

Julio 2005

número 12

Cuenta con

IGAE

En opinión de

D. Joaquín Almunia Rodríguez

Análisis

La fiscalización de los convenios
El ejercicio de la fiscalización electrónica en la
Administración del Estado

Los principios de contabilidad analítica

Vol. VII

Mayo 2005

N.º 20

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

ARTÍCULOS

- NOTAS SOBRE LAS AGENCIAS DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
Lluís Armet i Coma
- LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GASTO EN EL ÁMBITO DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO
José Alberto Pérez Pérez
- LA EVALUACIÓN Y LA MEJORA DE LA GESTIÓN PÚBLICA: UNA REFLEXIÓN
Marisol Esteban
- DIFERENTES SISTEMAS DE EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EUROPA: ESPAÑA, ALEMANIA Y LOS PAÍSES DEL ESTE
Silke N. Haarich
- LA EVALUACIÓN EXTERNA DE LA CALIDAD EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: REINO UNIDO, SUECIA Y ESPAÑA
Miren Barrenetxea Ayesta
Antonio Cardona Rodríguez
Carmen Echebarría Miguel
Noemí Rojas Llanos
- TRANSPARENCIA Y FUNCIÓN PÚBLICA
- LA GESTIÓN DEL PRESUPUESTO CERRADO. DEPURACIÓN DE SALDOS CONTABLES. ESQUEMA GENERAL Y PROCEDIMIENTO DE LOS PAGOS A JUSTIFICAR. LAS FUNCIONES FISCALES DE LA TESORERÍA
Emilio Fernández Agüero

DOCUMENTACIÓN, NOTAS Y COMUNICACIONES

- NOCIONES DE CARÁCTER GENERAL SOBRE EL CONTROL DE LA ACTIVIDAD FISCAL DEL ESTADO
José María Fábregas del Pilar y Díaz de Cevallos

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- PRIMER CUATRIMESTRE DEL AÑO 2005
Javier Medina Guijarro
José Antonio Pajares Giménez

PUBLICACIONES



TRIBUNAL DE CUENTAS

Para suscripciones dirigirse a: Marcial Pons Librero, S. L.

C/ San Sotero, 6 - 28037 Madrid - Tel.: 91 304 33 03 - Fax: 91 327 23 67 - E-mail: revistas@marcialpons.es



El número 12 de Cuenta con IGAE comienza acercándonos a la realidad de la Unión Europea de la mano de Joaquín Almunia, Comisario Europeo de Asuntos Económicos y Monetarios, a través de una entrevista en la que muestra su opinión acerca de la trascendencia política del momento actual en la UE, la importancia de la economía de la zona euro en la economía mundial y la relevancia de la estrategia de Lisboa renovada por la que ha optado Europa para generar un crecimiento económico sostenido y de creación de empleo. Destacan también los comentarios sobre la cohesión social y la reforma del Pacto de Estabilidad, resaltando que su cumplimiento exige transparencia en la aplicación y en la fiabilidad de las estadísticas fiscales. Por último, el Comisario avanza que se está elaborando un marco armonizado y complementario de control, conocido como “single audit”, en el cual la IGAE estará llamada a jugar un papel relevante.



En la sección Análisis, Juan Antonio Martínez Menéndez aborda el tema de la fiscalización de los diferentes tipos de convenios, figura ésta que prolifera en la actualidad y cuya ausencia de regulación común más allá de algunas normas generales, determina los principales problemas que se plantean en el momento de la fiscalización.

Recientemente ha sido aprobado el Real Decreto 686/2005, de 10 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 2188/1995 con el objeto de hacer posible la fiscalización electrónica de expedientes. En el segundo de los artículos de esta sección, José M^a Sobrino Moreno y Antonio Carrasco Grande analizan el ejercicio de la fiscalización electrónica en la Administración del Estado, deteniéndose en el diseño normativo, procedimental y tecnológico planteado por la IGAE. Por último, M^a del Mar Fernández Rodríguez realiza un estudio de la contabilidad analítica de las Administraciones Públicas, cuyo establecimiento resulta imprescindible como complemento del sistema de contabilidad financiera para potenciar la transparencia de la información contable pública, así como el control de la gestión.

En la Sección Entorno, Rafael Muñoz López Carmona, después de un breve recorrido por el origen y la estructura de la Organización de las Naciones Unidas, centra su análisis en la Asamblea General y más concretamente en la Quinta Comisión de esta Asamblea General, en la cual se abordan los temas relacionados con la actividad financiera de la Organización, los gastos y su financiación y todos los aspectos administrativos de su funcionamiento.

El agua es un tema de actualidad que preocupa en todo el mundo y especialmente en nuestro país dadas sus especiales características geográficas y climatológicas. La Sección A Debate recoge en esta ocasión dos opiniones autorizadas sobre la política del agua en España, como son la de Antonio Serrano Rodríguez, Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad del Ministerio de Medio Ambiente, y la de Elvira Rodríguez Herrer, Diputada por Murcia.

La Sección “La IGAE de Puertas Adentro”, a través de la Intervención Delegada en Clases Pasivas, hace un interesante recorrido por las competencias de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, deteniéndose especialmente en el sistema de Clases Pasivas del Estado y su necesaria implicación con el desarrollo informático, que en los últimos años en este campo, como en el resto de la Administración, ha transformado los procedimientos de gestión.

D. Juan Miguel Tejeiro de la Rosa en la sección “En el tiempo” describe, en un interesante artículo, la importancia que a lo largo del tiempo se ha atribuido a la Revista de Comisario.

El número 12 de Cuenta con IGAE se completa con las secciones habituales de Novedades legislativas, WEB IGAE, Mundo editorial, Noticias IGAE ...

Nº 12 Julio 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:

Material fotográfico cedido por:

Cuenta con IGAE agradece a todos
su colaboración

**Cuenta con
IGAE Digital:**

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

NIPO: 601-05-021-X

ISSN: 1578-0317

Depósito Legal: M-26.658-2001

Impresión:

Artes Gráficas Palermo, S.L.
Avenida de la Técnica, 7
Pol. Ind. Santa Ana.
28529 Rivas (Madrid)
Tel.: 91 499 01 30. Fax: 91 499 00 99



En Opinión de

Joaquín Almunia Rodríguez

3



Análisis

La fiscalización de los convenios.

7

El ejercicio de la fiscalización electrónica en la
Administración del Estado.

14

Los principios de contabilidad analítica.

20



A Debate

El problema del agua

30



Entorno

La Quinta Comisión de la Asamblea General
de las Naciones Unidas.

36



Novedades Legislativas

43



Mundo Editorial

48



La IGAE de Puertas Adentro

La Intervención Delegada en Clases Pasivas.

50



La Web de la IGAE

60



En el Tiempo

La revista de comisario: un viejo sistema
de control.

62



Noticias IGAE

65

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 Comisario Europeo de Asuntos Económicos y Monetarios

Joaquín Almunia Rodríguez

¿Cuál es su visión del momento especial que vive la Unión Europea ante la aprobación de la Constitución Europea?

Es un momento trascendental, probablemente el punto de inflexión más importante en el proceso de integración europea desde la firma del Tratado de Roma. Esto es así simplemente porque se trata del paso definitivo hacia una Europa política que no se pudo dar, o no se dieron las condiciones para que se diera, en 1992 con el Tratado de Maastricht, ni en 1997 con el de Amsterdam, ni en 2001 con el de Niza.

La subida de la cotización del euro y del alza de los precios del petróleo ha incidido negativamente en las perspectivas futuras de crecimiento de la econo-

mía de la Unión Europea, ¿qué evolución estima Vd. que puede producirse en el transcurso de los próximos meses y qué circunstancias influirán en la misma?

Al neutralizarse en gran parte los dos factores mencionados el uno al otro, su impacto sobre las perspectivas futuras de crecimiento de la economía de la Unión Europea no es tan marcado. Con respecto al precio del petróleo, hay que hacerse a la idea de que los precios no volverán a los niveles de hace un año o dos, por debajo de 35 dólares el barril. La fuerte demanda mundial, en particular de China, y las capacidades de producción actuales hacen que el precio de barril se pueda estabilizar en unos 40-45 dólares/barril, sin contar factores especulativos o geoestratégicos coyunturales que puedan intervenir puntualmente.





En cuanto a la evolución del tipo de cambio euro/dólar, los principales factores que pesarán sobre ella son los déficit público y comercial norteamericanos. Dado que no se esperan cambios significativos de estas dos variables a corto plazo, el tipo de cambio euro/dólar debería seguir durante un cierto tiempo en valores próximos al actual.

En cualquier caso, para incrementar el potencial de crecimiento en Europa ¿qué estrategias considera Vd. que sería conveniente llevar a cabo con carácter prioritario?

La estrategia para incrementar el potencial de crecimiento y el empleo en Europa existe y ha sido acordada por los veinticinco Jefes de Estado y de Gobierno, el pasado 23 de marzo, a propuesta de la Comisión. Es la llamada estrategia de Lisboa, definida en aquella ciudad en el año 2000 y renovada, como he dicho, en el Consejo Europeo de marzo de este año. Dicha estrategia renovada se articula en torno a tres ejes esenciales: la innovación y el conocimiento, el establecimiento de un marco atractivo para invertir y trabajar en la Unión Europea y la puesta del crecimiento al servicio de la cohesión social y la búsqueda del pleno empleo.

¿Qué importancia puede atribuirse a la economía de la zona euro en la economía mundial y en este contexto, y desde una perspectiva global, cómo son observadas las reformas fiscales que se están llevando a cabo por la UEM?

La economía de la zona euro representa el 15,3% del PIB mundial y el 31,1% de las exportaciones mundiales de bienes y servicios. Se trata pues, sin duda, de un actor económico, comercial y financiero de primer orden en el contexto mundial. Para mantener y fortalecer dicha posición, los países de la zona euro deben sobre todo desarrollar plenamente la estrategia de Lisboa antes mencionada, la cual prevé, entre sus premisas fundamentales, el mantenimiento de unas finanzas públicas saneadas. El cómo se logre dicho saneamiento corresponde a cada Estado miembro, según su situación, definirlo. Es evidente que en los países con un nivel de endeudamiento elevado, cualquier reforma fiscal deberá ser estudiada minuciosamente para asegurarse de que no deteriora aún más una situación ya delicada. En los demás paí-

ses, las reformas fiscales, desde el punto de vista de la UEM, deberán diseñarse de forma que no comprometan la sostenibilidad de las cuentas públicas a medio plazo.

La Estrategia de Lisboa renovada contiene un programa tendente a generar en la UE un crecimiento económico sostenido y a la creación de empleo de calidad. En la práctica, ¿cómo se prevé el desarrollo de este programa y qué medidas van a tomarse para la consecución de los objetivos citados?

Ya he apuntado antes los ejes esenciales de la estrategia de Lisboa renovada. El pasado 12 de abril la Comisión presentó, sobre la base de las conclusiones del Consejo Europeo de marzo, un paquete integral de directrices a seguir por los Estados miembros para alcanzar el objetivo de más crecimiento y más y mejor empleo.

En el marco de las políticas macroeconómicas, cuyos objetivos son garantizar la estabilidad económica y el dinamismo y el buen funcionamiento de la zona euro, así como aumentar el potencial de empleo y crecimiento, las medidas a contemplar van desde evitar políticas fiscales procíclicas hasta seguir adelante con reformas estructurales que mejoren la competitividad de la zona euro y la capacidad de ajuste económico a impactos asimétricos, pasando por orientar la composición del gasto público hacia categorías que fomentan el crecimiento o reformar los sistemas de pensiones y de asistencia sanitaria para que sean financieramente viables ante los costes previstos del envejecimiento demográfico, a la vez que socialmente adecuados y accesibles.

¿Cómo valora Vd. la situación de España en la propuesta de Perspectivas Financieras para el periodo 2007-2013?

La propuesta que hizo la Comisión en julio de 2004 buscaba movilizar los recursos financieros necesarios para cumplir los objetivos que la Unión se ha fijado. Uno de los principales objetivos de la Unión ha sido y es la solidaridad, a través de la política de cohesión de la cual España se ha beneficiado ampliamente desde su adhesión en 1986.

Ahora la Unión se enfrenta al desafío histórico de integrar a los países que quedaron apartados de la democracia y el progreso



económico y social después de la Segunda Guerra Mundial. Ocho de ellos, además de Chipre y Malta, ya forman parte de la Unión Europea y otros dos, Bulgaria y Rumania, lo harán a partir de 2007. Estos países parten de un nivel de desarrollo económico sensiblemente inferior y es lógico que sean los beneficiarios prioritarios de la política de cohesión. De su desarrollo futuro se beneficiarán no sólo sus ciudadanos, sino toda la Unión como ha sido el caso con la integración de España y Portugal.

Ahora bien, el hecho de que España se encuentre en una posición relativa de mayor riqueza dentro de la Unión como consecuencia del efecto estadístico de la adhesión de estos países menos desarrollados, no significa que España y los españoles se hayan enriquecido de la noche a la mañana. España, y en particular algunas de sus regiones, sigue necesitando la solidaridad de la Unión para constituir un capital físico, humano y tecnológico comparable al de la media comunitaria. La propuesta de la Comisión contenía mecanismos de transición para compensar dicho fenómeno estadístico, pero entiendo que el Gobierno español defiende una mejora de su posición para hacer más suave y equitativa dicha transición.

Todo esto no debería ser óbice para ir orientando progresivamente las políticas españolas con respecto a los fondos europeos hacia los recursos destinados al desarrollo tecnológico y la innovación, que es el ámbito en el que España se juega su competitividad futura.

Dadas las diferencias entre los países de la Europa ampliada, fortalecer la cohesión social es uno de los principales retos a conseguir. ¿Qué medidas podría destacar como prioritarias al respecto?

La política de cohesión a la que acabo de hacer referencia es el principal instrumento. Fíjese que los países de la Europa ampliada podrían recibir hasta una 4% de su PIB de ayudas europeas durante un periodo prolongado de tiempo. Si observamos el salto que ha dado España gracias, entre otras cosas, al hecho de recibir cerca del 1% de su PIB de ayudas europeas durante veinte años, es evidente que para estos países la pertenencia a la Unión significa una oportunidad de oro para acelerar su progreso económico y social.

Junto a la política de cohesión, mencionaría también el mercado interior, que ofrece a las empresas de estos países el acceso a 380 millones de consumidores europeos con alto poder adquisitivo de la Europa de los Quince, y genera inversiones de las empresas de los Quince hacia dichos países. Téngase en cuenta que el mercado interior produce beneficios en los dos sentidos. España por ejemplo, como gran potencia turística, se verá indudablemente beneficiada de la elevación del poder adquisitivo de los 104 millones de habitantes de los diez nuevos Estados miembros y de Bulgaria y Rumania.

Puede comentarnos en líneas generales en qué consiste la reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y cuáles son los objetivos que persigue?

La reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento persigue como objetivo principal hacer más efectivo su cumplimiento. Es indudable que, atendiendo a los datos de los diez últimos años, los mecanismos de disciplina presupuestaria previstos por el Tratado de Maastricht y el Pacto han conseguido rebajar y contener el déficit público de la zona euro. Al mismo tiempo, los más de seis años transcurridos desde la constitución de la Unión Económica y Monetaria en 1999 han puesto en evidencia puntos débiles del Pacto que era conveniente corregir, como por ejemplo los efectos procíclicos de una aplicación literal del Pacto, el poco énfasis sobre el nivel de endeudamiento o la aplicación asimétrica del Pacto a lo largo del ciclo económico entre los momentos favorables y desfavorables del mismo.

La reforma del Pacto pretende pues tomar en cuenta el fruto de la experiencia de estos años. También extrae las consecuencias de la sentencia del Tribunal Europeo de Justicia de julio de 2004 sobre la actuación del Ecofin de noviembre de 2003 con respecto a los casos de Francia y Alemania. En este sentido, una de las modificaciones consiste en establecer más claramente la obligación del Ecofin de motivar sus decisiones.

Me gustaría subrayar que la reforma del Pacto introduce flexibilidad pero no laxismo. Los valores de referencia de 3% y 60% del PIB de déficit público y deuda pública, respectivamente, siguen vigentes, como no podía ser menos puesto que su modificación necesita una revisión del Tratado. Con el





nuevo Pacto acordado por los líderes europeos en Bruselas en marzo pasado, se analizará la situación particular de cada país, cuando éste incumpla los valores de referencia, a la hora de elaborar recomendaciones. El mismo Tratado ya prevé, en su artículo 104.3, la toma en consideración de todos los “factores pertinentes” al analizar la situación presupuestaria de un Estado miembro. La reforma aporta claridad y transparencia al formular indicaciones sobre los factores a tomar en cuenta, en particular cuando se rebase el techo de déficit público de manera limitada y temporal. De esta forma se consigue una aplicación del Pacto más acorde con la realidad económica, lo cual repercutirá positivamente en la eficacia de los mecanismos de disciplina presupuestaria.

¿Qué importancia se atribuye a la transparencia en la reforma del Pacto de Estabilidad?, ¿qué medidas se contemplan para garantizar la calidad, fiabilidad y puntualidad, de las estadísticas fiscales que sirven a la evaluación de las posiciones presupuestarias públicas?

La transparencia en la aplicación del Pacto y la fiabilidad de las estadísticas son dos pilares básicos de la UEM. El cumplimiento de los objetivos de la UEM es mucho mayor por la vía del compromiso político y de la presión mutua entre los ministros de finanzas que por la vía legalista y de la imposición de reglas. Y para que la presión mutua actúe eficazmente es indispensable la transparencia. Transparencia en los supuestos sobre los cuales elabora la Comisión su propuesta de recomendaciones y transparencia en la justificación de las decisiones del Consejo en base a las propuestas de la Comisión. La parte de la reforma que he descrito antes relativa a la toma en cuenta de factores pertinentes responde a este imperativo de transparencia.

En lo que respecta a las estadísticas fiscales, presenté un plan a la Comisión a principios de este año en respuesta a las deficiencias detectadas en los datos de algunos Estados miembros. Este plan contempla tres tipos de actuaciones prioritarias: primero, subsanar una laguna evidente abriendo la posibilidad para que Eurostat -la Oficina Estadística de la Comisión- controle directamente los datos proporcionados por los Estados miembros; segundo, incrementar la capacidad operativa de control de los servicios de

la Comisión y, tercero, establecer unos estándares institucionales mínimos que garanticen la independencia de las autoridades estadísticas nacionales. Todo esto está en marcha y la Comisión presentará en breve las iniciativas legislativas necesarias para hacerlo posible.

La Intervención General de la Administración del Estado es el órgano encargado de ejercer el control interno de la gestión económico financiera del sector público estatal, ¿cómo valora la labor que desarrolla la IGAE, en especial en materia de control de los Fondos Comunitarios?

Como antiguo Ministro del Gobierno español, primero de Trabajo y después de Administraciones Públicas, he tenido evidentemente la oportunidad de trabajar con la IGAE y de constatar la profesionalidad y el rigor de sus funcionarios en el cumplimiento de su labor.

En el marco comunitario, y desde las competencias que me otorga mi cartera, no estoy en condiciones de valorar directamente la labor de la IGAE en materia de control de los fondos comunitarios. Sin embargo, desde que llegué a Bruselas, he podido constatar en los trabajos y deliberaciones del Colegio de Comisarios que el rigor en el control presupuestario ocupa un lugar prioritario entre las preocupaciones de las instituciones europeas, no sólo de la Comisión sino también, y de manera muy significativa, del Parlamento Europeo y del Tribunal de Cuentas Europeo. Tras la dimisión de la Comisión Santer en 1999 por irregularidades financieras, la Comisión se esfuerza en restablecer la confianza de los ciudadanos en las instituciones europeas. La Comisión Prodi emprendió para ello una profunda reforma administrativa de la institución y ahora, la Comisión Barroso, está consolidando dicha reforma. Precisamente el campo de la colaboración con los Estados miembros en materia de control de los fondos cuya gestión está descentralizada es en el que está invirtiendo más energía esta Comisión; próximamente presentaremos, a propuesta del Vicepresidente Kallas, una hoja de ruta para establecer un marco armonizado y complementario de control, conocido bajo el concepto de “single audit”, entre la Comisión, el Tribunal de Cuentas y los Estados miembros. Estoy seguro que la IGAE estará llamada a jugar un papel relevante en este proceso.



La fiscalización de los convenios

Juan Antonio Martínez Menéndez

1. Introducción

Por convenios en este artículo vamos a entender aquellos acuerdos de voluntades entre una Administración y un particular o entre dos Administraciones que no se puedan calificar como contratos administrativos o privados.

En efecto, un convenio lleva implícito un acuerdo de dos o más voluntades y como tal se contrapone a una resolución unilateral. En principio, englobaría también a los contratos, pero puesto que el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) regula los contratos y expresamente excluye en su art. 3 lo que llama convenios de colaboración celebrados tanto entre Administraciones Públicas como los suscritos con entidades sujetas al derecho privado, hay que entender que estamos ante una categoría diferente.

Creo, por otra parte, que con la anterior definición se reúnen todas las figuras a las que las distintas normas denominan convenios, ya que en mi opinión no existe un concepto o categoría de convenio, más allá del referido acuerdo de voluntades. Dicho de otra forma, el término convenio se utiliza para designar a figuras que guardan poca o ninguna relación entre ellas.

Una consecuencia de lo anterior, es la ausencia de una regulación común de los convenios más allá de las normas generales de competencia para su celebración o de los

aspectos financieros cuando el convenio genere directa o indirectamente gasto para los presupuestos de las Administraciones Públicas que, por otra parte, son reglas comunes que se aplican a todo tipo de gastos.

Lo anterior, es lógico en la medida que como hemos dicho en el citado término se engloban relaciones jurídicas diversas. En mi opinión, es imposible regular una realidad atendiendo al único dato formal de que el procedimiento a través del cual forma su voluntad la Administración concluya en un convenio.

Obsérvese, que cualquier relación jurídica en la que intervenga la voluntad del administrado para otorgar validez o eficacia a un acto administrativo es susceptible de instrumentarse mediante un convenio. El que se utilice una figura, resolución unilateral, u otra, convenio, es algo más ligado a la tradición que a otras circunstancias. Así, por ejemplo, para incorporar personal a la Administración se puede instrumentar mediante una resolución de la Administración que se acepta por el interesado, si su relación es estatutaria, o mediante un contrato, en el caso de personal laboral.

Ahora bien, lo que ya no es tan lógico y seguramente explica la proliferación de esta figura, es la ausencia de regulación específica de las distintas relaciones jurídicas que se están denominando convenios.

Esta laguna normativa es la que determina los principales problemas que se plantean en la fiscalización de este tipo de





expedientes. En efecto, la fiscalización es siempre una actividad adjetiva respecto de la regulación material de cualquier figura (contrato laboral, subvención, etc). Para controlar el cumplimiento de cualquier norma, es preciso que previamente la misma se haya establecido. En la medida que esta regulación no existe, el control se tiene que limitar con carácter general a asegurar las pocas normas comunes existentes y en evitar que se utilice esta figura para eludir la aplicación de otras normas imperativas (fundamentalmente los contratos o subvenciones).

Entrando ya en el tema de la fiscalización, en mi opinión, podemos hablar de tres tipos de convenios. El primero de ellos, sería aquel que por carecer de contenido económico no está sujeto, como es obvio, a fiscalización previa.

En segundo lugar, aparecerían aquellos convenios que se incardinan perfectamente en el procedimiento de ejecución del gasto. Así, al celebrar el convenio se produce el compromiso del gasto, del mismo modo que ocurre con la concesión de una subvención o la adjudicación de un contrato. Cuando se hace exigible la obligación de la Administración de abonar o aportar una cantidad de dinero se produciría el reconocimiento de la obligación.

Por último, existen otros convenios que, aunque tienen contenido económico, pues son, como dice el art. 10 de Real Decreto 2188/1995, susceptibles de producir derechos u obligaciones de contenido económico, no se incorporan al procedimiento de ejecución del gasto. Son convenios que podríamos denominar normativos o marco, en la medida que el gasto se va a producir mediante otro instrumento jurídico (otro convenio, una subvención, un contrato), pero que se tiene que ajustar a lo dispuesto en dicho convenio. Este es el caso, en mi opinión del convenio previsto en el art. 5 de la Ley General de Subvenciones (LGS) o de aquél que se pueda celebrar para cofinanciar cualquier contrato (art. 12. 5 del TRLCAP), etc.

Estos tipos de instrumentos jurídicos no son exclusivos de los convenios, pues existen figuras similares en otras ramas, como es el caso del acuerdo marco en la contratación administrativa y las ayudas en especie dentro del campo de las subvenciones

(disposición adicional quinta de la LGS), aunque es en los convenios donde su uso se hace más frecuente y su utilización plantea un problema adicional al establecer el art. 74. 5 de la LGP que previamente a la celebración del convenio se tramite el oportuno expediente de gasto.

2. Los convenios que generan un gasto inmediato

2.1. Fiscalización Previa

Como hemos dicho antes, apenas existe una normativa común aplicable a los convenios, por ello, la fiscalización previa se tiene que limitar a velar por el cumplimiento de estas escasas normas, que al margen de las financieras, son sobre competencia y a impedir la elusión de las normas establecidas, fundamentalmente, en materia de contratación administrativa y en menor medida, pues como veremos sus relaciones son distintas, de subvenciones.

Por lo que se refiere a la normativa contractual, la situación está enmarcada por lo establecido en los apartados c) y d) del art. 3. 1. del TRLCAP y el criterio que sobre convenios celebrados entre Administraciones Públicas sostiene la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA). Aunque este criterio tiene que ser matizado por la reciente modificación del art. 3.1.c) por el Real Decreto-Ley 5/2005 de 11 de marzo.

Hasta esta modificación para poder celebrar convenios entre la Administración y personas físicas o jurídicas sujetas a Derecho privado, se exigía que su objeto no estuviera comprendido en los contratos regulados en el TRLCAP o en las normas administrativas especiales. Sin embargo, cuando celebraba el convenio la Administración General del Estado con la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas, las Entidades locales, sus respectivos organismos autónomos y las restantes entidades públicas o cualquiera de ellos entre sí, éste podía versar sobre cualquier materia incluida la que por razón de su



objeto sería calificado como un contrato de los regulados en el TRLCAP.

Este diferente tratamiento se basaba en el criterio de la JCCA que se trasladó a la Ley de Contratos del Estado y posteriormente a la LCAP y a su texto refundido.

Este órgano consultivo sostenía, informes de 13 de junio de 1984, 15 de octubre de 1985, 16 de diciembre de 1994, etc., que “las dificultades que suscita la aplicación de la legislación de contratos del Estado a estos entes [se refiere a entes públicos] y que se manifiestan en una serie de normas como las relativas a la acreditación de no hallarse incurso el organismo en prohibiciones de contratar, al cumplimiento de obligaciones fiscales y de Seguridad Social, a la clasificación y al régimen de garantías, determina que las relaciones de contenido contractual entre estos organismos deben instrumentarse normalmente a través de la vía de colaboración y sólo excepcionalmente a través de verdaderos y propios contratos administrativos.”

Añadiendo que “refuerza la utilización normal de la vía de convenio en las relaciones entre organismos públicos (...) la contraposición existente entre la redacción del número 4 del artículo 2 de la Ley de Contratos del Estado que se refiere a convenios de cooperación entre entes públicos y la redacción del número 7 del mismo artículo que, según resulta del artículo 12 de la Ley 37/1988, de 28 de diciembre de Presupuestos Generales del Estado para 1989, comprende, para excluirlos de la Ley los convenios de colaboración con personas físicas o jurídicas de Derecho privado “siempre que su objeto no esté comprendido en los contratos regulados en esta Ley o en normas administrativas especiales”, salvedad esta última que, al no figurar en el número 4, permite sostener que los convenios de cooperación comprendidos en este último, es decir, los que se celebren con entes públicos, a diferencia de los convenios de colaboración con particulares, pueden tener por objeto el de los contratos regulados por la Ley de Contratos del Estado o por normas administrativas especiales, figurando entre estas últimas, como es obvio, el Decreto 1005/1974, de 4 de abril.”

