervención... Ni un asiento mal hecho ni una raspadura...”

Como veremos mas adelante, el puesto de tenedor de libros era uno de importancia dentro de la estructura de la Intervención de aquellos años.

El otro protagonista, Víctor Cadalso, su yerno y antagonista, tiene también relación con la Intervención, lo que queda recogido de una manera detallada en el capítulo 11.

Una noche, en su lecho, un banco en el comedor de la casa de sus suegros, no pudiendo conciliar el sueño tras una discusión con su suegro y, en palabras del autor, “su desasosiego paró en desvarío mental. Le entraron ganas de explicarse consigo mismo, de deshacer con recriminaciones el nublado de su alma, y en voz no muy alta, pero perceptible” dijo entre otras cosas las siguientes:





“Los consumos ¡ah! los consumos. Son la más ingeniosa de las invenciones. ¡Pícaros pueblos! Por no pagar, son ellos capaces de venderse al diablo... ¡Y como les sabe a cuerno quemado la cuenta corriente que se les lleva! Y que a mi no me joroben. Al que me cerdee le abraso vivo. ¡Ah! En la expedición de apremios está el quid. Y como nunca falta un roto para un descosido, nada mas fácil que ponerse de acuerdo con el interventor para formar la relación de apremios”.

En este soliloquio, Cadalso está tratando de justificarse de las irregularidades descubiertas por la Administración de Consumos en la cuenta corriente que Cadalso llevaba con los pueblos de la provincia cuando estuvo destinado en Valencia por la que se le había abierto un expediente. Como se señala en el capítulo 15, Pantoja había informado a Villaamil que “Parecía que en la relación de apremios no figuraban algunos de los pueblos de los más alcanzados, y se creía que Cadalso obraba en connivencia con los alcaldes morosos”.

Vemos pues que hay dos referencias a la Intervención, la primera de ellas le sirve al protagonista para justificar su honradez y su seriedad en el trabajo, sirviendo de justificación a ello su buen hacer en la Intervención como tenedor, que era un puesto importante y que tenía la categoría de Jefe de

Administración de segunda o de tercera y, como hemos visto anteriormente, Villaamil quería jubilarse como Jefe de Administración de tercera que era el puesto mas alto que había desempeñado, es decir, que el puesto mas alto que había ocupado había sido en la Intervención.

La segunda, la referencia al Interventor que hace Cadalso en su soliloquio y que tiene un doble aspecto. Por una parte se reconoce indirectamente la importancia de la labor del interventor puesto que es necesaria su cooperación, o su aquiescencia, para que Cadalso pueda realizar el fraude a la Hacienda por el que es denunciado y se le abre expediente. Pero por otra, y este es el aspecto negativo, se presenta a un funcionario en labores interventoras que puede llegar a desarrollar una conducta reprobable y venal de colaboración con Víctor en el engaño.

Aunque no se haya leído la novela, el lector de este artículo sí puede empezar a atisbar que Miau es una tragicomedia en la que Galdós critica con grandes dosis de ternura, humor e ironía la arbitrariedad de las decisiones de los que detentan el poder (unos pocos en el sistema político denominado Restauración), y la perplejidad e indefensión y, a veces, ridiculez de los que no tienen acceso ni conocen las claves para





acceder a ese poder mal repartido. La novela también nos refleja fielmente como era la Administración y como actuaban los funcionarios que nutrían las clases medias de Madrid en aquellos años.

Hay que recordar que Galdós era un hombre preocupado e interesado por la política y que en 1.886 fue diputado por Puerto Rico por el partido liberal de Sagasta. Esta primera experiencia no fue muy positiva, y de ahí que tampoco lo fueran, al final, sus opiniones sobre la política durante la Restauración. Sin embargo, posteriormente volvió a ser diputado, en este caso por Madrid, en 1.907 como republicano y en 1.910 como diputado republicano-socialista.

La Intervención General en aquellos años

Conviene recordar que como señala Augusto Gutierrez Robles en su Historia de la Intervención General de la Administración del Estado: “Puede afirmarse que la Intervención General de la Administración del Estado fue creada por la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1.870”.

Esta Ley concentraba en un centro del Ministerio de Hacienda el ejercicio de las funciones fiscalizadoras, interventoras y contables, pero no es hasta el Decreto de 7 de enero de 1.874, Decreto de Echegaray cuando se considera que la Intervención General de la Administración del Estado fue creada como Centro con singularidad propia.

En el momento en el que transcurre la novela ya han transcurrido cuatro años desde que se creó la Intervención General.

En aquel período era Interventor General D. José Ramón de Oya que lo fue, desde el 7 de enero de 1.874 hasta el 1 de agosto de 1.878, en que fue nombrado Interventor General D. Raimundo Fernández Villaverde.

Para hacerse una idea de cómo era la Intervención General en aquellos años no hay sino que recordar el Real Decreto de 30 de octubre de 1.877 por el que se fijan las

plantillas de personal de la Intervención General integrada por:

- 1 Interventor General, Jefe superior de Administración.
- 1 Segundo Jefe Contador, Jefe de Administración de 2ª clase.
- 1 Tenedor de libros, Jefe de Administración de 2ª clase.
- 1 Segundo tenedor de libros, Jefe de Administración de 3ª clase.
- 3 Jefes de Negociado de 1ª.
- 9 Jefes de Negociado de 2ª.
- 9 Jefes de Negociado de 3ª.
- 12 Oficiales de 1ª.
- 15 Oficiales de 2ª.
- 18 Oficiales de 3ª.
- 18 Oficiales de 4ª.
- 18 Oficiales de 5ª.

Lo que hace un total de 106 funcionarios.