No obstante lo anterior, el reciente Real Decreto- Ley 5/2005 de 11 de marzo ha alterado esta situación, estableciendo que

tampoco se podrán celebrar convenios de colaboración con entidades públicas cuando la materia sobre la que verse sea objeto de un contrato de obras, de suministros, de consultoría, asistencia o de servicios cuando su importe sea superior a las cuantías que figuran en los artículos 135. 1, 177. 2 y 203. 2 del TRLCAP, es decir, los umbrales de aplicación de la Directiva 2004/18/CE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, suministro y servicios.

En definitiva, desde la entrada en vigor del citado Real Decreto- Ley sólo se podrán celebrar convenios entre entes públicos sobre materias reguladas en el TRLCAP cuando su importe sea inferior a los umbrales establecidos en la Directiva 2004/18/CE.

Parece que esta reforma ha venido impuesta por la Comunidad Europea y está motivada por una distinta concepción de cómo se tienen que establecer las relaciones patrimoniales entre entes de una misma organización. Mientras que el TRLCAP admitía sin limitaciones estas relaciones siempre que los entes estuvieran sujetos al derecho público y establecía como instrumento de formalización el convenio de colaboración, la Comunidad Europea permite que estas relaciones se

Sólo se podrán celebrar convenios entre entes públicos sobre materias reguladas en el TRLCAP cuando su importe sea inferior a los umbrales establecidos en la Directiva 2004/18/CE





mantengan al margen de la aplicación de las Directivas sobre contratación pública cuando se den los supuestos previstos para el denominado *in house providing* o *medio propio* de la Administración (que exista un control de la Administración sobre el ente análogo al que ejerce sobre sus propios servicios y que éste realice la parte esencial de su actividad con la Administración que le controla).

La duda que se plantea es si se puede utilizar el convenio aunque por razón del objeto sea un contrato cuando se den los supuestos del *medio propio*, en la medida que parece que el origen de la reforma es adaptarse a las normativa de la Comunidad Europea y ésta sí lo permite.

En cuanto a las subvenciones, sus relaciones con el convenio son distintas, es decir, no son excluyentes como con los contratos.

Así, para las subvenciones en régimen de concesión directa (art. 28 de la LGS), se prevé que se otorguen mediante convenio, incluso se establece que las subvenciones nominativas se canalicen habitualmente a través de este instrumento. Por el contrario, para las subvenciones en régimen de concurrencia competitiva desaparece la mención que figuraba en el Reglamento del Procedimiento para la Concesión de Subvenciones Públicas (RPCSP) a que podían concluir mediante convenio. Es dudoso que no puedan terminar de este modo, pues no parece que sea contradictorio el art 7 del RPCSP con el art. 25 de la LGS.

Por lo tanto, aquí el convenio formaría parte del procedimiento de concesión de la subvención, como el acto formal en donde se establecen los derechos y obligaciones de las partes, pero sin poder alterar lo dispuesto en el procedimiento de concesión.

Cuestión distinta, y aquí sí se asemejaría a contratos, es que se intentase celebrar un convenio para otorgar una subvención, tal y como la define en la actualidad el art. 2 de la LGS, eludiendo la aplicación de esta Ley.

Así, si se celebrase un convenio para instrumentar una subvención nominativa, tendría que tener como plazo de vigencia, en lo relativo a las obligaciones económicas que deriven del mismo, el del ejercicio presupuestario en el que se establece la subvención

nominativa, pues en otro caso carecería de amparo en el art. 28 de la LGS.

En cuanto a la competencia para celebrar convenios, habría que distinguir la competencia genérica para su celebración, el caso específico de los convenios con Comunidades Autónomas y la norma contenida en el art. 74 de la LGP para cuando el convenio tenga cuantía indeterminada o sea plurianual.

La competencia para celebrar convenios corresponde en la Administración General del Estado a los Ministros y Secretarios de Estado (artículos 13 y 14 de la LOFAGE) excepto que se acuerden con Comunidades Autónomas, en cuyo caso le corresponde al Ministro (disp. adic. 13ª LRJAP), con un procedimiento específico recogido en el art. 6 de la LRJAP y en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 2 de marzo de 1990. En el caso de la Administración institucional, la competencia corresponde al legítimo representante del Organismo o entidad de que se trate (Presidente o Director).

Sin embargo, estas autoridades precisan de la autorización del Consejo de Ministros para celebrar convenios cuando el gasto que de ellos derive sea de cuantía indeterminada o haya de extenderse a ejercicios posteriores (art. 74 apartado 5 de la LGP).

Además, este artículo establece que cuando se dé cualquiera de estas circunstancias, es preciso tramitar el oportuno expediente de gasto, en el cuál figurará el importe máximo de las obligaciones a adquirir y, en caso de gastos de carácter plurianual, la correspondiente distribución de anualidades.

Dejando ahora al margen la exigencia de tramitar un expediente de gasto con su distribución por anualidades, la principal cuestión que se plantea es establecer cuándo se da el supuesto previsto en este artículo, es decir, cuándo el gasto que deriva del convenio es de cuantía indeterminada.

Acotar el concepto de cuantía indeterminada no es fácil. En nuestro derecho el término "cuantía indeterminada" se utiliza como una cláusula de cierre cuando previamente se ha utilizado el criterio de la cuantía para determinar el órgano competente o el cauce adecuado para resolver una causa o procedimiento.



Así, la Ley de Enjuiciamiento Civil en sus artículos 249 y 250 dispone que se seguirá el procedimiento verbal cuando la demanda no supere las quinientas mil pesetas. Si supera dicha cantidad entonces el procedimiento es el ordinario. Cuando no se pueda determinar la cuantía (cuantía indeterminada) se sigue el procedimiento ordinario.

A este efecto, en los arts. 250 y siguientes se establecen unas reglas para la determinación de la cuantía, de tal manera que la demanda se entiende de cuantía indeterminada cuando no se puede determinar el importe conforme a las reglas establecidas en el citado art. 250.

Obsérvese que aquí por determinación se entiende que pueda determinarse, aunque sea de forma relativa, es decir, no guarda relación con el concepto de determinación de las obligaciones.

Este mismo sentido tenía la referencia a la cuantía indeterminada en el art. 2 del R. D. 1124/1978. En efecto, en este artículo (apartado 3. 2º) se le atribuía al Interventor General la competencia para fiscalizar expedientes de gastos en función de la cuantía de los mismos: los contratos de obras y de gestión de servicios públicos de más de cinco millones, los contratos de suministros de más de tres millones de ptas. En consecuencia, era lógico que cuando esta cuantía no se pudiera determinar se atribuyera la competencia a la IGAE.

En mi opinión, de este precepto pasó el término cuantía indeterminada al artículo 95. 4 del derogado TRLGP, como uno de los casos en los que no se podía utilizar la entonces llamada fiscalización limitada previa, pues se excluía de este sistema, fundamentalmente, a los gastos que eran competencia de la IGAE (cuantía indeterminada y aquellos que aprobase el Consejo de Ministros).

Ahora bien, es muy difícil sostener esta interpretación en el art. 74. 5. de la LGP, en la medida que en los convenios a los que se refiere este precepto se debe establecer un importe máximo de las obligaciones a adquirir y parece que la determinación relativa se ha establecido al fijar este importe máximo.

Por lo tanto, parece que la única opción para interpretar dicha norma es la de

acudir, en este caso, al concepto de la determinación de las obligaciones.

Según el Código Civil el objeto de todo contrato debe ser una cosa determinada en cuanto a su especie. La indeterminación en la cantidad no será obstáculo para la existencia del contrato, siempre que sea posible determinarla sin necesidad de nuevo convenio entre los contratantes (art. 1273). Las primeras serían las obligaciones determinadas y las segundas las determinables, que no indeterminadas, puesto que estas son nulas de conformidad con el precepto transcrito.

De esta forma serían convenios de cuantía indeterminada aquellos que establezcan obligaciones que se puedan determinar sin necesidad de un nuevo acuerdo entre las partes.

2.2. Intervención del reconocimiento y liquidación y comprobación material de la inversión

El reconocimiento de la obligación es el acto de la Administración por el cual ésta asume que una obligación es exigible. Según el apartado 4 del art. 73 de la LGP para que se produzca este reconocimiento de la obligación es preciso que se acredite documentalmente la realización de la prestación o el derecho del acreedor.

La realización de la prestación se tendrá que acreditar en aquellos gastos a los que se aplique el principio de servicio hecho, mientras en los restantes habrá que justificar el derecho del acreedor.

Por lo tanto, en la fase de reconocimiento y liquidación de la obligación se plantean dos cuestiones: si se aplica el principio de servicio hecho a los convenios y, lo que creo que es una consecuencia de lo anterior, si se tiene que realizar la comprobación material de la inversión.

Una vez más, no existe solución general en los convenios por lo que habrá que estar a las distintas relaciones jurídicas que regule el convenio, según resulten de sus normas específicas, caso de existir, o de las





cláusulas del propio convenio, para determinar si se aplica el citado principio de servicio hecho y si se tiene que efectuar la comprobación material de la inversión.

Así como en otros ámbitos la normativa específica deja resueltas estas cuestiones, como es en el caso de contratación o de subvenciones, aquí tenemos que acudir a la normativa común para todos los gastos.

El apartado 2 del art. 21 de la LGP recoge este principio de servicio hecho al establecer que cuando las obligaciones de la Hacienda Pública tengan por causa prestaciones o servicios, el pago no podrá efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación.

Como es lógico este principio se desenvuelve fundamentalmente en los contratos, aunque se le aplica también a subvenciones, no tanto porque encaje en la anterior definición, sino por establecerlo así el art. 34.3 de la LGS.

En convenios habrá que examinar la instrumentación de la relación jurídica, aunque normalmente no se aplicará, en la medida que no es usual que las aportaciones financieras que realice la Administración en el marco de un convenio sean la contraprestación de servicios realizados por un tercero. Ahora bien, téngase en cuenta que existe una categoría de convenios, los celebrados entre Administraciones Públicas, que cuando no superen los umbrales de aplicación de la Directiva de la Comunidad Europea pueden versar sobre materias reguladas por el TRLCAP.

Así, cuando el convenio establezca que la Administración se compromete a abonar una cantidad a cambio de una determinada prestación, parece que se tendrá que aplicar el principio de servicio hecho. Por el contrario, en el caso de que dos Administraciones cofinancien un gasto, y en donde una de ellas asuma la gestión y la otra aporte exclusivamente parte de la financiación, no parece que para entregar esa financiación se pudiera exigir el cumplimiento del citado principio de servicio hecho, es decir, que el gasto que se cofinancie esté total o parcialmente ejecutado.

Una vez establecido cuando opera el principio de servicio hecho, creo que se puede decir que cuando no se aplique este

principio no procederá realizar, en el marco de función interventora, la comprobación material de la inversión.

En efecto, la comprobación material de la inversión que se realiza como requisito previo para efectuar el reconocimiento y liquidación de la obligación presupone que se aplica el principio de servicio hecho, pues es precisamente el mismo el que se verifica en dicha comprobación.

Para los convenios a los que no se les aplique el principio de servicio hecho, que son la gran mayoría, se tendrá que acreditar el derecho del acreedor en la forma establecida en su propia normativa o en las cláusulas del propio convenio.

3. Los convenios normativos o reguladores

Un problema especial plantean los que hemos denominado convenios normativos o reguladores, que son aquellos que estableciendo obligaciones para la Administración Pública y no se incardinan en el procedimiento del gasto, puesto que su regulación trata de disciplinar otro instrumento jurídico que será con el que ejecute el presupuesto de gastos.

Estos convenios a su vez se pueden dividir en dos clases:

Aquellos que regulando un futuro convenio, contrato o subvención a celebrar, exigen en el momento de concertar el nuevo convenio, un acuerdo por parte de la Administración. La Administración se obliga en este caso a que si se celebran esos contratos, etc, se ajusten a lo dispuesto en el convenio, pero no se compromete a su celebración, es decir, una estructura obligacional similar a la del concurso de determinación de tipo en el contrato de suministros.

Por otro lado, estarían los que no sólo establecen el marco en el que se van a desenvolver los contratos o convenios a celebrar sino que la Administración se obliga a su celebración.



Estos son en los que, en mi opinión, se plantean mayores problemas derivados de la falta de conexión entre las obligaciones resultantes del convenio y el procedimiento de ejecución del gasto.

En efecto sí, por ejemplo, se celebre un convenio entre dos Administraciones Públicas para la ejecución de una obra de interés común en el que una de ellas actuara como gestora del contrato a celebrar, ¿qué fase de ejecución presupuestaria sería la celebración del convenio y cómo se registraría contablemente?, es decir, si la Administración gestora retiene el crédito y realiza la aprobación y el compromiso del gasto con motivo del convenio, ¿cómo se instrumenta financieramente la retención del crédito, la aprobación y el compromiso del gasto que produce el contrato de obras? ¿Y los pagos del convenio que son realmente los del contrato?

El procedimiento de ejecución del gasto se configura de tal modo que de un compromiso de gasto (contrato, subvención, convenio, etc.) derivan siempre unas obligaciones que una vez reconocidas generan un pago a favor de la otra parte en el contrato, convenio, etc (obligaciones de pago decía ilustrativamente el antiguo TRLGP), pero no está concebido para que un compromiso desencadene la celebración de otro contrato, subvención, etc. es decir otro compromiso. Dicho en términos contables un AD puede generar un OK pero no un nuevo AD.

Ahora bien, indudablemente estos compromisos derivados de estos convenios son una fuente de obligaciones en la medida que el otro firmante del convenio nos puede exigir su cumplimiento. Además, lo normal es que sean de cuantía indeterminada pues será el convenio, contrato, etc. que se celebre para su ejecución el que concrete dicho gasto.

En esta situación incide la norma establecida en el segundo párrafo del art. 74 . 5 de la LGP.

Según la misma “con carácter previo a la suscripción [del convenio] se tramitará el oportuno expediente de gasto, en el cual figurará el importe máximo de las obligaciones a adquirir y, en caso de gastos de carácter plurianual, la correspondiente distribución de anualidades”.

Obsérvese que aquí, no sólo aparece el problema de la autorización del Consejo de Ministros, sino que la LGP exige que previamente a la celebración del convenio se tramite un expediente de gasto

Si por expediente de gasto entendemos la documentación del procedimiento que concluye con la aprobación y el compromiso del gasto (llamada fase AD), en estos convenios no se va a producir, pues con cargo a ese compromiso de gasto (AD) no se va a realizar ningún reconocimiento de obligación.

Por ello, entiendo que expediente de gasto en este artículo se debe interpretar en términos amplios, no como sinónimo de un fase de ejecución del presupuesto, sino como el aspecto financiero del expediente que concluye en el convenio, y que estaría formado por la retención del crédito, lo que nos permite garantizar la disciplina presupuestaria, que fue el fundamento del art. 74. 5 de la LGP, y la fiscalización previa, al ser susceptible estos convenios de producir obligaciones de contenido económico. Por otra parte, ni el certificado de existencia de crédito ni, por supuesto, la fiscalización previa, son fases de ejecución presupuestaria

En definitiva, previamente a la celebración de un convenio habría que acreditar la existencia de crédito para financiar las obligaciones que del mismo derivan, pero su suscripción no se reflejaría contablemente mediante el documento AD, y la razón de ello es que no se está ejecutando el presupuesto. La ejecución del presupuesto y su reflejo contable, se produciría con el contrato, subvención, etc. que es ejecución del convenio a cuyo efecto se aplicaría la retención de crédito realizada con motivo de la celebración del convenio.

Lo anterior exigiría que a estas retenciones de crédito se le diera un tratamiento similar al que figura para la retención del 10%, establecida en la disposición adicional decimocuarta del TRLCAP, en la regla 55 de la Instrucción de Operatoria Contable.

En mi opinión, la anterior interpretación permitiría coordinar la norma contenida en el art. 74. 5 de la LGP con la necesaria celebración de estos convenios normativos o convenios marco.





El ejercicio de la fiscalización electrónica en la Administración del Estado

José M^a Sobrino Moreno
Antonio Carrasco Grande

En la última década ha habido una extensa producción normativa destinada a proporcionar cobertura legal para la aplicación intensiva de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas (EIT) en los procedimientos administrativos, liderada por la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común.

Principalmente cabe destacar los Reales Decretos 263/1996, de utilización de técnicas EIT por la Administración General del Estado (AGE), 772/1999, sobre la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones ante la AGE, la expedición de copias de documentos y la devolución de originales y el régimen y funcionamiento de las oficinas de registro, y 209/2003, por el que se regulan los registros y las notificaciones telemáticas, así como la utilización de medios telemáticos para la sustitución de la aportación de certificados por los ciudadanos. La Ley 59/2003, de firma electrónica ha venido a dar respuesta a la necesidad de conferir seguridad en las comunicaciones a través de las nuevas tecnologías.

Este desarrollo normativo se ha producido en paralelo, cuando no ha sido la respuesta tardía, a la explosión tecnológica que Internet ha provocado en la aplicación de procedimientos y técnicas EIT en los procesos de negocio.

La adecuación del ordenamiento jurídico a la nueva realidad tecnológica en equilibrada combinación con la evolución de las nuevas tecnologías está generando un desarrollo acelerado de lo que se ha dado en llamar la sociedad de la información y del

conocimiento, en el que las Administraciones públicas desempeñan un decisivo papel.

A estas alturas del desarrollo de la Administración electrónica ya nadie discute la necesidad de utilizar procedimientos y medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la tramitación de los expedientes de gasto. Más aún, se asume (en unos casos como deseable y en otros como inevitable, pero, en general, como necesario) que el expediente a tramitar será electrónico, entendiéndose como tal aquel constituido por documentos electrónicos.

Si el expediente a tramitar en un futuro (no a largo plazo sino a muy corto plazo) va a ser electrónico, la puesta del expediente a disposición de la Intervención deberá efectuarse por medios telemáticos y su fiscalización habrá de ser ejercida por medios electrónicos.

Este artículo, por tanto, no pretende entrar a debatir la necesidad o no de la fiscalización electrónica, que se da por asumida, sino abordar el diseño normativo, procedimental y tecnológico planteado por la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) en torno a esta necesidad, concluyendo con una reflexión final sobre la utilidad de este nuevo procedimiento.

Diseño normativo

Recientemente ha sido aprobada una modificación del Real Decreto 2188/1995, por el que se desarrolla el régimen de control



interno ejercido por la IGAE, para dar cobertura normativa al desarrollo de la función interventora en los procedimientos en que los órganos gestores utilicen medios EIT en la tramitación de los procedimientos y aprobación de los actos sujetos a este tipo de control.

Esta disposición comienza por establecer las condiciones que han de reunir los documentos electrónicos para que se les reconozca el mismo valor que a los formalizados en soporte papel a efectos de la función interventora y se prevén los efectos que, la incorporación de estos documentos, producirán sobre el momento y plazo para el ejercicio de la citada función.

El artículo 1 modifica el artículo 13 del Real Decreto 2188/1995 para señalar que *los documentos electrónicos que formen parte del expediente original tendrán el mismo valor que aquellos en soporte papel cuando incorporen la firma electrónica reconocida de su autor.*

A continuación el artículo 2 da un paso decisivo en apoyo de la tramitación electrónica de los expedientes de gasto, cuya importancia no cabe desdeñar, al admitir, a efectos de la función interventora, expedientes mixtos, es decir aquellos integrados por documentos en soporte electrónico y en soporte papel.

Ahora bien esta opción de flexibilidad viene acompañada por una medida necesaria para la eficacia en la gestión de la fiscalización de los expedientes. Cuando los expedientes no estén integrados exclusivamente por documentos en soporte papel, su remisión a la Intervención irá acompañada de una relación con los documentos constitutivos del expediente con indicación del soporte, electrónico o papel, de cada uno de ellos. Hasta la recepción en la Intervención del último documento de la relación no se entenderá completo el expediente a efectos del correspondiente cómputo de plazos.

A continuación, 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.

En efecto, el artículo 3 introduce un artículo 13 bis en el Real Decreto 2188/1995 para prever tres alternativas para la puesta de los documentos electrónicos integrantes de un expediente a disposición de la Intervención, para su fiscalización:

— La primera alternativa viene a ser una opción de futuro pensada en el marco del desarrollo previsto para el proyecto HERMES, relativo al sistema integrado de información económico financiera.

Bajo esta alternativa el órgano gestor genera y tramita el expediente y lo pone a disposición de la Intervención a través de una aplicación informática desarrollada por la propia IGAE.

— La segunda alternativa representa la opción normalizada de carácter general. El órgano gestor genera y tramita el expediente a través de aplicaciones propias pero pone el expediente a disposición de la Intervención a través de una aplicación informática específica de la IGAE.

Esta alternativa, por ser la más general, es la que se va a desarrollar en el apartado dedicado al procedimiento informático.

Los documentos electrónicos que formen parte del expediente original tendrán el mismo valor que aquéllos en soporte papel cuando incorporen la firma electrónica reconocida de su autor





— En la tercera alternativa, en lugar de que el órgano gestor ponga el expediente a disposición de la Intervención por medio de una aplicación de la propia IGAE, es el Interventor quien accede a una aplicación del órgano gestor para examinar y fiscalizar el expediente.

Para evitar la dispersión de esfuerzos en la Intervención, esta alternativa se ha restringido exclusivamente para aquellos supuestos en los que el expediente se genere y tramite en una aplicación informática desarrollada por un órgano administrativo (distinto de la IGAE) con competencias horizontales en la AGE y sus Organismos Autónomos. Está fundamentalmente pensada esta alternativa para la fiscalización de nóminas soportadas en el sistema NEDAES, desarrollado por el Ministerio de Administraciones Públicas.

En todo caso, las aplicaciones de esta tercera vía deberán cumplir una serie de requerimientos que se especifican en el proyecto de Real Decreto y serán objeto de auditorías de seguridad a efectos del ejercicio de la función interventora para verificar el cumplimiento de los mismos, previendo asimismo las consecuencias del resultado de estas auditorías.

Previamente, el proyecto de Real Decreto, antes de enunciar estas alternativas, señala en este mismo artículo 13 bis que *cuando la propuesta y el acto o resolución objeto de fiscalización se formalicen en documento electrónico, el resultado de la fiscalización se formalizará igualmente en documento electrónico que incorporará la firma electrónica reconocida del Interventor competente.*

De forma equivalente, el nuevo artículo 13 ter introducido en el Real Decreto 2188/1995, dispone que cuando esa propuesta y el acto o resolución objeto de fiscalización se formalicen en documento en soporte papel con firma manuscrita, el resultado de la fiscalización se formalizará igualmente en dicho soporte. Ahora bien, en este caso, la puesta a disposición de la Intervención de los documentos electrónicos que formen parte del expediente se realizará a través de la aplicación informática prevista en la alternativa segunda.

Finalmente, se prevén en esta misma disposición, los efectos sobre el resultado de la fun-

ción interventora derivados de la validación automática a través del sistema informático de determinados extremos objeto de verificación.

Procedimiento informático

Una vez aprobado el Real Decreto descrito en el apartado anterior, de modificación del Real Decreto 2188/1995, de control interno, el escenario informático para la fiscalización de expedientes viene representado en el siguiente esquema:

Este escenario contempla la convivencia de la tramitación de expedientes, a efectos de fiscalización, en soporte papel y en soporte electrónico. Centrándonos en las novedades que presenta la nueva tramitación telemática prevista en el mencionado Real Decreto, el modelo informático diseñado para la puesta telemática de expedientes a disposición de la Intervención y, en su caso, su fiscalización electrónica, ha apostado por una estrategia abierta para facilitar el desarrollo de la Administración electrónica, permitiendo:

- Que el expediente sea generado y tramitado a través de un sistema o aplicación propia del órgano gestor o proporcionada por la IGAE (como SOROLLA).
- Que el órgano gestor utilice su propio portafirmas electrónico o uno proporcionado por la IGAE.
- Que el órgano gestor se conecte a una aplicación específica (IRIS-envíos), accesible a través del escritorio personalizado disponible en el apartado de oficina virtual del portal de la IGAE (www.igae.minhac.es), para la puesta del expediente a disposición de la Intervención o, alternativamente, que utilice un servicio web desarrollado por la IGAE para facilitar la interoperabilidad con los propios sistemas de gestión del órgano gestor.

La solución informática específica de la IGAE (IRIS-envíos) prevista en la alternativa segunda como medio normalizado de carácter general para la puesta del expediente a disposición de la Intervención, para su fiscalización, pretende los siguientes objetivos:



Cuando la propuesta y el acto o resolución objeto de fiscalización se formalicen en documento electrónico, el resultado de la fiscalización se formalizará igualmente en documento electrónico que incorporará la firma electrónica reconocida del Interventor competente

- Ha de servir como medio de remisión del expediente electrónico a la Intervención, proporcionando acuse de recibo al órgano gestor del expediente remitido en el cual se debe asignar un número de identificación del expediente a efectos de las relaciones del órgano gestor con la Intervención.
- Adicionalmente, debe permitir a la Intervención la formalización en documento electrónico del resultado de la fiscalización, cuando proceda, incorporando las validaciones automáticas precedentes.

- Además de otras validaciones específicas que pueda determinar la IGAE, la aplicación efectuará la verificación de la integridad de los documentos electrónicos y de sus firmas.
- Finalmente, ha de facilitar la notificación al órgano gestor del resultado de la fiscalización.

Esta solución informática consta de los siguientes elementos:

- Portafirmas electrónico para el órgano gestor.
- El órgano gestor, si no dispone de su propia solución de firma electrónica, puede utilizar el portafirmas electrónico (DOCEL) desarrollado por la IGAE, puesto a disposición de los órganos gestores mediante descarga desde la oficina virtual del portal de la Administración presupuestaria.
- Remisión telemática del expediente a la IGAE.

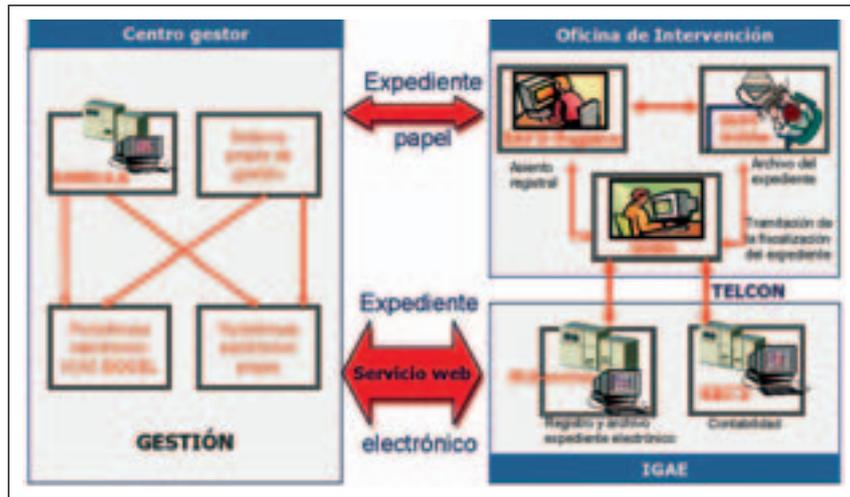
Para la puesta del expediente a disposición de la Intervención el órgano gestor debe acceder a una aplicación de la IGAE (IRIS-envíos), bajo arquitectura web, accesible a través del portal de la Administración presupuestaria, que servirá de medio de transporte del expediente, al mismo tiempo que le facilita acuse de recibo de la remisión efectuada.

El órgano gestor deberá aportar a la aplicación, además de los documentos electrónicos constitutivos del expediente, la relación de los documentos que lo integran, indicando si se envían en formato electrónico o en soporte papel.

Efectuado el envío, el sistema devolverá dicha relación en forma de acuse de recibo del expediente, con el número de expediente de Intervención asignado al mismo y un resumen electrónico para garantía de su integridad, que se acompañará a la documentación remitida en soporte papel que, en su caso, forme parte del expediente.

Alternativamente el órgano gestor dispondrá en el segundo semestre de 2005 de un servicio web desarrollado por la IGAE





para facilitar la interoperabilidad con los propios sistemas de gestión del órgano gestor. La interfase de este servicio web estará publicada en la oficina virtual del portal de la Administración presupuestaria.

- Repositorio centralizado en la IGAE de documentos y firmas.

Los documentos electrónicos (documentos y sus firmas electrónicas) constitutivos de los expedientes de gasto puestos a disposición de la Intervención por esta vía se almacenarán en un repositorio centralizado en la IGAE.

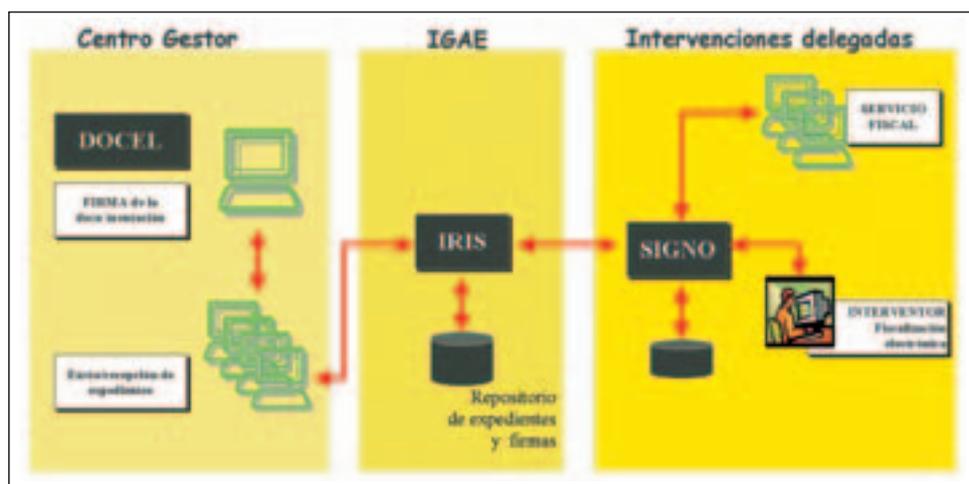
Desde este repositorio, IRIS-envíos gestiona el envío de la información necesaria sobre el expediente a los sistemas departamentales (actualmente SIGNO) de la Intervención Delegada correspondiente. Asimismo informa a los Servicios gestores sobre la situación del expediente, poniendo

do a su disposición, una vez efectuada, la fiscalización electrónica del mismo.

- Solución de fiscalización electrónica.

Para los expedientes constituidos total o parcialmente por documentos electrónicos, desde el sistema SIGNO departamental se permite la visualización de los documentos y firmas de los expedientes del repositorio centralizado, dota al Interventor con un portafirmas electrónico para el ejercicio de la fiscalización electrónica y comunica al repositorio central la fiscalización de dichos expedientes.

En un estadio posterior de esta solución informática, actualmente previsto para 2006, el sistema SIGNO departamental de cada Intervención Delegada quedará sustituido por un nuevo sistema centralizado en la IGAE (IRIS-intervención), para el seguimiento de los expedientes de gasto y la ges-





tión de la fiscalización, integrado con el sistema IRIS-envíos.

Diseño tecnológico

La solución informática de la IGAE para la puesta del expediente a disposición de la Intervención y, en su caso, su fiscalización electrónica ha sido desarrollada bajo arquitectura web, en entorno Java, con base de datos ORACLE.

Las especificaciones y estándares utilizados por esta aplicación serán facilitados entre el Real Decreto de modificación del Real Decreto 2188/1995 y la Resolución de la IGAE aprobatoria de IRIS-envíos. Básicamente son los siguientes:

- Estándares de acceso a la web del W3C.
- Para el formato de firma: el estándar europeo de firma electrónica ETSI TS 101 903 V1.2.2 (2004-04) en su formato XAdES-BES.
- Respecto a los formatos de documentos admitidos: PDF y TELCON (formato electrónico del documento contable cuyas especificaciones aparecen publicadas en el apartado de Oficina virtual del Portal de la Administración presupuestaria).
- El acceso al sistema por los órganos gestores se realiza a través de la Intranet administrativa o de Internet, siendo preciso certificado electrónico reconocido en los términos de la ley de firma electrónica.

En tanto no se adopte criterio general en el ámbito de la Administración pública estatal respecto a los certificados electrónicos admitidos en los procedimientos de Administración electrónica, se publicará en el apartado de Oficina virtual del Portal de la Administración presupuestaria (www.igae.minhac.es) la relación de los certificados electrónicos admitidos a efectos de esta aplicación.

Se ha previsto que, debido a la rápida evolución de la tecnología, la inclusión de nuevos estándares y formatos, referidos a tecnologías que no han alcanzado el grado ade-

cuado de madurez, se habilite a través de un marco ágil como el que proporciona una Resolución.

Consideración final

Probablemente sería un error considerar este nuevo procedimiento para la puesta telemática del expediente a disposición de la Intervención y, en su caso, su fiscalización electrónica, articulado a través del proyecto de Real Decreto al que se ha hecho referencia en este artículo y de la solución informática que lo soporta, como una medida para la mayor eficacia en el ejercicio de la fiscalización.

Más bien habría que pensar que esta mayor eficacia se debe proyectar sobre el proceso global de tramitación del expediente, no sobre el proceso específico de fiscalización, además de la importancia que supone habilitar la cobertura normativa y procedimental para el ejercicio de la función interventora cuando los órganos gestores utilicen medios EIT en la tramitación de los expedientes y en la aprobación de los actos sujetos a este tipo de control.

En todo caso, no conviene olvidar dos aspectos que pueden actuar como lastre en la aplicación por las Intervenciones de este nuevo procedimiento de Administración electrónica:

La convivencia en las Intervenciones, a corto y medio plazo, de expedientes en soporte papel, expedientes en soporte electrónico y mixtos, que indudablemente complicará la gestión del proceso de fiscalización de los expedientes.

En el estado actual de la tecnología, el examen de los extremos objeto de verificación en el proceso de control, si se considera de forma aislada, cuando estos extremos han de verificarse sobre documentos bajo formato no estructurado, sigue siendo más cómodo y ágil cuando se realiza sobre soporte papel que sobre documentos electrónicos. La apertura y avance sobre estos documentos electrónicos introducen todavía tiempos apreciables de penalización. Su visión en pantalla es menos ergonómica salvo que se recurra a importantes inversiones.





Principios Generales de Contabilidad Analítica en las Administraciones Públicas

M^a del Mar Fernández Rodríguez

Introducción

El sector público tiene que hacer frente a una creciente demanda de servicios públicos y a una mayor exigencia de los ciudadanos respecto a la calidad y distribución de los mismos que requiere, por tanto, una gestión rigurosa de los recursos públicos. Es importante también la demanda social de una mayor transparencia de la información contable pública y de la rendición de cuentas.

La actuación del sector público debe estar orientada a conseguir un equilibrio entre los principios de legalidad, eficacia y eficiencia. La fijación de objetivos y los resultados obtenidos con una adecuada utilización de los recursos constituye un aspecto clave de la gestión pública, amparado en el desarrollo legislativo de nuestro país.

Para dar satisfacción a estas necesidades, los gestores públicos deben disponer de un sistema de información útil para la adopción de decisiones que les proporcione la información adecuada en el tiempo oportuno y les permita realizar una asignación racional de los recursos, verificando el cumplimiento de los objetivos, los costes incurridos, las desviaciones y sus causas.

En este sentido es indispensable establecer un sistema de contabilidad analítica, complementario del sistema de contabilidad financiera, que proporcione una información más transparente y detallada de la actividad del sector público, facilitando, entre otros aspectos, la adopción de decisiones y

potenciando, en definitiva, el control de la gestión.

Antecedentes y situación actual de la contabilidad analítica

El Plan General de Contabilidad de la empresa ha dejado libertad para que éstas desarrollen la contabilidad analítica de la forma más adecuada a sus fines. Si consideramos que la obtención del beneficio constituye un objetivo a alcanzar en un mercado competitivo, el modelo de costes se debe adaptar a las peculiaridades de su proceso productivo. No obstante, conviene señalar que en el año 1994 se realizó por un equipo de profesores de la Universidad de Valencia, dirigido por el catedrático D. Vicente Montesinos Julve, un estudio sobre la implantación de la contabilidad de gestión con el objeto de conocer la opinión de las empresas y los profesionales en esta materia contable. La práctica totalidad de los profesionales y académicos encuestados se inclinaron por un nuevo modelo de contabilidad de gestión que proporcionara una orientación sobre los criterios y principios a adoptar.

En el sector público, la publicación del Plan General de Contabilidad Pública de 1983 fue el punto de partida en la implantación de modelos de contabilidad analítica, reservándose el Grupo 9 de su cuadro de cuentas para el registro de los costes. La



experiencia en la aplicación de este modelo en la Administración del Estado no logró alcanzar los resultados esperados. Por tanto, el Plan General de Contabilidad Pública aprobado en el año 1994 no desarrolló el citado Grupo 9, siguiendo la misma línea que el ámbito empresarial.

Con posterioridad, la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), consciente de la carencia de estudios en este ámbito contable, impulsó la aplicación de un sistema CANOA (Contabilidad Analítica Normalizada para los Organismos Autónomos), dirigido a entidades caracterizadas por una diversidad de actividades realizadas y servicios prestados.

Por lo que afecta a los pronunciamientos a nivel internacional, en el ámbito del sector público, algunos modelos de información contable se limitan a poner de manifiesto la conveniencia de establecer medidas para calcular los costes, sin introducir métodos de cálculo, o incorporando alguna magnitud para medir los costes con base en los gastos de los programas. Sin embargo, estos modelos no entran en el análisis de las causas de los costes, los centros que los han consumido y las actividades necesarias para prestar los servicios, aspectos que solo pueden ser analizados a partir de la contabilidad analítica.

Por otro lado, los análisis de costes se han centrado, con carácter general, en las actividades productivas industriales y algunas de servicios, quedando normalmente las actividades del sector público al margen de estos estudios. El sector público está integrado por organizaciones muy complejas y heterogéneas, por lo que la elaboración de estudios que orienten sobre esta disciplina contable serán una referencia de gran utilidad.

Por todo ello, con el objeto de establecer unas pautas concretas para el cálculo de costes en el sector público, la IGAE consideró necesario elaborar un Documento << Principios Generales sobre Contabilidad Analítica de las Administraciones Públicas >> (2004). Estos principios constituyen un marco conceptual de referencia, proporcionando criterios normalizadores básicos para la determinación de los costes y la adecuada interpretación de esta información.

Conceptos de contabilidad analítica

Contabilidad analítica

La contabilidad analítica se ha utilizado como equivalente de la contabilidad de costes. Sin embargo, la contabilidad analítica se encuadra en el ámbito más amplio de la contabilidad de gestión. La contabilidad analítica es un sistema de información que, en unión de otros sistemas de la entidad, pretende valorar los activos derivados del proceso productivo, analizar los resultados de la explotación, controlar y planificar la gestión y suministrar información para la toma de decisiones. La contabilidad de costes tiene como objetivo la obtención de información para la determinación del coste de los bienes y servicios producidos a efectos de determinar el valor de las existencias y el coste de los productos vendidos para elaborar los estados contables. Por tanto, la contabilidad de costes constituye un subconjunto de la contabilidad analítica.

Coste

Es la valoración monetaria de los consumos necesarios realizados o previstos por la aplicación racional de los factores productivos en la obtención de los bienes, trabajos o servicios que constituyen los objetivos del sujeto contable.

Es importante resaltar la diferencia existente en las entidades del ámbito de las Administraciones Públicas entre gasto presupuestario y coste. No todo gasto presupuestario es coste. Ejemplo: la adquisición de un inmovilizado o la cancelación de un pasivo es gasto presupuestario y no es coste. Tampoco se puede identificar el gasto económico con el coste, aunque se trata de conceptos cercanos; así, pueden existir gastos económicos que no son costes, como sería el caso de un gasto extraordinario o gastos consumidos por otros entes. Por otra parte, pueden existir costes calculados, como el de previsión social de funcionarios, que no son gastos económicos.





Costes calculados

Son costes determinados en el ámbito interno de la contabilidad analítica, con independencia de que figuren o no como gasto en la contabilidad financiera. Ejemplos de estos costes son los de amortización analítica y los de previsión social de funcionarios.

La amortización analítica es el importe de la depreciación efectiva sufrida por el inmovilizado material o inmaterial por su aplicación al proceso productivo. Para calcular este coste de amortización se tendrá en cuenta la utilización real de los bienes y su posible obsolescencia

Por lo que afecta al coste de previsión social de funcionarios, hay que tener en cuenta que la cuota a la Seguridad Social a cargo de la entidad, forma parte del coste de personal; sin embargo, por el personal que no está sometido al Régimen General de la Seguridad Social no se produce este coste para la entidad. Por tanto, se pretende determinar el coste efectivo que supondría la cobertura de la previsión social del personal sometido a este Régimen, homogeneizando dicho coste con el del personal acogido al Régimen General de la Seguridad Social.

Para calcular este coste se pueden utilizar dos métodos: a) *método de homogeneización*: aplicando el tipo de cotización a la base de cotización determinada por la suma de las retribuciones satisfechas al personal acogido al Régimen General de la Seguridad Social; b) *método de agregación*: por la diferencia entre el valor actual de las prestaciones de jubilación y la aportación realizada por el funcionario. Se propone la aplicación del método de homogeneización por la mayor sencillez de su cálculo.

Coste de oportunidad

En el ámbito de la contabilidad analítica existen unas cargas supletorias que no tienen esta consideración en contabilidad financiera, que son los costes de oportunidad de los recursos financieros y de la remuneración del empresario. Estos costes reflejan el beneficio que podría obtenerse si los bienes, servicios o capacidad de la entidad se empleasen de manera alternativa.

En el ámbito de las Administraciones Públicas el coste de oportunidad por la remuneración del empresario no tiene justificación. Por lo que se refiere al coste de oportunidad de los recursos financieros, en las entidades que se financian fundamentalmente con transferencias y que su actividad se basa en la producción de bienes y servicios públicos, es muy discutible la existencia de posibles alternativas en la inversión de los recursos financieros.

En el supuesto de las empresas públicas, aunque con carácter general es difícil su justificación, al menos con las mismas consideraciones que en el ámbito de las empresas privadas, podría resultar razonable en algunos supuestos específicos en los que se opere con criterios de rentabilidad. En todo caso, si se financian a través de transferencias, el cálculo de este coste de oportunidad no se debe realizar sobre la base de un porcentaje sobre un conjunto de recursos, sino justificando importes individuales de empleos alternativos.

Cargas incorporables y no incorporables

Las cargas incorporables son aquellas atribuibles a la entidad por formar parte del coste de uno o de varios centros y/o actividades para el período considerado. Pueden corresponder con gastos del presupuesto o cálculos internos de la entidad, o estar integrados en el presupuesto de otra entidad. Por ejemplo, el coste de personal en comisión de servicios puede estar integrado en el presupuesto de otra entidad, el coste de previsión social de funcionarios es un coste que procede de cálculos internos de la entidad.

Las cargas no incorporables son aquellas que no se considera que contribuyen a formar el valor añadido de la actividad productiva de la entidad, bien por razón del período (costes de otros ejercicios), bien por no corresponderse con las actividades propias de la entidad (gastos de mantenimiento de edificios utilizados por otra entidad), bien por su naturaleza (gastos extraordinarios, adquisición de inmovilizado, etc.)



Elementos de coste

Son cada una de las categorías significativas en que se clasifican los consumos de una entidad agrupados por sus características económicas y el nivel de información requerido por la misma.

Cada entidad deberá determinar la desagregación de elementos de costes que resulte más útil y oportuna en relación con las características de su actividad, sobre una base común de agregación que facilite la obtención de datos comparables. Ejemplos: los sueldos y salarios, las cotizaciones sociales, indemnizaciones por razón del servicio, otros costes sociales, que se agrupan, a su vez, en la categoría de costes de personal.

Centros de coste

Se pueden definir como el lugar, físico o no, donde como consecuencia del proceso productivo se consume toda una serie de medios que se incorporan a las actividades, entendidas éstas en un sentido amplio como el conjunto de operaciones de todo tipo que crean productos y servicios.

Los centros de coste se consideran, por ejemplo, en el caso de las secciones homogéneas del Plan Francés, como instrumentos de reparto, recogiendo únicamente los costes indirectos. Sin embargo, los centros de coste en las entidades del sector público se contemplan con un criterio orgánico, en el que todos los costes se hacen incidir en centros, lo que no impide que se puedan asignar costes directos a las actividades. De este modo la obtención de los costes de los centros y de las actividades, potencia las posibilidades de análisis del proceso de formación de costes tanto desde el punto de vista orgánico como funcional.

Con carácter general, un centro de coste se corresponderá con una división orgánica de la entidad. No obstante, en circunstancias especiales y cuando así lo aconsejen las necesidades de información y la actividad desarrollada, pueden no identificarse con unidades orgánicas, como es el caso de aulas, automóviles, laboratorios, entre otros.

Atendiendo a las exigencias actuales de disponer de información útil para la gestión y la toma de decisiones, se pueden establecer

los centros de coste, fundamentalmente en organizaciones descentralizadas, en función de criterios de responsabilidad que, unido a una definición clara de objetivos, pueden contribuir a la mejora de la eficacia y eficiencia.

Actividades/productos

Es un conjunto de actuaciones que tienen como objetivo la obtención, mediata o inmediata, de un bien o servicio mediante un proceso productivo en el que se incorpora un valor añadido. El producto será el bien o servicio resultado de una actividad o de un conjunto de ellas, constituyendo el nivel máximo de desagregación de una actividad.

Las actividades son objetos de coste, caracterizándose algunas de ellas por tener un ciclo de duración no coincidente necesariamente con el ejercicio presupuestario, como actividades de inversión (periodo de maduración), actividades docentes (periodo académico). En algunas ocasiones la actividad de la entidad tiene por objeto la realización de trabajos para su propio inmovilizado (TROPI). Ejemplo: los trabajos realizados por las unidades de arquitectos y otros técnicos para la construcción de un nuevo edificio de la entidad.

Subactividad

Es la parte del coste que puede asignarse a la desocupación productiva en el período por la falta de utilización o por un uso inferior al normal de los factores productivos (costes fijos).

El concepto de subactividad se relaciona, por tanto, con el de actividad normal, y cuando la actividad realizada sea inferior al nivel considerado como normal, se producirá un coste de ineficiencia por el montante de los costes fijos desaprovechados. Conviene señalar que en algunas entidades del sector público cuya actividad consiste en la prestación de servicios, existen dificultades en muchas ocasiones para determinar el nivel de actividad normal. Por ejemplo, en una entidad cuya actividad consiste en la emisión de informes o dictámenes, el número de informes emitidos no es suficiente como unidad de referencia, siendo necesario introducir otros factores como el criterio de calidad.





Por otro lado, hay que mencionar la existencia de una subactividad endógena que no se origina como consecuencia de una sobre-dimensión de la entidad, sino que se deriva de las características propias de la actividad. Ejemplos: la correspondiente al coste de las aulas que se mantienen vacías durante los períodos vacacionales, la necesidad de disponer de un grupo de personas para cubrir las ausencias de los empleados del Boletín Oficial del Estado para la edición del boletín. La subactividad exógena es la que se deriva de la falta de utilización o por uso inferior al normal de los factores productivos durante un período de tiempo. Ejemplos: una biblioteca que está preparada para un número de puestos de lectura sin que se ocupe la totalidad, una imprenta de una entidad que dispone de un potencial de producción superior al utilizado. La separación entre ambos tipos de subactividad permitirá distinguir las causas que los han originado y tomar acciones correctoras, en su caso.

Frente a esta subactividad, en supuestos menos frecuentes, puede producirse una sobreactividad cuando se utilizan los factores por encima de la capacidad normal. No obstante, en estos casos se puede producir una disminución de la calidad, como sería, por ejemplo, la utilización de los pasillos de un museo para la realización de exposiciones.

Criterios de reparto

Constituye uno de los problemas fundamentales de la contabilidad analítica, ya que no se pueden establecer unas reglas fijas, encerrando en muchas ocasiones un elevado grado de subjetividad. La clasificación del coste como directo o indirecto dependerá en muchas ocasiones de los dispositivos de control que la entidad tenga respecto de cada elemento de coste. No siempre se dispondrá de sistemas de medida de uso de cada elemento a repartir, debiendo analizarse la utilidad económica de desarrollarlo. En cualquier caso, se deben utilizar criterios de reparto lo más objetivos posibles y contrastables.

Modelo de costes y fases de imputación

Con el modelo de costes que se propone, se pretende ofrecer unos criterios que

constituyan una guía válida para su implantación en las entidades del sector público del ámbito estatal, autonómico y local. El modelo propuesto tiene la flexibilidad necesaria para adaptarse a la variedad de actividades desarrolladas por las entidades públicas. Esta metodología de cálculo facilita, además, la realización de análisis comparativos en entidades con similares características organizativas y funcionales.

Para su implantación es necesario realizar un estudio de personalización en el que se analiza detalladamente la estructura orgánica y funcional de la entidad y, adaptados a sus características, se definen los objetos de coste (elementos de coste, centros, actividades, criterios de reparto). El impulso de los gestores en la implantación del modelo de costes es primordial, siendo conveniente que realicen sugerencias sobre aspectos concretos que mejoren la información para apoyar las decisiones de gestión a distintos niveles de responsabilidad.

La incorporación del coste es un proceso en cascada en el que, a través de varias etapas en el reparto de costes, se logra su asignación a las actividades realizadas por la entidad. Se trata de un modelo de costes completos, con base en costes reales o históricos, que tiene en cuenta todos los costes directos e indirectos que son consumidos o utilizados por los centros para la realización de las actividades, a través de las siguientes etapas (*figura 1*):

1.1. Determinación de los elementos de coste

Se parte de una lista común por categorías económicas que permite la realización de análisis comparativos. Esta clasificación, al nivel superior de agregación, es la siguiente:

a) Costes de personal: retribuciones devengadas, cualquiera que sea la forma o el concepto por el que se satisfacen, cuotas a cargo de la entidad para los regímenes de la Seguridad Social y de pensiones del personal a su servicio y los demás costes de carácter social del personal dependiente de la misma.

b) Costes de adquisiciones de bienes y servicios: coste de mercaderías y demás



bienes incluidos en los subgrupos 30, 31 y 32 del Plan General de Contabilidad Pública consumidos por los centros y/o las actividades que ha realizado la entidad. Comprende también los trabajos que formando parte del proceso de producción propia, se encarguen a otras empresas.

c) Servicios exteriores: servicios de naturaleza diversa adquiridos por la entidad, no incluidos en los costes de adquisición de bienes corrientes y servicios o que no forman parte del precio de adquisición del inmovilizado o de las inversiones financieras temporales.

d) Costes de tributos: exigidos a la entidad cuando ésta sea contribuyente, excepto si los tributos deben contabilizarse en otras cuentas, como los que incrementan el gasto por compras realizadas.

e) Costes calculados: son los costes de amortización y de previsión social de funcionarios definidos con anterioridad.

f) Costes financieros: son los que se determinan de manera explícita, no considerándose estos costes como identificables con un centro o actividad concreta. Se incluyen, por tanto, como un suplemento de coste del resto, que permitirá realizar comparaciones con independencia de la forma de financiación.

g) Costes de transferencias: se considerarán como costes, las transferencias que son gestionadas por la entidad en el desarrollo de su actividad. No se considerarán costes las transferencias que constituyan una mera operación de servicio de tesorería.

h) Otros costes: en esta categoría se incluirán las diferencias de inventario que reflejan la diferencia entre el inventario contable y el inventario real por las mermas, roturas, pérdidas o eliminación por obsolescencia de las materias primas y los productos almacenados.

1.2. Definición de centros de coste

En el estudio de personalización del modelo de costes se realizarán las entrevistas necesarias a distintos responsables de la entidad y se analizará la estructura organizativa

con el fin de delimitar los centros de coste. En cuanto al grado de desagregación de estos centros, aunque no existen reglas fijas, entre los factores a tener en cuenta, se pueden mencionar los siguientes: la estructura orgánica, la facilidad para asociar elementos de coste de forma directa a los centros, la posibilidad de determinar una unidad común de medida para los elementos de coste del centro, las actividades realizadas y las necesidades de información.

En algunas entidades del sector público, por ejemplo, en la Administración General del Estado, hay que distinguir entre centro gestor del gasto y centro de coste. Los primeros se identifican con la gestión presupuestaria, y son cada unidad orgánica dotada de competencias para gestionar gastos imputables, normalmente, a los créditos presupuestarios que le han sido asignados. Sin embargo, el centro de coste es la unidad que consume los recursos con independencia de la unidad que los gestiona y los contabiliza.

Los centros de coste se pueden clasificar atendiendo al tipo de actividad que realizan:

- Los centros de coste principales son los que realizan las actividades que constituyen el objeto de la entidad. Ejemplos: un departamento universitario, una sala de exposiciones en un museo.
- Los centros de coste auxiliares realizan actividades de apoyo a otros centros. Ejemplos: un taller en el Parque Móvil, un servicio de mantenimiento.
- Los centros directivos y generales son los que realizan actividades de coordinación de otros centros, o actividades de tipo administrativo o de gestión de funcionamiento de la entidad. Ejemplo: Secretaría General.
- Los centros anexos desarrollan una actividad que no está vinculada necesariamente al objeto de la entidad. Ejemplo: una guardería. Centros mixtos son los que participan de las características de dos o más centros de coste. Ejemplo: un servicio de informática que presta apoyo a la entidad y además realiza actividades para el exterior.

Junto a estos pueden existir los denominados costes de la organización que recogen





los costes que no son atribuibles a una actividad en concreto por afectar a la entidad en su conjunto. Ejemplo: una campaña institucional de publicidad.

Los centros de coste pueden ser objeto de distintas clasificaciones, pero lo más relevante son los aspectos relacionados con las actividades que realiza, su comportamiento en cuanto al reparto de sus costes y la información que ofrece.

1.3. Definición de actividades

La definición de las actividades requiere realizar un análisis detallado de las tareas realizadas por cada unidad, las relaciones existentes y cómo se desarrollan las actividades para llegar al producto o servicio final de la entidad.

En cuanto a su grado de desagregación, aunque en un principio parece que sería deseable controlar el mayor número de actividades posible para analizar las que son críticas y puedan mejorarse, en muchas ocasiones no será operativo, ya que existirán dificultades técnicas o económicas para su medición, o puede que no compense económicamente buscar una unidad de medida.

1.4. Proceso de imputación de costes

Definidos los elementos de coste, los centros de coste y las actividades es necesario imputar los elementos de coste a los centros y a las actividades. Este proceso se realiza a través de las siguientes etapas:

a) Se afectan los elementos de coste directo a los centros y a las actividades. Con carácter general los costes de personal, que constituyen un volumen importante de recursos en el sector público, suelen tener una afectación directa a centros de coste, así como las amortizaciones de mobiliario y de equipos informáticos.