Se observa que el Segundo Tenedor de libros tiene la categoría de Jefe de Administración de 3ª clase y que es el cuarto puesto en importancia en una plantilla de 106 miembros.

El Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, conviene recordarlo aunque sea conocido, fue creado por Real Decreto de 28 de marzo de 1.893.

Hemos visto los años de creación del Centro, Intervención General, y del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, en su denominación inicial, pero como las funciones venían desarrollándose con anterioridad en otros centros y por funcionarios sin esa denominación específica, podemos encontrar referencias a interventores desde mucho antes y disponemos de la lista de Interventores Generales desde 1.850.

En línea con lo señalado anteriormente, viene a colación recordar que Luís Candelas, el bandolero de Madrid, personaje real y galdosiano puesto que aparece, al menos, en la tercera serie de los Episodios Nacionales, fue “interventor interino de la aduana de la Feria de Zamora” como ha recordado el escritor José María Merino en un artículo publicado recientemente en el dominical de “El País”.





1 Clausura del Curso Selectivo de la V Promoción del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad

El pasado 28 de julio tuvo lugar en el Instituto de Estudios Fiscales la clausura del Curso Selectivo de la V promoción del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad la cual corrió a cargo del Interventor General.

Esta última Promoción del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad, muy numerosa, consta de 65 miembros de los cuales 29 son hombres y 36 mujeres. De todos ellos, la mayor parte (58 miembros), son licenciados, principalmente en Ciencias Económicas y Empresariales, y siete de ellos son diplomados.



Una vez obtenida la requerida cualificación que el Curso selectivo les ha exigido, los miembros de la mencionada Promoción han sido nombrados funcionarios de carrera por Resolución, de 4 de octubre de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública. Actualmente, se encuentran incorporados en sus respectivos destinos dentro de los diferentes ámbitos de la Intervención General. En concreto, 57 de ellos desempeñan sus funciones en Servicios Centrales y los ocho restantes ejercen su actividad dentro de los Servicios Periféricos de la propia Intervención General de la Administración del Estado.





2

Jornadas sobre el Control en el Sector Público

El pasado 7 de octubre la Intervención General de la Administración del Estado celebró una reunión de trabajo con las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas, en la que se abordaron diversas cuestiones relativas al Control Financiero de los Fondos Comunitarios y se recabó la opinión de las citadas Intervenciones Generales respecto del desarrollo reglamentario del artículo 20 de la Ley General de Subvenciones por el que se regula la creación, contenido y explotación de la base de datos nacional de subvenciones.

También se presentó el Foro Técnico de Análisis y Estudio de cuestiones relativas al control financiero de Fondos Comunitarios, (FOCAL). Este Foro se configura como un sistema de intercambio de experiencias profesionales con el objetivo de compartir opiniones sobre aspectos prácticos de la actividad de control y homogeneizar y dar mayor rigor a las actuaciones del control financiero de subvenciones.

Esta reunión se celebró en Mérida en el marco de las Jornadas sobre el control en el sector público que organizó el Interventor General de la Junta de Extremadura los días 5, 6 y 7 de Octubre. En dichas Jornadas, en las que participó el Interventor General de la Administración del Estado, se desarrollaron ponencias y mesas redondas en las que se abordaron cuestiones singulares sobre fiscalización; sobre el tratamiento contable de determinados ingresos, o las implicaciones contables del modelo de estabilidad previsto en el proyecto de Ley de estabilidad presupuestaria y transparencia. Así mismo se trataron aspectos de la Ley General de Subvenciones y su futuro desarrollo reglamentario. El Director de la ONA, la Subdirectora General de Análisis y Cuentas Económicas del Sector público y el Jefe de Área de Consultas de Control Financiero participaron en las citadas mesas redondas junto con algunos de los Interventores Generales de las Comunidades Autónomas.





3 Seminario “Responsabilidad y Control en el Gasto Público Descentralizado y Delegado”

Las experiencias obtenidas en el marco del proyecto Responsabilidad y Control, como consecuencia del convenio suscrito entre la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos y la OCDE, deben difundirse a los países hispanoamericanos. Por otra parte, es necesario conocer los diferentes grados de aceptación y aplicación de estas materias en cada uno de esos países. España no sólo actúa como enlace entre los países miembros de la OCDE y los distintos países hispanoamericanos, sino que dirige y pone los medios para que los encuentros con la OCDE en el ámbito iberoamericano sean lo más provechosos y positivos para todas las partes.

Por ello, después del seminario celebrado en Madrid el pasado mes de junio, exclusivamente para los países de la OCDE, se ha querido llevar la experiencia y conclusiones del mismo al ámbito Hispanoamericano y por ello, durante los días 17, 18 y 19 de octubre ha tenido lugar en La Antigua (Guatemala), un Simposium sobre la Descentralización y la Delegación del Gasto Público con la participa-

ción, además de la OCDE y España, de la práctica totalidad de los países hispanoamericanos, representados por sus Contralorías y Direcciones de Presupuestos, así como del FMI y del personal cualificado de la CEPAL (Naciones Unidas).

Durante las jornadas se han presentado ponencias de gran interés acerca de la responsabilidad fiscal en América Latina, la transparencia y rendición de cuentas, la estabilidad presupuestaria y la coordinación entre distintos niveles de gobierno etc. En total han sido diecinueve ponencias, cuarenta críticas a dichas ponencias y veinte debates generales. La dirección del Simposium la ha llevado la IGAE, que ha recibido la felicitación de todos los participantes, con el inestimable apoyo logístico de la AECI. La representación española ha corrido a cargo de José Manuel Adán (IGAE, que ha presidido el seminario), Miguel Miaja (IGAE) y Juan A. Zapardiel (Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales).