Los elementos de coste indirecto se imputan aplicando un criterio de reparto a los centros de coste y, en su caso, a las actividades. Entre los ejemplos de criterios de reparto de elementos de coste a centros y a activi-

dades se pueden mencionar: metros cuadrados para las amortizaciones de edificios, potencia instalada para la energía eléctrica, personas equivalentes para el material de oficina, porcentaje de dedicación del personal a las actividades para el coste de personal, etc.

b) Con posterioridad, las actividades auxiliares repartirán sus costes a los centros receptores. Deberá buscarse el criterio de reparto más racional y objetivo y que su obtención no suponga una carga excesiva para la entidad. Ejemplos: el tiempo de dedicación a cada centro receptor, o el de metros cuadrados para una actividad de mantenimiento.

c) Los centros directivos, administrativos y generales reparten sus costes a las actividades. Las actividades realizadas por estos centros, aunque no constituyen el objetivo de la entidad, son fundamentales para el funcionamiento de la misma; por tanto, sus costes se repartirán a las restantes actividades. Se utilizará como criterio de reparto el más objetivo y, en su defecto, podría utilizarse como criterio residual el coste asociado a cada actividad.

Por lo que afecta a las actividades auxiliares, aunque también deberían ser receptoras de estos costes, para evitar los problemas que plantearía el cálculo de las prestaciones recíprocas, no se recomienda esta relación.

d) Incorporación de los ingresos: calculado el coste de las actividades, si existen ingresos que se puedan relacionar con su coste (subvenciones, tasas, precios públicos, entre otros) se obtendrá por comparación el grado de cobertura de coste. Esta información no tiene como finalidad la obtención de un margen o resultado analítico con la filosofía del sector empresarial, sino la obtención de información para apoyar la adopción de decisiones sobre el coste de las actividades o servicios, en qué medida se cubren con los ingresos y cuál es el origen de los mismos.

En relación con los ingresos, es preciso indicar que en este modelo no se ha incluido el concepto de "ingresos calculados", que podrían fijarse mediante un precio de transferencia. Si bien estos ingresos pueden ser de especial interés cuando los destinatarios de las actividades o servicios sean otras



unidades del sector público, hasta que no esté afianzado en el sector público el cálculo de los costes, no se considera oportuna su incorporación. (figura 1)

El sistema de información para la gestión pública

En el diseño del sistema de información se deben tener en cuenta los diferentes niveles de toma de decisiones de la entidad, la estructura interna de relaciones, niveles de responsabilidad y naturaleza de las actividades desarrolladas. En este sentido, es importante la coordinación y complementariedad de la información externa e interna buscando la mejor integración del sistema contable con otros sistemas de gestión.

La experiencia en el cálculo de costes en el sector público ha puesto de manifiesto la conveniencia, para capturar los datos de la contabilidad analítica, de establecer canales alternativos de información a la contabilidad financiera. Si la contabilidad analítica tomara los datos de la contabilidad financiera y presupuestaria no cubriría, entre otros requisitos, las exigencias temporales de información indispensable para apoyar la toma de decisiones. La contabilidad analítica requiere de

unos flujos de datos específicos, además de los que proceden de la contabilidad financiera y presupuestaria, para cumplir sus objetivos.

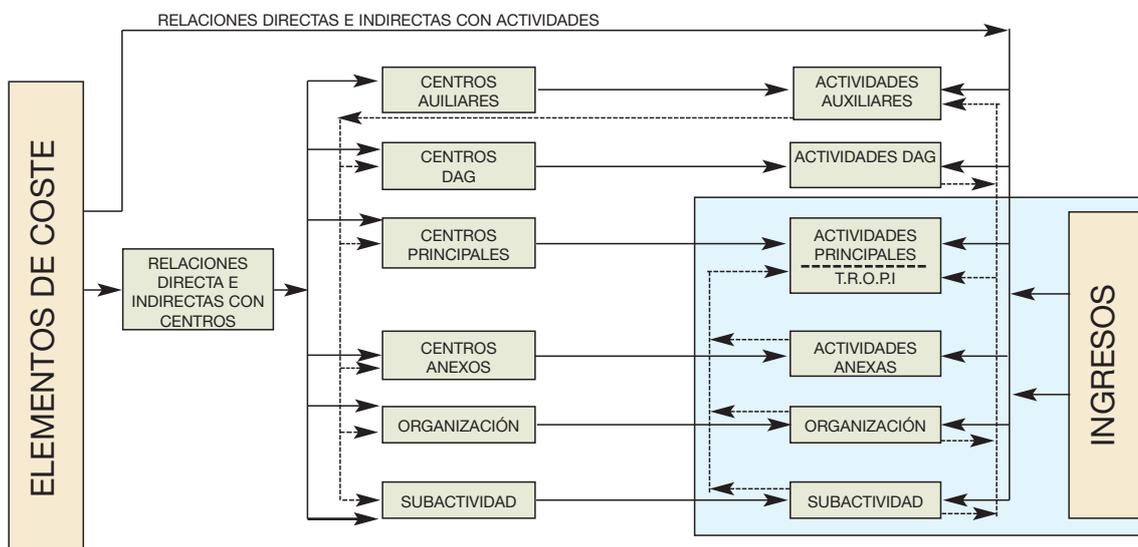
La información proporcionada por la contabilidad financiera y presupuestaria y la contabilidad analítica, así como los indicadores financieros y de gestión que nos indiquen la variación de las magnitudes más importantes, constituirán un adecuado sistema de información para la gestión pública, como se recoge en la figura 2.

A continuación se analizan las características generales de estos sistemas de gestión:

a) Sistema de gestión de personal

Para el registro en contabilidad financiera es suficiente con los datos globales de los gastos de personal, mientras que la contabilidad analítica requiere unos datos más desagregados. Es necesario conocer la asignación de las personas por centros de coste y actividades y su actualización permanente, así como las retribuciones devengadas en el período. La asignación de personas a los centros de coste se efectuará con base en la dependencia jerárquica real. En relación con las actividades, si una persona realiza más de una actividad, este sistema de gestión tiene

Figura 1: ETAPAS EN LA IMPUTACIÓN DE COSTES EN EL MODELO CONTABLE





que facilitar el coste de personal correspondiente a cada actividad, en función de los parámetros que se hayan definido en el estudio de personalización del modelo: dedicación estimada, nº de horas de clase, partes de trabajo, etc.

Se tendrá en cuenta la relación persona/tiempo atendiendo a las situaciones individuales (baja laboral, jornada reducida, etc.), obteniendo el parámetro “persona equivalente por centros de coste “. Aplicando este parámetro a la tabla de dedicación de las personas a las actividades se obtendrá el parámetro “persona equivalente por actividad”, datos que en algunas ocasiones se utilizan como criterios de reparto.

b) Sistema de gestión de justificantes de gasto

En este sistema se deben registrar toda clase de facturas, contratos y justificantes derivados de las relaciones de la entidad con los terceros prestadores de bienes y servicios, y debe cumplir los siguientes requisitos:

a) Servir de registro de toda clase de justificantes de gastos y de contratos, facilitando la gestión administrativa y el posterior registro en la contabilidad financiera y presupuestaria.

b) Gestionar los pagos realizados a través de los habilitados, tanto si se trata de pagos directos como de pagos a justificar o de anticipos de caja fija.

c) Proporcionar a la contabilidad analítica los datos relativos a los elementos de coste relacionados con la adquisición de bienes y servicios

Este sistema debe relacionar cada factura o justificante de gasto con uno o varios elementos de coste y permitir la correcta asignación de estos elementos de coste por centros y actividades. Debe también depurar, en su caso, los gastos que no son costes por razón del período o por la propia naturaleza del gasto, como una adquisición de inmovilizado o bienes para consumo que tienen su entrada en un almacén. Este sistema facilitará unos datos a la contabilidad analítica que le permitirá obtener una información en tiempo oportuno.

c) Sistema de gestión de almacenes

Cuando la entidad, por la naturaleza de las actividades realizadas, disponga de bienes susceptibles de almacenamiento para su venta o consumo interno en el curso de su gestión, o bien para su transformación o incorporación al proceso productivo, deberá disponer de un sistema de gestión de almacenes de “inputs” y de “outputs”. La contabilidad analítica considerará como almacenables las materias y productos que tengan la consideración de existencias por la contabilidad financiera, y serán aceptados sus criterios de valoración.

Este sistema de gestión permitirá controlar y obtener información sobre movimientos y valoraciones de existencias. El sistema de gestión de almacenes deberá comunicar al sistema de contabilidad analítica la valoración de los consumos, el centro de coste, la actividad consuntiva y las diferencias reales de inventario. El sistema de contabilidad analítica remitirá al sistema de gestión de almacenes información sobre la valoración de la producción terminada.

d) Sistema de gestión de inmovilizado

El inventario constituirá un soporte adecuado para la contabilidad y un instrumento útil para la gestión y el control del inmovilizado. Además de incluir para cada elemento el precio de adquisición o coste de producción, se podrán incluir otros valores como son el catastral, o el valor razonable de las Normas Internacionales de Contabilidad.

El sistema de gestión de inmovilizado proporcionará información a la contabilidad analítica de los elementos de coste relacionados con la amortización del inmovilizado, por centros de coste y, en su caso, por actividades, lo que implica un conocimiento de la adscripción de estos bienes y sus variaciones. Por otro lado, el sistema de contabilidad analítica proporcionará información al sistema de gestión de inventario de los costes relacionados con los denominados “trabajos realizados por la entidad para su propio inmovilizado”, así como de las actividades inversoras que pueda realizar la entidad.



e) Sistema de gestión de ingresos

Este sistema debe reunir los requisitos necesarios para el control de los ingresos de la entidad y, en relación con la contabilidad analítica, debe proporcionar los ingresos periodificados y la relación, en su caso, con las actividades definidas.

Por último, hay que señalar la necesidad de conciliar la información obtenida del sistema de contabilidad analítica y de contabilidad financiera y presupuestaria. Aunque el sistema de contabilidad analítica, como se ha comentado con anterioridad, es autónomo respecto al de contabilidad financiera, no quiere decir que no exista una coherencia entre la información obtenida de ambos sistemas. En principio, dicha información debería ser semejante en relación con los gastos/costes derivados de la gestión de la entidad; no obstante, pueden apa-

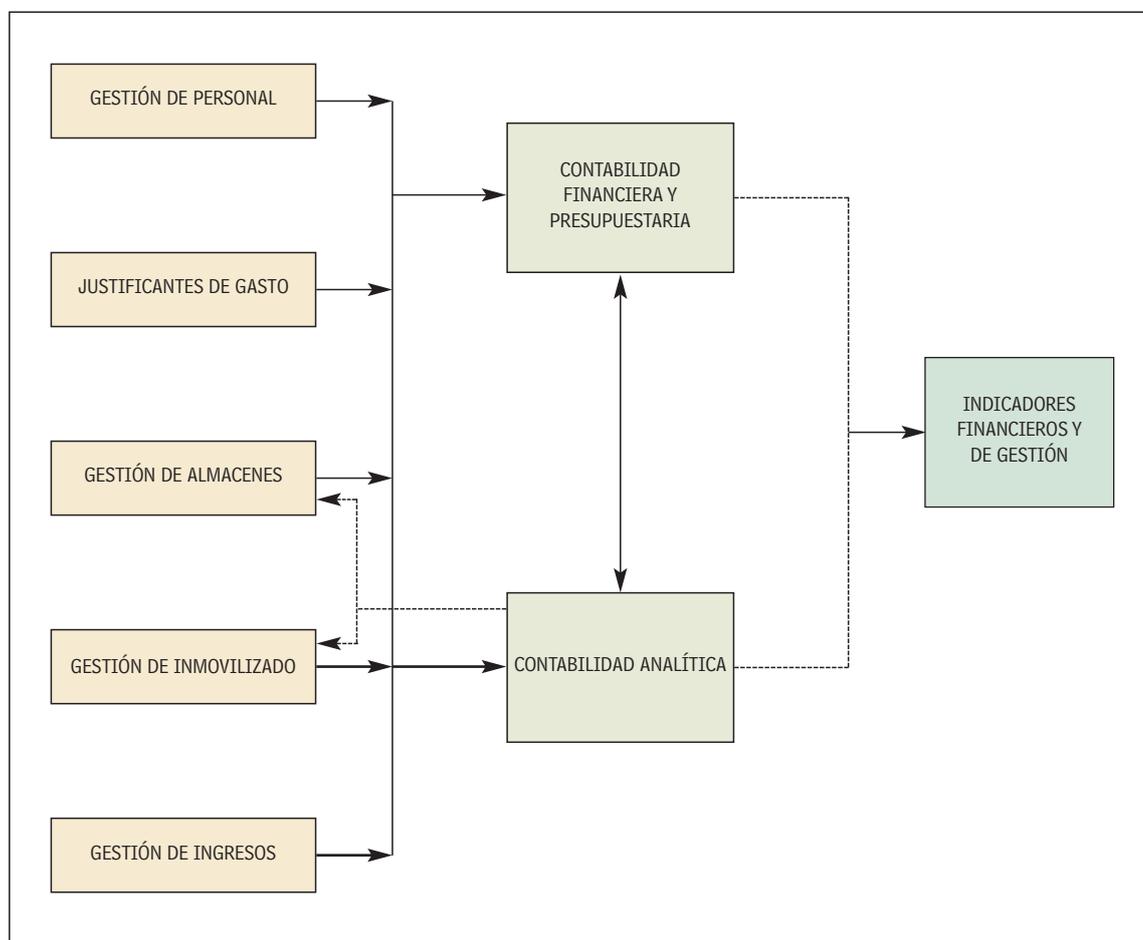
recer diferencias que se pondrán de manifiesto en un informe de conciliación que reflejará:

a) Partidas de contabilidad analítica no tratadas por la contabilidad financiera. Ejemplos: costes de previsión social de funcionarios, costes que tienen su origen en gastos gestionados por otros entes, etc.

b) Partidas de contabilidad financiera no tratadas en contabilidad analítica. Ejemplos: transferencias que no son costes, gastos consumidos por otras entidades, gastos extraordinarios, etc.

En definitiva, es indispensable implantar en las entidades del sector público un sistema de contabilidad analítica que, además de proporcionar el conocimiento del coste de los servicios públicos, facilite información para la adopción racional de decisiones y posibilite el control y evaluación de la actividad realizada.

Figura 2: SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA LA GESTIÓN PÚBLICA





El problema del agua

Antonio Serrano Rodríguez

Secretario General para el Territorio y la Biodiversidad

El Gobierno, a lo largo del último año, y de acuerdo con lo anunciado por el actual Presidente de Gobierno en su discurso de investidura, ha desarrollado una **nueva política del agua para la España del siglo XXI**, conforme a los criterios y normas de la Unión Europea y a lo propugnado por la comunidad científica internacional, **con los objetivos de garantizar más equidad, más eficiencia y más sostenibilidad en la utilización de este recurso, y una mayor eficiencia, racionalidad y ahorro en los recursos públicos dedicados a las infraestructuras y a la gestión del agua.**

El **Programa A.G.U.A. (Actuaciones para la Gestión y la Utilización del Agua)** materializa la reorientación de la política del agua, atendiendo a la necesidad de una **gestión integral del agua en cada cuenca**, que tenga en cuenta que, **el agua no es un bien ilimitado, ni su disponibilidad puede ser gratuita si queremos mantener la sostenibilidad del recurso y de los ecosistemas asociados, y un uso eficiente y eficaz del mismo.**

Esta nueva política parte de considerar **el agua como un recurso natural, insustituible para la propia existencia de la persona y de la naturaleza.** Sin agua es

imposible la vida y por debajo de determinadas aportaciones hídricas es imposible que la naturaleza pueda mantener su equilibrio ambiental, con lo que tanto ésta como el propio ser humano peligran a largo plazo. Pero también hay que tener en cuenta que el agua es un recurso económico necesario para la producción y para que sea viable el desarrollo económico.



Los objetivos del Programa A.G.U.A. y las líneas más urgentes de actuación se han incorporado en la ya aprobada Propuesta Legislativa de Modificación de la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional (PHN), y se pueden resumir en:

En primer lugar, el Programa AGUA, desde abril de 2004, prioriza la evolución hacia una política de gestión del agua y remarca la **necesidad de actuar urgentemente en el litoral mediterráneo** para ase-

gurar la disponibilidad de recursos que eviten situaciones catastróficas en caso de que se produjera una sequía como las dos últimas producidas en España (1982-1983 y 1992-1995). El Libro Blanco del Agua y el propio PHN advertían de este riesgo, y el segundo (art. 27) obligaba a la puesta en marcha de Planes Especiales de Sequía, que debían estar



aprobados antes de julio de 2003 y que ni siquiera se habían iniciado en abril de 2004. Este hecho hacía imprescindible la adopción de medidas urgentes para las cuencas mediterráneas.

Estas Actuaciones Urgentes del Programa AGUA para las Cuencas Mediterráneas sustitúan la dinámica del Gobierno anterior, que había centrado sus actuaciones en el Trasvase del Ebro y en el desarrollo de las actuaciones recogidas en el Anexo II del PHN, aunque lo cierto es que del 2001 a abril del 2004, la inversión realizada en el trasvase era prácticamente nula (5,5 millones de euros, el 0,14% de los 3.813,5 millones de euros inicialmente previstos); y con respecto al desarrollo del PHN, que recogía en su artículo 36.3. que las obras debían realizarse durante el periodo 2001-2008, las inversiones del 2001 al 2004 habían sido de 1.212 millones de euros al año, lo que exigiría 16 años adicionales (es decir, se terminaría en el 2020) para cubrir los 24.307 millones de euros que implican las actuaciones recogidas en dicho Anexo II. Para paliar estos graves retrasos, en las Actuaciones Urgentes se seleccionan las obras del PHN que son coherentes con los nuevos objetivos del Programa AGUA, y se complementan con nuevas actuaciones que puedan garantizar agua de calidad a los ciudadanos en el menor plazo posible.

Además, teniendo en cuenta la antigüedad de algunas de las actuaciones declaradas como de interés general en el PHN (algunas provienen del Plan de Lorenzo Pardo, elaborado durante la República) se considera, tal y como se ha recogido en la nueva ley (apartado 5 del artículo 46 del TRLA) que “Con carácter previo a la declaración del interés general de una obra hidráulica, deberá elaborarse un informe que justifique su viabilidad económica, técnica, social y ambiental, incluyendo un estudio específico sobre la recuperación de los costes. Se elaborará el mismo informe con carácter previo a la ejecución de las obras de interés general previstas. En ambos supuestos, los informes deberán ser revisados cada seis años en el caso de que las obras no se hubieran llevado a cabo. Los informes y sus revisiones periódicas se harán públicos”. Esta evaluación asegurará que los objetivos y criterios establecidos en su momento se adaptan a las nuevas exigencias de la política de aguas del siglo

XXI. En particular, es necesario destacar que las nuevas exigencias ambientales, en muchos casos consideradas de una forma poco adecuada, ya han llevado a este Gobierno a tener que suprimir o modificar varias de las actuaciones del PHN.

Por otro lado, hay que destacar que, aunque no era legalmente preceptivo, las Actuaciones Urgentes del Programa AGUA en las Cuencas Mediterráneas se han sometido a una Evaluación Ambiental Estratégica, con la elaboración de un Informe de Sostenibilidad Ambiental que compara, entre otras, esta alternativa con el trasvase, y donde se concluye, textualmente, que “Como se aprecia, la alternativa Actuaciones Urgentes del Programa AGUA en las Cuencas Mediterráneas (AUPACM) presenta un gran número de puntos fuertes desde la perspectiva de los indicadores utilizados para la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) y es **claramente la mejor alternativa bajo cualquier valoración multicriterio que se pudiera realizar, dadas las diferencias de efectos que se producen con aquellos casos en que ella no es la mejor**”. A este informe, difundido en la web y distribuido a todos los implicados, incluidos todos los miembros del Consejo Nacional del Agua, sólo se han recibido doce alegaciones: tres del sector empresarial, tres de grupos ecologistas, tres de técnicos, una del sector eléctrico, una de los agricultores y dos del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Murcia.

El Programa AGUA promueve una política de gestión que asegure que el agua no sea un factor limitante para un desarrollo territorial sostenible. En este sentido es importante destacar que los problemas del agua en las zonas litorales siempre van a tener solución porque se tiene el recurso a la desalación que, en el caso concreto de las Cuencas Mediterráneas, representará del orden del 60% de los nuevos recursos aportados por el Programa AGUA. Gracias a este carácter litoral, Canarias, Ceuta, Melilla, Murcia, Almería y las Baleares han podido ir resolviendo sus graves problemas de agua. Pero el Programa AGUA considera tanto la desalación como actuaciones de reutilización, ahorro, reducción de pérdidas, mejora de la gestión o de la calidad del agua y, a su vez, incorpora la obligación legal, con la modificación del apartado 4 del artículo 25 del TRLA,





de que al igual que el agua no debe ser un factor limitante para el desarrollo, antes de la disponibilidad de ésta no deben implantarse actuaciones que incidan en la insostenibilidad del recurso.

En España existen zonas que suelen presentar problemas de dotación que no pueden considerarse sólo problema del clima, sino de éste y de una ordenación territorial que permite el desarrollo de actuaciones antes de que los incrementos de la demanda de agua asociados puedan estar garantizados, desapareciendo el necesario “colchón” de seguridad para garantizar la satisfacción de la demanda bajo condiciones climáticas anómalas. Además, tampoco se tiene en cuenta el coste de acceso al agua. Hoy en día, el llevar agua a cualquier territorio (incluso a la mitad de un desierto como el del Sahara) es técnicamente posible y siempre existen distintas alternativas de solución. El problema es determinar el coste que presenta cada alternativa, quién y cómo paga ese coste, y cuál es la mejor solución desde el punto de vista de sus efectos económicos, sociales y ambientales. Por ello, la exigencia de incorporar una mayor racionalidad económica en la gestión del agua implica avanzar en la aplicación del principio de recuperación de costes establecido en la Directiva Marco del Agua. Para ello, se van a ir estableciendo tarifas del agua acordes con sus costes reales (incluidos los de amortización de todos los gastos de inversión y de mantenimiento, ambientales, de obtención, tratamiento y servicio del agua, así como los costes externos asociados a todo el proceso) moduladas en función del beneficio económico generado por la utilización del agua, y concertadas con agricultura y agentes sociales.

Por último, hay que señalar que el Programa AGUA promueve la **progresiva sustitución de una política centrada en la obra hidráulica por una política de gestión**, más preocupada por una utilización eficiente y productiva de las disponibilidades e infraestructuras hídricas existentes. Para ello es fundamental incrementar el control de los consumos y de los vertidos y penalizar los consumos excesivos, a la vez que se establecen nuevos instrumentos y procesos para la gestión. Así, se han creado los Centros de Intercambio de Derechos de Uso del Agua,

que son un primer paso hacia la constitución de los Bancos Públicos del Agua en cada Demarcación Hidrográfica, dirigidos a permitir reasignar los derechos históricos al agua con criterios de equidad, eficiencia y sostenibilidad.

Esta incidencia en la política de gestión exige una **profunda reforma de las Confederaciones Hidrográficas en la actual legislatura**, que incorpore a las Comunidades Autónomas y administraciones locales al proceso de toma de decisiones y de control público del uso del agua y de su calidad, y fomente la participación de todos los ciudadanos en la gestión del agua. Y ello, porque **la sostenibilidad sólo es posible en el marco de un sistema cuya mayoría de ciudadanos estén de acuerdo y hagan suyos los principios y objetivos a lograr en el mismo, corresponsabilizándose de los comportamientos y actuaciones que permiten su consecución**.

Sin embargo hay que ser conscientes de que la antigua planificación hidrológica, basada fundamentalmente en la satisfacción de la demanda “deseada” mediante la realización de nuevas obras públicas, sin consideración de los costes directos o indirectos asociados, ha ayudado a la consolidación de una cultura ciudadana, que es preciso modificar, para la que la solución a los problemas de acceso al agua está en nuevas obras públicas, sin cuestionarse ni los costes de éstas ni la posibilidad de que existan otras soluciones. El ahorro o la racionalización de los consumos se relacionan únicamente con los períodos de sequía.

Cara al futuro, es evidente la necesidad que la nueva Directiva Marco del Agua ha incorporado de considerar nuevos parámetros en la definición de la política hidráulica, tal y como se ha hecho en el Programa AGUA. Entre otras cosas, porque ya no es posible considerar la disponibilidad natural del agua como un valor fijo de referencia, porque existen factores, como por ejemplo las expectativas de reducción progresiva de las precipitaciones como consecuencia del cambio climático, que obligan a considerar otros escenarios distintos del de crecimiento continuo de la demanda y de los recursos hídricos disponibles asociados.



Elvira Rodríguez Herrer

Diputada por Murcia

La política hidráulica, la gestión de los recursos hídricos, ha sido uno de los grandes retos de la humanidad en todos los tiempos y, sin lugar a dudas, sigue siéndolo hoy, en el siglo XXI.

Caprichosa y aleatoriamente distribuida en el espacio y en el tiempo, fuente de vida de nuestro planeta, factor vital del desarrollo de las sociedades, principio de todo como decía Aristóteles, el agua ha sido históricamente un recurso natural con una importancia estratégica.

España no es ajena a la problemática global del agua. En un país como el nuestro, en el que el agua es un recurso escaso, mal repartido y de irregular presentación en el tiempo con alternancia de periodos de sequía y lluvias torrenciales, la gestión de los recursos hídricos adquiere una relevancia fundamental, una importancia política de primer orden.

Esto explica que, desde épocas muy tempranas, los moradores de la península ibérica realizaran esfuerzos ímprobos para garantizar sus aprovechamientos y superar las limitaciones de su escasez. La experiencia romana con la construcción de presas en el siglo II como las de Cornalbo o Proserpina o las fuentes de Tempul que facilitaban el abastecimiento de Cádiz; la sofisticación de las técnicas del manejo del agua en la dominación musulmana, que aún hoy conservan su funcionalidad, como en el azud de Contraparada y sus acequias derivadas en la Vega Baja del Segura; y otros ejemplos que nos encontramos a lo ancho y lo largo de nuestro territorio son buenos exponentes de ese esfuerzo por el aprovechamiento del que se ha llamado "oro azul" y es codiciado por los pueblos.

Desde entonces, España ha ido acumulando una valiosa experiencia en el uso y aprovechamiento de las aguas, en su regulación legal, en la organización de sus instituciones y en el desarrollo de las obras e infraes-

tructuras necesarias. Un símbolo de nuestra mentalidad innovadora en este campo son las Confederaciones Hidrográficas que, creadas en 1926 de forma pionera en el mundo, obedecen a la voluntad de abordar de manera integral todo lo relacionado con los recursos hídricos en el ámbito de una cuenca hidrográfica y suponen un modelo de gestión del agua cuya vigencia ha sido reconocida por la Directiva Marco del Agua, casi 75 años después.

Toda la experiencia acumulada, y el devenir de los tiempos, ha dado como resultado que el agua, en España, haya pasado de ser un factor de subsistencia a un recurso productivo de primer orden.

Sin embargo, toda esa experiencia no era suficiente para afrontar los retos presentes y futuros que exigían las profundas y aceleradas transformaciones políticas, sociales y económicas que hemos vivido en las últimas décadas. Transformaciones que han propiciado cambios en los usos del agua y en los modelos tradicionales de aprovechamiento. Así, la introducción de nuevas tecnologías, la evolución de la economía española hacia el sector terciario, la transformación del campo, y la creciente importancia del agua como recurso natural y de ocio. En este sentido, la Ley de Aguas de 1985 califica la planificación hidrológica como imprescindible y define las dos figuras sobre las que debe descansar todo el esquema: los Planes Hidrológicos de cuenca y el Plan Hidrológico Nacional.

Todo esto requería un nuevo modelo de política hidráulica. Una política en la que el mero fomento de los usos del agua fuera sustituido por una gestión racional, eficaz y sostenible de los recursos hídricos. En definitiva, una política del agua basada en nuevos fundamentos y en la que la vertiente ambiental adquiere una importancia fundamental.

Este modelo de gestión es el que se consolidó desde 1996. En este año comienza





una etapa en la que la planificación hidrológica se considera como uno de los objetivos prioritarios del nuevo Gobierno, y del partido en el Gobierno, con el convencimiento de que resolver los problemas del agua en España era una obligación por solidaridad interterritorial y como seguro de futuro para aquellas regiones que se reconocían como deficitarias en todos los estudios y planificaciones anteriores.

En este sentido se culminan los Planes Hidrológicos de cuenca, se aprueba el Libro Blanco del Agua y se redacta el borrador del Plan Hidrológico Nacional que es aprobado por amplia mayoría en el Consejo Nacional del Agua y, posteriormente, convertido en Ley por el Parlamento.

La exposición de Motivos de la Ley, aprobada el 5 de julio de 2001, explica claramente cual era su objetivo, por lo que no resulta ocioso reproducirla en parte:

“En un país como España en el que el agua es un recurso escaso, marcado por graves desequilibrios hídricos debido a su irregular distribución, la adecuada planificación de la política hidráulica se impone como una necesidad, que no puede permanecer ajena a esta realidad y como un instrumento de superación de la misma.

La resolución de estos desequilibrios corresponde al Plan Hidrológico Nacional que, desde una perspectiva global, ha de contemplar para ello un uso armónico y coordinado de todos sus recursos hídricos capaz de satisfacer de forma equilibrada los objetivos de la planificación.”

“La presente Ley... regula los criterios de coordinación de los Planes Hidrológicos de Cuenca, la resolución de las diferentes alternativas que estos ofrecen, las modificaciones que se prevean en la planificación del recurso y la previsión de las condiciones de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territoriales de distintos Planes Hidrológicos de cuenca.”

“El eje central de la presente Ley lo constituye la regulación de las transferencias de recursos hidráulicos entre ámbitos territo-

riales de distintos planes de cuenca, como solución por la que ha optado el legislador para procurar una satisfacción racional de las demandas en todo el territorio nacional. La solución a la que se llega es la más eficiente tras considerar las diferentes alternativas y procedimientos a un riguroso análisis coste-beneficio de las transferencias, valorando las variables ambientales, socioeconómicas y técnicas de las mismas, y sometiendo todo ello a un amplio debate social”

“...la Ley somete la realización de las transferencias a importantes cautelas ambientales y socioeconómicas destinadas a garantizar que en ningún caso el desarrollo futuro de la cuenca cedente pueda verse comprometido por la transferencia, debiendo asegurarse previamente a su realización el suministro de los aprovechamientos presentes y las reservas para usos futuros en la cuenca cedente, así como la obligada circulación del caudal ambiental de la toma de derivación y el mantenimiento de los ecosistemas asociados.”

El Libro Blanco del Agua definió las grandes líneas del problema del agua; los Planes Hidrológicos de cuenca definieron para cada una sus necesidades y recursos; y el Plan Hidrológico Nacional pretendió resolver los problemas que se deducían de los Planes de cuenca.

En fin, tras esta detallada reseña y resumiendo para los que no están muy acostumbrados a toda esta terminología, la planificación consistió en lo siguiente: el Libro Blanco del Agua definió las grandes líneas del problema del agua en España en todos sus aspectos; los Planes Hidrológicos de cuenca definieron para cada una (un río, sus afluentes y su entorno de influencia –definición para profanos-) sus necesidades, presentes y futuras y la estimación de sus recursos; y el Plan Hidrológico Nacional pretendió resolver los problemas que se deducían de los Planes de cuenca.



El Plan determinaba múltiples actuaciones, cuenca a cuenca, que se estructuraban en 7 grandes ejes: regulación; modernización de regadíos; abastecimientos; saneamiento y depuración; acondicionamiento de cauces y prevención de avenidas; restitución hidrológico-forestal; y, programa de control y calidad de las aguas. Se comparaban los recursos de cada cuenca y sus necesidades y, de esa comparación, resultó que, por lo general, cada cuenca podía valerse por sí misma salvo las que se encontraban en el Levante español. Además, en estas regiones existía un grave problema de acuíferos sobreexplotados que no permitía seguir acudiendo a las aguas subterráneas para compensar los recursos que no se podían obtener de sus ríos.

Desde Barcelona hasta Almería, las actuaciones posibles en cada una de las cuencas afectadas –internas de Cataluña, Júcar, Segura y del Sur– debían complementarse con aportaciones externas; aportaciones que, de acuerdo con los análisis efectuados, sólo podían provenir del río Ebro.

Las necesidades brutas de esas cuatro cuencas ascendían a 2.200 Hm³ por año de los que, aproximadamente, 1.150 se conseguían con actuaciones específicas entre las que las más significativas eran las de aprovechamiento de aguas depuradas, modernización de regadíos y desalación; y los 1.050 restantes eran los que se autorizaba transferir desde el río Ebro cerca de su desembocadura, aguas abajo de Tortosa. En resumen, el ramal norte llevaría hasta Barcelona para abastecimiento 190 Hm³/año y el ramal sur 315 Hm³/año al Júcar, 450 Hm³/año al Segura y 95 Hm³/año a Almería.

El Plan fue sometido a una minuciosa (y novedosa) Evaluación Ambiental Estratégica que se adelantó a los requerimientos europeos y que analizó, específicamente, los efectos ambientales de los problemas de escasez de agua en España, el marco general de la Planificación –incluyendo las Directivas europeas–, las opciones estratégicas –con todas las alternativas–, el efecto sobre la cuenca cedente y el Delta del Ebro, los impactos de las infraestructuras de conducción y los efectos sobre las cuencas receptoras. En sus conclusiones se determinó la congruencia global de la planificación prevista y su compatibilidad general con la norma-

tiva europea, además de su viabilidad económica, técnica y medioambiental.

Por otra parte, el proyecto constructivo del trasvase y sus consecuencias fueron objeto de una extensa y minuciosa Declaración de impacto ambiental que concluyó determinando su viabilidad.

El proyecto se presentó en diciembre de 2003 ante la Unión Europea en solicitud de cofinanciación de un tercio de su importe, aproximadamente 1.200 millones de euros, y en marzo de 2004 sendas comunicaciones de los comisarios de Desarrollo Regional y Medio Ambiente ponían de manifiesto que la petición estaba en fase de estudio.

Tras el cambio de Gobierno el Plan Hidrológico Nacional se ha derogado; es cierto que una buena parte de las actuaciones que incluía permanecen vivas, pero la derogación del trasvase sin alternativa real que aporte la misma cantidad de recurso que el Plan preveía para las zonas afectadas hace que una de sus premisas fundamentales haya desaparecido. Ya no tenemos una solución global para todo el territorio; no se ha demostrado que los Planes de cuenca fueran erróneos, tanto por lo que respecta al Ebro como a las cuencas receptoras, ni, por supuesto, se han sustituido o corregido; no se han aportado alternativas reales que sustituyan a los caudales que se preveían obtener; el programa que se aporta como alternativo, pero que no lo es porque en buena parte comprende actuaciones ya previstas en el PHN, no ha sido sometido a una Evaluación Ambiental Estratégica; y, desde luego, no se ha demostrado que el trasvase fuera inviable técnica, económica y ambientalmente como se recoge en la Exposición de Motivos del Real Decreto Ley de derogación, ni, dado el tiempo transcurrido, se deduce que se vaya a llevar agua a Levante más pronto, más barata y de mejor calidad como se ha venido manifestando desde su toma de posesión por los responsables del Ministerio.

Es una pena que, una vez más, por motivos estrictamente políticos derivados de pactos de gobernabilidad, y por lo tanto cortoplacistas, se haya desaprovechado la oportunidad de resolver un problema a largo plazo, en este caso el derivado de la escasez de agua en extensos territorios de España.





LA QUINTA COMISIÓN DE LA ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS

Rafael Muñoz López-Carmona

1. INTRODUCCIÓN

En estos últimos tiempos en los que algunos dirigentes políticos han puesto en duda, seguramente más por razones de su propia conveniencia partidista que por razones objetivas, la necesidad y vigencia de las Naciones Unidas me parece aconsejable recordar el origen y las causas que dieron lugar a la creación de la organización internacional por antonomasia.

La denominación de “Naciones Unidas” fue utilizada por primera vez y, por consiguiente, acuñada por el Presidente de los Estados Unidos de América Franklin Delano Roosevelt en una declaración efectuada el primero de enero de 1.942 cuando representantes de 26 países se comprometieron a seguir luchando juntos contra los países del Eje durante la Segunda Guerra Mundial.

El antecedente inmediato y, a su vez, organización precursora de las Naciones Unidas fue la Liga de Naciones creada tras la primera Gran Guerra con la finalidad de “promover la cooperación internacional y conseguir la paz y la seguridad”.

Este primer intento, desgraciadamente, fracasó al no haber sabido evitar la Segunda Guerra Mundial.

Tras esta Guerra, en 1945, representantes de 50 países se reunieron en San Francisco para redactar la carta de las Naciones Unidas. La Carta fue firmada por esos 50 países el 26 de junio de 1945 y la Organización de las Naciones Unidas comenzó a andar

el 24 de octubre de ese año cuando los gobiernos de China, Francia, la Unión Soviética, el Reino Unido de la Gran Bretaña y los Estados Unidos, principales promotores del establecimiento de la organización, y la mayor parte de los otros países signatarios refrendaron y ratificaron la firma de ese tratado internacional denominado Carta de las Naciones Unidas.

El inicio de la Carta “*Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas resueltos*” remeda el inicio de la Constitución de los Estados Unidos de 1787 cuando comienza con “We the people of the United States”.

Los objetivos de la Organización se establecen en el artículo primero de la Carta y se resumen en los cuatro siguientes:

- Mantener la paz y la seguridad internacional.
- Fomentar las relaciones de amistad entre las naciones.
- Realizar la Cooperación Internacional para la solución de los problemas y promover el respeto de los derechos humanos.
- Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones para alcanzar estos propósitos comunes.

El artículo segundo establece cuales son los principios sobre los que deben basar su actuación los países miembros y la Organización para la consecución de los objetivos establecidos en el artículo primero.



Entre ellos, conviene recordar el del apartado 1 que señala que la Organización está basada en el principio de igualdad soberana de todos sus miembros, lo que significa que cada país miembro tiene un voto, principio que no se aplica en algunas otras organizaciones internacionales con especialización en materias de carácter económico.

En el artículo 7 se establecen los seis órganos principales de las Naciones Unidas que son los siguientes:

- La Asamblea General.
- El Consejo de Seguridad.
- El Consejo Económico y Social.
- El Consejo de Administración Fiduciaria.
- La Corte Internacional de Justicia.
- La Secretaría.

Estos seis órganos no son en absoluto homogéneos y su importancia y funciones son muy diferentes.

Este trabajo se va a centrar en uno de ellos, la Asamblea General, principal órgano legislativo de la Organización que desarrolla sus tareas a través de seis Comisiones y que será tratada con más extensión en un apartado específico.

El Consejo de Seguridad es el órgano más importante de las Naciones Unidas desde el punto de vista político y al que, según el artículo 24 de la Carta, le corresponden las funciones y tiene atribuidos los principales poderes, para conseguir los objetivos de la Organización.

“A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales y reconocer que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad”.

Por su parte el artículo 25 señala que: *“Los miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”.*

Parece que la lectura de estos dos artículos, sólo una pequeña parte de los dedicados en la Carta a este órgano, y el recordar que sus cinco miembros permanentes, de los

15 que los componen, tienen derecho de veto, permitirán al lector darse cuenta de que es el órgano más importante de todos y el que tiene que decidir sobre los problemas más graves y más acuciantes que haya en el mundo en cada momento.

El Consejo Económico y Social elabora estudios e informes respecto asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo, sanitarios y asuntos conexos y puede hacer recomendaciones sobre esos temas a la Asamblea General, los países miembros u órganos especializados en esos temas. Se observa pues que es un órgano no ejecutivo que elabora propuestas y recomendaciones.

El Consejo de Administración Fiduciaria es un órgano que en la actualidad es prácticamente inoperante porque no existen territorios que estén administrados por otros Estados Miembros. El mundo ha cambiado mucho en este aspecto desde la creación de la Organización hasta la actualidad.

La Corte Internacional de Justicia que es el órgano judicial principal de las Naciones Unidas y que funciona de acuerdo a un Estatuto que va anejo a la Carta y que se aprobó al mismo tiempo.

La Secretaría, compuesta por el Secretario General, como cabeza del órgano, y del personal que requiere la Organización. La Secretaría constituye la Administración de las Naciones Unidas y es a quien corresponde llevar a cabo las decisiones adoptadas por los otros órganos con capacidad de decisión de las Naciones Unidas, fundamentalmente, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

2. LA ASAMBLEA GENERAL

La Asamblea General es el principal órgano deliberante de las Naciones Unidas en el que están representados todos los Estados Miembros, en la actualidad 191, y en el que cada Estado Miembro tiene un voto.

Las votaciones sobre las cuestiones más importantes como las relacionadas con la paz y la seguridad o cuestiones presupuestarias se deciden por mayoría de dos tercios, las demás por mayoría simple.





Entre las numerosas competencias que la Carta atribuye a la Asamblea General para el objetivo de este trabajo destaca, sobre todas, la del artículo 17.

“1. La Asamblea General examinará y aprobará el presupuesto de la Organización”.

2. Los miembros sufragaran los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General.

3. La Asamblea General considerará y aprobará los arreglos financieros y presupuestarios que se celebren con los organismos especializados de que trata el artículo 57 y examinará los presupuestos administrativos de tales organismos especializados con el fin de hacer recomendaciones a los organismos correspondientes”.

Corresponde, por consiguiente, entre otras, a la Asamblea General el examen y aprobación del presupuesto en el que se incluyen todos los gastos derivados de las decisiones tomadas por cualquier órgano, así como de los gastos de funcionamiento de estos órganos, por lo que la Asamblea General ha de analizar y aprobar la financiación de cualquier actuación que produce gasto en la Organización.

Para desarrollar su actividad la Asamblea General se reúne en el período ordinario de sesiones que se inicia el tercer martes de septiembre de cada año y termina uno o dos días antes de Navidad. También puede reunirse en período extraordinario de sesiones cuando lo pida el Consejo de Seguridad o una mayoría de miembros de las Naciones Unidas. Asimismo puede haber períodos extraordinarios de sesiones de emergencia, estas sesiones pueden ser convocadas dentro de las 24 horas siguientes a la recepción de la solicitud en los términos y con la mayoría del Consejo de Seguridad o Asamblea General necesarios para ello.

Para poder desarrollar las funciones encomendadas en la Carta, la Asamblea General necesitaba de un reglamento que regulara aquéllas, así como sus poderes.

En su primer período de sesiones la Asamblea General aprobó un reglamento provisional. En esa misma sesión se creó la Comisión de Reglamentos y Organización para que preparara el texto de Reglamento

definitivo. En el segundo período de sesiones la Asamblea General aprobó el texto de Reglamento preparado por la Comisión de Reglamentos y Organización que entró en vigor el 1 de enero de 1.948. A lo largo de los años transcurridos el Reglamento ha experimentado algunas modificaciones.

El artículo 98 del Reglamento establece las Comisiones Principales de la Asamblea General que son las siguientes:

- Primera Comisión: Comisión Política, de Seguridad y Desarme Internacional.
- Segunda Comisión: Comisión de Asuntos Económicos y Financieros.
- Tercera Comisión: Comisión de Asuntos Sociales, Humanitarios y Culturales.
- Cuarta Comisión: Comisión Política Especial y de Descolonización.
- Quinta Comisión: Comisión de Asuntos Administrativos y de Presupuesto.
- Sexta Comisión: Comisión Jurídica.

Como puede observarse, los asuntos a debatir por la Asamblea General se han distribuido en seis comisiones especializadas por temas homogéneos que discuten y preparan todas las cuestiones y resoluciones que posteriormente deberá aprobar la Asamblea General. Hay algunos temas que sólo se discuten en el plenario de la Asamblea General y no pasan, previamente, por ninguna Comisión. Al contrario, todas las cuestiones que pasan por las Comisiones han de ser posteriormente sometidas a votación en sesión plenaria de la Asamblea General. Esto suele ocurrir al final del período de sesiones y en muchos casos, cuando no ha habido controversia en la Comisión correspondiente, la votación es un trámite que no lleva mucho tiempo una vez escuchado y conocido el informe del relator de la Comisión.

3. LA QUINTA COMISIÓN

Hemos visto anteriormente que en virtud de lo dispuesto por el artículo 17 de la Carta, corresponde a la Asamblea General el examen y aprobación del presupuesto y



cómo han de financiarse entre los miembros los gastos de ese presupuesto, y que en virtud del artículo 98 del Reglamento de la Asamblea General corresponde a la Quinta Comisión conocer de los asuntos administrativos y presupuestarios de la Asamblea General.

El Reglamento dedica su apartado XVI Asuntos administrativos y de presupuesto, artículos 152 a 160 a estas materias competencia de la Quinta Comisión. Posteriormente también se aprobaron un Reglamento Financiero y una Reglamentación Financiera detallada para regular estas actividades.

El artículo 153 realza la importancia que se atribuye al trabajo de la Quinta Comisión y establece el principio recogido en las legislaciones presupuestarias más avanzadas de que todo nuevo proyecto o decisión debe ir acompañado de un estudio de sus repercusiones presupuestarias al establecer: *“Ninguna Comisión recomendará a la aprobación de la Asamblea General resoluciones que impliquen gastos sin que vayan acompañados de un presupuesto de gastos preparado por el Secretario General. La Asamblea General no votará resolución alguna que, a juicio del Secretario General, vaya a ocasionar gastos hasta que la Quinta Comisión haya tenido ocasión de exponer las repercusiones de la propuesta en los cálculos presupuestarios de las Naciones Unidas”.*

Para hacerse una idea más general y a la vez más detallada de qué asuntos se discuten en esta Comisión pasamos a enunciar la lista de temas que en el último período de sesiones de la Asamblea General (Quincuagésimo noveno período) fueron asignados a la Quinta Comisión para su debate.

- Informes financieros y estados financieros comprobados e informes de la Junta de Auditores.
- Examen de la eficiencia del funcionamiento administrativo y financiero de las Naciones Unidas.
- Presupuesto por programas para el bienio 2.004-2.005.
- Planificación por programas.
- Mejora de la situación financiera de Naciones Unidas.

- Coordinación administrativa y presupuestaria de las Naciones Unidas con los organismos especializados y el Organismo Internacional de la Energía Atómica.
- Plan de conferencias.
- Escala de cuotas para el prorrateo de los gastos de las Naciones Unidas.
- Gestión de los recursos humanos.
- Dependencia común de Inspección.
- Régimen común de las Naciones Unidas.
- Régimen de pensiones de las Naciones Unidas.
- Informe del Secretario General sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna.
- Examen de la aplicación de las resoluciones de la Asamblea General 48/218B y 54/244.
- Administración de justicia en las Naciones Unidas.
- Financiación del Tribunal Penal Internacional de Ruanda.
- Financiación del Tribunal Penal Internacional de la ex-Yugoslavia.
- Aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz.
- Un tema para cada una de las Misiones de mantenimiento de la paz que están operativas en la actualidad, que son 17, tales como, Angola, Bosnia-Herzegovina, Congo, Chipre, Kosovo, Haití, etc...

Se puede percibir fácilmente que los temas a tratar en la Quinta Comisión son los relacionados con la actividad financiera de la Organización, es decir, los gastos y su financiación y todos los aspectos administrativos que regulan su funcionamiento.

Los temas más importantes, como puede parecer lógico, son dos, el del Presupuesto bienal, el presupuesto de la Organización se aprueba cada dos años, sin perjuicio





de la revisión que se hace cuando va a finalizar su primer año de vigencia; y el de la determinación de la escala de cuotas para el prorrateo de los gastos de las Naciones Unidas que se revisa cada tres años.

El resto de los asuntos a tratar es fácilmente comprensible atendiendo exclusivamente a su enunciado, siendo también importantes los que afectan al régimen del personal y régimen de pensiones de la Organización, así como los relativos a la gestión de esos funcionarios internacionales y el estudio de los informes de auditoría o inspecciones elaboradas por los diferentes órganos que tienen competencias en materia de control e inspección, la Junta de Auditores, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y la Dependencia Común de Inspección.

El análisis en detalle de los temas que se tratan en la Quinta Comisión excede con creces el objetivo de este trabajo que sólo pretende ofrecer una visión general de la actividad de esa Comisión.

Antes de pasar a explicar sus métodos de trabajo convendría volver a los artículos que el Reglamento dedica a estas materias para recordar los órganos técnicos que se crean para servir de apoyo a la Quinta Comisión.

a) Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto.

El artículo 155 del Reglamento establece que la Asamblea General nombrará una Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y Presupuestos integrada por dieciséis miembros, tres de los cuales, por lo menos, deberán ser expertos financieros de reconocida competencia.

El artículo 156, referido a la composición, establece que no podrá haber dos nacionales del mismo Estado y que serán escogidos basándose en una amplia representación geográfica y teniendo en cuenta su capacidad y experiencia personal. Serán nombrados por la Asamblea General por un periodo de tres años y podrán ser reelegidos. La elección de estos miembros de la Comisión se hace por votación entre todos los países, aunque debido a la distribución de puestos entre zonas geográficas, puede darse el caso de que a algún puesto se presente un solo

candidato, lo que no es frecuente especialmente en los puestos que corresponden a los países occidentales.

El artículo 157 le atribuye las funciones de examen técnico del presupuesto, cuentas y propuestas que originan gastos, para emitir un informe con anterioridad al examen de los temas en la Quinta Comisión y de esta forma servir de ayuda técnica a ésta en el desempeño de sus tareas.

b) Comisión de Cuotas.

El artículo 158 del Reglamento establece que la Asamblea General nombrará una Comisión de Cuotas, de carácter técnico, integrada por dieciocho miembros.

El artículo 159 se refiere a su composición y al igual que se señala para la Comisión Consultiva, no podrá haber dos nacionales del mismo Estado y deberán ser escogidos basándose en una amplia representación geográfica y atendiendo a su capacidad y experiencia personales.

Serán nombrados por la Asamblea General por un período de tres años y podrán ser reelegidos. Al igual que para la Comisión Consultiva la elección se hace por votación entre todos los países. Al contrario que en la Comisión Consultiva, donde nunca ha habido un miembro representando a España, en la Comisión de Cuotas ha habido dos representantes españoles, funcionarios del Ministerio de Economía y Hacienda. Ambos desarrollaron una importante labor, reconocida por la Organización, que permitió a nuestro país conocer en detalle los entresijos de los criterios que sentaban las bases para la determinación de la escala de cuotas, D. Leoncio Fernández Maroto y D. Ángel Marrón Gómez.

El artículo 160 señala que la función de la Comisión es asesorar a la Asamblea General respecto al prorrateo de los gastos de la Organización entre sus miembros. El criterio básico para la determinación de la escala de cuotas es el de la capacidad de pago y no se revisará sino cada tres años.

Corresponde también a la Comisión el asesoramiento respecto a las cuotas que hayan de asignarse a los nuevos Estados Miembros, a las peticiones de los miembros encaminados a obtener modificaciones de su



cuota (normalmente a la baja) y a las medidas que hayan de adoptarse en aplicación del artículo 19 de la Carta, que establece que los Estados Miembros que estén en mora en el pago de cuotas no tendrán derecho a voto cuando la suma adeudada sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores completos.

La escala de cuotas que determina la participación de cada Estado Miembro en la financiación del Presupuesto de gastos de las Naciones Unidas se basa en los siguientes elementos y criterios:

- El producto nacional bruto de un período de entre seis y tres años.
- La homogeneización de los datos en dólares de los Estados Unidos basada en los tipos de cambio de mercado, salvo en algunos casos de distorsiones excesivas que se aplican tipos de cambio ajustados en función de los precios.
- Los ajustes relacionados con el montante global de deuda externa.
- Los ajustes específicos para los países con bajos ingresos per cápita.
- El límite mínimo general de cuota del 0'001% con un máximo del 0'01% para los denominados países menos adelantados.
- El límite máximo de cuota del 22%.

Como puede observarse, solamente al enunciar los criterios y condicionantes del proceso de determinación de la escala, se advierte la complejidad del sistema, habiéndose establecido limitaciones en la cuota máxima (al primer contribuyente le correspondería pagar alrededor de un 8% más) y en la cuota mínima que distorsionan los resultados de la aplicación del criterio básico y central que es el producto nacional bruto.

Realmente existen dos escalas de gravamen, puesto que junto a la que se ha mencionado anteriormente, la que financia el presupuesto ordinario, hay otra escala que es la que financia las operaciones de mantenimiento de la paz.

Esta diferencia está basada en la idea de la responsabilidad especial que

corresponde a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad respecto al mantenimiento de la paz y seguridad internacional y también en un reconocimiento de que los países económicamente menos desarrollados tienen una capacidad limitada para contribuir a estas operaciones.

La escala de financiación de estas operaciones se basa en la escala de cuotas para financiar el presupuesto ordinario con un sistema de ajustes que tiene en cuenta los criterios expresados anteriormente.

Las cuotas de los primeros contribuyentes en ambas escalas para el período 2004-2006 son las siguientes:

| | % Pto. Ordinario | % Operaciones Mantenimiento Paz 1° Enero 2005 |
|-------------------|------------------|---|
| 1. Estados Unidos | 22 | 26'6166 |
| 2. Japón | 19'629 | 19'629 |
| 3. Alemania | 8'733 | 8'733 |
| 4. Gran Bretaña | 6'178 | 7'4744 |
| 5. Francia | 6'080 | 7'3538 |
| 6. Italia | 4'926 | 4'926 |
| 7. Canadá | 2'837 | 2'837 |
| 8. España | 2'520 | 2'520 |
| 9. China | 2'070 | 2'5044 |

En los datos de la escala de cuotas de las operaciones de mantenimiento de la paz se ha tomado la escala referida a 1° de enero de 2005 porque la escala varía cada 6 meses, en función del porcentaje de gastos que asumen los países económicamente menos desarrollados.

c) Funcionamiento de la Quinta Comisión

La Comisión se reúne no solo durante el período de sesiones de la Asamblea General, que ya vimos que se prolongaba desde el tercer martes de septiembre hasta Navidad, sino que reanuda sus sesiones en marzo y en mayo de cada año lo que en términos prácticos viene a significar de primeros de marzo a finales de junio o julio.

Las sesiones reanudadas se dedican a analizar la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz y todas aquellas cuestiones que hayan quedado pendientes en la parte principal del período de sesiones.





La Comisión debate y aprueba las propuestas de resolución para posteriormente ser aprobadas definitivamente por el plenario de la Asamblea General. Estas resoluciones contienen recomendaciones y normas que deben ser seguidas, cumplidas e implantadas por la Secretaría (Administración o rama ejecutiva de la Organización).

Estas propuestas son presentadas por el Secretario General, Estados Miembros o grupos de Estados Miembros y para su análisis y debate los delegados de los Estados Miembros disponen de los informes de órganos asesores, como la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuestos o especializados, como la Comisión de Administración Pública Internacional, el Comité de Conferencias y los órganos de control.

Los países pueden actuar y emitir sus opiniones individualmente y en grupo. Los grupos más importantes son la Unión Europea, el Grupo de los 77 (integrado inicialmente por 77 países y en la actualidad por más de 100 países en desarrollo) y China, CANZ (Canadá, Australia y Nueva Zelanda), Grupo Africano, Grupo Latinoamericano, etc.

Algunos países pertenecen a varios grupos y, como es lógico, cuanto más países apoyan en una determinada dirección más fuerza tiene esa propuesta.

Para llegar a acuerdos dentro de esos grupos es necesario hacer reuniones de coordinación que consumen mucho tiempo. Por ejemplo, la coordinación comunitaria exige reunirse prácticamente a diario durante el período de sesiones.

Las decisiones en la Quinta Comisión se toman por consenso, lo que hace que el proceso para llegar a acuerdos sea muy laborioso y hasta el último minuto de las negociaciones no se llegue a alcanzar el consenso, al menos respecto a las cuestiones más importantes. Podemos ver que la Quinta Comisión funciona de forma análoga a un legislativo integrado por 191 países que se agrupan por proximidades geográficas, criterios políticos, o intereses comunes y que debaten los temas financieros y administrativos de la Organización.

Las reuniones de la Comisión son de tres tipos, formales, informales e informales-informales.

Las primeras son las más escasas y sirven para presentar oficialmente los temas y cerrarlos mediante la aprobación de resoluciones, una vez que se ha llegado al consenso.

En las informales se debaten y discuten las propuestas y se pide toda la información y aclaraciones que se consideran necesarias a los responsables de los asuntos a debate, pero donde realmente se consiguen los acuerdos es en las denominadas reuniones informales-informales en las que no existe ningún tipo de traducción y donde se reúnen los delegados de los Estados Miembros realmente interesados o con mucho peso en la Organización. Solamente hay actas resumidas de las reuniones formales.

Durante el período de sesiones es tal el número de reuniones al que hay que acudir y el volumen de documentación a leer que son necesarias varias personas para poder hacer frente a todas las tareas. Por ello los Estados Miembros más importantes disponen de unos grupos amplios dedicados de forma permanente a esta actividad.

El enorme número de horas y reuniones necesario para alcanzar acuerdos ha sido muy criticado y ha servido para señalar las ineficiencias y, a veces, ineficacias de la Organización. Conviene recordar que el sistema de votación en esta Comisión se abandonó hace ya muchos años para evitar los problemas que se originaban por la imposición de mayorías automáticas y para conseguir que todos se involucraran en los trabajos de la Comisión.

Sin olvidar todos los aspectos criticables en este sentido, aunque hay que señalar que en los últimos años la eficiencia de la Organización ha mejorado debido a la presión de los contribuyentes más importantes, todavía son muchos los que creemos que la consecución de los objetivos de la Organización es hoy más necesaria que nunca, que es lo mismo que decir que lo es tanto como lo ha sido siempre.

Sin duda hay que mejorar su eficiencia, pero también hay que mantener el foro donde se dirimen los problemas más importantes del mundo, donde todos los países se sientan a hablar unos con otros para alcanzar el fin de la paz y seguridad internacional.



1. Organización Administrativa

ORDEN EHA/4314/2004, de 23 de diciembre, por la que se modifica la composición de los órganos colegiados integrados en la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

Como consecuencia de la reestructuración de los Departamentos ministeriales (Real Decreto 553/2004) y a efectos de unificar contenidos en un solo texto, se procede a la adecuación de los órganos colegiados integrados en la Junta Consultiva de Contratación Administrativa y en concreto la composición de la Comisión Permanente, de las Comisiones de Clasificación de Contratistas de Obras y de Empresas de Servicios y del Comité Superior de Precios de Contratos del Estado.

REAL DECRETO 120/2005, de 4 de febrero, 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.

Dada la especificidad de las funciones de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera en materia financiera y monetaria se hace aconsejable la modificación del Real Decreto 1552/2004 por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda, disponiendo que el nombramiento del titular de la Dirección General mencionada podrá efectuarse no sólo como recoge el artículo 18 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado sino también entre empleados del Banco de España, cuando para su ingreso se exija el título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente.

ORDEN EHA/242/2005, de 8 de febrero, por la que se constituye la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Ministerio de Economía y Hacienda.

La creación del Ministerio de Economía y Hacienda, cuya estructura orgánica básica ha sido desarrollada por el Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, hace necesaria la constitución de la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del nuevo Ministerio que estará adscrita a la Subsecretaría de Economía y Hacienda, ejerciendo de presidente el Subsecretario.

Las funciones de la Comisión serán de estudio y dictamen en cuestiones relativas a la calificación, conservación, acceso, inutilidad administrativa y en su caso eliminación de los documentos generados y conservados en los archivos dependientes del Ministerio de Economía y Hacienda y de los organismos públicos vinculados o dependientes de él.

ORDEN EHA /243/2005, de 8 de febrero, por la que se regulan la Comisión Asesora de Publicaciones y las funciones editoriales de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones, del Ministerio de Economía y Hacienda.

La reestructuración de los Departamentos Ministeriales hizo necesario regular la estructura y funciones de la Comisión Asesora de Publicaciones del creado Ministerio de Economía y Hacienda, así como las funciones en materia editorial de la Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones y de las entidades de derecho público y de los organismos autónomos del Departamento. Se regulan entre otros puntos la composición, funcionamiento, funciones, régimen jurídico, etc. de la Comisión así como las funciones en materia editorial de la mencionada Subdirección General.

REAL DECRETO 589/2005, de 20 de mayo, por el que se reestructuran los órganos colegiados responsables de la Administración electrónica.





Su objeto es establecer las líneas estratégicas, dentro de la política del Gobierno, en materia de tecnologías de la información, así como impulsar y coordinar el desarrollo de la Administración electrónica en la Administración General del Estado y adoptar medidas para su ordenada implantación. Para ello, se promueve la renovación de la

estructura organizativa y competencial de los órganos colegiados de la Administración General del Estado responsables en la materia de Administración electrónica y se adoptan medidas en materia de planificación y contratación de las tecnologías de la información.

2. Control

ORDEN EHA/777/2005, de 21 de marzo, por la que se regula el procedimiento de obtención, formulación, aprobación y rendición de las cuentas anuales para las entidades estatales de derecho público a las que sea de aplicación la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado.

Regula un nuevo procedimiento en el que los procesos de obtención, formulación y aprobación de las cuentas anuales, así como su remisión a la Intervención General de la Administración del Estado, se realizan a través de los medios informáticos y telemáticos habilitados al efecto por la misma.

Asimismo, se regula la puesta a disposición del Presidente o Director de las entidades incluidas en su ámbito de aplicación por el auditor del informe de auditoría por medios electrónicos y no en soporte papel como viene haciéndose hasta ahora.

Además, se introducen diversas modificaciones en las siguientes normas:

a) Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado, aprobada por la Orden HAC/1300/2002, de 23 de mayo.

b) Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, aprobada por Orden de 1 de febrero de 1996 y

c) Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado, aprobada por Orden de 1 de febrero de 1996.

RESOLUCIÓN de la IGAE de 15 de marzo de 2005 por el que se establece el obligado cumplimiento de la Norma Técnica sobre los informes de auditoría de las cuentas anuales emitidos por la Intervención General de la Administración del Estado.

La Comisión para la elaboración de Normas Técnicas, en su reunión de 8 de marzo de 2005 ha aprobado la Norma Técnica sobre los informes de auditoría de las cuentas anuales emitidos por la Intervención General de la Administración del Estado, que sustituye a la Norma Técnica sobre los informes de auditoría de las cuentas anuales aprobada en la reunión de la Comisión de 11 de junio de 2002.

La presente Norma Técnica es aplicable a los informes de auditoría de las cuentas anuales emitidos por la Intervención General de la Administración del Estado en el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas. Asimismo, se aplicará en las auditorías realizadas por auditores de cuentas o sociedades de auditoría que colaboren con la Intervención General de la Administración del Estado.

Igualmente podrá ser aplicable a las auditorías de cuentas que realice la Intervención General de la Administración del Estado a entidades públicas no pertenecientes al sector público estatal en virtud de convenios firmados con otras Administraciones Públicas distintas del Estado.



3. Contabilidad

ORDEN EHA/1006/2005, de 6 de abril, por la que se regula el contenido del informe al que hace mención el artículo 129.3 de la Ley General Presupuestaria.

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece en su artículo 129.3 que las sociedades mercantiles estatales, las entidades públicas empresariales, el resto de entes del sector público estatal sometidos a los principios y normas de contabilidad recogidos en el Plan General de contabilidad de la empresa española y las fundaciones del sector público estatal presentarán junto con sus cuentas anuales, un informe relativo al cumplimiento de las obligaciones de carácter económico financiero que asumen dichas entidades como consecuencia de su pertenencia al sector público.

Esta Orden clarifica la información sobre subvenciones recibidas y sobre la ejecución de contratos programa y se amplía con información relativa a la ejecución de los Programas de actuación plurianual y a la liquidación de los Presupuestos de explotación y capital, información regionalizada de las adquisiciones de inmovilizado material e inmaterial, información relativa al cumplimiento de los principios de publicidad y concurrencia previstos en la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y en la Ley de Fundaciones, información sobre las garantías recibidas de entidades del sector público esta-

tal e información sobre personal, así como cualquier otra información que se considere relevante.

RESOLUCIÓN de 28 de diciembre de 2004 de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se modifica la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, aprobada por Resolución de 16 de octubre de 1997.

En noviembre de 2002 la Administración del Estado de acuerdo con los Sindicatos constituye un Plan de pensiones cuyos promotores son la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos, las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social y otra serie de entes públicos y entidades públicas empresariales y cuyas aportaciones tienen la consideración de gastos de personal.

Al no existir en la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a las Entidades que integran el Sistema de la Seguridad Social, aprobado por Resolución de la IGAE de 16 de octubre de 1997, ninguna cuenta de primer orden que recoja estos gastos, se incorpora a través de esta Resolución la cuenta 643 "Aportaciones a sistemas complementarios de pensiones" que tendrá la definición y movimientos que se detallan en la misma.

4. Presupuestos

ORDEN EHA/409/2005, de 18 de febrero, por la que se dictan las normas para la elaboración del escenario presupuestario 2006-2008.

La Ley 18/2001 establece que las normas de elaboración de los PGE así como de los escenarios presupuestarios se aprobarán por Orden del Ministerio de Hacienda.





En cumplimiento de la misma se dicta esta Orden Ministerial para el periodo 2006-2008.

Con relación al periodo anterior regulado por Orden HAC/1/2003, de 2 de enero, se ha ampliado el plazo de los centros gestores para remitir la documentación hasta el 30 de abril de 2005 y consecuentemente el plazo de la Dirección General de Presupuestos para remitir el proyecto al Ministro de Economía y Hacienda será hasta el 31 de julio y no hasta el 31 de mayo.

ORDEN EHA/857/2005, de 5 de abril, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2006.

Esta Orden se aprueba dentro del escenario de estabilidad presupuestaria aprobado y en el marco de la política económica del Gobierno de impulso del crecimiento económico aumentando la productividad y la transparencia. La elaboración de los Presupuestos para 2006 se ajustará, con carácter general, a los siguientes criterios de asignación de los recursos:

- Mejorar los niveles de protección social y favorecer las actuaciones de las Administraciones Públicas orientadas al logro de la igualdad de género.

- Impulsar la investigación, desarrollo e innovación, y la formación de capital humano.

- Potenciar las inversiones en infraestructuras que más inciden en el crecimiento económico y en la competitividad.

- Lograr unos servicios públicos básicos de calidad y aumentar la eficacia y eficiencia del gasto público.

ORDEN TAS/1309/2005, de 5 de mayo, por la que se dictan normas para la elaboración de los presupuestos de la Seguridad Social para el ejercicio 2006.

Viene a establecer el ámbito de aplicación, la estructura presupuestaria de la Seguridad Social, conforme a sus tradicionales clasificaciones orgánica, por programas y económica y sin perjuicio de los necesarios desarrollos de carácter territorial, así como la metodología y criterios a seguir para la evaluación de las propuestas de gastos e ingresos. Todo ello se completa con las instrucciones de procedimiento para la elaboración y tramitación de los diversos anteproyectos que han de conformar el presupuesto del Sistema y del anteproyecto de este presupuesto consolidado y con la determinación de los documentos que han de contener la información correspondiente.

5. Tributario

REAL DECRETO 87/2005, de 31 de enero, por el que se modifican el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, aprobado por el Real Decreto 1642/1992, de 29 de diciembre, el Reglamento de los Impuestos Especiales, aprobado por el Real Decreto 1165/1995, de 8 de julio, y el Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, aprobado por el Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre.

En relación con las modificaciones en el Reglamento del Impuesto sobre el Valor Añadido, se suprime el artículo 8 bis relativo a las exenciones, se modifica el artículo 24 sobre las modificaciones en la base imponible, el artículo 30 en cuanto al procedimiento de devolución especial, se revisa el artículo 70 mediante la aclaración de los supuestos en que procede la rectificación de las anotaciones registrales y finalmente se da nueva redacción al artículo 73 modificando el meca-



nismo de liquidación de las cuotas correspondientes a las operaciones asimiladas a las importaciones.

Respecto al Reglamento por el que se regulan las obligaciones de facturación, la principal modificación afecta al artículo 13 que regula la expedición de facturas o documentos sustitutivos rectificativos, aclarando que los citados documentos pueden indicar directamente la rectificación efectuada con independencia de su signo, por lo que se habi-

lita la expedición de estos documentos con importes negativos.

Se modifica el apartado 2 del artículo 41 del Reglamento de los Impuestos Especiales referente al Código de Actividad y del Establecimiento, estableciendo los caracteres de que constará el Código y su distribución.

Finalmente, se hace referencia a la modificación de la base imponible del IVA en procesos concursales (Ley 22/2003 Concursal).

6. Otras Normas

ORDEN APU/516/ 2005, de 3 de marzo, dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de febrero de 2005, por el que se aprueba el Código de Buen Gobierno de los miembros del Gobierno y de los altos cargos de la Administración General del Estado.

En el momento actual se hace necesario que los poderes públicos ofrezcan a los ciudadanos el compromiso de que todos los altos cargos en el ejercicio de sus funciones han de cumplir no sólo las obligaciones previstas en las leyes, sino que, además, su actuación ha de inspirarse y guiarse por principios éticos y de conducta.

Los valores establecidos no suponen un repertorio de principios éticos sin trascendencia jurídica alguna. Se trata de principios inducidos de las normas vigentes en el ordenamiento jurídico español, de forma que cada uno tiene su manifestación concreta en una norma que prevé la consecuencia jurídica de su incumplimiento o cumplimiento defectuoso. Su exigencia, en todo caso, se producirá en los términos previstos en el ordenamiento jurídico, principalmente en la Constitución y en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno, para los miembros de éste.

RESOLUCIÓN de 1 de abril de 2005, de la Subsecretaría, por la que se

dispone la publicación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 25 de febrero de 2005, por el que se adoptan mandatos para poner en marcha medidas de impulso a la productividad.

Consta de una serie de mandatos a distintos Ministerios para que, en el corto plazo, desarrollen un conjunto de medidas que complementen y den continuidad a la estrategia de impulso a la productividad.

Destacan las medidas para promover la competencia efectiva y la eficiencia en los mercados de bienes y servicios, potenciar los servicios de telecomunicaciones de calidad, competitivos e innovadores, en consonancia con el objetivo de favorecer la implantación de la sociedad de la información.

Se recoge la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y de la Calidad de los Servicios, que fomentará la cultura y la práctica de la evaluación; la eficiencia en el funcionamiento de la Administración en sus relaciones con los ciudadanos, particularmente mediante el desarrollo de la e-Administración; la mejora del funcionamiento del sector público empresarial y de la contratación pública, y la agilización en las actividades relacionadas con la fe pública, mediante una clarificación para los consumidores de los aranceles de notarios y registradores.





Título: Un modelo de control interno para la universidad pública española.

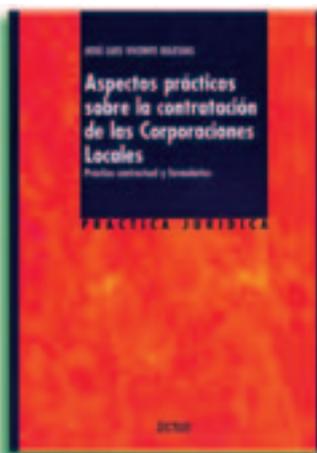
Autor-coordinador: José Andrés Dorta Velázquez

Editorial: Servicio de Publicaciones de la Universidad de las Palmas de Gran Canaria.

Precio: 18,00 €

Esta obra se enmarca en la línea de modernización de los procesos de dirección y gestión de las universidades públicas españolas, en el que el autor analiza las actuaciones más significativas que las instituciones universitarias deben acometer para lograr un sistema de control interno eficaz.

Este trabajo es el resultado de la asimilación de los principios de control propuestos en el ámbito internacional y su posterior adaptación a la realidad de las universidades públicas españolas, ofreciendo una visión amplia del sistema de control interno de las mismas con un doble objeto: por una parte proponer un modelo integral para el análisis, diseño y evaluación del sistema de control interno en el contexto de la universidades públicas españolas, resaltando las singularidades de los múltiples elementos que se insertan en el mismo; y por otra, evidenciar las expectativas presentes respecto a la incorporación de los nuevos conceptos de control y auditoría interna en las instituciones objeto de estudio.



Título: Aspectos prácticos sobre la contratación de las Corporaciones Locales. (Practica contractual y formularios).- Segunda Edición.

Autor-coordinador: José Luís Vicente Iglesias

Editorial: Tecnos.

Precio: 22,00 €

Esta obra pretende ser un manual práctico que trata de resolver los distintos problemas de aplicación que suscita la legislación contractual en el ámbito de las Corporaciones Locales. A través de la misma se facilitan unas pinceladas sobre la aplicación real y los efectos de la legislación de contratos para las Corporaciones Locales cuyo fin es ayudar a resolver las posibles dudas que se puedan plantear al aplicador de la Ley, o al menos señalar vías aptas para la solución de los problemas que se plantean a diario, y para ello se abordan cuestiones teóricas imprescindibles, pero sin perder la perspectiva práctica.

El texto principal consta de dos partes, una parte teórica sobre la contratación pública y las Corporaciones Locales que se inicia con un capítulo sobre la legitimación de éstas para celebrar contratos, una referencia a la mesa de contratación y otra a la posición del contratista, dedicando después un capítulo a cada uno de los distintos tipos de contratos; y una parte práctica, que bajo el título de Formularios incluye modelos comunes a todos los procedimientos de adjudicación, así como modelos específicos para casos concretos.



Título: Competitividad regional en la Unión Europea ampliada.

Autor-coordinador: José Villaverde Castro

Editorial: IEF.

Precio: 30,00 €

A lo largo de sus diecisiete capítulos este libro ofrece los trabajos presentados, en forma de ponencia o comunicación, a la XXIX Reunión de Estudios Regionales, organizada por la Asociación Española de Ciencia Regional en colaboración con el departamento de Economía de la Universidad de Cantabria. La muestra que en el mismo se ofrece, aunque pequeña se considera altamente representativa.

La Reunión trató de responder a las numerosas incógnitas aún sin despejar en relación con la ampliación de la UE, así como de las que se manifiestan en otros ámbitos de la ciencia regional. A lo largo de las diferentes intervenciones se analizaron la distribución espacial de la actividad económica, la especialización y la desigualdad en las regiones de la Unión; los desequilibrios territoriales observados en el seno de la UE y la necesidad de reducir las diferencias; la incidencia de los intercambios comerciales, la inversión directa entre países, la movilidad del mercado de trabajo, la relación entre los procesos de descentralización fiscal y el crecimiento económico, etc.



Título: Legislación del Gasto Público

Autor: José Pascual García y José M^a Santacana Gómez

Editorial: Instituto de Estudios Fiscales.

Precio: 50 €

El IEF ha acometido la publicación de la cuarta edición de una obra que ofrece la más completa y actualizada recopilación de las disposiciones reguladoras de la actividad financiera del sector público estatal. En los últimos años se han producido importantes innovaciones en el ordenamiento presupuestario. Las más destacables son, sin duda, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, la Ley General de Subvenciones y la nueva Ley General Presupuestaria. Con ellas conviven, otras muchas disposiciones de diferentes rangos, que no es fácil encontrar reproducidas y sistematizadas en las compilaciones legislativas al uso.

Las disposiciones que se reproducen son los textos consolidados a la fecha de cierre de la edición, de las que integran la normativa presupuestaria estatal. Se han agrupado, como en anteriores ediciones, en ocho apartados: en el primero se contienen las normas básicas del Derecho presupuestario y en los restantes las relativas a las materias que se regulan en los distintos títulos de la LGP. Como novedad se dedica un subapartado a las subvenciones públicas.



Título: Rubicón.- Auge y caída de la republica romana.

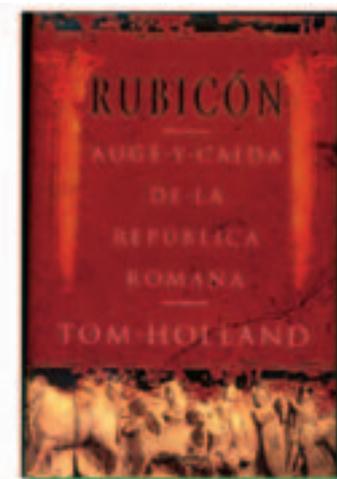
Autor: Tom Holland

Editorial: Planeta

Precio: 21 €

Mucho después de que el imperio romano hubiera desaparecido, las alternativas que dibujaba el cauce del Rubicón – libertad y despotismo, anarquía y orden, república y autocracia – siguieron cautivando la imaginación de los sucesores de Roma. Tan importante fue el cruce del Rubicón que desde entonces se ha convertido en un símbolo que representa cualquier paso trascendental. Hubo un tiempo en que el Mediterráneo estuvo salpicado de ciudades libres, no obstante, conforme iban surgiendo nuevos imperios, la independencia de sus ciudadanos se iba constriñendo, en el siglo I a J.C. quedaba sólo una ciudad libre: la propia Roma.

La lucha brutal por el poder de figuras como César, Pompeyo, Craso o Cicerón socavarán los cimientos de la República y abrirán el paso al imperio. El autor nos traslada a una época apasionante de Roma, de su mano conoceremos las grandes empresas que movían los hilos tras el Senado, las bandas mafiosas que actuaban en las calles de la gran capital, las tremendas fiestas de la aristocracia y los motivos que impulsaron a los protagonistas de este drama.



Título: La evaluación de las políticas de género en España.

Autor-coordinador: María Bustelo Ruesta

Editorial: Los libros de la catarata.

Precio: 11,00 €

Los poderes públicos han diseñado y puesto en marcha acciones para paliar las discriminaciones de género y promover una mayor igualdad entre hombres y mujeres. La presente obra analiza las evaluaciones realizadas de once planes de igualdad estatales y autonómicos en España, centrándose en la utilidad de éstas para la mejora de las políticas y el control de las responsabilidades públicas. Para ello se estudian y comparan los contextos en que han surgido las evaluaciones y algunos elementos clave como los agentes participantes en el proceso de evaluación, los momentos en que se han realizado, los criterios y metodología utilizados y el impacto de dichas evaluaciones tanto en las políticas de género como en los organismos de igualdad que las impulsan. Como resultado de este trabajo se ha puesto de manifiesto la confusión entre evaluación e investigación, la falta de criterios de evaluación claros o la carencia de unos buenos sistemas de información que han condicionado estos primeros estudios de evaluación.





La Intervención Delegada en Clases Pasivas

Elisa Marín Ávila
David Baldominos Agraz

1. Introducción

El Real Decreto 2335/83, de 4 de agosto, por el que se desarrollaba la estructura orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda, creó la Dirección General de Gastos de Personal. Posteriormente el Real Decreto 222/87, de 20 de febrero la reorganiza, ya con el actual nombre de Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, dependiendo de la Secretaría de Estado de Hacienda.

Las funciones y la estructura básica de la Dirección General quedaron definidas por el Real Decreto 1884/96, de 2 de agosto.

La última reorganización del Departamento se realiza en el Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio que, en su artículo 2, establece como uno de los órganos de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, la Secretaría General de Presupuestos y Gastos. Esta norma dispone en el artículo 8 la dependencia de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas (DGCPyPP) de la citada Secretaría General.

La Dirección General ejerce las competencias legalmente atribuidas al Ministerio de Economía y Hacienda, en las siguientes materias:

- a) Costes derivados de las medidas relativas a las retribuciones de personal activo.
- b) Gestión del sistema de Clases Pasivas del Estado.

Según la última modificación normativa se concretan en:

PERSONAL ACTIVO

- Las mismas funciones, para el personal del sector público estatal.
- El estudio y cuantificación de los costes de personal activo y la elaboración de la correspondiente valoración presupuestaria.
- El establecimiento de los mecanismos de información sobre costes de personal al servicio del sector público estatal que permitan su análisis económico y faciliten su programación presupuestaria.
- El examen de las propuestas de aprobación y modificación de las relaciones y catálogos de puestos de trabajo del personal funcionario del sector público estatal, dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Economía y Hacienda.
- La autorización de la masa salarial de los convenios o acuerdos colectivos del personal laboral para los que las normas presupuestarias establezcan dicho trámite, y el informe preceptivo para la modificación de sus condiciones retributivas en los términos previstos en dichas normas.

CLASES PASIVAS

- El reconocimiento de las prestaciones derivadas del sistema de Clases Pasivas y su posterior gestión.



- El seguimiento, estudio y cuantificación de los costes de las Clases Pasivas y la elaboración de la correspondiente valoración presupuestaria.
- El establecimiento de los mecanismos de información sobre costes de Clases Pasivas del Estado que permitan su análisis económico y su programación presupuestaria.
- El estudio, informe y, en su caso, propuesta de las normas presupuestarias que regulan los sistemas de pensiones calificadas como públicas, a los efectos de coherencia y compatibilidad, y la propuesta de la normativa que regula el sistema de clases pasivas y pensiones especiales.
- La tramitación, propuesta y, en su caso, resolución de las reclamaciones y recursos interpuestos contra aquellos actos que en materia de pensiones, ayudas o indemnizaciones, sean de su competencia.

La Dirección General está estructurada en cuatro Subdirecciones Generales:

- de Costes y Análisis de Retribuciones del Personal Funcionario.
- de Costes y Análisis de Retribuciones del Personal Laboral.
- de Gestión de Clases Pasivas.
- de Ordenación Normativa y Recursos e Información de Clases Pasivas.

Cada Subdirección actúa dentro del ámbito de sus competencias. Además la Dirección General asume las relaciones de colaboración con los distintos órganos del Ministerio de Administraciones Públicas que sean precisas para el eficaz cumplimiento de las funciones correspondientes a ambos Departamentos ministeriales y el ejercicio de las que comparten.

2. La gestión de clases pasivas

A pesar de encontrarnos en los comienzos del siglo XXI, sigue estando de rabiosa actualidad el pensamiento del enton-

ces Ministro de Hacienda, D. Angel Urzaiz, *De toda la legislación de Hacienda, la que regula los derechos pasivos de los funcionarios del Estado es, quizá, la mas difícil de examinar y aplicar con acierto. Son tan copiosas y diversas las disposiciones dictadas en esta materia y han dado lugar a resoluciones inspiradas en tan distintos criterios, amplios unas veces, restringidos otras, que en su conjunto constituye un verdadero caos, un intrincado laberinto en que fácilmente se extravían los que en él se internan sin práctico, después de perder mucho tiempo en examinar tantos preceptos y resoluciones contradictorias*".

Sin apartarse de la tradición de principios del siglo pasado en cuanto a su dificultad y dispersión, su regulación básica está recogida en el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado y, además, en un numeroso conjunto de disposiciones que sería exhaustivo citar pero que se puede consultar en el apartado "Legislación e informes" de la Intranet corporativa de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos (Colección: Cuadernos de Clases Pasivas).

Como curiosidad decir que el ámbito de cobertura del Régimen de Clases Pasivas solo podrá ser ampliado o restringido por Ley.

A través del "Régimen de Clases Pasivas", el Estado garantiza la protección frente a los riesgos de vejez, incapacidad y muerte y supervivencia al personal incluido en su ámbito de cobertura:

- Funcionarios de carrera civiles de la Administración del Estado.
- El personal militar de carrera.
- Funcionarios de carrera de la Administración de Justicia.
- Funcionarios de carrera de la Cortes Generales.
- Funcionarios interinos nombrados antes del año 1965.
- Personal mencionado transferido a las Comunidades Autónomas.
- Funcionarios en prácticas pendientes de incorporación y alumnos de Academias y Escuelas Militares.





— Ex Ministros, Vicepresidentes y Ministros del Gobierno de la Nación.

— Personal militar de complemento y reserva naval.

En este punto conviene mencionar que existe una excepción en cuanto a la competencia para el reconocimiento de pensiones e indemnizaciones con cargo a los créditos de Clases Pasivas (Sección 07 del Presupuesto de Gastos del Estado): las causadas por militares profesionales, sean o no de carrera, y por personal militar de las Escalas de Complemento y Reserva Naval y por la Tropa y Marinería Profesional, así como por los alumnos de centros docentes militares de formación (Real Decreto 1234/1990), corresponde a la Dirección General de Personal del Ministerio de Defensa (Real Decreto Legislativo 670/1987).

El resto de las pensiones e indemnizaciones, así como el pago de todas ellas, es decir, también las militares, sí se gestionan por la Dirección General, mediante las siguientes nóminas mensuales:

— Pago directo a los pensionistas (58 cajas pagadoras territoriales y la propia Dirección General, como caja pagadora de Madrid).

— Habilitados de Clases Pasivas (250 en toda España).

— De Caja (retenciones por consignaciones judiciales y pagos a través de entidades financieras en el exterior).

— De haberes devengados y no percibidos — directo (herederos por fallecimiento del pensionista).

— De haberes devengados y no percibidos — habilitados.

En cuanto al tipo de pensiones y su importe, tanto el cuadro 1 correspondiente a “obligaciones reconocidas en el ejercicio 2004”, como el siguiente, relativo a la actividad desarrollada en el ámbito de Clases Pasivas desde el año 2001 puede dar una idea más o menos aproximada de su diversidad y su importancia.

CUADRO 1.- Obligaciones reconocidas 2004

| Aplicación Presupuestaria | Explicación del Gasto | Obligaciones reconocidas (miles €) |
|---------------------------|--|------------------------------------|
| 07.01.161.00 | Funcionarios Civiles | 3.307.572,20 |
| 07.01.161.01 | Familiares de Funcionarios Civiles | 797.251,86 |
| 07.01.161.02 | Funcionarios Militares | 1.753.952,66 |
| 07.01.161.03 | Familiares de Funcionarios Militares | 1.017.555,95 |
| 07.01.161.04 | Camineros | 3.355,88 |
| Programa 314B | Pensiones de Clases Pasivas | 6.879.688,55 |
| 07.02.164 | Complemento familiar | 36,68 |
| | CAPITULO I | 6.879.725,23 |
| 07.02.480.00 | Exministros y asimilados | 1.566,04 |
| 07.02.480.01 | Pensiones excepcionales | 352,08 |
| 07.02.480.02 | Personal no funcionario (Marroquíes, Guinea) | 10.066,51 |
| 07.02.480.03 | Capitales coste por actos terrorismo. (Real Decreto 1576/90) | 0,00 |
| 07.02.480.04 | Pensiones extraordinarios por actos de terrorismo | 1.655,08 |
| 07.02.480.05 | Pensiones de enfermos VIH | 11.334,29 |
| 07.02.480.06 | Otras (Familiares Marroquíes y operarios Loterías) | 1.680,71 |
| 07.02.480.07 | Indemnizaciones por jubilaciones anticipadas civiles | 20.640,71 |
| 07.02.480.08 | Ayudas económicas Ley 35/1995 | 3.367,41 |
| 07.02.480.09 | Otras pensiones e indemnizaciones militares | 1.331,80 |
| Programa 314J | Otras pensiones y Prestaciones | 52.031,31 |
| 07.03.481.00 | Mutilados e inválidos civiles | 74.687,71 |
| 07.03.481.01 | Familiares de Mutilados e inválidos civiles | 109.422,51 |
| 07.03.481.02 | Pensiones Ley 37/1984, Título II | 362.488,19 |
| 07.03.481.03 | Medallas y recompensas militares | 556,41 |
| 07.03.481.04 | Medallas y recompensas a familiares de militares | 1.696,95 |
| 07.03.481.05 | Indemnizaciones por tiempo de prisión | 49,28 |
| Programa 314H | Pensiones de guerra | 548.901,05 |
| | CAPITULO IV | 600.895,68 |
| TOTAL SECCION 07 | Clases Pasivas | 7.480.620,91 |



El importe económico gestionado, así como la intensa actividad en cuanto al número de solicitudes de pensión y recursos tramitados, número de pensionistas, de pensiones activas y anticipos concedidos da una idea de la actividad realizada tanto por la unidad encargada de su control la Intervención

Delegada en la DGCPyPP, como por la encargada del mantenimiento y desarrollo de los sistemas de información informáticos necesarios, la Subdirección General de Aplicaciones de Costes de Personal Activo y Pasivo de la Intervención General de la Administración del Estado.

| Gestión de Clases Pasivas del Estado | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Número de expedientes en la B.D. de OLAS | 1.946.039 | 1.989.061 | 2.031.227 | 2.078.744 |
| Número de solicitudes de pensión gestionadas | | | | |
| Funcionarios (Ley 50/84 y antigua legislación) | 17.487 | 22.814 | 19.854 | 20.588 |
| Reconocimiento derechos personal militar (Título I Ley 37/84) | 862 | 1.666 | 6.714 | 3.892 |
| Reconocimiento derechos personal militar de la República(Título II Ley 37/84) | 1.940 | 4.466 | 1.756 | 1.474 |
| Fallecidos Guerra Civil (Ley 5/1979) | 2.352 | 791 | 950 | 438 |
| Indemnización por tiempos de prisión | 78 | 208 | 41 | 30 |
| Transferencia Derechos CCEE (Real Decreto 2072/1999) | 40 | 6 | 12 | 7 |
| Mutilados de la Guerra Civil | | | 822 | 480 |
| Total de pensiones gestionadas | 22.759 | 29.951 | 30.149 | 26.909 |
| Número de pensiones concedidas | | | | |
| Funcionarios (Ley 50/84 y antigua legislación) | 18.714 | 21.514 | 20.257 | 21.279 |
| Reconocimiento derechos personal militar (Título I Ley 37/84) | 806 | 659 | 669 | 617 |
| Reconocimiento derechos personal militar de la República(Título II Ley 37/84) | 2.295 | 1.763 | 1.657 | 1.457 |
| Fallecidos Guerra Civil (Ley 5/1979) | 486 | 517 | 393 | 368 |
| Indemnización por tiempos de prisión | 48 | 28 | 19 | 9 |
| Transferencia Derechos CCEE (Real Decreto 2072/1999) | | 58 | 8 | 3 |
| Mutilados de la Guerra Civil | | | 394 | 353 |
| Total de pensiones concedidas | 22.349 | 24.539 | 23.397 | 24.086 |
| Número de pensiones denegadas | | | | |
| Funcionarios (Ley 50/84 y antigua legislación) | 677 | 1.186 | 707 | 696 |
| Reconocimiento derechos personal militar (Título I Ley 37/84) | 139 | 112 | 102 | 111 |
| Reconocimiento derechos personal militar de la República(Título II Ley 37/84) | 354 | 288 | 251 | 209 |
| Fallecidos Guerra Civil (Ley 5/1979) | 135 | 143 | 128 | 144 |
| Indemnización por tiempos de prisión | 53 | 75 | 34 | 26 |
| Transferencia Derechos CCEE (Real Decreto 2072/1999) | | 45 | 7 | 11 |
| Mutilados de la Guerra Civil | | | 162 | 192 |
| Total de pensiones denegadas | 1.358 | 1.849 | 1.391 | 1.389 |
| Anticipos de pensión concedidos | | | | |
| Antigua Legislación y Ley 50/84 | 14.845 | 16.386 | 16.932 | 16.701 |
| Reconocimiento derechos personal militar (Título I Ley 37/84) | 526 | 442 | 455 | 421 |
| Reconocimiento derechos personal militar de la República(Título II Ley 37/84) | 1.273 | 1.417 | 1.360 | 1.128 |
| Mutilados de la Guerra Civil | | | 277 | 241 |
| Total de anticipos concedidos | 16.644 | 18.245 | 19.024 | 18.491 |
| Archivo de Clases Pasivas | | | | |
| Número de expedientes | 1.942.556 | 1.976.264 | 2.018.790 | 2.067.800 |
| Número de expedientes de entrada | 52.918 | 110.741 | 88.482 | 68.130 |
| Número de expedientes de salida | 67.244 | 31.929 | 26.111 | 20.453 |
| Registro | | | | |
| Entradas | 84.465 | 106.788 | 86.219 | 85.520 |
| Salidas | 128.751 | 155.211 | 133.473 | 137.561 |
| Recursos | | | | |
| Resoluciones | 1.092 | 2.870 | 2.630 | 1.941 |
| Nómina de Clases Pasivas del Estado | | | | |
| Liquidaciones calculadas | | 32.000 | 36.761 | 43.131 |
| Número de pensiones en nómina | 617.442 | 612.935 | 607.062 | 602.147 |
| Número de pensionistas | | | | 565.363 |
| Número de altas en nómina | 32.970 | 37.257 | 34.724 | 33.113 |
| Número de bajas en nómina | 35.918 | 40.778 | 40.597 | 38.028 |
| Número de modificaciones en nómina | 277.743 | 216.466 | 206.744 | 205.821 |
| Notificaciones de nómina por cobro en directo (mes de diciembre) | 282.773 | 295.555 | 310.376 | 321.672 |
| Anticipos de Militares dados de alta | | | 10.381 | 101.125 |
| Nóminas de HDNP | | | | 20.323 |





3. El control interno. La Intervención Delegada en la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas

Con relación al control interno en materia de pensiones de Clases Pasivas y, como curiosidad histórica, conviene reproducir los preceptos a este respecto del Reglamento del Montepío de viudas y pupilos del Ministerio de dentro y fuera de la Corte de 1763, que dicen lo siguiente: *Deberá intervenir todas las cartas de pago de los caudales que recibiese el Tesorero, quedándose con copia a la letra de ellas; le sacará la partida, de cargo en el correspondiente libro, la rubricará y anotará en las copias de las cartas de pago la formación del cargo y número del pliego en que queda sacado.*

Intervendrá también los cargaremes que dé el Tesorero de las partidas que se le entreguen a buena cuenta, notando al margen del asiento que lleve de ellas el día en que haya dado dichos cargaremes.

Formará, según los acuerdos de la Junta, todos los libramientos contra el Tesorero, así por pensiones y sueldos como por gastos de escritorio, sentando en el libro de data el importe de ellos y motivo de su despacho y quedándose con los documentos que los fundaren, puesta en ellos la nota de pago, y archivándolos con la copia de los libramientos; éstos se despacharán a nombre de la Junta, firmados por él como Contador y por el Presidente o Ministro que la presida, y puesto a continuación el recibo de la parte legítima intervenido por el Contador, y con estas circunstancias será recado de data al Tesorero.

A cada pensionista formará su asiento particular por donde se verifique el derecho a la pensión, fundado en los documentos que lo prueben, que han de acompañar al mismo asiento, y a su continuación notará los pagos que se hiciesen.

Tendrá, además de los libros de cargo y data, otro manual de la entrada, salida y existen-

cia en las arcas, para que cuando se ofreciere se compruebe ésta sin dilación alguna; y no entrará ni saldrá caudal en ellas sin su intervención, y dará razón de su estado siempre que lo pida la Junta.

Deberá tener liquidada la cuenta del Tesorero en todo el mes de Junio próximo; dar cuenta a la Junta de su estado, y aprobada por ésta la archivará, dando al Tesorero su finiquito.

Volviendo al hoy, en la actualidad, la Intervención Delegada cuenta con 27 funcionarios y ejerce sus funciones, de acuerdo con la normativa vigente en las siguientes vertientes:

- Función interventora.
- Control financiero.

Por lo que respecta a este último, sólo mencionar que, además del ejercicio de este control anual de todos expedientes de reconocimiento de competencia de la Dirección General y de pago de la caja pagadora de Madrid, es coordinadora de todos los informes que se realizan por las diferentes Intervenciones Territoriales de las Delegaciones de Economía y Hacienda, a las que están adscritas las cajas pagadoras, con el fin de elaborar un informe-resumen anual que se remite a la Oficina Nacional de Auditoría de la Intervención General de la Administración del Estado.

En cuanto a la función interventora en los expedientes de reconocimiento de pensiones e indemnizaciones, se ejerce con relación a la siguiente tipología y su correspondiente normativa reguladora:

CAUSANTES

- Pensiones ordinarias generales (Real Decreto Legislativo 670/1987).
- Pensiones extraordinarias generales (Real Decreto Legislativo 670/1987).
- LOGSE (Ley orgánica 1/1990).
- Cómputo recíproco (Real Decreto 691/91).
- Reglamentos comunitarios (Reglamentos 1408/71, 574/72 y 1606/98 de la Unión Europea).
- Pensiones de terrorismo (Real Decreto 851/92).



- Religiosos y sacerdotes (Real Decreto 432/2000).
- Pensiones ordinarias y extraordinarias (Real Decreto Legislativo 670/87).
- Mutilados de la guerra civil (Decreto 670/76, Ley 35/80, Ley 6/82 y Real Decreto Ley 43/78).
- Pensiones extraordinarias de terrorismo (Real Decreto 851/92).
- Ayudas y asistencia a las víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual (Ley 35/95 y Real Decreto 738/97).
- Revalorización de pensiones (Real Decreto 5/93).
- Indemnizaciones por tiempo de prisión (Ley 4/90, 31/91 y 18/91).
- Transferencias recíprocas de derechos entre el sistema de previsión social del personal de la Unión Europea y los regímenes públicos de previsión social españoles (R.D. 2072/99).
- Transferencias comunitarias (Real Decreto Legislativo 67/87).
- Familiares de mutilados de la Guerra Civil (Decreto 670/76, Ley 35/80 y 6/82 y R.D. Ley 43/78).
- Pensiones de quienes durante la Guerra Civil formaron parte de las F.F.A.A., Fuerzas de Orden Público y Cuerpo de Carabineros de la República (Ley 37/84, R.D. 647/89 y Real Decreto 1033/85).
- Familiares de fallecidos durante la Guerra Civil (Ley 5/79 y Real Decreto 2635/79).
- Familiares de participantes de la Guerra Civil (Ley 37/84 y Real Decreto 647/89 y 1033/85).

FAMILIARES

Pensiones causadas con anterioridad al 31-12-84.

- Familiares de funcionarios civiles – Viudedad y orfandad. (Estatuto de Clases Pasivas del Estado de 1926 y su Reglamento de 1927, Ley 30/84, Decreto 1120/66 y 2427/66).
- Mejoras de pensiones de familiares de funcionarios civiles (Ley 19/74).

Pensiones causadas con posterioridad a 31-12-84.

La legislación de referencia no es exhaustiva, por lo que llegados a este punto, el lector puede reflexionar sobre si cabe entender que sigue teniendo actualidad la opinión que D. Angel Urzaiz manifestó al respecto nada menos que en 1905.

Por último, es ilustrativo referirse al número de expedientes fiscalizados en la Intervención Delegada durante 2004, en la vertiente de reconocimiento y de caja pagadora de Madrid:

| DENOMINACIÓN | Nº EXPEDIENTES |
|--|----------------|
| REC. PENS. GRALES. DE JUBILACIÓN | 14.387 |
| REC. PENS. GRALES. A FAMILIARES | 6.343 |
| REC. LEY 5/79: FAM. FALL. GUERRA CIVIL | 352 |
| REC. MUTILADOS POR GUERRA CIVIL | 354 |
| REC. LEY 37/84, TITULO I | 569 |
| REC. LEY 37/84, TITULO II | 1.328 |
| REC. LEY 4/90, INDEM. TIEMPO PRISIÓN | 6 |
| REC. LEY 35/95, AYUDAS DELITOS VIOLENTOS | 231 |
| REC. REVISIONES GENERALES | 5 |
| TRANSFERENCIAS COMUNITARIAS | 5 |
| TOTAL RECONOCIMIENTO | 23.580 |
| REHABILITACIÓN DE PENSIONES | 121 |
| ACUMULACIÓN DE PENSIONES | 310 |
| HABERES DEVENGADOS Y NO PERCIBIDOS | 4.387 |
| LIQ. DE PENSIONES Y COMPLEMENTOS | 7.471 |
| LIQ. RETENCIONES JUDICIALES | 325 |
| TOTAL LIQUIDACIÓN | 12.614 |
| TOTAL | 36.194 |





A ello hay que añadir un total de 68 nóminas y 265 pagos adicionales de la Sección 07, que representan algo más de un 20% del total de la sección.

Por su parte el total de expedientes de gastos de funcionamiento (en sus diferentes fases presupuestarias) de la propia Dirección General de Costes de Personal y Pensiones públicas, se elevó a 298.

4. Desarrollo informático. La Subdirección General de aplicaciones de costes de personal activo y pasivo

La creación de la Subdirección General de Aplicaciones de Costes de Personal Activo y Pasivo está íntimamente relacionada con la antigua Dirección General de Informática Presupuestaria (DGIP) siendo su finalidad principal dar servicio y apoyo informático a las diferentes unidades que a lo largo del tiempo tenían las competencias de gestión de Clases Pasivas. Como el resto de unidades y servicios informáticos de la desaparecida DGIP, en el año 1996 se integra como una unidad más de la Intervención General de la Administración de Estado. Con independencia de su ubicación, la actividad realizada se ha dirigido a ayudar al cumplimiento de los objetivos fijados por la DGCPyPP, además de influir en la modernización de su gestión.

Desde este punto de vista, el primer rasgo diferenciador de la SGACPAyP está en su doble dependencia por una parte orgánica al estar integrada en la IGAE como una Subdirección, y por otra funcional dirigida a dar asistencia y apoyo informático a la DGCPyPP.

La actividad de la SGACPAyP está dirigida al diseño y desarrollo de los sistemas de información en materia de costes de personal y se materializa en la creación y mantenimiento de diversos sistemas que abarcan dos

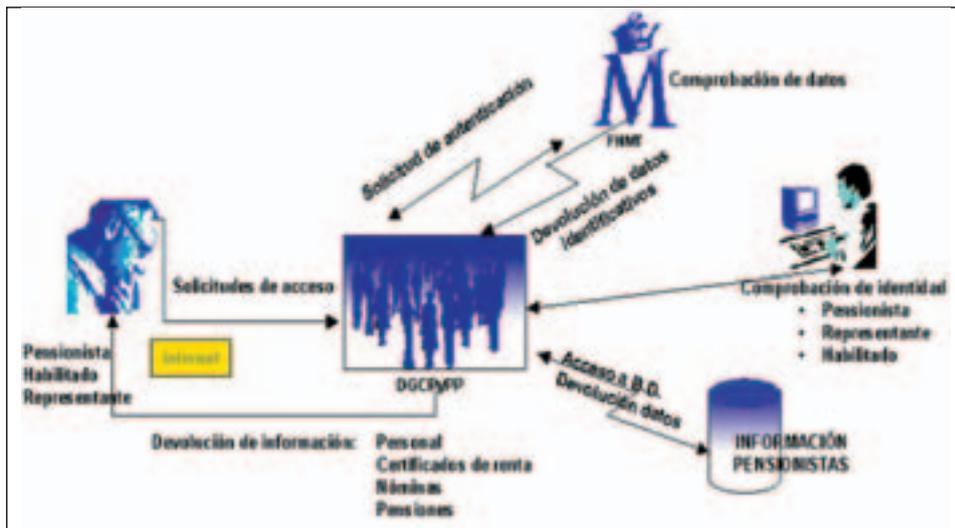
ámbitos: personal pasivo (prestaciones de Clases Pasivas) y personal en activo.

LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Para homogeneizar la exposición, es conveniente hacer una enumeración muy simple de los principales sistemas de información dirigidos al ámbito de prestaciones de Clases Pasivas (en la intranet corporativa figura una relación exhaustiva de todos los sistemas de información que mantiene informática presupuestaria de la IGAE):

- **OLAS:** Sistema de información para la gestión integral de las pensiones de Clases Pasivas. Este sistema está orientado hacia la gestión y seguimiento de los expedientes del sistema de pensiones de Clases Pasivas, permitiendo un tratamiento integrado de las fases de registro, gestión, trámite, reconocimiento de pensiones, reconocimiento de pensiones-liquidación e inclusión en nómina, notificaciones, recursos y archivo de expedientes.
- **ISLA:** Sistema de información para la elaboración de la nómina mensual de los pensionistas sujetos al régimen de Clases Pasivas. Este sistema da cobertura a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y a sus unidades periféricas encuadradas en las Delegaciones de Economía y Hacienda.
- **SEEPROS:** Sistema Europeo de Estadísticas integradas de Protección Social. Elabora datos provenientes del trámite y de la nómina de las pensiones de Clases Pasivas, armonizándolos a los criterios de la Unión Europea.
- **INFOS:** Conjunto de sistemas de información de generación de informes y consultas no planificadas.

Proporciona al usuario una oferta de información estratégica o masiva. El sistema está orientado a proporcionar informes sobre consultas masivas no planificadas con respuesta inmediata a la información demandada mediante la confección de informes o documentos que pueden ser posteriormente modificados o exportados a otros entornos ofimáticos. Permite el tratamiento de información de las siguientes bases de datos de Clases Pasivas del Estado:



- Nómina mensual,
- Tramitación de pensiones,
- Cumplimiento de la Ley Orgánica de Protección de Datos de carácter personal.

— **OFICINA ELECTRÓNICA DE CLASES PASIVAS:** Sistema de información a través del cual se canalizan todas las relaciones del sistema de pensiones de Clases Pasivas con las personas con las que mantengan algún tipo de relación (pensionistas, representantes, habilitados de Clases Pasivas) a través de INTERNET.

Proporciona información general y personalizada a los pensionistas, sus representantes y habilitados de Clases Pasivas utilizando, si fuera necesario, medios de identificación avanzados (certificados digitales). Se destacan las siguientes prestaciones:

- **Ofelia-Consult@:** Consulta de importes de datos de nómina, pensiones, acceso a la información sobre la nómina a cobrar a final del mes, información histórica sobre importes cobrados en meses anteriores.
- **Ofelia-Rent@:** Acceso al certificado de retenciones del impuesto sobre la renta de las personas físicas.
- **Ofelia-Certific@:** Acceso a la obtención de certificados de pensiones de Clases Pasivas firmados electrónicamente con un código de validación para su comprobación posterior.
- **LisNom:** Acceso a los listados de la nómina de Clases Pasivas por los Habilitados de Clases Pasivas.
- **Consult@-Tramitación:** Proporciona información sobre el estado de trami-

tación de una solicitud de pensión de Clases Pasivas.

- **ECO:** Proporciona de una manera ágil y amena el acceso a las páginas WEB almacenadas en Internet referentes a la normativa que regula el régimen de Clases Pasivas, ofreciendo información general, enlaces con otras páginas web relacionadas y formularios de iniciación de trámites de pensión.
- **Simul@:** Permite a cualquier usuario a través de Internet hacer una simulación del cálculo del importe teórico de las pensiones ordinarias a cobrar. Para ofrecer la información se tiene en cuenta el tipo de usuario (pensionista, representante o habilitado) que la ha solicitado, y en función de éste se condiciona o limita el acceso a la información.

Teniendo en cuenta las funciones realizadas por la DGCP y PP, los sistemas de información más importantes son los relacionados con la tramitación, gestión, cálculo y pago de las pensiones de Clases Pasivas y en especial los sistemas de información OLAS e ISLA. Se trata de sistemas de información corporativos, que abarcan toda la gestión de las pensiones o prestaciones de Clases Pasivas. Para dar una idea de su importancia simplemente dar tres características:

- **Funcionalidad:** abarcan toda la gestión de cualquier tipo de prestación gestionada en la DGCPyPP, desde la entrada de la solicitud a la última comunicación a realizar al administrado. Todos los escritos salen automáticamente del sistema de información, lo que supone que están previs-





tas todas las posibles combinaciones, codificados todos los párrafos y todas las tablas para la generación automática de las Resoluciones.

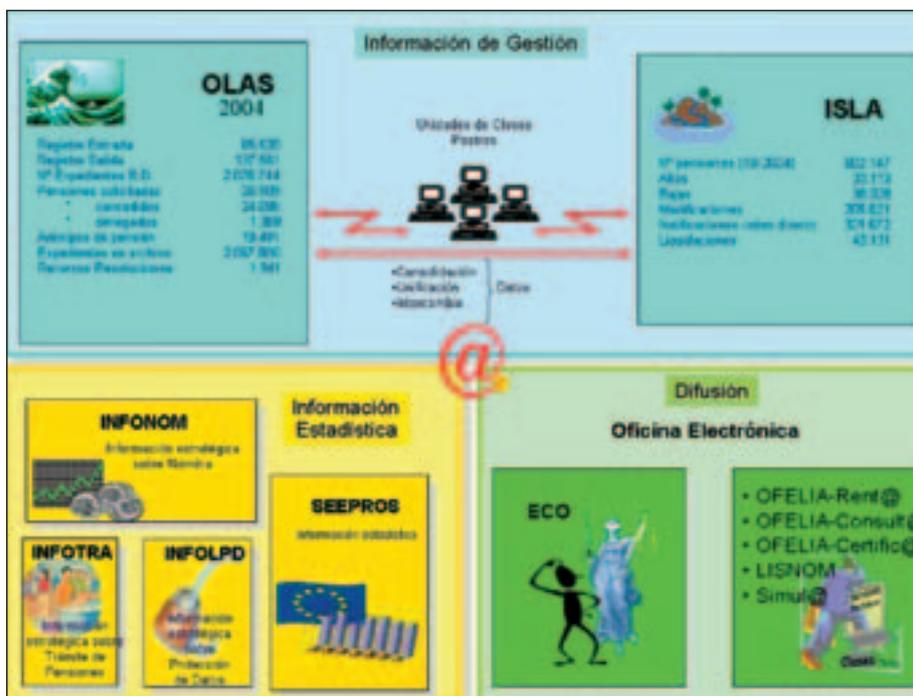
- **Dedicación:** A estos sistemas de información se dedican alrededor del 80 % de los recursos humanos disponibles para el desarrollo de nuevas funciones y el mantenimiento de las funcionalidades implantadas.
- **Capacidad:** Se trata de sistemas de información complejos, desarrollados a medida, que afectan para el cálculo y pago de la nómina mensual a más de 600.000 pensiones y para la tramitación de pensiones a un número de más de 30.000 solicitudes anuales gestionadas, con más de 2.000.000 de expedientes incluidos en base de datos y cerca de 800 usuarios activos.

EL PERSONAL

En primer lugar es necesario valorar por su dedicación y diligencia el trabajo que realiza el personal de Informática presupuestaria de la IGAE capaz de, además de atesorar conocimientos informáticos, llegar a conocer la gestión de los procedimientos que se informatizan casi tan bien como el propio órgano gestor que los utiliza.

Realizado este reconocimiento, conviene comentar las carencias y dificultades existentes en materia de personal:

- La primera es la falta de personal. El desarrollo y puesta en funcionamiento de cualquier sistema de información es una actividad intensiva en mano de obra que se complica con la necesidad de adaptar una plantilla fija a la existencia de puntas de trabajo. Esta circunstancia plantea la necesidad de recurrir a personal externo, y realizar contrataciones de personal a empresas privadas especializadas.
- La puesta en funcionamiento de un sistema de información suele coincidir con una reorganización de la forma de trabajar del departamento afectado y finaliza en un aumento de la productividad de la unidad que genera un excedente de personal o un aumento de la capacidad de actuación. Por el contrario la puesta en funcionamiento de un nuevo sistema de información supone para las unidades encargadas de su desarrollo, la necesidad de destinar personas a su mantenimiento, lo que a la larga implica una reducción del número de personas disponibles para acometer otro nuevo proyecto. Sería deseable que de alguna forma, los excedentes de personal generados revirtieran en el origen real que los ha generado.
- Se trata de personal que tiene que estar en continua actualización, lo que obliga a dedicar una parte muy importante del tiempo de trabajo (entre un 2% y un 10% anual) a la actividad de formación. Las tecnologías que se utilizan están en continuo cambio y actualización y el personal ade-



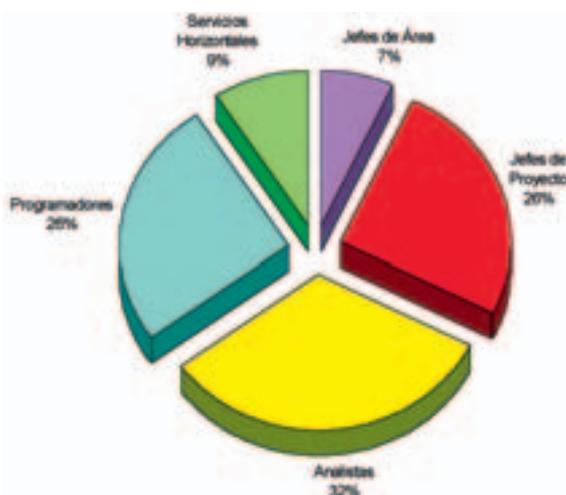


más de estar formado, tiene que ser experto en las últimas herramientas de desarrollo informático del mercado.

Una vez apuntadas las dificultades anteriores conviene centrarnos en el funcionamiento concreto de la SGACPAyP, y para ello nada mejor que hablar del número de efectivos y de su organización.

La SGACPAyP cuenta con 43 funcionarios, estructurados según el cuadro adjunto. Destacar la importancia que tiene en la estructura de la Subdirección el número de efectivos implicados directamente en el desarrollo y mantenimiento de sistemas de información relacionados con Clases Pasivas (28 sin contar los que realizan servicios comunes horizontales) lo que indica la prioridad absoluta y la importancia que tiene en la organización el garantizar la adecuada gestión de las pensiones y prestaciones y sobre todo el cálculo mensual de la nómina de Clases Pasivas.

Estructura del Personal de la SGACPAyP



Para lograr este objetivo justo es reconocer y valorar el trabajo que realiza la Subdirección General de Explotación de la IGAE respecto al mantenimiento de equipos y de sistemas, garantía de prestación de servicios y de funcionamiento de todos los puestos integrados en la red de Informática presupuestaria, copias de seguridad y mantenimiento de centros de respaldo.

Desde un punto de vista funcional, se trata de una Subdirección que realiza directamente el trabajo de desarrollo y puesta en funcionamiento de los sistemas de informa-

ción, como lo demuestra el hecho de que más del 60% de sus efectivos tengan la categoría de “Analistas” o “Analistas-programadores”.

NUEVOS PROYECTOS

Antes de finalizar comentar, muy brevemente como se corresponde al espacio asignado, los proyectos de futuro. Una unidad de este tipo (eminentemente tecnológica e innovadora) garantiza su existencia en la medida en que es capaz de generar y proponer nuevos proyectos. Desde este punto de vista, destacar un proyecto ya de pasado con mucho futuro por delante (la Oficina Electrónica de Clases Pasivas) y otro de futuro con mucho trabajo a realizar (el nuevo sistema de gestión de prestaciones de Clases Pasivas).

Respecto a la Oficina Electrónica de Clases Pasivas, decir que está a disposición de los pensionistas, sus representantes y habilitados de Clases Pasivas y les ofrece una serie de servicios electrónicos: Consulta de datos de nómina, obtención de certificados de percepción de pensiones firmados electrónicamente, consulta del estado de tramitación de una solicitud, obtención y descarga de diversos tipos de informes, descarga para su posterior cumplimentación de formularios de solicitud de prestaciones de Clases Pasivas. Para algunas de estas opciones, es necesario estar en disposición de un certificado electrónico.

En breve espacio de tiempo va a entrar en funcionamiento el Registro Telemático de Clases Pasivas que va a permitir a cualquier persona iniciar la tramitación de cualquier prestación de Clases Pasivas desde su domicilio a través de Internet (otro pequeño paso a añadir al fomento de la Sociedad de la Información).

El nuevo sistema de gestión de prestaciones de Clases Pasivas va a suponer durante los próximos 3 años una gran carga de trabajo. Se trata de un proyecto incluido en el “Plan de Convergencia con Europa en el desarrollo de la Sociedad de Información” y va a intentar acercar, aun más, la administración electrónica al ciudadano, prestando además el servicio de sistema de gestión a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas integrando en una única plataforma a todos los participantes en la gestión de las prestaciones de Clases Pasivas.





Portal de acceso sencillo y universal

En el funcionamiento de las Administraciones Públicas y en sus comunicaciones con los ciudadanos, se ha observado en los últimos años que el desarrollo de las páginas web ha sido un elemento fundamental, que además ha tenido mucho que ver con el aumento de la transparencia de sus actuaciones.

A la vista de la gran disparidad de apariencias en las mencionadas páginas, se ha considerado la necesidad de unificar criterios en su elaboración y publicación, así como hacerlas accesibles a “todos”.

Para ello, se ha aprobado la Resolución de 9 de marzo de 2005 de la Secretaría General para la Administración Pública por la que se aprueba la Guía para la edición y publicación de páginas web en la Administración General del Estado.

La Guía es de aplicación a las páginas web elaboradas por la Administración

General del Estado y los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella, por lo que son de aplicación directa a la Intervención General de la Administración del Estado. En ella se establecen las diferentes actuaciones a realizar, así como los plazos para la adaptación de las páginas existentes con anterioridad a su entrada en vigor.

El Ministerio de Administraciones Públicas llevará a cabo el seguimiento y evaluación de los criterios y recomendaciones recogidos en la mencionada Guía, y facilitará los elementos básicos para que las diferentes unidades puedan cumplir los requisitos en plazo.

Las páginas deben ser iguales en los diferentes portales de la Administración, para dar imagen de “unidad” y facilitar el acceso de cualquier usuario, será un acceso “universal”. Para ello se siguen unos criterios de diseño, de navegación y ordenación de los contenidos.





Puede hablarse por tanto, de la existencia de criterios de accesibilidad y de usabilidad. Los primeros garantizan el acceso a la información sin límites por razón de discapacidad de cualquier tipo, debiendo cumplirse las recomendaciones del grupo de trabajo WAI en sus dos primeros niveles con el plazo de 31 de diciembre de 2005. Los criterios de usabilidad se garantizan por el uso de un lenguaje adecuado, la segmentación de la estructura de navegación,

El portal de la Administración presupuestaria queda dentro de esta iniciativa, por lo que se están introduciendo los cambios necesarios para cumplir las indicaciones en los plazos previstos.

A simple vista, se observa un cambio en el logotipo del Ministerio, que introduce una referencia a las banderas de España y de la Unión, logotipo que debe incluirse en todas las páginas, intranet e internet, desde el 30 de abril de 2005.

Además, las diferentes lenguas ya no se recogen con sus banderas, sino con los idiomas correspondientes, siguiendo las especificaciones que respecto del multilingüismo recoge la Guía.

En relación con la página de inicio, se ha elaborado un prototipo para adaptarla a los criterios establecidos, prototipo que ha sido presentado al Comité de Coordinación del Portal de la Administración Presupuestaria, por lo que al cierre de esta nueva edición de "Cuenta con IGAE" ya se dispondrá de una versión definitiva y consensuada.

Otro de los temas en los que están trabajando los servicios de informática presupuestaria de la Intervención General, es el de facilitar el cumplimiento del criterio obligatorio recogido en la Guía de la utilización del lenguaje HTML 4.0 para desarrollar los sitios web de la Administración, dadas las dificultades que suponía el que los diferentes autores y editores realizaran esta adaptación.

Por último, también se está trabajando en la accesibilidad. Uno de los puntos de verificación de las normas de accesibilidad, indica que los contenidos deben seguir siendo accesibles cuando se desconecten o no se soporte los scripts existentes en la mayoría de las páginas.

Los elementos Collapse, presentes en una gran parte de las páginas basan su funcionamiento en JavaScript, que permite desplegar y contraer dichos Collapses. Por defecto, los controles Collapse se muestran contraídos, por lo que si un navegador no soporta scripts o éstos están desconectados, la información agrupada dentro de un Collapse no sería accesible.

Se están estudiando alternativas, como el uso de enlaces o también la expansión de las opciones manteniendo los elementos mencionados, lo que exigiría más trabajo a los autores.

Seguiremos informando de los cambios que se vayan registrando, posponiendo para otros números de la revista los análisis que normalmente se realizan relativos a aspectos concretos de las actividades o principales funciones de la Intervención incluidos en la web.





La revista de comisario: un viejo sistema de control

Juan Miguel Teijeiro de la Rosa

Desde que a fines del siglo XV tomó carta de naturaleza en España el Estado moderno y la hegemonía política obligó a los reyes de la Casa de Austria a hacer patente su presencia en el escenario europeo, el gasto militar se convirtió en la carga más pesada, con mucha diferencia sobre cualquier otra, de las que había de soportar la Real Hacienda, y ello hasta extremos asfixiantes en el siglo XVI y poco menos en el XVII.

El abastecimiento a las tropas de municiones, pertrechos y artillería; los bagajes, convoyes y depósitos; los hospitales de campaña; los víveres y provisiones para el personal, y el pienso y forraje para los animales consumían buena parte del erario. Pero era sobre todo el *servicio del sueldo*, es decir, la soldada de la tropa y los haberes de los oficiales, lo que se llevaba la parte del león en aquel gasto y, por tanto, lo que requería un severo control.

Por otra parte, esto no era nada nuevo. Ya en la Edad Media los reyes cristianos habían aprendido de los musulmanes algunas técnicas para controlar numéricamente las aportaciones en hombres y ganado que hacían los nobles en cada campaña, de cara a las futuras compensaciones. Al fin y al cabo, el propio Al Mansur, el Almanzor de las crónicas cristianas, había sido en sus orígenes un oficial del califa encargado de controlar el gasto militar de sus generales.

Así surgió en la propia Edad Media el *alarde*, es decir, una formación de las tropas, antes o después de una acción militar, que tenía como principal objeto el recuento del personal para justificar las pagas.

Con la aparición de los ejércitos permanentes y, en concreto, a partir de la guerra de Granada, los *alardes*, ya con el nombre de *muestras*, empezaron a ser regulados mediante ordenanzas. Preocupaba sobremanera no sólo la picaresca que podía alcanzar al número y calidad de los hombres que los capitanes reclutaban para sus compañías, sino también si se cumplían las exigencias respecto del armamento individual, monturas y demás medios materiales.

El veedor y el contador eran piezas esenciales en las muestras, confrontando los listados de personal y ganado con la realidad material. El contador voceaba los nombres de cada uno de los soldados y el veedor comprobaba detenidamente su existencia y el equipo y ganado que portaban, decidiendo en última instancia su admisión o rechazo.

Del veedor decía a fines del siglo XVI Martín de Eguiluz en su *Discurso y regla militar*:

El oficio y cargo de Veedor General es de mucha autoridad, reputación, conocimiento y habilidad, y muy galán y libre; y no solamente debe entender bien la pluma, pero mejor ha de entender la milicia, y la ha de haber cursado, y ha de saber todo el estilo de ella, y las armas que cada uno debe de ejercitar, y caballos, y todo lo que pertenece a cada cosa.

Y refiriéndose en concreto a su papel en las muestras decía también:

Y una reprensión de un Veedor General en la muestra, es temida, tanto para oficiales como



para soldados; es necesario que el conozca todas las naciones que se platican, porque no le engañen al tomarles la muestra; puede mandar mejorar de trompetas, y de tambores y pífanos, y borrar al que no fuere apto, y no pagarle, y a todas suertes de soldados a sueldo del Rey. Yo he visto a un Capitán de infantería por traer pantuflos pero sin zapatos, estando su compañía recogida en una iglesia para dar muestra el Veedor General, darle un mal rebufo por venir con pantuflos y desarmado, y no pagarle por entonces su sueldo de soldado, sino treinta y seis ducados de ventaja de cuarenta ducados que tenía; en efecto, representa grande autoridad. Y sin que el Veedor General haga bueno el sueldo, a ninguno se puede pagar en el ejército, ni libranza, que no meta la mano [...]. En efecto tiene mucho que hacer el curioso Veedor General, porque ha de mirar por la hacienda de su rey, y por el ejército...

Toda esta inspección fiscal se fue regulando con gran detalle en las Ordenanzas de 1495, 1496 y 1503. Esta última, por ejemplo, disponía hacer muestra de las tropas cada dos meses, y que los contadores dieran cuenta de su resultado al contador mayor, para que éste confeccionase las nóminas de paga y preparase los correspondientes libramientos.

De la importancia que se concedía a esta revista administrativa es ejemplo relevante el soberbio tapiz del siglo XVI que hoy destaca en la sala principal de la Armería del Palacio Real de Madrid. Representa la que tuvo lugar en las afueras de Barcelona el 14 de mayo de 1535 a las tropas prestas a embarcarse para la conquista de Túnez. La preside el emperador Carlos a caballo, en segundo plano en el centro de la imagen. A su lado, a la sombra del único arbolito de la explanada, el veedor y el contador aparecen sentados tras una mesa cubierta con un terciopelo rojo, con los correspondientes listados y recado de escribir. Puesto que de la mayor parte del ejército y ganado ya se había pasado muestra antes de salir de Madrid, la que se pasó en Barcelona sólo correspondió a los caballeros que, venidos de distintos lugares, allí se habían concentrado para embarcar. En primera fila del tapiz aparecen el jovencísimo infante don Luis de Portugal, hermano de la emperatriz Isabel, el duque de Alba y el príncipe Juan Andrea Doria, capitán general de la Armada. Como curiosidad añadiremos algunas palabras de fray Prudencio de Sandoval, cronista de Carlos I:

Este día a las cinco de la mañana salió S.M. al lugar que estaba señalado, armado de todas las armas, salvo la cabeza que llevó descubierta, con una maza de hierro dorada en la mano. Esperó hasta las diez para que todos aderezados y puestos en orden viniesen; juntáronse a la puerta que llaman de Perpiñán en el campo de la laguna. El Emperador puso en orden los caballeros; uno de ellos desconcertaba el orden, y el Emperador enojado puso las piernas al caballo rompiendo por medio del escuadrón, y llegando a él le hirió con la maza en la cabeza, y volviéndose hacia donde el duque de Alba y otros caballeros estaban dijo: "No hay cosa más dificultosa que regir bien y gobernar un escuadrón".

Ya en el siglo XVII las Ordenanzas de 1608 y, sobre todo, las de 1632 supusieron una verdadera regulación de la administración militar y de los miembros que se encargaban de su gestión y fiscalización. En ellas la muestra o alarde, convertida en una institución fiscal ya secular, seguía constituyendo una pieza clave para la defensa de los intereses de la Real Hacienda

No obstante, los engaños para intentar defraudar a ésta continuaban siendo moneda corriente. Era frecuente que los capitanes, antes de la muestra, buscasen maleantes o gentes de pueblos vecinos que a cambio de una módica gratificación accedieran a formar en la compañía para hacerlos figurar como soldados reclutados y reclamar luego por ellos la paga correspondiente. Otras veces se pretendía hacer pasar por veteranos a soldados bisoños que devengaban menos, apropiándose así de la diferencia de soldada y gratificaciones. No faltaba quien intentaba seguir recibiendo la paga del soldado tras haberle dado la licencia definitiva sin declararla.

Esto no era exclusivo de España. El mejor ejército del siglo XVII, el de Luis XIV, padecía los mismos abusos, lo que llevó a un autor a decir que hubo que crear en Francia una administración "no por y para el Ejército, sino contra el Ejército; es decir, una administración fiscal que pusiese coto, como efectivamente lo puso, a los escándalos anteriores". Esa nueva administración fue la que luego Felipe V trasplantó a España con la creación en 1701 de los *comisarios de guerra*, a imitación de los franceses, con la misión de garantizar la policía y disciplina de las tropas, y fiscalizar las reclamaciones económicas de sus mandos. La denominación de comisarios de





guerra, sustituyendo a la antigua de veedores, fue la que usaron los interventores militares hasta 1942. A su vez, el principal instrumento de control, la muestra, cambió su vieja denominación por la de *revista de comisario*.

La necesidad de ese control continuó durante todo el siglo XVIII. El peso de los gastos militares hacía que la obsesión de la Hacienda se centrara en su regulación y fiscalización. Según Ozanam en 1723 los gastos para el Ejército fueron de un 56,00% del total de los de la Corona; en 1736 (año de guerra), del 61,33%; en 1740 (en plena paz) del 47,82%; en 1751 del 56%; y entre 1788 y 1792 de un 54% (Fernández Bastarreche) o, incluso, del 82% (Clemente Balaguer, que parece que incluye la Marina). La guerra de la Independencia hizo aumentar los gastos militares al 82%, cifra que fue bajando entre 1817 y 1823 al 49%, entre 1834 y 1839 al 43% y, finalmente, entre 1840 y 1843 al 37% (Clemente Balaguer).

Una parte muy sustancial de esas cifras seguían siendo los sueldos, lo que, de rechazo, hizo que la regulación de las revistas de comisario fueran considerada por la Hacienda de la época como algo esencial, tal y como se desprende de infinidad de órdenes ministeriales y, muy singularmente, de las

Ordenanzas específicas que para ellas se dictaron, sobre todo las de 15 de febrero de 1717, 27 de noviembre de 1748 y las Generales de Carlos III de 1768. La última regulación de la revista de comisario para el Ejército de Tierra figura en el Reglamento de Revista de 7 de diciembre de 1892; para la Marina en el de 1 de enero de 1885; y para el Ejército del Aire en el de 15 de noviembre de 1940. Todos ellos continúan vigentes, por más que las nuevas técnicas de control determinasen que la revista de comisario haya ido cayendo en desuso, y que, sobre todo a partir de mediados del siglo XX, de hecho no se practique.

Sin embargo, tal y como está regulada, la revista de comisario constituye un acto militar de gran brillantez y solemnidad, y es posiblemente el de origen más antiguo. En enero de 2002, para conmemorar el 300 aniversario de la creación de los comisarios de guerra, un interventor militar pasó revista de comisario a la Guardia Real, formando ésta al completo, con el correspondiente ganado y perros. La presidió el Príncipe de Asturias, y en ella estuvieron presentes, entre otros, la Interventora General de la Administración del Estado y el Interventor General de la Defensa.



1

VII Seminario sobre Presupuesto y Gasto Público

Durante los días 18 al 22 de abril de 2005 se celebró en el Centro de Formación de la AECI en Cartagena de Indias (Colombia), el VII Seminario sobre Presupuesto y Gasto Público.

El Seminario se encuadra dentro de los programas de formación para funcionarios de alto nivel de las Administraciones públicas de los países Iberoamericanos que el Instituto de Estudios Fiscales y la Agencia Española de Cooperación Internacional vienen desarrollando desde hace algunos años.

La docencia está a cargo de funcionarios del Instituto de Estudios Fiscales, la Dirección General de Presupuestos y la Intervención General de la Administración del Estado que, a través de conferencias y talleres, desarrollan los temas elegidos en

cada edición con formulas participativas que permiten el intercambio de experiencias entre los profesionales allí reunidos.

En esta ocasión la Intervención General ha estado representada por D^a. Pilar Seisdedos Espinosa, Subdirectora General de Coordinación, cuya intervención versó sobre la selección y formación de los funcionarios de la administración financiera española, y por D. José Carlos Alcalde Hernández, Interventor Delegado en el Ministerio de Sanidad y Consumo que abordó el control de la actividad financiera del sector público estatal.

Este año han participado funcionarios con responsabilidad en las áreas de presupuestación, contabilidad y control del sector público de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Paraguay, República Dominicana, Perú y Venezuela.



VII Seminario Sobre Presupuesto y Gasto Público Cartagena de Indias, Abril 18-22 de 2005





2

Grupo de Trabajo de Análisis del Gasto Sanitario

El pasado 28 de octubre se celebró una Conferencia de Presidentes en la que se abordó el tema de la financiación sanitaria, poniéndose de manifiesto la necesidad de realizar un análisis amplio de la situación actual del gasto sanitario antes de abordar cualquier reforma del sistema de financiación de la misma. Para llevar a cabo este análisis la Conferencia de Presidentes aprobó cuatro propuestas, una de las cuales consistía en impulsar un Grupo de Trabajo que, bajo la dirección de la Intervención General de la Administración del Estado y con la participación del Ministerio de Sanidad y Consumo y de las Comunidades Autónomas, realizara un estudio sobre el gasto sanitario.

El 21 de enero de 2005 se constituyó el Grupo de Trabajo de análisis del gasto sanitario con el objeto de realizar, de acuerdo con lo establecido por la Conferencia de Presidentes, un análisis de la composición y

origen del gasto sanitario, de su eficacia y de su eficiencia. A lo largo de los cinco meses siguientes el Grupo de Trabajo ha venido desarrollando la misión encomendada, celebrando para ello varias sesiones con las Comunidades Autónomas.

Como resultado de este trabajo, el 20 de junio, en la última de las sesiones celebradas con las Comunidades Autónomas, se presentó el informe final del Grupo de Trabajo. Dicho informe constituye un estudio exhaustivo, pormenorizado y sin precedentes de la situación del gasto sanitario en España para el período 1999-2003.

Este informe será puesto a disposición del Consejo de Política Fiscal y Financiera con el fin de que, a la luz de los resultados del informe elaborado por el Grupo de Trabajo y si lo estima oportuno, adopte las medidas que considere pertinentes.





③ Seminario de la OCDE sobre Responsabilidad y control en el gasto público descentralizado y delegado

Existe una cooperación cada vez más estrecha entre la IGAE y la OCDE enmarcada en un Acuerdo de Cooperación que ya ha entrado en su tercer año de validez. Fruto de este Acuerdo han sido las diferentes reuniones que dentro del Proyecto “Responsabilidad y Control” se han celebrado en Madrid y en Hispanoamérica, dirigidas por la IGAE.

Dentro de este marco, los días 22 y 23 de Junio se celebró en Madrid un Simposium sobre “La Responsabilidad y el control en el gasto público descentralizado y delegado”, en el que se abordaron ocho temas diferentes: responsabilidad y control en el gasto público centralizado y delegado; disciplina fiscal entre niveles de gobierno; responsabilidad y control de la financiación suministrada a gobiernos subnacionales; responsabilidad y control de agencias, organismos públicos y otras organizaciones de apoyo; otros proveedores (partenariado público privado – acuerdos contractuales); rendimiento y evaluación: su aplicación al gasto público descentralizado a niveles subnacionales de gobierno; manteniendo la responsabilidad mientras se mejora el rendimiento en un entorno de control delegado; rendimiento y

evaluación de programas, su aplicación al gasto delegado.

La importancia de los temas atrajo a muchos participantes. Asistieron 22 delegaciones de Estados Miembros de la OCDE (Alemania, Reino Unido, Canadá, Bélgica, Suecia...), así como Observadores (Chile, Perú, Israel, Fondo Monetario Internacional). La delegación española estuvo integrada por representantes de la IGAE, del Tribunal de Cuentas, de la Dirección General de Financiación Territorial, de la Dirección General de Presupuestos, del Instituto de Estudios Fiscales y el Consejero Financiero ante la Embajada de la OCDE.

Hay que destacar la calidad de las presentaciones, tanto las españolas como las foráneas, y de las intervenciones. Así fue reconocido por todos los participantes en el Seminario, que dieron las gracias a la IGAE por la excelente organización. Es necesario resaltar que el Secretario General de Presupuestos y Gastos, el Director General de Presupuestos y el Director del IEF, participaron en dicho Simposium, prestando el apoyo que el Ministerio de Economía y Hacienda, en colaboración con la IGAE, otorga a estos eventos.





4 Primer Encuentro organizado por la IGAE en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo

Los días 22, 23 y 24 de junio se celebró en la sede de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander el primer Encuentro organizado por la Intervención General.

El Encuentro titulado “Recursos escasos. Eficacia y eficiencia en la asignación de los recursos: nueva legislación de Ayudas y Subvenciones públicas”, se desarrolló bajo la dirección del Interventor General, fue inaugurado por el Secretario General de Presupuestos y Gastos y contó con unos conferenciantes y ponentes en las mesas redondas cuya característica común ha sido la profesionalidad en sus trabajos y la generosidad en su exposición.

En las distintas sesiones se realizó un análisis de aspectos fundamentales de la gestión pública como la evaluación de los efectos del gasto público tanto, desde el punto de vista de la evaluación de las activi-

dades docente e investigadora en las Universidades, como desde la óptica científica, macro y microeconómica. Asimismo se abordó la necesidad del control del gasto en un marco de restricción presupuestaria dentro del análisis de los principios constitucionales de la legislación financiera, y la utilidad del Presupuesto como instrumento de control, realizándose distintas consideraciones sobre la importancia del principio de estabilidad y equilibrio de las cuentas públicas. También se abordó la legislación sobre las ayudas y subvenciones, analizándose los problemas de gestión que se presentan en las distintas áreas de ejecución presupuestaria.

El curso destacó por la participación de los asistentes donde estaban representadas las distintas Administraciones y por la magnífica organización proporcionada por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.



Convocatoria del II Premio de Investigación en Auditoría Pública de la Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España

El Consejo Directivo del Instituto de Auditores Públicos de España, en su reunión de 02/11/2004 y 28/03/2005, aprobó las Bases y la Convocatoria del “II Premio de Investigación en Auditoría Pública” de la Asociación para el año 2005.

Extracto de Bases

II Premio de Investigación de la Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España en Auditoría Pública

- a) **Tema:** Libre, con un máximo de 200 páginas, incluido índice y bibliografía. El resto de características técnicas que figuran en las bases de la convocatoria.
- b) **Presentación:** Limite máximo de presentación en la Secretaría de la Asociación: 30/09/2005.
- c) **Jurado titular:** El/la Presidente/a de la Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España; el/la Presidente/a del Tribunal de Cuentas, el/la Directora/a del Instituto de Estudios Fiscales, el/la Presidente/a del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, el/la Presidente/a de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, un/a Catedrático/a de la Universidad de Madrid de la especialidad de contabilidad, auditoría o economía financiera, el/la Interventor/a General de la Intervención General de la Administración del Estado, un/a representante designado por la Entidad financiera u Organismo público que esponsorice el Premio de investigación. Secretario/a: quien lo sea de la Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España.
- Jurado suplente:** El/la Vicepresidente/a 1º de la Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España; un/a Consejero/a del Tribunal de Cuentas, un/a representante del Instituto de Estudios Fiscales, el/la Secretario/a General del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, el/la Vicepresidente/a de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas; un/a Catedrático/a de la Universidad de Madrid de la especialidad de contabilidad, auditoría o economía financiera, el/la Jefe de la Oficina Nacional de Auditoría de la Intervención General de la Administración del Estado, un/a representante designado por la Entidad financiera u Organismo público que esponsorice el Premio de investigación. Secretario/a: quien lo sea Adjunto de la Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España.
- d) **Dotación económica:** seis mil (6.000) euros.

Consultas

Las Bases y la Convocatoria del Premio pueden consultarse en la página de la Asociación <http://www.auditorespublicosespana.org>, pudiéndose evacuar cualquier consulta a través de la dirección electrónica: secretaria@auditorespublicosespana.org



MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y HACIENDA

IGA E
INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO