

Marzo 2004

número 9

Cuenta con

IGAE

En opinión de

D.^a Julia García-Valdecasas

Análisis

**La nueva configuración
del Patrimonio del Estado y la IGAE**

**El coste del contrato y el establecimiento
de un observatorio de precios**

Vol. VI
Enero 2004
N.º 16

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

ARTÍCULOS

- RETOS DE LAS INSTITUCIONES EUROPEAS ANTE LA AMPLIACIÓN
- ARTICULACIÓN ORGANIZATIVA DE LOS DIFERENTES NIVELES DE CONTROL EN LA UNIÓN EUROPEA
- LOS EFECTOS DE LA AMPLIACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA. PERSPECTIVA DESDE LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO
- LA SOCIEDAD CIVIL ANTE EL GASTO PÚBLICO
- CONTROL EXTERNO DEL SECTOR PÚBLICO
- LOS INDICADORES EN LA AUDITORÍA DE GESTIÓN

Joan Colom i Naval

Juan Manuel Fabra Vallés

Dieter Engels
José Ignacio Wert Ortega
Lluís Armet i Coma
Sir John Bourn

COMUNICACIONES

- EL CONTROL DEL TRIBUNAL Y EL PARLAMENTO
- EL CONTROL DEL TRIBUNAL Y DEL PARLAMENTO. LA FISCALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
- RÉGIMEN FINANCIERO DE GESTIÓN Y CONTROL DE LAS AYUDAS DE ADHESIÓN PREVIA. PORTUGAL, ESPAÑA Y LOS DIEZ PAÍSES RECIENTEMENTE ADMITIDOS
- LA SOCIEDAD CIVIL ANTE EL CONTROL SOBRE EL SECTOR PÚBLICO
- PRINCIPALES ASPECTOS DE LA REFORMA LEGAL DE LA CONTABILIDAD EN ESPAÑA
- REFLEXIONES SOBRE LA SOCIEDAD CIVIL ANTE EL CONTROL SOBRE EL SECTOR PÚBLICO
- EL CONTROL DE LAS CUENTAS Y DE LA GESTIÓN PÚBLICA
- PROBLEMAS Y RETOS DEL EJERCICIO DEL CONTROL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA
- EL CONTROL EXTERNO DE LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS Y PRIVADAS: ANALOGÍAS, DIFERENCIAS E INTERACCIONES

M.^a Teresa Costa Campi

Felipe García Ortiz

Alfredo José de Sousa
Ángel Bizcarrondo Ibáñez

Concepción Iglesias Feito

Ciriaco de Vicente Martín
Ignacio Ruiz-Jarabo Colomer

Luis Muñoz Garde

Rafael María Corona Martín

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

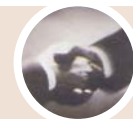
- TERCER CUATRIMESTRE DEL AÑO 2003

Javier Medina Guijarro
José Antonio Pajares Giménez



TRIBUNAL DE CUENTAS

Para suscripciones dirigirse a: Marcial Pons Librero, S. L.
Banco Sabadell - C/ San Romualdo, 57 - 28037 Madrid. CC: 0081.0532.46.0001118216



Una vez más, y ya van nueve, la revista Cuenta con IGAE se presenta ante sus lectores, si bien en esta ocasión con un poco de retraso sobre el programa editorial debido a cuestiones ajenas a la revista.

El Gobierno que ahora finaliza su mandato ha contado con más de un interventor. Concretamente con dos interventoras: Elvira Rodríguez y Julia García-Valdecasas, quien no queríamos que finalizara su labor al frente del Ministerio de Administraciones Públicas sin pasar por nuestras páginas, comentándonos diversas cuestiones de actualidad que como parte de la Administración, nos afectan muy de cerca.



El último trimestre del año 2003 se ha caracterizado por una intensa actividad legislativa, fruto de la cual son importantes normas como la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas. Alberto Valdivielso Cañas analiza las novedades que la citada Ley plantea a las funciones de control y de contabilidad que desarrolla la IGAE. La sección Análisis se completa con un artículo de Ricardo Martínez Grande titulado “El coste del contrato y establecimiento de un observatorio de precios”, y otro de Pablo Lanza Suárez referido al análisis de frecuencia digital como instrumento analítico en el control financiero.

Francia y Alemania han presentado una cifras de déficit relativas al año 2003 que distan bastante del equilibrio presupuestario. Ello ha dado lugar a que en el ámbito de la Unión Europea se hayan alzado voces a favor de una revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La sección “A Debate” recoge esta cuestión con dos autorizadas opiniones al respecto como son la de Martin Hüfner, Jefe del Servicio de Estudios del Grupo Hypo-Vereinsbank, y la de Maximino Carpio, Catedrático de Hacienda Pública de la Universidad Autónoma de Madrid.

Por otra parte, Santiago Fuentes nos acerca a la Intervención Delegada en el GIF en la sección “La IGAE de puertas adentro”, y José Antonio Viegas Ribeiro, Subinspector General de Hacienda de la Inspeção Geral de Finanças de Portugal y Consultor de la OCDE y del Consejo de Europa, nos muestra el funcionamiento del control financiero en Portugal y el papel de la Inspección General de Hacienda Portuguesa.

Dentro de las novedades legislativas hay que resaltar en esta ocasión el exhaustivo análisis de la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales administrativas y del orden social realizado por Antonio Panizo, que es acompañado de breves reseñas correspondientes al resto de novedades legislativas destacables.

El número 9 se completa con las secciones habituales de Mundo Editorial, Web IGAE, En el tiempo, Noticias IGAE ...

Cuenta con IGAE es una publicación que tiene ya más de dos años de vida. A lo largo de este tiempo nos hemos esforzado por acercar a nuestros lectores las cuestiones que hemos considerado de mayor interés, bajo los más diversos puntos de vista. No obstante, somos conscientes de nuestras limitaciones y de que el resultado puede ser mejorado. Para ello consideramos que las aportaciones que puedan realizar nuestros lectores son la mejor forma de acercarnos a sus inquietudes y por ello, en este número, junto con la revista, se reparte un cuestionario que esperamos sea cumplimentado por el mayor número de lectores posible. Dicho cuestionario nos permitirá conocer su opinión acerca de la revista, así como aquellos aspectos que consideren que pueden ser mejorados y en qué sentido. Agradecemos de antemano la colaboración y esperamos que el trabajo que se desarrolle en el futuro sea del agrado de todos.

Nº 9 Marzo 2004

IGAE

(Intervención General
de la Administración
del Estado)

Realización y coordinación:

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

Consejo de Redacción:

Presidenta:
Alicia Díaz Zurro

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

Edición y Distribución:

Subdirección General
de Información, Documentación
y Publicaciones

Fotografía:

Material fotográfico cedido por:
Gabinete de la Ministra
de Administraciones Públicas
Cuenta con IGAE agradece a todos
su colaboración

Cuenta con IGAE Digital:

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

NIPO: 101-04-066-X
ISSN: 1578-0317
Depósito Legal: M-26.658-2001

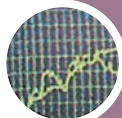
Diseño e impresión:

V.A. Impresores, S.A.
Tel.: 91 806 00 36
Fax: 91 806 00 69
Avda. de la Industria, 41
28760 Tres Cantos (MADRID)



En opinión de

D.^a Julia García-Valdecasas 5



Análisis

La nueva configuración del Patrimonio
del Estado y la Intervención General
de la Administración del Estado 8

El coste del contrato y el establecimiento
de un observatorio de precios 18

El análisis de frecuencia digital como
instrumento analítico en control financiero 30



A debate

La revisión del Pacto de Estabilidad
y Crecimiento 40



Entorno

El control financiero en Portugal y el papel
de la Inspeção Geral de Finanças
(Inspección General de Hacienda):
coordinación estratégica y accountability 48



Novedades Legislativas

62



Mundo Editorial

67



La IGAE de Puertas Adentro

La Intervención Delegada en el Gestor
de Infraestructuras Ferroviarias 69



La Web de la IGAE

76



En el Tiempo

El Cuerpo Pericial de Contabilidad
del Estado: Primeras promociones 78



Noticias IGAE

80

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

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

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

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

Esta publicación no comparte necesariamente las opiniones expresadas por sus colaboradores



Entrevista a la Ministra de Administraciones Públicas

D.^a Julia García-Valdecasas

1. Como Ministra de Administraciones Públicas, ¿cómo ve usted el modelo de Estado diseñado por la Constitución de 1978?

El modelo de organización territorial diseñado por la Constitución es un modelo que fue formulado y ha sido desarrollado gracias al consenso entre las distintas fuerzas políticas y al trabajo de todos. Es un modelo de Estado que ha permitido articular la diversidad territorial, ha acercado la toma de decisiones políticas a los ciudadanos y ha sentado las bases para alcanzar las cotas de bienestar y progreso de las que actualmente disfruta la sociedad española.

2. ¿En qué aspectos debe avanzar el Estado de las Autonomías? ¿Se da por finalizado el traspaso de competencias?

El Estado de las Autonomías es hoy una realidad plenamente asentada. Creo que la labor descentralizadora que se ha venido desarrollando a lo largo de estos veinticinco años, y en especial durante los últimos ocho años, ha permitido que, en la actualidad, las Comunidades Autónomas dispongan de un elevado nivel de autogobierno, que les permite gestionar la mayoría de los servicios públicos considerados esenciales en los países de nuestro entorno.





Es verdad que aún restan por realizar algunos traspasos; sin embargo, desde el punto de vista cualitativo y cuantitativo, las materias que quedan por atribuir a las Comunidades Autónomas no son comparables con la labor realizada.

Con el actual grado de descentralización, resulta esencial potenciar los mecanismos de colaboración y cooperación para mejorar el funcionamiento del Estado de las Autonomías. En mi Departamento venimos realizando constantes esfuerzos para fortalecer el papel de los órganos bilaterales y multilaterales de cooperación para que, a través del diálogo y el consenso se llegue a los acuerdos oportunos.

Precisamente el pasado mes de diciembre hemos dado un nuevo paso adelante al constituir en nuestro Ministerio la Conferencia Sectorial de Administraciones Públicas, que en la próxima legislatura va a desarrollar su reglamento interno de funcionamiento. El objetivo ha sido crear un ámbito para el diálogo con los representantes autonómicos, entre otras materias sobre administración electrónica y reforma de las Administraciones públicas.

Debe ser también una línea prioritaria de actuación el impulso de un proceso descentralizador en favor de los Entes Locales, que sitúe a éstos en el lugar que realmente les corresponde por el volumen de gestión de servicios que diariamente desempeñan.

3. Es evidente que las Comunidades Autónomas se ven afectadas cada vez más en el ejercicio de sus competencias por las decisiones comunitarias. ¿Cómo ve usted la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos de la Unión Europea? ¿Cree que cuentan con instrumentos de participación suficientes?

La plena integración de España en la Unión Europea, junto con el proceso de descentralización interno, han hecho que un gran número de decisiones tomadas en el ámbito comunitario incidan en ámbitos materiales y de actuación de las Comunidades Autónomas.

Por ello, en el marco del reparto de competencias establecido en la Constitución en materia de relaciones internacionales,

hemos articulado una serie de mecanismos que hacen posible la participación interna de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal ante las instituciones europeas. En este sentido, y a lo largo de estos años, se ha ido potenciando y mejorando el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales y de la Conferencia para los Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, así como incrementando la presencia de las Comunidades Autónomas en los Comités de la Comisión.

No obstante, entiendo que debemos seguir trabajando para perfeccionar el funcionamiento de estos instrumentos.

4. ¿En qué estado se encuentra actualmente la segunda descentralización en favor de las Entidades Locales?

En estos momentos, la responsabilidad de liderar y desarrollar el proceso descentralizador en favor de los Entes Locales corresponde plenamente a las Comunidades Autónomas, como titulares de las competencias y de los medios personales, económicos y materiales que son necesarios para que la Administración Local pueda dar respuesta a los servicios públicos que los ciudadanos demandan.

En este contexto, la Administración General del Estado viene prestando todo el apoyo necesario, a fin de que las Comunidades Autónomas culminen adecuadamente los procesos descentralizadores a través de sus propios pactos locales. No obstante, el desarrollo de este proceso es heterogéneo y presenta situaciones diferentes.

Así, Comunidades como Madrid y La Rioja han aprobado ya las leyes que articularán la segunda descentralización. Otras autonomías, como por ejemplo Castilla y León, Asturias o Cantabria, están avanzando en la negociación y elaboración del marco normativo necesario para este proceso, adaptado en cada caso a su propia realidad local. Por último, hay otras Comunidades Autónomas que no han adoptado ninguna medida, como es el País Vasco.

En cualquier caso, entiendo que la segunda descentralización resulta esencial para el impulso del gobierno local en España, y creo que es indispensable si se quiere efecti-



vamente mejorar la gestión de los servicios públicos en beneficio de los ciudadanos. Por eso, es una tarea conjunta de todos los poderes públicos el desarrollar todas las medidas e instrumentos que sean precisos para lograr este objetivo.

5. En su opinión, ¿cómo cree que perciben los ciudadanos el funcionamiento y los servicios que les presta la Administración?

La percepción de los ciudadanos suele ser bastante diferente según se les pregunte por los servicios públicos en general, o por servicios públicos concretos de los que ellos hayan sido usuarios. En el primer caso, todavía se arrastra un cierto estereotipo de escasa eficacia de la Administración, mientras que la valoración de los servicios públicos específicos, cuando se han utilizado, y de las prestaciones que se han recibido es en general positiva, y lo que es más importante, con tendencia a mejorar en la opinión de los ciudadanos. Ello es lógico, porque en los últimos años los servicios públicos han incrementado su calidad, han mejorado sus prestaciones o han incorporado otras nuevas y son cada vez más accesibles, entre otras razones, por el importante impulso que estamos dando a la administración electrónica.

6. Desde su Ministerio se está haciendo un importante esfuerzo de modernización de la Administración ¿Qué aspectos resaltaría de esta labor?

Me ceñiré a iniciativas y realizaciones recientes. En estos momentos, se está ejecutando el III Plan General de Simplificación Administrativa que incorpora acciones de todos los Departamentos para la agilización de trámites y procedimientos en beneficio de los ciudadanos; están plenamente operativos y en constante expansión el programa de Ventanilla Única que permite la utilización de los registros de los Ayuntamientos para presentar escritos a la Administración General del Estado y las CCAA, y cuenta con más de 1.500 Ayuntamientos adheridos, y el programa de Ventanilla Única Empresarial que dispone ya de 26 VUEs para orientar en la tramitación para la creación de empresas. Este último programa ha permitido ya la creación de más de 16.000 pequeñas y medianas empresas y la generación de alrededor de 25.000 empleos. Por no extenderme, citaré

simplemente otras medidas, como la generalización de las Cartas de Servicios a través de las cuales los Ministerios y Organismos hacen públicos ante el ciudadano sus compromisos de servicios y los niveles de calidad de cada servicio.

7. ¿En su opinión, qué prácticas se podrían introducir o mejorar para lograr una mayor calidad en los servicios que presta la Administración?

La mejora de la calidad de los servicios es un reto permanente para la AGE y, en particular para nuestro Ministerio, que debe responder a las crecientes demandas sociales y aprovechar las grandes oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías. Considero que hay 3 líneas de actuación que tienen carácter estratégico, que estamos desarrollando con resultados tangibles desde el Ministerio. Me refiero al impulso de la administración electrónica; a la mejora de la accesibilidad y la atención directa al ciudadano; y a la modernización de la política de recursos humanos, promoviendo la cualificación profesional, la motivación y una formación mejor adaptada a las nuevas necesidades de la Administración.

Algunos resultados concretos de estas líneas de actuación son: en el campo de la administración electrónica, la progresiva sustitución de la obligación de presentar certificados en papel por certificados electrónicos, la reciente puesta en marcha del servicio de notificaciones telemáticas seguras, que permite a los ciudadanos que lo deseen recibir en un domicilio electrónico único —previamente asignado— diferentes notificaciones administrativas; y la progresiva creación por los Ministerios y Organismos de la AGE de Registros telemáticos, para que los interesados puedan presentar sus escritos a través de Internet.

En cuanto a la atención al ciudadano y a la modernización de la gestión de los recursos humanos, debe destacarse la orientación innovadora del Acuerdo Administración-Sindicatos suscrito el 13 de noviembre de 2002, que contiene medidas ya en marcha, como la apertura de las Oficinas de atención al público en horario ininterrumpido de 9:00 a 17:30 horas y la previsión de invertir al menos el 50% de los recursos ministeriales dedicados a la formación en dos materias fundamentales: nuevas tecnologías e idiomas.





8. ¿Qué diferencias presenta el “Plan de Choque España.es” respecto al precedente del INFO XXI para suponer que el resultado deba ser diferente?

“España.es” es el Programa de Actuaciones para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en España en 2004-2005, aprobado por el Gobierno en julio de 2003. Se apoya precisamente en la experiencia adquirida en el desarrollo del Plan Info XXI para, de acuerdo con las recomendaciones de la llamada “Comisión Soto”, fijar unos objetivos y actuaciones más amplios y más ambiciosos, con unas dotaciones presupuestarias de más de 1.000 millones de euros.

Una de las seis líneas maestras de “España.es”, la constituye el Plan de Choque para el impulso de la Administración Electrónica, coordinado por el Ministerio de Administraciones Públicas, que contiene 19 medidas de alta prioridad para la plena implantación de los servicios públicos electrónicos y cuenta con una financiación de 180 millones de euros. Entre tales medidas, yo destacaría por su trascendencia el DNI electrónico y los 20 servicios básicos contemplados en e-Europe 2005, de los cuales hay una parte significativa que ya está en funcionamiento. Otras medidas también operativas en la actua-

lidad, como he apuntado antes, son la sustitución de certificados en papel por certificados telemáticos y transmisiones de datos entre administraciones, así como el establecimiento de puntos de acceso públicos y gratuitos a Internet y el Portal del Empleado Público, que también están en marcha y actualizándose regularmente. En resumen, gracias a los esfuerzos desplegados, la Administración electrónica es una realidad hoy día, que sin duda tenemos que ir consolidando, pero que nos sitúa ya entre las Administraciones más avanzadas de la Unión Europea.

9. El Consejo Superior de Informática ha sido tradicionalmente un Órgano cuyo Pleno no se ha reunido con mucha frecuencia. ¿Se pretende revitalizar su papel con motivo del Plan de Choque España.es? ¿Cuál son las principales líneas de actuación previstas actualmente para este Consejo?

La revitalización del Consejo en realidad ya se ha producido. La primera medida que se tomó a principios del pasado año fue denominarle “Consejo Superior de Informática y para el Impulso de la Administración Electrónica” (CIAE), precisamente para destacar su principal misión, consistente en liderar y coordinar el desarrollo de la administración electrónica. Esta revitalización se ha manifestado en las seis reuniones que el Consejo ha mantenido desde junio (incluida la de 28 de enero de 2004), de acuerdo con las previsiones de celebrar como criterio general una reunión al mes.

La responsabilidad principal del Consejo, en el que están presentes todos los Ministerios, consiste actualmente en coordinar y supervisar la ejecución del Plan de Choque para que los servicios públicos electrónicos identificados como prioritarios se implanten en los plazos previstos. Debo decir que estamos satisfechos, pues gracias a la decidida participación de todos los Departamentos, el grado de cumplimiento del Plan es muy positivo.

Por último, me gustaría añadir que el desarrollo armónico y equilibrado de la administración electrónica requiere además de la coordinación dentro de la AGE, tarea que realiza el CIAE, la cooperación con las Comunidades Autónomas y la Administración Local, lo que nos ha llevado a crear la



Conferencia Sectorial de Administraciones Públicas, reunida en sesión constitutiva el 17 de diciembre pasado, uno de cuyos ámbitos de actuación prioritarios ya se ha decidido que sea la administración electrónica.

10. El Acuerdo Administración-Sindicatos 2003-2004 recogía el compromiso de crear un Plan de Pensiones para la Administración ¿En qué estado se encuentra esta medida?

Efectivamente, el Acuerdo Administración-Sindicatos para 2003-2004 estableció el compromiso de poner en marcha un Plan de Pensiones para los empleados públicos de la AGE en 2004. Este compromiso se ha cumplido, quedando regulado y dotado económicamente en la Ley de Presupuestos para este año. Esta Ley prevé que la AGE destine un 0'5% de la masa salarial de su personal a la aportación estatal al Plan de Pensiones que se va a implantar, lo que supone más de 54 millones de euros para este ejercicio.

He de destacar que, en este asunto, se ha firmado un nuevo acuerdo en 2003 con los Sindicatos en la Mesa General de Negociación, mediante el cual se extenderá la aplicación del Plan de Pensiones al resto del personal ajeno a dicha Mesa pero dependiente de la Administración General del Estado, es decir Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, magistrados, jueces y fiscales, que no contemplaba el Acuerdo de 13 de noviembre de 2002.

Pues bien, en estos momentos se está trabajando en colaboración con los Sindicatos firmantes, en concretar los contenidos del Plan de Pensiones, y estamos preparando los concursos públicos para seleccionar la entidad gestora del Plan entre las entidades gestoras de fondos de pensiones autorizadas, así como la entidad depositaria, con objeto de asegurar que el Plan esté plenamente operativo en los próximos meses.

11. Nos puede explicar más concretamente. ¿En qué consiste y cómo nos va a afectar a los funcionarios este Plan de Pensiones para la Administración?

El Plan de Pensiones tiene por objeto asegurar a los empleados públicos de la AGE y a sus beneficiarios la percepción de

una renta o un capital en los casos de jubilación, incapacidad permanente o fallecimiento, en función de las aportaciones realizadas por la Administración y –en su caso– por cada empleado público. Las aportaciones de la Administración se distribuirán individualmente teniendo en cuenta el sueldo y los trienios en la proporción del 75% y del 25% respectivamente. Por su parte, cada empleado público puede efectuar las aportaciones que voluntariamente decida.

Por último, debe recordarse que las prestaciones tienen la consideración de complementarias, independientes y compatibles con los sistemas públicos de pensiones y, desde luego, no computan a efectos de la cuantía máxima de las pensiones públicas.

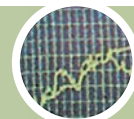
Para concluir, diré que el Plan de Pensiones que hemos puesto en marcha, además de suponer un incremento en las retribuciones con carácter diferido, introduce un elemento innovador en la configuración del sistema retributivo, que resultará muy beneficioso para los empleados públicos.

12. Usted es Interventora y Auditora del Estado, como tal y desde el puesto que ocupa, ¿cómo ve el papel y la labor que desempeña la IGAE?

El trabajo que desarrolla la IGAE resulta fundamental para el correcto desarrollo de la gestión pública, no sólo por el control que ejerce sobre la misma, sino por la seguridad que aporta al gestor a la hora de tomar sus decisiones. Los dos elementos que conforman su carácter de control interno: ser independiente de la gestión, pero a la vez estar integrado en la propia Administración controlada, pueden parecer aspectos que se encuentran enfrentados. Por ello, la consecución del adecuado equilibrio entre ambos constituye un reto constante, que sólo puede ser afrontado desde la colaboración de las partes implicadas, en aras de la eficiencia y la eficacia dentro de la Administración.

Por otra parte, el trabajo y los avances de la IGAE en los últimos tiempos, tanto en proyectos normativos como en aspectos referentes al desarrollo de sus propias competencias, han sido notables. Creo que la Intervención General debe seguir en esa línea pues aspectos importantes del funcionamiento de la Administración dependen de ello.





1

La nueva configuración del Patrimonio del Estado y la Intervención General de la Administración del Estado

Alberto Valdivielso Cañas

1. Cambios normativos recientes

Una de las características del final de la pasada legislatura desde el punto de vista normativo, es la profunda transformación que ha experimentado la legislación que regula la actividad financiera del Estado: Ley General de Subvenciones, Ley General Presupuestaria, Ley General Tributaria y Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

El presente artículo trata de poner de manifiesto la nueva perspectiva que las novedades de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas plantea a las funciones básicamente de intervención y control, pero también de contabilidad, que desarrolla la Intervención General de la Administración del Estado, en cumplimiento de los mandatos y atribuciones que la Ley General Presupuestaria le asigna.

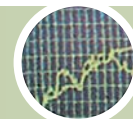
Las referencias que en estas líneas se contienen a la Ley General Presupuestaria deben entenderse efectuadas a la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, que por otro lado no incluye en los aspectos que se van a tratar a continuación, novedades sustanciales

respecto a las funciones de la Intervención General de la Administración del Estado.

Así pues, tras una tramitación casi sincrónica en el calendario, ligeramente anticipada en el caso de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre de Patrimonio de las Administraciones Públicas, se han aprobado dos normas de enorme importancia, que se relacionan y complementan entre sí.

Sin embargo, la escasa diferencia temporal en su promulgación, implica que las menciones que la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas efectúa en relación con la Ley General Presupuestaria, lo sean del Texto Refundido de 1988, mientras que la nueva Ley General Presupuestaria ya se remite, si bien sin citar expresamente su numeración, a la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas (por ejemplo, artículo 2.1.e).

Esta pequeña asincronía en las referencias recíprocas no perturba, sin embargo, la comprensión de los puntos de contacto de ambas leyes en lo que se refiere a las funciones de la Intervención General de la Administración del Estado que se proyectan sobre la gestión del Patrimonio del Estado, como consecuencia de los mandatos y atribuciones que los dos textos normativos regulan.



2. Relaciones históricas entre la Intervención General de la Administración del Estado y el Patrimonio del Estado

En su origen, la configuración de las funciones de la Intervención General de la Administración del Estado mediante el llamado Decreto Echegaray, de 7 de enero de 1874, se estableció a través de esta definición programática de sus competencias:

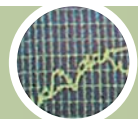
“A la Intervención General de la Administración del Estado corresponde la alta y noble misión de velar por la exacta aplicación de las Leyes y por la guarda y legítima inversión de los caudales, de las rentas y de toda clase de pertenencias del país”.

Evidentemente, esta expresión “toda clase de pertenencias”, incluía entre las misiones de la Intervención la de velar por el conjunto de bienes que ahora se consideran Patrimonio del Estado. Esta vinculación originaria

no se ha interrumpido con las sucesivas modificaciones normativas, y se ha ido perfilando y perfeccionando en las distintas regulaciones a través de tres tipos de instrumentos: los de fiscalización “strictu sensu”, los que relacionan la contabilidad patrimonial y el inventario público y los de informe sobre los aspectos legales y económico-financieros de determinadas operaciones patrimoniales. Sin embargo, la evolución legislativa en esta materia permite observar desde el punto de vista de las disposiciones básicas que regulan específicamente la intervención, control y auditoría, un alejamiento de las concepciones históricas, con el abandono de referencias precisas al Patrimonio a favor de fórmulas más abstractas, que tienen la ventaja de ser omnicomprendivas pero que, al menos, en el nivel de definición que recoge la Ley, tienden a proyectar las funciones de la Intervención General preferentemente sobre variables flujo en detrimento del análisis del “stock” patrimonial.

Esta triple vertiente de conexiones entre la gestión patrimonial y las misiones de la Intervención han establecido en la práctica un denso entramado de relaciones, definido por un lado en sus aspectos básicos en el Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre, Reglamento de aplicación de la recientemente derogada Ley del Patrimonio del Estado, y por otro lado en las disposiciones específicas que regulan la función interventora, la fiscalización y el control financiero.





38924

Martes 4 noviembre 2003

BOE núm. 264

el punto de terminación de la red estará identificado mediante una dirección de red específica, la cual podrá estar vinculada al número o nombre de un abonado. El punto de terminación de red es aquel en el que terminan las obligaciones de los operadores de redes y servicios y al que, en su caso, pueden conectarse los equipos terminales.

23. Radiocomunicación: toda telecomunicación transmitida por medio de ondas radioeléctricas.

24. Recursos asociados: aquellos sistemas, dispositivos u otros recursos asociados con una red de comunicaciones electrónicas o con un servicio de comunicaciones electrónicas que permitan o apoyen la prestación de servicios a través de dicha red o servicio; incluyen los sistemas de acceso condicional y las guías electrónicas de programas.

25. Red de comunicaciones electrónicas: los sistemas de transmisión y, cuando proceda, los equipos de conmutación o encaminamiento y demás recursos que permitan el transporte de señales mediante cables, ondas hertzianas, medios ópticos u otros medios electromagnéticos con inclusión de las redes de satélites, redes terrestres fijas (de conmutación de circuitos y de paquetes, incluida internet) y móviles, sistemas de tendido eléctrico, en la medida en que se utilicen para la transmisión de señales, redes utilizadas para la radiodifusión sonora y televisiva y redes de televisión por cable, con independencia del tipo de información transportada.

26. Red pública de comunicaciones: una red de comunicaciones electrónicas que se utiliza, en su totalidad o principalmente, para la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público.

27. Red telefónica pública: una red de comunicación electrónica utilizada para la prestación de servicios telefónicos disponibles al público. Sirve de soporte a la transferencia, entre puntos de terminación de la red, de comunicaciones vocales, así como de otros tipos de comunicaciones, como el fax y la transmisión de datos.

28. Servicio de comunicaciones electrónicas: el prestado por lo general a cambio de una remuneración que consiste, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas, con inclusión de los servicios de telecomunicaciones y servicios de transmisión en las redes utilizadas para la radiodifusión, pero no de los servicios que suministren contenidos transmitidos mediante redes y servicios de comunicaciones electrónicas o de las actividades que consistan en el ejercicio del control editorial sobre dichos contenidos; quedan excluidos, asimismo, los servicios de la sociedad de la información definidos en el artículo 1 de la Directiva 98/34/CE que no consistan, en su totalidad o principalmente, en el transporte de señales a través de redes de comunicaciones electrónicas.

29. Servicio de televisión de formato ancho: el servicio de televisión constituido, total o parcialmente, por programas producidos y editados para su presentación en formato ancho completo. La relación de dimensiones 16:9 constituye el formato de referencia para los servicios de televisión de este tipo.

30. Servicio telefónico disponible al público: el servicio disponible al público a través de uno o más números de un plan nacional o internacional de numeración telefónica, para efectuar y recibir llamadas nacionales e internacionales y tener acceso a los servicios de emergencia, pudiendo incluir adicionalmente, cuando sea pertinente, la prestación de asistencia mediante operador, los servicios de información sobre números de telefonos y guías, la oferta de teléfonos públicos de pago, la prestación de servicios en condiciones especiales, la oferta de faci-

lidades especiales a los clientes con discapacidad o con necesidades sociales especiales y la prestación de servicios no geográficos.

31. Sistema de acceso condicional: toda medida técnica o mecanismo técnico que condicione el acceso en forma inteligible a un servicio protegido de radiodifusión sonora o televisiva al pago de una cuota u otra forma de autorización individual previa.

32. Telecomunicaciones: toda transmisión, emisión o recepción de signos, señales, escritos, imágenes, sonidos o informaciones de cualquier naturaleza por hilo, radioeléctricidad, medios ópticos u otros sistemas electromagnéticos.

33. Teléfono público de pago: un teléfono accesible al público en general y para cuya utilización pueden emplearse como medios de pago monedas, tarjetas de crédito/débito o tarjetas de prepago, incluidas las tarjetas que utilizan códigos de marcación.

34. Usuario: una persona física o jurídica que utiliza o solicita un servicio de comunicaciones electrónicas disponible para el público.

35. Usuario final: el usuario que no explota redes públicas de comunicaciones ni presta servicios de comunicaciones electrónicas disponibles para el público ni tampoco los revende.

36. Autoridad Nacional de Reglamentación: el Gobierno, los departamentos ministeriales, órganos superiores y directivos y organismos públicos, que de conformidad con esta ley ejercen las competencias que en la misma se prevén.

20254 LEY 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

JUAN CARLOS I
REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren. Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente ley.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I

Las disposiciones fundamentales de la legislación estatal sobre patrimonio se aproximan a los cuarenta años de vigencia; el texto articulado de la Ley de Bases del Patrimonio del Estado se aprobó por Decreto 1022/1964, de 15 de abril, y su Reglamento por Decreto 3588/1964, de 5 de noviembre.

Durante las casi cuatro décadas transcurridas desde su promulgación, el contexto político y jurídico en que se insertan estas normas, y aun la misma realidad que pretenden regular, han experimentado cambios trascendentales. Factores destacados de esta evolución han sido, entre otros de menor importancia, la aprobación de la Constitución de 1978 que, por una parte, dedica un artículo específico, el 132, a los bienes públicos demandando leyes para regular «el Patrimonio del Estado» y «el régimen jurídico de los bienes de dominio público» y, por otra, articula territorialmente el Estado sobre la base de comunidades autónomas, competentes, cada una de ellas para regular su patrimonio propio; cabe destacar también el proceso general de renovación normativa que ha afectado a los cuerpos legales básicos que pautan la actividad de la Administración; la proliferación de regímenes especiales de gestión patrimonial, a través de los cuales se canaliza la administración de amplias masas de bienes; y, por último, la notoria amplia-

dificultad técnica y poca importancia económica, y una dilación –a veces disfuncional– en la tramitación de estos asuntos.

Esta situación referida a los informes preceptivos de la Intervención General de la Administración del Estado, es la única modificación de cierta relevancia en el esquema de relaciones de la Intervención General con la gestión del Patrimonio del Estado que introduce la nueva Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas, aunque los cambios conceptuales que en diversos aspectos introduce esta norma permiten iniciar una indagación sobre el futuro modelo de actuaciones de la Intervención General de la Administración del Estado en relación

con la gestión patrimonial.

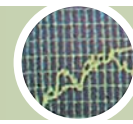
El citado Reglamento establece una actuación cualificada de la Intervención General con carácter previo a la realización de un gran número de negocios jurídicos patrimoniales (explotación de bienes, adquisición y enajenación directa de bienes inmuebles, permutas, cesiones gratuitas, contratación directa de arrendamientos, determinados supuestos de la adquisición y enajenación de títulos valores), esta actuación se materializa en un informe preceptivo en el que se analizan los aspectos legales y económicos de cada una de las operaciones sometidas a su consideración y expone su opinión razonada sobre la misma.

La práctica ha puesto de manifiesto que la mayor parte de los negocios jurídicos patrimoniales quedaban sujetos a este informe preceptivo y en determinados supuestos, arrendamientos o adquisiciones, el mismo expediente era sometido, además, a la fiscalización de dos intervenciones delegadas distintas. Esta situación de hecho, que sin duda aporta garantías y seguridad al tráfico patrimonial del Estado, implicaba sin embargo un consumo intensivo de recursos muy cualificados de la Intervención General en expedientes de escasa

3. Hacienda, Patrimonio y Sector Público Estatal

La Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas aborda en su artículo 3 el desarrollo del concepto de patrimonio como un elemento integrante, junto a los recursos financieros que conforman el Tesoro de la Hacienda Pública. Así pues, indirectamente detalla los elementos que componen la Hacienda, porque así resulta necesario para los posteriores desarrollos de la Ley, aunque sin abordar una definición expresa de la Hacienda Pública en los términos que hace el artículo 5 de la Ley General Presupuestaria.

En efecto, la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas retoma, en parte, la técnica de enumeración sintética que



incluía en su artículo primero la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911 que disponía: “*Constituyen la Hacienda Pública todas las contribuciones, impuestos, rentas, propiedades, valores y derechos que pertenecen al Estado*”, y con las dificultades que implica abordar la delimitación de un concepto de Patrimonio común a todas las Administraciones Públicas, entidades empresariales y organismos de derecho público análogos, configura un concepto de Patrimonio que es un subconjunto de la Hacienda Pública cuyo complementario es el subconjunto que constituye el Tesoro de cada Hacienda.

Esta estructuración de la Hacienda Pública no contradice la genérica definición de la Ley General Presupuestaria, ni se confronta de forma inmediata con el esquema que ésta desarrolla para articular las diferentes funciones de la Intervención General de la Administración del Estado que no adoptan como referencia la Hacienda Pública, sino que define para cada núcleo de responsabilidades en materia de contabilidad, de control y control financiero, de ejercicio de la función interventora o de auditoría, un ámbito subjetivo sobre el que recaen dichas funciones, delimitando diversos espacios dentro del sector público estatal para proyectar el ejercicio de los distintos bloques competenciales que ejerce.

Esta característica, unida a un énfasis –como no podía ser de otra forma– en la vigilancia y supervisión de los aspectos dinámicos “gestión”, “cumplimiento de objetivos”, “realización de gastos”, “inversión o aplicación de los fondos”, “buena gestión financiera”, etc., parece que dejaría fuera del ámbito de control de la Intervención General de la Administración del Estado esa parte de la Hacienda del Estado que constituye un “stock” de riqueza del Estado. En efecto, una sugerente teoría con origen en la doctrina italiana, da una interpretación del Patrimonio de raíz macroeconómica al considerar a éste como la materialización en bienes y valores del ahorro del Estado derivado de las aportaciones financieras obtenidas de generaciones anteriores y que el Estado no ha consumido. Esta “herencia” es el resultado de la gestión financiera de ejercicios anteriores, que sí está sometida a amplios dispositivos de control, pero no es objeto de una supervisión específica en los ejercicios posteriores.

Así pues, la técnica seguida por la Ley General Presupuestaria para desplegar las fun-

ciones de la Intervención General de la Administración del Estado, implica que estos procedimientos resultan aplicables con claridad a los negocios jurídicos patrimoniales de órganos de naturaleza administrativa que se deriven de la ejecución de presupuestos, o impliquen la obtención de frutos y rentas. En definitiva, el control interno se proyectará sobre lo que comunmente se conoce como gestión patrimonial.

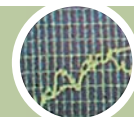
Sin embargo, sólo de forma muy indirecta puede entenderse que este control puede ejercerse sobre el conglomerado de bienes y derechos sobre el que no se han realizado actos de gestión, con contenido económico, aunque es necesario advertir que la omisión de actuaciones sobre importantes masas patrimoniales puede tener efectos devastadores sobre la Hacienda Pública, o la realización de algunos actos que por sí mismos no implican movimientos presupuestarios: afectaciones, desafectaciones, mutaciones demaniales, cesiones, modificaciones sobrevenidas de valor, etc. pueden, asimismo, implicar impactos significativos en los derechos de la Hacienda.

Esta perspectiva sugiere, como se ha comentado en el apartado anterior, que el mayor énfasis otorgado al control de la gestión económica ha debilitado la misión de velar “*por la guarda ... de toda clase de pertenencias del país*”.

4. Los informes preceptivos de la Intervención General de la Administración del Estado en la nueva Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas

Como se ha anticipado en las líneas anteriores, desde el punto de vista práctico ésta es la mayor novedad que incorpora la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas. En efecto, el apartado 3 del artículo





La aportación de la IGAE a través de sus funcionarios expertos en auditoría es un requisito para garantizar el buen funcionamiento de las Comisiones de Auditoría y Control que establece la Ley

112 de la Ley define con precisión el ámbito y naturaleza de los informes en los expedientes patrimoniales:

Artículo 112. 3. La Intervención General de la Administración del Estado emitirá informe previo en los procedimientos de enajenación directa y permuta de bienes o derechos cuyo valor supere 1.000.000 de euros, en los de explotación cuya renta anual exceda dicha cuantía, y en los de cesión gratuita que hayan de ser autorizados por el Consejo de Ministros. Este informe examinará especialmente las implicaciones presupuestarias y económico-financieras de la operación.

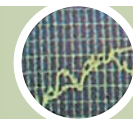
La claridad de esta disposición permite omitir explicaciones o precisiones que resultan innecesarias. Baste destacar algunos efectos de su aplicación. En primer lugar, una gran parte de expedientes patrimoniales van a quedar excluidos del informe previo de la Intervención General de la Administración del Estado, con lo que aumentará la fluidez de la gestión patrimonial; en segundo lugar, la aplicación selectiva de este trámite permitirá concentrar los recursos de la Intervención General de la Administración del Estado en expedientes de importancia sustantiva; y en tercer lugar, la norma acota con precisión el alcance del informe que debe someter a examen riguroso los aspectos presupuestarios y económico-financieros de cada operación, enfatizando la trascendencia de analizar los aspectos ligados al objetivo de la estabilidad presupuestaria.

La importancia de los negocios jurídicos sometidos a este especial examen de la Intervención General de la Administración del Estado viene definida por su dimensión cuantitativa de importe superior a un millón de euros, salvo en el caso de las cesiones –en las

que no es preceptivo ni habitual realizar tasaciones que determinen el valor del bien–, en cuyo caso se someten a informe aquéllas cuyo cesionario –independientemente de que el bien deba destinarse a la realización de fines de utilidad pública o interés social– tenga naturaleza distinta de una Administración Pública. Así pues, aunque la Ley permite las cesiones a fundaciones públicas y asociaciones declaradas de utilidad pública, da un tratamiento diferenciado a estas cesiones atribuyendo la competencia para acordarlas al Consejo de Ministros (art. 146), y concordantemente, requiriendo informe específico de la Intervención General de la Administración del Estado.

5. Contabilidad e Inventario. Control del registro de los bienes

Otro núcleo de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas que contiene significativas novedades formales que se relacionan con las amplias competencias que en materia de contabilidad pública atribuye la Ley General Presupuestaria a la Intervención General de la Administración del Estado, se sitúa en la detallada regulación del Inventario. Es necesario advertir que las novedades que se van a comentar responden a la razonable cristalización legal de una práctica de cooperación entre la Intervención General de la Administración del Estado y la Dirección General de Patrimonio del Estado que está dando excelentes resultados en materia de inventario de bienes inmuebles, que la Ley no hace más que reforzar.



Así pues, si la Ley General Presupuestaria identifica como uno de los fines de la contabilidad del sector público estatal el de “Poner de manifiesto la composición y situación del patrimonio así como sus variaciones...” (Art. 120.2), en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas se refleja esta finalidad al disponer: “Respecto a cada bien o derecho se harán constar en el Inventario General aquellos datos que se consideren necesarios para su gestión, en todo caso, los correspondientes a las operaciones que, de acuerdo con el Plan General de Contabilidad Pública, den lugar a anotaciones en las rúbricas correspondientes del mismo” (Art. 32.2). Esta conexión explícita entre contabilidad e inventario se manifiesta igualmente respecto a las acciones y títulos representativos del capital.

“Artículo 32. Obligación de formar inventario.

3. Las acciones y títulos representativos del capital de sociedades mercantiles propiedad de la Administración General del Estado y de los organismos públicos de ella dependientes quedarán reflejados en la correspondiente contabilidad patrimonial, de acuerdo con los principios y normas que les sean de aplicación, y se incluirán en un inventario de carácter auxiliar que deberá estar coordinado con el sistema de contabilidad patrimonial.”

Esta trama de estrechas relaciones que la Ley define entre Inventario y Contabilidad, se refuerza estableciendo (artículo 35) un mecanismo de control para garantizar la inscripción en el inventario de los bienes y derechos. El control se instrumenta en dos planos que atañen directamente a la Intervención General de la Administración del Estado. Por un lado, se prohíbe expresamente realizar actos de gestión o disposición sobre bienes inmuebles no inscritos. Por otro lado se incluye, también de forma explícita en el ámbito del Control Financiero realizado por la Intervención General de la Administración del Estado, la verificación de los datos relativos al registro en el inventario de los datos requeridos.

La Ley enfatiza, pues, la importancia del inventario y garantiza a través de instrumentos complementarios de prohibición y de control —que pueden dar lugar a una doble actuación de la Intervención General— el mantenimiento de un inventario actualizado, reforzando el mecanismo que establecía la Orden de 12 de diciembre de 1991, que en el

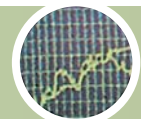
ámbito de bienes inmuebles ha funcionado con un éxito indudable, de incorporar el documento “IB”, acreditativo de haber realizado el trámite inicial para modificar el inventario del bien afectado por una operación de gestión, al trámite de reconocimiento de la obligación.

6. Principios de gestión y las funciones de auditoría

Otra de las novedades de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas es la identificación de los principios de gestión de los bienes y derechos, sean de carácter demanial o patrimonial. Los artículos 6 y 8 de la Ley enumeran dichos principios. Indudablemente, estas directrices inspiradoras de la administración de estos bienes están concebidas con un apreciable grado de generalidad y responden a los conceptos habituales de buena gestión financiera, salvo por lo que se refiere al apartado 2 del artículo 8 que prevé que la gestión de los bienes

La Ley enfatiza la importancia del inventario y garantiza a través de instrumentos complementarios de prohibición y control el mantenimiento de un inventario actualizado





patrimoniales apoye las políticas públicas en vigor (entre las que evidentemente está incluida la de estabilidad presupuestaria).

Esta estructura de principios de gestión y administración de los bienes y derechos –que debe entenderse aplicable a todas las Administraciones y Organismos Públicos– servirá como referencia a las auditorías públicas, y en particular a las auditorías operativas que deben proporcionar una valoración independiente de la racionalidad económica financiera y la “adecuación a los principios de buena gestión” de las operaciones y procedimientos, cuando recaigan en actividades con contenido patrimonial.

7. Potenciales actuaciones de la Intervención General de la Administración del Estado en el ámbito de competencias que la Ley atribuye al Ministerio de Hacienda

La Ley construye un sistema de gestión patrimonial, sin perjuicio de realizar atribuciones al Consejo de Ministros, cuyo vértice operativo es el Ministro de Hacienda. Por otro lado, como se exponía al principio de estas páginas, el Patrimonio se concibe como una parte de la Hacienda, por lo que las actuaciones horizontales que afecten a ésta deben proyectarse, igualmente, sobre el Patrimonio del Estado.

De esta forma se incluyen en la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas un conjunto de competencias del Ministro de Hacienda relativas tanto a la gestión patrimonial como a la supervisión del sector público empresarial, cuyo desarrollo debe entenderse realizado con el concurso y apoyo de la Intervención General de la Administración del Estado.

Por enunciar brevemente alguna de estas competencias podemos retener la del artículo 10.3.c: “*Verificar la correcta utilización de los recursos inmobiliarios del Estado y del gasto público asociado a los mismos*” o del 10.3.g: “*ejercer las competencias que le atribuye esta Ley en relación con la gestión del sector público empresarial del Estado*”.

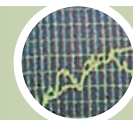
Es precisamente en este ámbito de la administración y gestión del sector público empresarial del Estado donde la participación activa de la Intervención General de la Administración del Estado puede desplegarse con mayor eficacia, básicamente a través de su conocimiento en profundidad del sector público y de la información y conclusiones que se desprendan de las auditorías.

El artículo 170.2 prevé que el Ministerio de Hacienda ejerza la representación de los intereses económicos generales (como distintos de los sectoriales que se desarrollarán a través del correspondiente Ministerio de adscripción) de las entidades públicas empresariales.

El mismo artículo 170 en su apartado tres prevé que el Ministro de Hacienda pueda instruir a las sociedades mercantiles estatales y a los organismos públicos en relación con la aplicación del resultado del ejercicio o de las reservas disponibles. Este precepto, se complementa con las previsiones de los artículos 129.1 y 159.1.c de la Ley General Presupuestaria.

El cumplimiento eficiente de estas dos previsiones del artículo 170 de la Ley del Patrimonio de las Administraciones Públicas, que se conectan con la beligerancia que la normativa financiera reciente está proyectando a favor de la estabilidad presupuestaria, requiere el apoyo y colaboración de la Intervención General de la Administración del Estado.

Por último, el artículo 180.3 de la Ley establece la obligación de constituir una Comisión de Auditoría y Control, dependiente de su Consejo de Administración, para todas aquellas sociedades a las que se refiere el artículo, que tengan la obligación legal de someter sus cuentas a auditoría. Resulta evidente que la aportación de la Intervención General de la Administración del Estado a través de sus funcionarios expertos en auditoría es un requisito para garantizar el buen funcionamiento de estas comisiones.



2

El coste del contrato y el establecimiento de un observatorio de precios

Ricardo Martínez Grande
General de División Interventor

Introducción

En España, al igual que sucede en los países de nuestro entorno económico y social, las Administraciones Públicas han experimentado una paulatina evolución ante las demandas crecientes de los ciudadanos, en orden a la obtención de más y mejores servicios, habiéndose producido una transformación de un sector público de carácter administrativo a otro con una significativa participación en el campo empresarial. En este último cuarto de siglo el sector público ha pasado de representar un porcentaje del 25% del Producto Interior Bruto a casi un 41%, tras haber alcanzado en fechas recientes una cifra aproximada al 50% de esta magnitud económica.

En paralelo se ha apreciado un progresivo cambio en las formas y procedimientos de gestión, destacando el referido a la contratación pública.

Nuevos criterios en materia de contratación administrativa

El proceso de integración de España en la Unión Europea ha supuesto, entre otras muchas adecuaciones de carácter normativo, la transposición de las Directivas comunitarias en materia de contratación pública a nues-

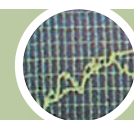
tra legislación, unificándose criterios como los de publicidad, concurrencia, capacidad para contratar, procedimientos y formas de adjudicación, cuantías, plazos y cuantos otros aspectos puedan resultar interesantes en aras a conseguir mercados cada vez más abiertos. La creación de la Organización Mundial del Comercio ha significado un salto cualitativo en este proceso de globalización económica.

El reciente Plan de acción de la UE para el mercado único aboga por el reforzamiento del marco jurídico actual, mediante una simplificación y mejora de las disposiciones nacionales y comunitarias, lo que obligará a la Comisión a proponer, con el fin de evitar que los procedimientos rígidos y formalistas desvirtúen la adjudicación de los contratos, la implantación de lo que en términos del Profesor Canales Gil, se ha venido a denominar “incidente de diálogo competitivo”, permitiendo un proceso negociador entre la Administración contratante y los posibles adjudicatarios en aras a la consecución de la oferta más ventajosa, siempre que dicho incidente esté previsto en el correspondiente pliego de cláusulas que rija la contratación.

Contratación en el ámbito específico de la Defensa

En la adquisición de bienes y equipos que dotan a las Fuerzas Armadas no se suelen





dar las características de un mercado donde la interacción de la oferta y la demanda permitan la depuración del precio. La existencia de un único demandante y de un único o limitado número de oferentes, dificultan cuando no imposibilitan la actuación de las reglas del mercado.

Por otra parte, aun existiendo varios sistemas de armas de análogas características, razones de seguridad, protección industrial o de índole estratégica, pueden aconsejar la elección de uno específico, lo que dificulta más, si cabe, la determinación del precio.

Pues bien en este escenario, donde no se dan las reglas del mercado, la única posibilidad de depurar el precio es mediante un conjunto de técnicas y procedimientos que permitan cumplir con el objetivo de obtener un precio justo en los procesos de contratación pública.

Se exponen a continuación las magnitudes más significativas de la contratación en el Ministerio de Defensa, que ponen de manifiesto la importancia de este procedimiento en el ámbito del Departamento.

Importe de la contratación por ejércitos y órgano central

Expresado en miles de euros

	2000		2001		2002		2003 (1)	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
O. Central	404.320	16,84	284.689	14,82	396.498	18,31	77.757	5,49
E. Tierra	805.545	33,54	799.153	41,60	1.087.318	50,21	895.968	63,31
Armada	463.739	19,31	345.649	17,99	321.517	14,85	122.805	8,68
E. Aire	727.890	30,31	491.443	25,58	360.370	16,64	318.728	22,52
TOTAL	2.401.494		1.920.934		2.165.703		1.415.258	

(1) Los datos del año 2003, han sido elaborados con la información recibida a 30 de noviembre de 2003.

Costes principales programas (financiados con créditos de diferentes secciones)

Importe en miles de euros

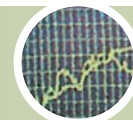
Sistema	N.º elementos	Plazo recepción	Coste
Avión EF-2000	87	2003-2016	8.652
Fragata F-100	4	2002-2006	2.089
C. c. Leopardo	235	2003-2008	1.939
Avión A 400 M	27	2011-2021	3.453
Buque LLX	1	2008	360
Subm. S-80	4	211-2014	1.756
Helic. TIGRE	24	2004-2011	1.354
VC. PIZARRO	212	2005-2011	707

Importe de contratación por procedimiento. Importe de la contratación distribuido por formas y procedimientos de contratación

Importe en miles de euros

	2000		2001		2002		2003 (1)	
	Importe	%	Importe	%	Importe	%	Importe	%
Subasta	69.255	2,88	41.133	2,14	47.063	2,17	18.218	1,29
Concurso	372.958	15,53	351.334	18,29	300.835	13,89	236.262	16,69
P. Negociado	1.771.597	73,77	1.248.753	65,01	1.604.871	74,10	968.342	68,42
C. Menor	187.678	7,82	279.717	14,56	212.934	9,83	192.436	13,60
TOTAL	2.401.494		1.920.934		2.165.703		1.415.258	

(1) Los datos del año 2003, han sido elaborados con la información recibida a 30 de noviembre de 2003.



De los datos precedentes cabe deducir el significativo volumen que representa la contratación en el montante global de recursos asignados al Ministerio de Defensa, y la importancia del procedimiento negociado entre las formas y procedimientos de adjudicación utilizados para la adquisición de bienes y servicios.

Para paliar los problemas derivados de los contratos regulados por el procedimiento negociado, en el escenario expuesto, el Ministerio de Defensa ha venido utilizando determinadas técnicas de análisis y auditoría, a través de las que se emite opinión sobre la razonabilidad, exactitud y consistencia de los precios ofertados y así corregir, cara al futuro, posibles desviaciones.

La técnica, así concebida, se convierte en un instrumento útil en manos del órgano de contratación a la hora de iniciar los distintos procesos de negociación.

Experiencia del departamento de Defensa de los Estados Unidos de Norteamérica

El antecedente más inmediato, y que ha servido de referencia para la implantación en nuestro país de técnicas de análisis y auditorías de precios y costes incurridos, lo encontramos en el Sistema Federal de Adquisiciones Norteamericana (FAR).

En las Normas FAR se contemplan distintos tipos de contratos, que atienden prioritariamente al criterio utilizado para la fijación del precio.

Entre los contratos de precio fijo, en los que el componente de riesgo es el mínimo o se puede predecir, se pueden distinguir:

- Contratos con precio fijo y firme que dan lugar a un precio sin ajuste. Suele darse en mercados con competencia, maximizándose tanto el riesgo como el incentivo.
- Contratos a precio fijo con ajuste económico en los que se pacta un precio sujeto a revisión en función a las circunstancias del

mercado. La revisión al alza o a la baja se dará solamente en los supuestos inicialmente previstos. Está pensado para contratos con períodos de ejecución dilatados en el tiempo.

- Contratos de precio fijo con incentivo que da lugar a un beneficio ajustado y que se establezca el precio final del contrato mediante una fórmula basada en la relación existente entre el coste total negociado a la conclusión y el objetivo del coste total.
- Contrato de precio máximo fijo con determinación retroactiva de precio, que viene siendo utilizado en contratos de I+D, con presupuesto inferior a una determinada cantidad. Se requiere que el contratista disponga de un sistema contable que facilite razonablemente la determinación del precio.
- Contratos con precio fijo y firme, con plazo y nivel de esfuerzo. El producto a entregar es normalmente un informe, estando basado el pago más en el esfuerzo aplicado que en los resultados obtenidos.
- Contratos con precio fijo, con probable revisión de su determinación, que da lugar a un precio fijo para las primeras entregas, con revisión, en su caso, para las posteriores.

El segundo grupo de contratos previstos en las citadas Normas lo constituyen los Contratos a Coste y Costas, integrándose en este grupo modalidades contractuales que atienden al pago de los costes incurridos admisibles, con la extensión que se prescriba en el contrato.

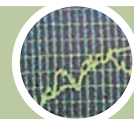
Entre los contratos incluidos en este grupo podemos citar:

- Contratos de coste sin beneficio, aplicable a trabajos de investigación y desarrollo.
- Contratos de coste compartido en los que el contratista asume una parte del coste ante las expectativas de beneficios futuros.

Dentro de la modalidad de coste y costas existen dos tipos de contratos, cuya característica fundamental radica en fijar el beneficio con incentivo o con premio, para motivar a la empresa contratante en la reducción de los costes admisibles.

Una vez expuestos los distintos tipos de contratos, en atención al precio, conviene destacar que una de las principales obligaciones que asumen los posibles contratistas en sus relaciones con la Administración, en





El Grupo de Evaluación de Costes efectúa análisis económicos y auditorías de costes y precios, los cuales tienen como fin procurar una opinión fundada que sirva de base para la iniciación del proceso de negociación y fijación de precios

concreto con el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, es la necesidad de incorporar en sus ofertas los criterios seguidos en el cálculo de sus costes y la aceptación de ser auditados por la Administración, de acuerdo con las previsiones incorporadas a las cláusulas contractuales, cuando ésta lo considera necesario para la determinación del precio.

No obstante, la práctica utilizada por una Administración tan dinámica como la de Estados Unidos parte de una prospección del mercado, contando para ello con información previa, al disponer de una Agencia encargada de analizar los mercados, lo que facilita un conocimiento real de los precios vigentes.

Una vez cumplimentado este trámite, y en el supuesto de existir participación, la adjudicación se dirige hacia la oferta más económica, recurriéndose al procedimiento negociado cuando no es posible dicha competencia. Es en este último caso cuando se utilizan las técnicas de evaluación de precios que estamos comentando.

Como se puede deducir el modelo difiere de nuestro actual marco contractual, donde, con la única excepción del contrato de obras, no existe, a priori, una información sobre el mercado que permita analizar, con fundamentos precisos, las distintas ofertas.

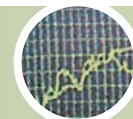
La única forma de superar este vacío sería mediante la creación de un observatorio de precios, que facilite al órgano de contratación información suficiente para analizar las posibles ofertas y determinar, de este modo, el grado de eficiencia alcanzado en la contratación pública.

La gestión de los contratos en el Ministerio de Defensa

El art. 14 del Real Decreto Legislativo 2/2000, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas exige que “en todo caso los órganos de contratación cuidarán de que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado”.

Pues bien, para la determinación del precio en el procedimiento negociado se faculta a la Administración, previa consulta a uno o varios empresarios, a la adjudicación del contrato a aquél que elija justificadamente la Administración, fijándose consiguientemente en este proceso negocial el precio pactado.

De cualquier forma, en el procedimiento negociado la adjudicación deberá producirse buscando la solución que mejor atienda los intereses generales (STS 22-07-89), cumpliendo por tanto el mandato constitucional que requiere a la Administración servir con objetividad a los intereses generales y a actuar de acuerdo con los principios de economía, eficacia y eficiencia.



En aras a conseguir este objetivo y por las razones anteriormente apuntadas, referidas a la dificultad para obtener que el precio de los contratos sea el adecuado al mercado, el Ministerio de Defensa ha creado el Grupo de Evaluación de Costes en el ámbito específico de la Subdirección General de Contratación de la Dirección General de Asuntos Económicos, para apoyar al órgano de contratación en la negociación con las empresas suministradoras o que participen en programas de defensa.

Para ello el Grupo citado viene efectuando análisis económicos y auditorías de costes y precios, utilizando entre otras, y ante la ausencia de otra metodología, las Normas de Auditoría del Sector Público, aprobadas por la Intervención General de la Administración del Estado.

Dichos análisis y auditorías tienen como finalidad principal procurar a las distintas Autoridades, con competencia en materia de contratación, una opinión fundada que sirva de base para la iniciación del proceso de negociación y fijación de precios.

La Orden Ministerial 283/98 de 15 de octubre (NODECOS), sobre presentación y auditoría de ofertas y normas sobre los criterios a emplear en el cálculo de costes de determinados contratos de suministros, consultoría y asistencia y de los servicios del Ministerio de Defensa que se adjudiquen por el procedimiento negociado, sirven de marco procedimental para el desarrollo de los trabajos encomendados al citado Grupo y que afectan al análisis económico de los Costes, Precios y a la Técnica de auditoría de costes y precios.

Mediante las auditorías de ofertas, de costes incurridos, de costes unitarios y de criterios de valoración de precios y de sistemas y procedimientos de gestión de empresas, se comprueban los datos en los que se basan las empresas para el cálculo de los costes incurridos, cuando los suministros estén sujetos a un proceso de fabricación o en el caso de determinados servicios, como los de mantenimiento, que se produzcan en un período dilatado en el tiempo.

Los análisis económicos de costes y precios de las ofertas y de costes incurridos deberán facilitar la información que permita a los órganos de contratación iniciar con el

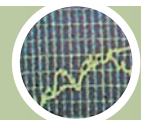
debido fundamento, los procesos de negociación en el relevante aspecto de los precios.

Con el fin de priorizar su actividad, la Orden que aprueba las NODECOS prevé su aplicación a los contratos de suministros de fabricación, de consultoría y asistencia que se adjudiquen por el procedimiento negociado sin publicidad, y cuyo presupuesto sea igual o superior a 901.519 euros y optativamente a los de presupuesto inferior, pudiendo excepcionarse de este procedimiento aquellos contratos que superando la cuantía citada anteriormente, el órgano de contratación, de forma razonada, acuerde su exclusión.

Para los casos previstos anteriormente, las ofertas se efectuarán con distin-

El acierto del sistema ha supuesto que recientemente se haya incorporado al pliego tipo de cláusulas administrativas particulares del contrato de obras en el Ministerio de Defensa, el sistema de análisis de evaluación de costes y precios





ción de la unidad de obra o partida alzada, e incluirán los costes directos, entre los que se tendrán en consideración los costes de mano de obra directa, los costes de los materiales directos, los costes de los trabajos directos contratados y otros costes indirectos, especificándose en este caso los conceptos y valoraciones correspondientes. Asimismo, a los costes indirectos se incorporarán los costes indirectos de producción con indicación de las áreas productivas, los costes financieros, los costes indirectos de gestión de materiales, los costes indirectos de gestión de subcontrataciones, los costes indirectos generales y administrativos y los costes financieros calculados en función del coste de oportunidad de los capitales invertidos en los factores corrientes aplicados al ciclo productivo.

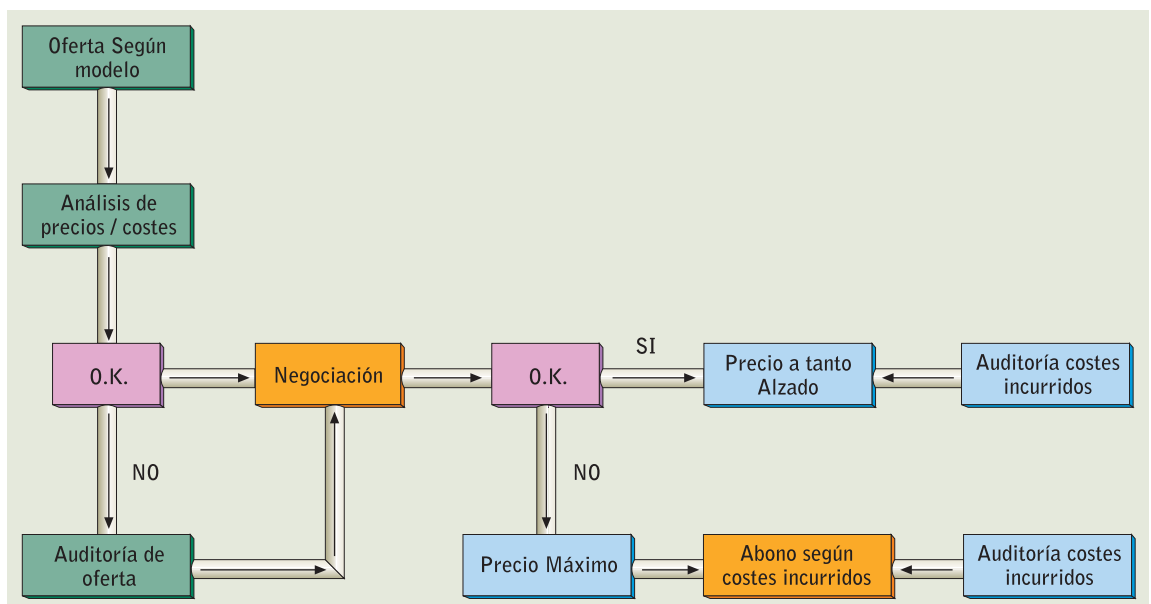
Asimismo, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares constará una estipulación que faculte al Director General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa para interesar de las empresas la aportación de los medios materiales, la documentación de información que le requiera el personal acreditado por dicho Ministerio, en orden a la realización de los trabajos necesarios para el análisis y evaluación de costes y precios de las ofertas y de los costes incurridos por el contratista en la ejecución del contrato, quedando obligadas las empresas a atender dicho requerimiento.

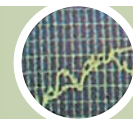
El acierto del sistema utilizado ha supuesto que, recientemente, se haya incorporado al pliego tipo de cláusulas administrativas particulares del contrato de obras en el Ministerio de Defensa, a adjudicar mediante el procedimiento negociado, el sistema de análisis de evaluación de costes y precios objeto de este estudio.

Conviene resaltar, de acuerdo con los criterios establecidos en la Orden citada, que de la auditoría de costes incurridos no podrá derivarse, respecto de las condiciones de la oferta, ajuste económico de tipo alguno, salvo para aquellos contratos en los que se fije un precio máximo, abonándose el precio real mediante el procedimiento de reembolso de coste y costas más el beneficio previamente pactado.

El procedimiento de coste y costas ha venido siendo utilizado por la Administración Militar con ocasión del inicio de los primeros programas de armamento, para aquellos casos en que los procesos de fabricación representaban una complejidad técnica que impedía a los empresarios asumir un precio predeterminado. Cabe citar como antecedente la fabricación del carro de combate AMX-30, bajo licencia francesa, donde los costes imputables al proceso de producción eran verificados por una Comisión inspectora a la que se incorporaba un interventor del entonces Ministerio del Ejército.

Contratación de suministros-fabricación, consultoría y asistencia por el procedimiento negociado en expedientes de más de 901.519 euros (Orden 283/1998, de 15 de octubre - BOD 212)





Auditoría operativa

La Intervención General de la Defensa viene realizando auditorías operativas a los órganos de contratación, con el fin de evaluar el grado de economía y eficiencia alcanzado en la gestión de los recursos públicos, cuando éstos utilizan el procedimiento negociado, de acuerdo con las previsiones contenidas en el Plan Anual de Auditorías aprobado por la Intervención General de la Administración del Estado.

Para llevar a cabo dicha evaluación los equipos de auditorías vienen utilizando los informes emitidos por el Grupo de Evaluación de Costes, dependiente de la Dirección General de Asuntos Económicos del Ministerio de Defensa, así como la información y documentación incorporada al preceptivo expediente.

El fin último de estas auditorías es constituir un elemento de referencia para el órgano de contratación de cara a futuras actuaciones y para su adecuación a los principios de buena gestión financiera.

Extensión a otras formas y tipos de contratación

Aceptada la utilidad de las técnicas comentadas en el ámbito del Ministerio de Defensa, como medio para facilitar la determinación del precio en los contratos de suministros con fabricación, consultoría, asistencia y de los servicios de la Administración, cabría preguntarse su posible extensión a otras formas y procedimientos donde puedan darse múltiples oferentes en el mercado.

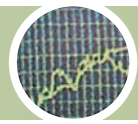
Tal como sugiere el profesor Canales Gil en la monografía *El control de eficiencia sobre el precio en la Contratación Pública: el incidente de diálogo competitivo*, “en alguna ocasión por parte de la Mesa de contratación al formular la propuesta de adjudicación, o por parte del órgano de contratación al adoptar el acuerdo de adjudicación, se observa que, al

poner en comparación una oferta que resulta ganadora con otras adjudicadas con anterioridad respecto a un objeto contractual idéntico o similar, esta última adjudicación no resulta adecuada al mercado porque el precio es más oneroso de lo habitual. También, en prácticamente todos los casos, se observa que el contrato se adjudica sin saber si la oferta responde a unos costes reales y a un beneficio razonable.”

“No basta, por lo tanto, con confiar la tutela del interés público en el proceso de contratación pública a la publicidad de las licitaciones y a establecer unos amplios márgenes de acreditación de la capacidad para contratar. Además, se debe disponer de un marco normativo en el que sea perfectamente posible declarar desierta una adjudicación por falta de competitividad efectiva de los licitadores, cuyas ofertas resultan poco eficientes en relación al

Existen otros contratos a los que por sus especiales características, como pueden ser un dilatado período de ejecución y una compensación económica mediante tarifas, pudiera resultar de utilidad la aplicación de este procedimiento





objeto del contrato. Esta afirmación posee como principio legitimador el concepto de interés general, que debe presidir, el funcionamiento de las Administraciones Públicas”.

Para llevar a cabo el planteamiento propuesto, al igual que sucede con la Agencia americana citada anteriormente, procedería que la Junta Consultiva de Contratación Administrativa promoviera, en su caso, la creación de un observatorio de precios, cumpliendo con ello la función que tiene encomendada de mejora del sistema de contratación en sus aspectos administrativos, técnicos y económicos, facilitando, a los distintos órganos de contratación, elementos de juicio a la hora de efectuar las adjudicaciones.

Cabe resaltar que al no existir una norma que obligue a las empresas a ser auditadas, la única posibilidad de utilizar estas técnicas de evaluación se materializa mediante la aceptación, por parte de los licitadores, de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, donde exista esta previsión.

Como se ha podido comentar anteriormente, los tipos de contratos afectados por estos criterios de evaluación se limitaban al de suministros con fabricación, consultoría, asistencia y de los servicios, habiéndose extendido recientemente al de obras, todos ellos referidos al ámbito de Defensa. No obstante, existen otros contratos que por sus especiales características, como pueden ser un dilatado período de ejecución y una compensación económica mediante tarifas, pudiera resultar de utilidad el procedimiento analizado. Lo mismo sucedería con las modificaciones de los contratos en el momento de pactar el precio aplicable.

La singularidad que representa el contrato de gestión de servicios públicos en relación con otras figuras contractuales, fundamentalmente por lo que respecta a su duración, y la necesidad de que se tenga una expectativa razonable de explotación, en función de las amortizaciones y medios aportados, justifica la posible utilización de las técnicas expuestas para conocer los factores que influyen en la fijación de las tarifas, y con ello conseguir el equilibrio financiero y la continuidad en el servicio, inherentes al propio modelo de contratación, ya que la revisión de éstas no debe entenderse como una potestad de la Administración contratante sino como un derecho

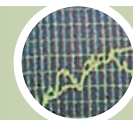
para la normal ejecución del contrato y su continuidad, pues de no mantenerse el equilibrio financiero se vería seriamente afectada la regularidad en la prestación del servicio.

Por las mismas razones expuestas, sería de aplicación la técnica del análisis de auditoría de costes al contrato de concesión de obras públicas, regulado por la Ley 13/2003, de 23 de mayo, ya que el equilibrio económico del contrato debe ser acorde con la fijación de unas tarifas que atiendan correctamente los gastos de amortización y de explotación del servicio, sin perjuicio del riesgo que debe asumir el empresario, en orden a la continuidad del servicio público que se presta.

Conclusiones

Como corolario a las diferentes cuestiones suscitadas, cabría resaltar:

1. La necesidad de implantar un observatorio de precios, ya sea en el ámbito específico de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa o mediante la creación de un órgano “ad hoc”, que se convierta en instrumento de apoyo de las Autoridades con competencias en materia de contratación para poder analizar, con mayores fundamentos, los precios a satisfacer en la contratación pública.
2. La posibilidad de incorporar las técnicas sobre análisis de precios, de auditorías de ofertas y de costes incurridos en la determinación del precio en procedimientos y formas de contratación diferentes al negociado.
3. La conveniencia de aplicar a los contratos de gestión de servicios públicos y de concesión de obras públicas los criterios vigentes, en el ámbito del Ministerio de Defensa, para los contratos de suministros con fabricación, consultoría y asistencia y de los servicios.
4. La oportunidad de crear equipos multidisciplinares, mediante la incorporación de técnicos especialistas en los distintos procesos de producción, con el fin de conocer la razonabilidad de los distintos aspectos productivos, si de esto se pudiera obtener información en relación con los precios de los contratos.



③ El Análisis de Frecuencia Digital como instrumento analítico en control financiero

Pablo Lanza Suárez

Los procedimientos analíticos son en ocasiones los grandes olvidados de la tecnología auditora. Mencionados por casi todos, también eventualmente incomprendidos, son capaces de generar un porcentaje significativo de la evidencia auditora.

En este artículo se presenta un mecanismo analítico desarrollado en los últimos años, denominado Análisis de Frecuencia Digital¹, que aporta interesantes novedades que pueden permitir una más eficaz selección de las áreas o elementos de riesgo en una auditoría, y se ilustran algunos ejemplos de su utilización.

En la doctrina auditora estadounidense, el SAS² 56 exige que los auditores empleen procedimientos analíticos para planificar la naturaleza, temporalidad y extensión de otros procedimientos y pruebas. El propio SAS 56 define los procedimientos de revisión analítica como “*evaluaciones de la información financiera que se realizan mediante el estudio de las plausibles relaciones entre datos financieros y otros de naturaleza extrafinanciera*”.

En el ámbito público, la US General Accounting Office³ considera los procedi-

mientos de revisión analítica como un instrumento básico en la labor auditora, y prescribe su empleo tanto en la fase de planificación como en la ejecución de pruebas sustantivas.

En España, las Normas de Auditoría del Sector Público no hacen mención hasta ahora a los procedimientos de revisión analítica, por lo que en este punto toda la producción doctrinal española es la del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

La Norma Técnica de Auditoría (ICAC) 2.5.30 dice que “*Las técnicas de examen analítico consisten en la comparación de los importes registrados con las expectativas desarrolladas por el auditor al evaluar las interrelaciones que razonablemente pueden esperarse entre las distintas partidas de la información financiera auditada (estudio de los índices y tendencias más significativas, investigación de variaciones y transacciones atípicas, análisis de regresión, cálculos globales de razonabilidad de saldos respecto a ejercicios anteriores y presupuestos, etc.)*”. La Norma Técnica de Auditoría sobre Procedimientos Analíticos⁴ que ha desarrollado las normas generales, los define en parecidos términos: “*Se entiende por procedimientos analíticos el análisis de ratios y tendencias significativas, incluyendo la correspondiente investigación de partidas y fluctuaciones que no sean coherentes con otra información relevante o que se desvíen sustancialmente de los importes previstos o estimados*”.

Sobre la utilidad de los procedimientos analíticos en auditoría se pueden

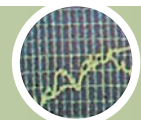
¹ También conocido como Análisis digital o Análisis de Benford.

² Los Statement on Auditing Standards (SAS) son extensiones o interpretaciones de los diez básicos Generally Accepted Auditing Standards (GAAS), y son emitidos periódicamente por el American Institute of Certified Public Accountants.

³ US General Accounting Office, Financial Audit Manual GAO-03-466G.

⁴ Aprobada por Resolución de 25 de julio de 2001 del ICAC.





encontrar autorizadas referencias. Coglitore y Berriman ⁵ señalan que los procedimientos de revisión analítica son útiles en la detección de sobrevaloración de ingresos y ventas, detección de cuentas a cobrar ficticias, sobrevaloraciones de inventario, infravaloraciones de cuentas de dudoso cobro, etc. Curiosamente, señala Nigrini ⁶, muchas de estas irregularidades o llanamente fraudes, requieren que el auditado se invente los datos (lo cual veremos posteriormente en este artículo que tiene una especial importancia).

La mencionada Norma Técnica de Auditoría sobre Procedimientos Analíticos del ICAC establece que los procedimientos analíticos tienen la siguiente finalidad en el contexto de la auditoría de cuentas:

- a) Ayudar al auditor en la planificación del trabajo, determinando la naturaleza, oportunidad y alcance de otros procedimientos de auditoría.
- b) Como procedimiento de realización de pruebas sustantivas, cuando su realización puede ser más efectiva o eficiente que las pruebas de detalle en la reducción del riesgo de que no se detecten errores significativos en la información financiera.
- c) Convertirse en una técnica de revisión global de la información financiera en la etapa de supervisión del trabajo de auditoría.

De la eficacia de los procedimientos analíticos poca duda se puede tener. Hylas y Ashton ⁷, en una extensa investigación realizada en 1982 –antes de que existiera el primer ordenador de sobremesa–, encontraron que los procedimientos analíticos generaban la evidencia del 27,1% de todos los errores e irregularidades detectados, y que en otro 18,5% ofrecían indicios que guiaban al auditor hacia la obtención de evidencia complementaria. No está nada mal que, conjuntamente, mediante procedimientos analíticos, y careciendo de los sistemas informáticos que hoy posee cualquier auditor, se detectara el 45,6% de los errores e irregularidades.

La distribución de Benford

En 1881 el astrónomo Simon Newcomb ⁸ detectó que la frecuencia del dígito “1” como primer dígito de cualquier magnitud medible de un objeto de la naturaleza era muy superior a las frecuencias de los otros dígitos (“2”, “3”, ... “9”), si bien no llegó a ofrecer ninguna prueba matemática de ello.

En los años 30 Frank Benford ⁹, un físico que trabajaba en los laboratorios de investigación y desarrollo de General Electric, detectó que sus tablas de logaritmos ¹⁰ estaban mucho más usadas (y deterioradas) en los números bajos que en los altos. Benford, investigó con distintos conjuntos de datos, y probó y comprobó empíricamente la validez de la afirmación de Newcomb, por lo que tal postulado pasó a la historia como “Ley de Benford” o “Distribución de Benford”.

En efecto, si tomáramos una lista de todos los ríos de España, y examináramos el primer dígito de la longitud de cada uno, observaríamos que el 30% de los ríos tiene una longitud que empieza por “1”, el 17% de los ríos una longitud que empieza por “2”, el 12% por “3”, ... y así hasta el 4,5% que empiezan por “9”.

La tabla de frecuencias de la distribución del primer dígito es la que se puede ver en la tabla 1.

La Ley de Benford ¹¹ para el primer dígito establece que la probabilidad de que el primer dígito de una magnitud sea un dígito determinado “ d_i ” es igual al logaritmo decimal de uno más uno partido por d_i , es decir, $P(D = d_i) = \text{Log} (1 + (1/d_i))$. Obvia-

⁸ Newcomb, S. “Note on the frequency of use of the different digits in natural numbers”. American Journal of Mathematics, 4, 1881. En este artículo escribió que: “La ley de la probabilidad de ocurrencia de los números es tal que las mantisas de sus logaritmos son equiprobables”.

⁹ Benford, F. “The law of anomalous numbers”. Proceedings of the American Philosophical Society. 1938.

¹⁰ Las tablas de logaritmos se empleaban, entre otras cosas para efectuar multiplicaciones entre grandes números, cuando aún no existían las calculadoras electrónicas.

¹¹ $P(D = d_i) = \text{log} (1 + (1/d_i))$.

⁵ Coglitore, F. and Berryman, R. “Analytical procedures: A defensive necessity”, en Auditing: A Journal of Practice & Theory Vol. 16, No. 7 Fall 1997.

⁶ Mark Nigrini and Linda Mittermaier: “The Use of Benford’s Law as an Aid in Analytical Procedures”, en Auditing: A Journal of Practice & Theory Vol. 16, No. 7 Spring 1998.

⁷ Hylas, R. and Ashton, R. “Audit Detection of Financial Statement Errors”, en Accounting Review, October 1982.

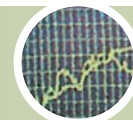


Tabla 1

Primer dígito	Frecuencia
1	30,10%
2	17,61%
3	12,49%
4	9,69%
5	7,92%
6	6,69%
7	5,80%
8	5,12%
9	4,58%

mente el primer dígito significativo está comprendido entre el “1” y el “9”, no considerando el “0”.

El fenómeno en sí mismo es muy curioso. Parece ser que cualquier fenómeno

natural que tenga una manifestación cuantitativa (es decir que sea medible en alguna métrica), bajo unas determinadas condiciones, cumple la Ley de Benford. Pero es que además si nos salimos de los fenómenos estrictamente “naturales”, ocurre lo mismo. Analizando los censos de población de todos los ayuntamientos españoles, veremos que el 30% de los municipios tiene una población que comienza por “1”, y sólo el 4% de los municipios tiene una población que comienza por “9”.

Juan M. Parrondo ¹², en un reciente artículo, afirma haber comprobado que este fenómeno también se cumple con la recaudación de las taquillas de todos los cines de España en 1997, y con las tiradas de revistas y periódicos.

La siguiente tabla 2 muestra la distribución del primer dígito de la población en 1999 de 250 municipios de España ¹³.

Tabla 2

Dígitos	Reales	Teóricos	Frecuencia	Benford	Diferencia
1	73	75	29,20%	30,10%	-0,90%
2	42	44	16,80%	17,61%	-0,81%
3	34	31	13,60%	12,49%	1,11%
4	25	24	10,00%	9,69%	0,31%
5	17	20	6,80%	7,92%	-1,12%
6	12	17	4,80%	6,69%	-1,89%
7	16	14	6,40%	5,80%	0,60%
8	20	13	8,00%	5,12%	2,88%
9	11	11	4,40%	4,58%	-0,18%

Como se ve, la Ley de Benford predice 75 municipios con una población que comienza por “1”, y en la realidad hay 73; para el “2” hay 44 versus 42; para el “3” aparecen 34 frente a 31 teóricos ... Diferencias escasamente significativas en términos porcentuales.

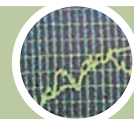
¿Se limita este curioso fenómeno al primer dígito?. No, realmente cada dígito tiene, en función de su posición (primero, segundo, ...) una probabilidad de ocurrencia. Esto nos lleva a extender la fórmula dada anteriormente y generalizarla para cualquier conjunto de los “n” primeros dígitos, de forma que $P(D_1 D_2 \dots D_n = d_1 d_2 \dots d_n) = \log(1 + (1/d_1 d_2 \dots d_n))$. Es decir, que la pro-

babilidad de que los dos primeros dígitos sean el par “37” es el $\log(1 + (1/37)) = 1,16\%$; la probabilidad de que los tres primeros dígitos sean la tríada “280” es $\log(1 + (1/280)) = 0,15\%$. (Siempre señalando que el cero no es significativo como primer dígito).

¹² En español la literatura sobre esta distribución es muy escasa, limitándose, por lo que este autor conoce, a un artículo de Juan M. R. Parrondo, “La misteriosa ley del primer dígito”, en Investigación y Ciencia, diciembre de 2002, información que me fue proporcionada por Mariano Sáenz González, con quien quedo en deuda por esto.

¹³ Datos correspondientes a la comunidad autónoma del País Vasco, extraídos del censo electoral de 1999 en <http://www.ine.es/censoe/elec699/elec699fr.htm>.





Pero aquí no acaban las sorpresas. Resulta que la distribución de Benford se cumple se mida la longitud de los ríos en kilómetros o en millas. Matemáticamente esto se conoce como el Teorema de Invarianza de Escala, establecido por Pickham¹⁴ en 1961, y prescribe que si un conjunto de datos es un conjunto de Benford, no importa en qué unidad de medida se evalúe la magnitud mesurable porque seguirá siendo una distribución de Benford. Es decir, que un cambio de escala no afecta a las frecuencias esperadas. Esto tendrá mucha importancia como se verá posteriormente.

¿Y qué tiene que ver todo esto con el control financiero?

Los desarrollos de Nigrini

¿Se cumplirá la ley de Benford en conjuntos de datos de naturaleza económico financiera?. Es fácil detectarlo. Simplemente anotando todos nuestros gastos domésticos durante un periodo moderado de tiempo (por ejemplo un mes), comprobaremos que tales gastos se ajustan a la ley de Benford.

La primera aplicación o estudio sobre la “benfordicidad” de datos económicos se debe a Carslaw¹⁵ en 1988, quien analizó las cuentas de pérdidas y ganancias trimestrales de un conjunto de compañías neozelandesas, detectando prácticas de redondeo al alza en ganancias, y redondeo a la baja en pérdidas.

Pero el gran salto lo protagoniza Mark Nigrini, quien propone a partir de 1994 emplear el análisis de las frecuencias de los dígitos como mecanismo analítico para detectar posibles situaciones de fraude e irregularidades. Nigrini lo aplica inicialmente al estudio de conjuntos de datos fiscalmente deducibles, y a partir de ahí a distintos escenarios de auditoría financiera para detectar contabilidades contaminadas. Y de esta forma el Análisis de Frecuencia Digital ha entrado en la literatura auditora.

En el terreno económico, la observación de Benford sobre el deterioro de las páginas de sus tablas de logaritmos, equivaldría a examinar el desgaste o deterioro de la tecla “1” en muchas cajas registradoras o calculadoras.

Ahora bien ¿todo conjunto de datos (naturales, económicos) es un conjunto de Benford? ¿Serán conjuntos de Benford ...?

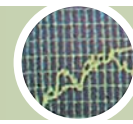
1. ¿... la talla de los españoles mayores de edad?
2. ¿... los votos obtenidos por un determinado partido político en cada municipio español en unas elecciones generales?
3. ¿... el volumen diario de acciones compradas y vendidas en las bolsas españolas para cada valor cotizado?
4. ¿... el código postal donde residen todos los ciudadanos españoles mayores de edad que tienen por primer apellido LANZA?
5. ¿... los pagos por siniestro abonados por una compañía de seguros de automóvil?
6. ¿... los pagos por siniestro abonados por una compañía de seguros de automóvil, que tiene una franquicia de 250 Euros?
7. ¿... los números de portal (dirección) de cada edificio en Sevilla?
8. ¿... las facturas bimensuales de una empresa de telefonía emitidas a todos sus clientes?
9. ¿... las facturas individuales satisfechas por cada cliente que ha efectuado una compra en un hipermercado un día cualquiera?
10. ¿... la lista de los premios del Sorteo de Navidad del 2003?

Aunque intuitivamente el lector ya habrá encontrado algunas de las respuestas, precisemos un poco los razonamientos:

1. La talla de los españoles no lo será, porque la mayoría de los españoles miden entre 160 y 200 centímetros, así que habrá muchísimos “1”, muy pocos “2”, y cantidades marginales de “9” y “8”.
2. Sí. Todos los datos censales son conjuntos de Benford. De hecho, podrían utilizarse mecanismos de Análisis de Frecuencia Digital para detectar situaciones de riesgo de “pucherazo” en elecciones de todo tipo.
3. Sí. Generalmente cumplirá bastante bien con la Distribución de Benford, aunque puede haber valores de escasa actividad de contratación que se aparten.
4. No, ningún conjunto de números asignados o códigos lo es. Aquí los números no actúan como tales, sino como caracteres

¹⁴ Pickham, R. “On the distribution of first significant digits”, en *Annals of Mathematical Statistics* No. 32. 1961.

¹⁵ Carslaw, A. “Anomalies in Income Numbers: Evidence of Goal Oriented Behavior”, en *The Accounting Review*, April 1988.



- identificativos, y no son generados “naturalmente” sino de forma arbitraria. Pasa lo mismo con los teléfonos, DNI, etc.
5. Sí. De hecho es uno de los ejemplos “clásicos” estudiados por Nigrini.
 6. En teoría sí debiera ser. Ahora bien, la franquicia puede actuar desfigurando la distribución de las cantidades inferiores a 1.000 Euros en su primer dígito. El segundo dígito cumplirá sin duda la ley.
 7. En teoría debería ser, pero es un ejemplo delicado. Depende fuertemente de la longitud de las calles, y las calles en las ciudades españolas suelen ser relativamente cortas (no hay muchas de más de 300 números).
 8. Sí, sin duda.
 9. Sí. De hecho la Ley de Benford nos permite conocer la probabilidad de que un día cualquiera, en un hipermercado, se haya producido una transacción (venta de uno o más artículos registrada en una sola factura y abonada en un solo acto) de, por ejemplo, 147 euros ($\text{Log}(1 + 1/147) = 0,29\%$).
 10. No. Ni la Lotería Nacional, ni ningún juego de azar. Ningún fenómeno aleatorio es un conjunto de Benford.

Las respuestas a los diez ejemplos nos dicen ya que hay una serie de condiciones para que un conjunto de datos tenga una distribución de sus frecuencias digitales acorde con la Ley de Benford. Estas condiciones las sistematiza Nigrini¹⁶ como:

- A) El conjunto de datos debe estar formado por magnitudes medibles de un mismo fenómeno. Esto quiere decir, por ejemplo, el importe de los gastos familiares durante un año, la masa de todos los objetos astronómicos del universo, el caudal de todos los ríos de África, la superficie de las cuencas fluviales españolas, etc.
- B) No debe existir una limitación legal para un máximo o mínimo, aunque un mínimo de cero es admisible. Significa que si prohibimos a una unidad familiar efectuar gastos de más de 200 euros, su conjunto de gastos no será un conjunto de Benford.
- C) Los datos no deben ser números asignados (números de teléfonos, sorteos, etc.).
- D) Debe haber un mayor número de valores pequeños que grandes.

Nigrini propone a partir de 1994 emplear el análisis de las frecuencias de los dígitos como mecanismo analítico para detectar posibles situaciones de fraude e irregularidades

Las condiciones están claras y son fácilmente comprensibles y verificables, excepto la condición D, que es excesivamente débil, y que debería formalizarse de manera más rigurosa (aunque el propio Nigrini establece la precondición de que los datos deben formar una secuencia geométrica, y esto ya es una condición muy restrictiva). Una vía de reforzar esta condición sería interpretarla como el cumplimiento de la “Ley de Pareto¹⁷” o “Regla 80/20”, que dice que generalmente el 80% del importe total se encuentra en el 20% de las facturas o transacciones individuales.

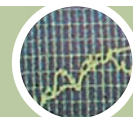
La experiencia y aplicaciones efectuadas en la IGAE llevarían a establecer otras dos condiciones añadidas a las señaladas por Nigrini:

- E) El tamaño del conjunto de datos debe ser al menos de mil elementos. Esto significa que aunque con tamaños de poblaciones de 100 o 200 elementos se puede intuir la

¹⁶ Mark Nigrini: “Digital Analysis Test and Statistics”. The Nigrini Institute, Inc. Allen, Texas, USA. 1997.

¹⁷ No es una verdadera Ley en el sentido científico del término, y probablemente tampoco pertenece su primera “formulación” a Pareto, pero así se escribe la historia de las ciencias.





benfordicidad de un conjunto, se ha de tener un volumen superior a 1.000 unidades para poder establecer conclusiones auditoras.

- F) El coeficiente de apertura (valor máximo dividido por el valor mínimo distinto de cero) debe ser de al menos 100. Esto quiere decir que la diferencia entre el valor máximo y el menor valor sea de al menos dos órdenes de magnitud.

Las pruebas de Análisis de Frecuencia Digital

Las pruebas o procedimientos analíticos más sencillos que un auditor puede emplear en el ámbito del Análisis de Frecuencia Digital son la prueba del Primer Dígito (PD), la prueba de los 2 Primeros Dígitos (2PD), la prueba de los 3 Primeros Dígitos (3PD), y la prueba de los 2 Últimos Dígitos (2UD). Todas ellas son programables en una hoja de trabajo Excel, teniendo en cuenta el límite de la capacidad de esta. Para conjuntos de datos que superen las 65.000 unidades el auditor tendrá que acudir a Auriga, con capacidad ilimitada de cálculo ¹⁸.

La prueba PD carece de la potencia suficiente para generar evidencia auditora, pero es una buena aproximación al conoci-

La experiencia y aplicaciones efectuadas en la IGAE llevan a establecer dos condiciones más: el tamaño del conjunto de datos debe ser al menos de mil elementos; y el coeficiente de apertura debe ser al menos 100

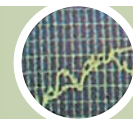
miento de los datos, y por sí misma puede detectar si un conjunto de datos es potencialmente un conjunto de Benford.

Veamos un ejemplo en el cual se analiza una muestra de los gastos de un Organismo público. El resultado del análisis del primer dígito se puede ver en la tabla 3.

¹⁸ Auriga, herramienta de auditoría asistida por ordenador desarrollada en la IGAE, tiene implementadas estas pruebas, y el auditor no tiene que programar nada, sino simplemente dar un click de ratón.

Tabla 3

Dígitos	Reales	Teóricos	Frecuencia	Benford	Diferencia
1	1.073	1.067	30,29%	30,10%	0,18%
2	631	624	17,81%	17,61%	0,20%
3	433	443	12,22%	12,49%	0,27%
4	353	343	9,96%	9,69%	0,27%
5	283	281	7,99%	7,92%	0,07%
6	231	237	6,52%	6,69%	0,17%
7	194	205	5,48%	5,80%	0,32%
8	173	181	4,88%	5,12%	0,23%
9	172	162	4,85%	4,58%	0,28%



La prueba 2PD (los dos primeros dígitos) proporciona mucha mejor definición, al disminuir la granularidad del análisis, pues en este caso existen 89 pares de dígitos que analizar. Los mismos datos contables del ejemplo anterior ofrecen estos resultados de la tabla 4.

La prueba 3PD ofrece aún menor granularidad (es decir, incrementamos la potencia de aumento de nuestro “microscopio”) pero en este caso al tener ya 899 tríadas de primeros dígitos a analizar, se debe estar seguro que el volumen de datos es suficiente para este análisis (sería absurdo efectuar esta

prueba 3PD a un conjunto de poco más de mil datos).

Por último, la prueba 2UD. El lector habrá visto que conforme se “avanza hacia la derecha” en la posición relativa de los dígitos, las frecuencias de estos tienden a igualarse. Efectivamente, en importes con un número suficiente de dígitos (cuatro o cinco), los últimos dígitos (y no importa que numéricamente representen enteros o decimales) tenderán a una distribución uniforme. Se puede ver esa tendencia en el siguiente cuadro (tabla 5) de las probabilidades de cada dígito unitario según su posición.

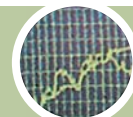
Tabla 4

Dígitos	Reales	Teóricos	Frecuencia	Benford	Diferencia
10	144	147	4,06%	4,14%	0,07%
11	119	134	3,36%	3,78%	0,42%
12	114	123	3,22%	3,48%	0,26%
13	125	114	3,53%	3,22%	0,31%
14	91	106	2,57%	3,00%	0,43%
15	94	99	2,65%	2,80%	0,15%
16	88	93	2,48%	2,63%	0,15%
17	99	88	2,79%	2,48%	0,31%
18	117	83	3,30%	2,35%	0,95%
19	82	79	2,31%	2,23%	0,09%
20	63	75	1,78%	2,12%	0,34%
...
...
96	30	16	0,85%	0,45%	0,40%
97	6	16	0,17%	0,45%	0,28%
98	16	16	0,45%	0,44%	0,01%
99	20	15	0,56%	0,44%	0,13%

Tabla 5

Dígito	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto
0	—	11,97%	10,17%	10,01%
1	30,10%	11,39%	10,13%	10,01%
2	17,61%	10,88%	10,09%	10,01%
3	12,49%	10,43%	10,05%	10,00%
4	9,69%	10,03%	10,01%	10,00%
5	7,92%	9,67%	9,97%	9,99%
6	6,69%	9,34%	9,94%	9,99%
7	5,80%	9,04%	9,90%	9,99%
8	5,12%	8,76%	9,86%	9,98%
9	4,58%	8,50%	9,82%	9,98%





La utilidad de este test es amplia, pues sirve, entre otras cosas para verificar el redondeo efectuado con la conversión de importes a euros, y en general para analizar prácticas de redondeo en todo tipo de datos.

Gráficamente el resultado que se obtiene con Auriga (Figura 1).

Algunos ejemplos

Examinemos un par de ejemplos. En el primero se analiza una nómina de 2.999 perceptores. Los resultados (tabla 6).

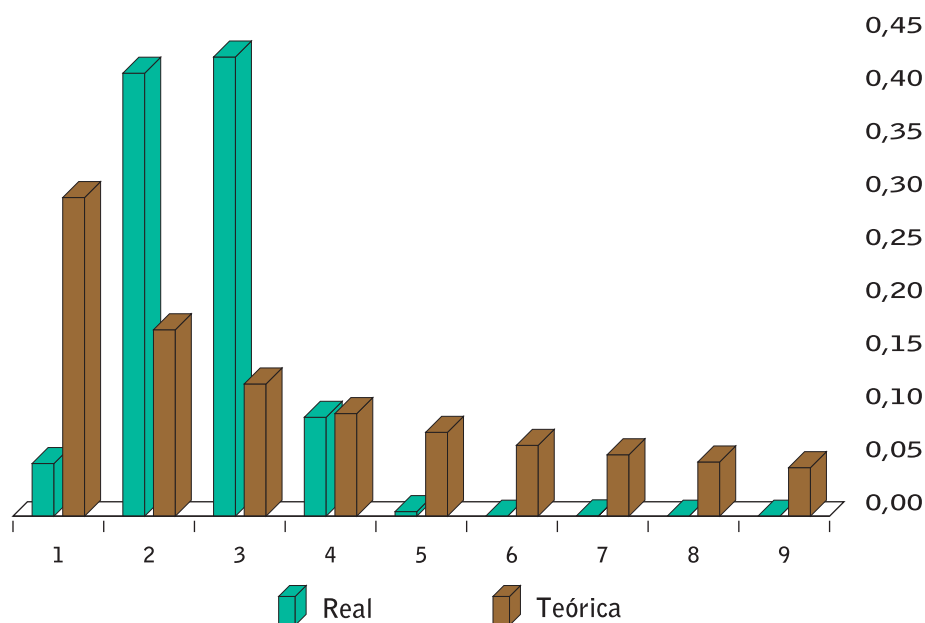
Estos resultados no deben sorprender. Una nómina casi con toda seguridad incumple las condiciones D y F expuestas (regla 80/20 y Coeficiente de apertura). En este ejemplo el coeficiente de apertura de la nómina era de 6,04 muy lejos de los 100 requeridos por la condición F.

En el segundo ejemplo se va a analizar un conjunto de datos de pagos de subvenciones. Los datos tienen un coefi-

Tabla 6

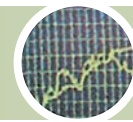
Dígitos	Reales	Teóricos	Frecuencia	Benford	Diferencia
1	149	902,79	4,97%	30,10%	-25,13%
2	1.255	528,10	41,85%	17,61%	24,24%
3	1.301	374,69	43,38%	12,49%	30,89%
4	280	290,63	9,34%	9,69%	-0,35%
5	13	237,46	0,43%	7,92%	-7,48%
6	0	200,77	0,00%	6,69%	-6,69%
7	1	173,92	0,03%	5,80%	-5,77%
8	0	153,41	0,00%	5,12%	-5,12%
9	0	137,23	0,00%	4,58%	-4,58%

Figura 1



ciento de apertura de 25.551, por lo que en principio no deberían existir problemas con la condición F. La condición D tampo-

co debe incumplirse, pues el índice de Gini de este conjunto de datos es de 0,58 que indica que esa condición, bien en la for-



mulación de Nigrini o en la más estricta planteada en este artículo, se cumple. Del resto de condiciones, no tenemos ninguna duda de su cumplimiento: No hay máximo legal; el mínimo es obviamente cero; hay

5.217 subvenciones y no son números asignados.

El análisis del primer dígito ofrece los resultados siguientes (tabla 7):

Tabla 7

Dígitos	Reales	Teóricos	Frecuencia	Benford	Diferencia
1	1.532	1.570,47	29,37%	30,10%	-0,74%
2	929	918,67	17,81%	17,61%	0,20%
3	689	651,81	13,21%	12,49%	0,71%
4	528	505,58	10,12%	9,69%	0,43%
5	419	413,09	8,03%	7,92%	0,11%
6	389	349,26	7,46%	6,69%	0,76%
7	289	302,54	5,54%	5,80%	-0,26%
8	244	266,86	4,68%	5,12%	-0,44%
9	198	238,72	3,80%	4,58%	-0,78%

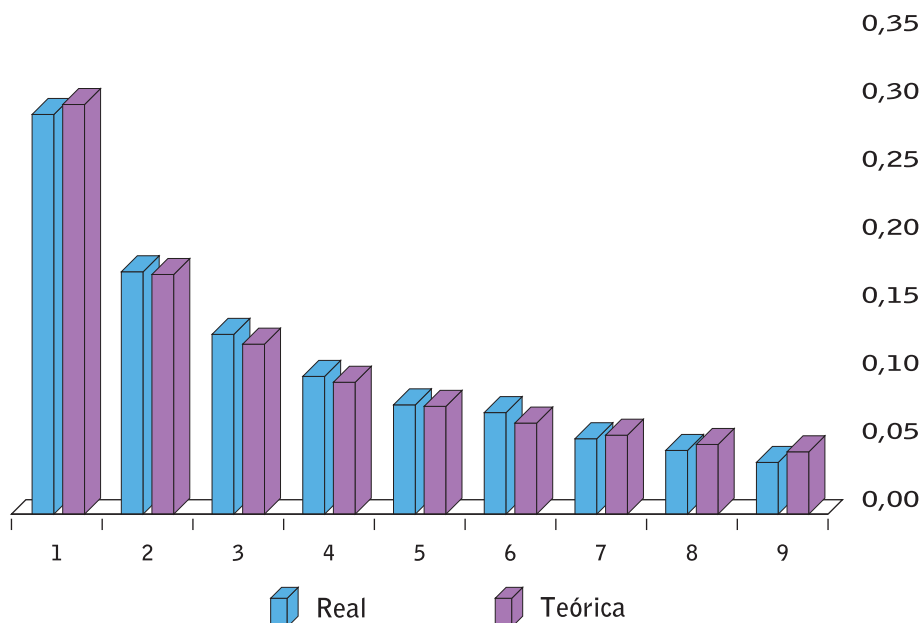
De forma gráfica se puede ver en la Figura 2.

No existe a priori, vista esta prueba PD ningún problema con su benfordicidad. Las desviaciones entre las frecuencias observadas y las prescritas por la distribución de Benford no son significativas. Pero extendamos este análisis con una prueba de grano más fino. El análisis de los dos primeros dígitos ofrece el siguiente resultado (Figura 3).

Se advierte un pico alrededor del par “60” muy destacado, que el auditor debería investigar. Los resultados numéricos se muestran en la Tabla 8.

Efectivamente, el pico que aparece en el par “60” es digno de mayor estudio, pues hay 138 subvenciones pagadas con importes que comienzan en “60”, cuando según la ley de Benford no debería haber más que 37.

Figura 2



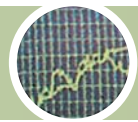


Figura 3

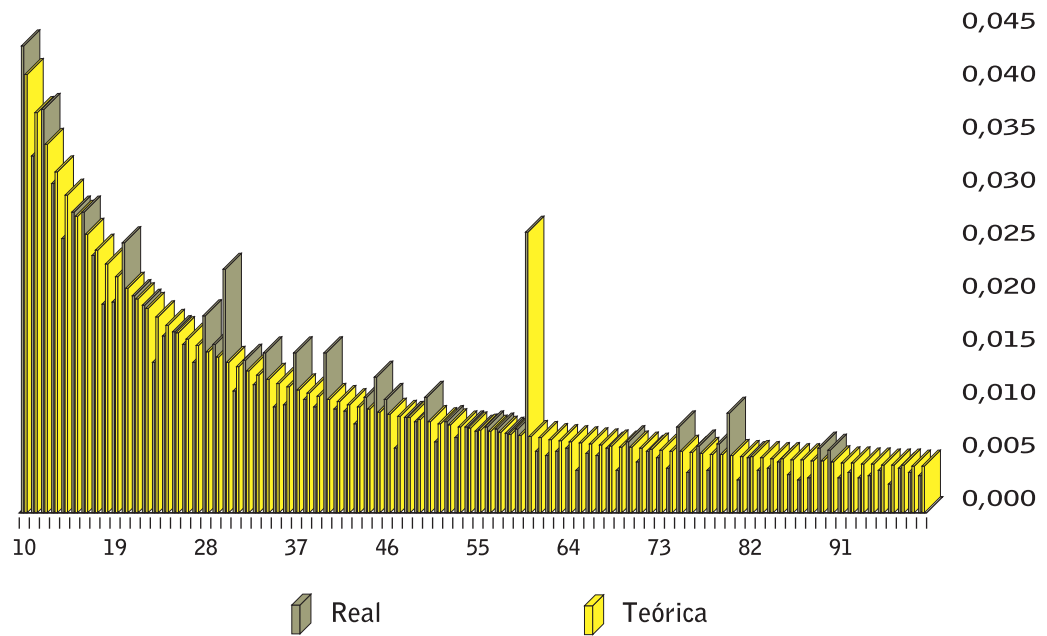
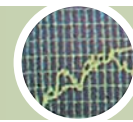


Tabla 8

Dígitos	Reales	Teóricos	Frecuencia	Benford	Diferencia
10	230	215,95	4,41%	4,14%	0,27%
11	176	197,14	3,37%	3,78%	-0,41%
12	199	181,35	3,81%	3,48%	0,34%
13	162	167,91	3,11%	3,22%	-0,11%
14	135	156,32	2,59%	3,00%	-0,41%
15	148	146,23	2,84%	2,80%	0,03%
16	148	137,36	2,84%	2,63%	0,20%
17	127	129,50	2,43%	2,48%	-0,05%
...
...
57	41	39,40	0,79%	0,76%	0,03%
58	39	38,73	0,75%	0,74%	0,01%
59	41	38,08	0,79%	0,73%	0,06%
60	138	37,45	2,65%	0,72%	1,93%
61	30	36,84	0,58%	0,71%	-0,13%
62	28	36,25	0,54%	0,69%	-0,16%
63	30	35,68	0,58%	0,68%	-0,11%
...
...
92	20	24,49	0,38%	0,47%	-0,09%
93	17	24,23	0,33%	0,46%	-0,14%
94	18	23,98	0,35%	0,46%	-0,11%
95	21	23,72	0,40%	0,45%	-0,05%
96	14	23,48	0,27%	0,45%	-0,18%
97	22	23,24	0,42%	0,45%	-0,02%
98	20	23,00	0,38%	0,44%	-0,06%
99	18	22,77	0,35%	0,44%	-0,09%



Afinando más se examinan estos datos con la prueba 3PD, y en el resultado se observa que, aparte de otros picos menores que habría que estudiar, en la tríada “600” se producen ciento siete ocurrencias, cuando no deberían aparecer más de tres (Tabla 9 y Figura 4).

La consideración de fraude o irregularidad sería, en todo caso, una consideración jurídica, y quedaría, por lo tanto fuera de este artículo. Con toda seguridad en este caso de las subvenciones, existía una práctica de gestión, documentada o no, autorizada o no, que incitaba a otorgar un número excesivo de subvenciones por importe de 6.000.000, probablemente porque este límite fuera un límite para la existencia de un mecanismo de control reforzado, y por lo tanto el concedente se viera incitado a, en vez de otorgar una subvención de 20.000.000, otorgar tres de 6.000.000 y una de 2.000.000 a un mismo perceptor.

Conclusiones a efectos de control financiero

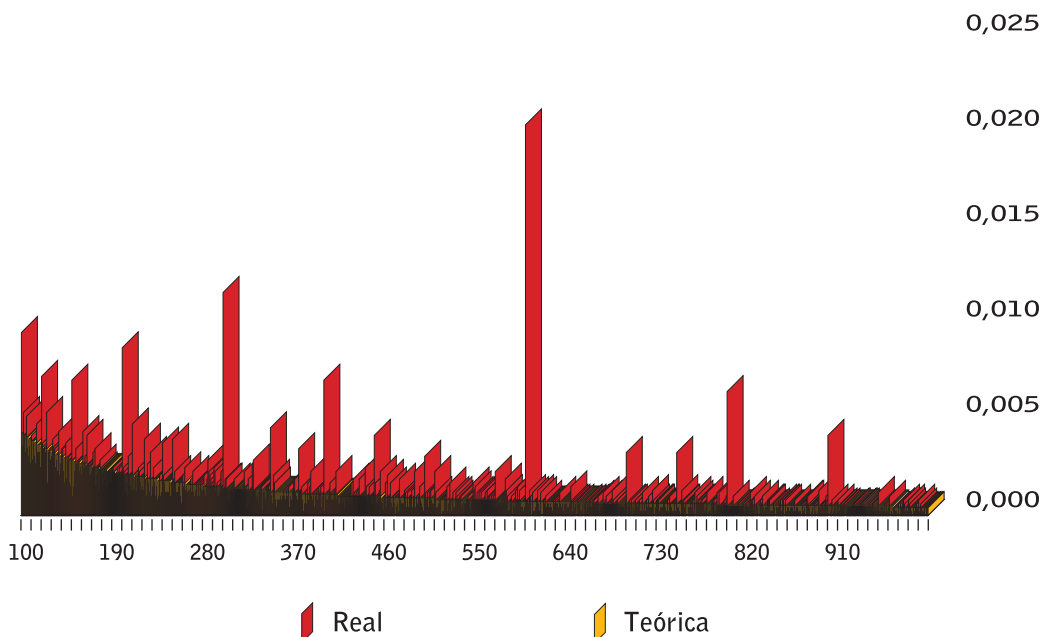
La naturaleza, y el mercado, son reinos donde la Ley de Benford se muestra inexorable, porque la naturaleza se organiza en secuencias geométricas, y el mercado, en condiciones de libertad, también. Ahora bien, cuando el hombre inventa los datos, nuestros mecanismo psicológicos crean números, cifras, importes, que no siguen la distribución de Benford ¹⁹. El autor de estas líneas ha tenido ocasión de comprobar estos extremos realizando el siguiente

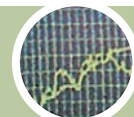
¹⁹ Esto ha sido documentado por Theodore P. Hill en “Random number guessing and the first digit phenomenon”, en *Psychological Reports*, No. 62, 1988.

Tabla 9

Dígitos	Reales	Teóricos	Frecuencia	Benford	Diferencia
...
598	1	3,79	0,02%	0,07%	-0,05%
599	2	3,78	0,04%	0,07%	-0,03%
600	107	3,77	2,05%	0,07%	1,98%
601	4	3,77	0,08%	0,07%	0,00%
602	4	3,76	0,08%	0,07%	0,00%
...

Figura 4





experimento con alumnos de la Escuela de la Hacienda Pública (funcionarios en prácticas del C. S. de Interventores y Auditores del Estado) en los años 1999, 2000, 2001, 2002 y 2003:

1. Se pide un día a los alumnos que registren en un papel sus próximos 15 o 20 gastos (transportes, ocio, etc.), y que traigan la lista a clase.
2. En una clase posterior, se pide a los alumnos que se inventen cifras de gastos, en número de 15 o 20.
3. Se forman dos conjuntos. En uno se agrupan los gastos reales incurridos por los alumnos y registrados. En el otro conjunto se agrupan los gastos ficticios, inventados.
4. Se analiza el primer dígito en ambos conjuntos.
5. Los resultados han sido siempre los mismos: los datos de gastos “reales” se ajustan a la distribución de Benford, mientras que los datos inventados no siguen una distribución reconocible.

Posteriormente se expondrán los mecanismos que permiten al auditor categorizar la benfordicidad de distintos conjuntos de importes o transacciones, y la forma en la que se puede establecer qué conjuntos de datos presentan un mayor riesgo desde la perspectiva auditora. No obstante, con lo expuesto hasta ahora, es posible apuntar ya una serie de conclusiones:

1. Bajo unas determinadas condiciones (enumeradas desde la A hasta la F), todo conjunto de datos de naturaleza económico financiera, es un conjunto de Benford.
2. Si la distribución de las frecuencias digitales de un conjunto de datos que cumpla las condiciones A hasta F se aparta de la ley de Benford, se debe a factores perturbadores.
3. Estos factores perturbadores pueden ser, en su propia naturaleza, fraudes, irregularidades, contaminaciones de datos y falsificación de los mismos, o bien prácticas de gestión no documentadas.
4. Los datos falsos, o las contaminaciones o manipulaciones generadas por el ser humano, y que no reflejan transacciones reales, no siguen la distribución de Benford. Esto permite obtener indicios de tales manipulaciones y guiar al auditor sobre las áreas, sucursales, u operaciones de más riesgo donde deba extremar el celo auditor.
5. Y todo esto con independencia de que los importes figuren denominados en pesetas

o euros, como se deriva del teorema de la invarianza de escala.

Criterios de conformidad

Ahora bien, ¿cómo se yo, auditor, si un conjunto de datos contiene potencialmente irregularidades o no? En otras palabras, ¿cómo medir la “benfordicidad” de unos datos?

Tenemos distintos criterios de conformidad, en un abanico que va desde los métodos más sencillos, fácilmente calculables e interpretables, hasta sofisticados mecanismos de toma de decisiones basados en tecnología de redes neuronales. Trataremos en más profundidad los más sencillos, y explicaremos someramente los más complejos.

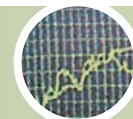
ÍNDICES HEURÍSTICOS

Podemos emplear un sencillo índice que mida la desviación absoluta entre las frecuencias esperadas y las obtenidas. Un buen índice medirá la desviación media para cada conjunto de primeros dígitos, o par de dígitos, o tríada (en función de la prueba de la que hablemos).

Por ejemplo, se puede construir un índice sencillo, que llamaremos Índice de Pilum, que se define como $IP = 100 - 100 (\text{sum } [R_i - B_i])$. Es decir, tomamos las frecuencias relativas observadas, y las comparamos con las frecuencias teóricas previstas por la Ley de Benford, tomando el valor absoluto (para evitar el efecto de compensación de positivos con negativos). Este índice oscila entre 100 y 0. Cuanto más próximo esté a 100, mayor será la “benfordicidad” de los datos.

Así nos permitirá calibrar y establecer un ranking de benfordicidad entre distintos conjuntos (cuentas, sucursales, delegaciones, tipos de gastos, etc.), siendo susceptibles de poseer menor riesgo aquellos conjuntos con un IP más próximo a 100.

Nigrini propone un índice, que denomina DAM (Desviación Absoluta Media), y se



define como la media aritmética de las desviaciones absolutas entre las frecuencias previstas por la distribución de Benford y las calculadas para un conjunto de datos.

El citado autor propone una regla de decisión, basada en su propia experiencia en el análisis de gastos que se resume en la tabla 10.

Tabla 10

Primer dígito (PD)	Dos primeros dígitos (2PD)	Conformidad
DAM entre 0% y 0.4%	DAM entre 0% y 0.06%	Excelente
DAM entre 0.4% y 0.8%	DAM entre 0.06% y 0.12%	Aceptable
DAM entre 0.8% y 1.2%	DAM entre 0.12% y 0.18%	Marginalmente aceptable
Mayor que 1.2%	Mayor que 0.18%	Disconformidad

Ambos índices, y muchos otros que podríamos construir, son útiles cuando deseamos establecer rankings de benfordicidad, es decir categorizar el “riesgo” de poblaciones, o conjuntos de transacciones (o cuentas, o sucursales, ...), pero para efectuar análisis de conjuntos aislados de datos se deben tomar con las necesarias reservas, ya que tienden a generar “falsos positivos” al producirse que un “pico” en un dígito siempre está asociado a un “valle” en otro(s) dígito(s), doblándose así el efecto.

CONTRASTES ESTADÍSTICOS

Otros mecanismos de decisión utilizados han sido los contrastes estadísticos. Un contraste estadístico es un sistema de toma de decisiones en ambiente de incertidumbre donde se formula una hipótesis de trabajo (en nuestro caso la hipótesis es que un determinado conjunto es un conjunto de Benford), y mediante la información disponible, y el empleo de un “estadístico”²⁰ se comprueba la hipótesis. Lo importante de estos sistemas de decisión es que la aceptación o rechazo de la hipótesis se hace siempre con un nivel de confianza, lo que implica que acotamos la incertidumbre con la que formulamos un juicio. Además, estos sistemas permiten cuantificar la probabilidad del “falso positivo” y del “falso negativo”, es decir la probabilidad de que siendo el conjunto de datos un verdadero conjunto de Benford, como resultado de nuestro test concluyamos que no lo es, e inversamente la probabilidad

de que no siendo un verdadero conjunto de Benford, concluyamos que sí lo es.

Se han propuesto distintos contrastes, como el del “estadístico Z”, el “test de la chi cuadrado”, y el “test de Kolmogorov-Smirnoff”. El primero de ellos analiza el comportamiento individual de cada dígito, par o tríada, mientras que los otros test son compuestos (incluyen todos los dígitos, o pares o tríadas). Por simplicidad no desarrollamos aquí la formalización de estos contrastes, que por otra parte se encuentran en cualquier manual de Estadística Matemática elemental.

Estos contrastes estadísticos tienen un problema, y es que son excesivamente “potentes”. Cuando las poblaciones, o los conjuntos de datos son moderadamente grandes (por ejemplo 100.000 observaciones), una pequeña desviación genera una decisión de rechazo de la hipótesis de benfordicidad. Cuanto mayor es una población, menos tolerantes son los contrastes, con lo que producen excesivos “falsos positivos”.

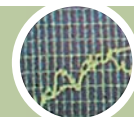
REDES NEURONALES

Intentando solventar los problemas anteriores se ha abordado construir sistemas de análisis de conformidad empleando tecnología de redes neuronales. En este caso hay que señalar los trabajos de Bruce Busta²¹, que construyó una red neuronal que fue “entrenada” para detectar datos financieros manipulados. Como

²⁰ Un “estadístico” es, en terminología estadística, una función de la muestra, es decir, una fórmula.

²¹ Bruce Busta and Randy Weimberg: “Using Benford’s Law and neural networks as a review procedure”, en *Managerial Auditing Journal*, Vol 13, No 6, 1998.





variables de entrada, Busta emplea no solo las frecuencias digitales, sino también información complementaria como medidas resumen (medias, medianas, curtosis, simetría, etc.).

El resultado obtenido por el profesor Busta fue que la red neuronal por él dise-

ñada clasificó como manipulados o no manipulados 800 conjuntos de datos, acertando en el 70.8% de las ocasiones. También es cierto que ese nivel de acierto es muy dependiente del nivel de contaminación introducido en los datos, como se ve en la tabla 11 siguiente.

Tabla 11

Nivel de contaminación	N.º conjuntos de datos	Identificados correctamente	%
0%	400	268	67.0%
10%	280	191	68.2%
20%	80	67	83.8%
50%	40	40	100.0%
TOTAL	800	566	

En resumen, la red neuronal se comportó magníficamente detectando contaminaciones del 50%, pero esta es una situación no muy frecuente, y además cualquiera de los sistemas heurísticos o de contraste estadístico también las hubiera detectado. Donde realmente es importante la detección es en pequeños porcentajes de contaminación, y aquí tenemos que “sólo” detecto dos de cada tres casos (¡que tampoco es mal resultado!).

Recomendaciones sobre el uso del Análisis de Frecuencia Digital en Control Financiero

El estudio de los fenómenos de frecuencias digitales (que van mucho más allá del simple contenido descriptivo de este artículo), y la experiencia práctica, nos llevan a sugerir una serie de recomendaciones a los auditores que deseen emplear AFD:

- Investiga los “picos”. Los “valles” sólo son consecuencia de los picos.
- En la mayoría de los casos, el AFD no producirá evidencia auditora con las propiedades que debe reunir ésta, pero sí produ-

ce o genera indicios, que guiarán al auditor hacia aquellos hechos, actos o transacciones donde se encuentre la evidencia.

- No emplees la prueba del PD más que como análisis preliminar. El interés auditor está en las pruebas 2PD y 3PD.
- No utilices AFD si el conjunto de datos es inferior a los 1.000 elementos. Si quieres emplear test 3PD necesitarás al menos 10.000 datos.
- Busca conjuntos de transacciones efectuadas preferiblemente sobre largos periodos de tiempo, mejor que sobre cortos. Si eliges todas las transacciones de un periodo muy corto (p.e. un día) puede que no haya una buena conformidad, sin que esto signifique o presente indicios de irregularidades. Mejor que sean datos generados a lo largo de todo un ejercicio.
- Entender (y utilizar) la tecnología de redes neuronales no está al alcance de cualquier auditor. Utiliza los criterios heurísticos para analizar la conformidad, y si además tienes una buena formación cuantitativa, compagina los criterios heurísticos con los contrastes estadísticos.
- Utiliza Auriga para analizar los datos. Auriga tiene construidas todas las funciones que puedas necesitar, y no tienes limitaciones en el tamaño de los conjuntos de datos.



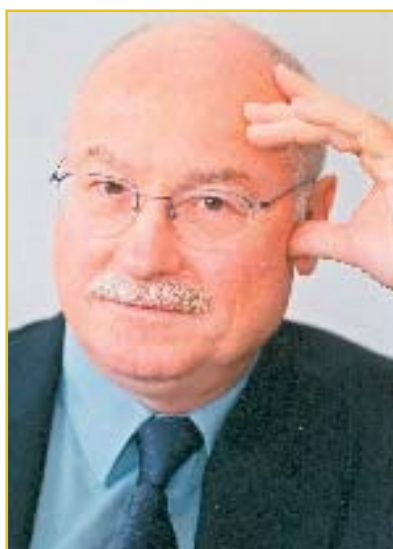
La revisión del Pacto de Estabilidad y Crecimiento

Martin Hüfner

Jefe del Servicio de Estudios del Grupo Hypo-Vereinsbank

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento constituye uno de los logros más importantes de la Unión Monetaria Europea. A pesar de la controversia que originó su puesta en práctica, su eficacia se hizo patente desde el primer momento de la implantación de la moneda única:

- todos los países de la Comunidad Europea que pretendían entrar en la zona euro hicieron esfuerzos extraordinarios para reducir sus déficits públicos; como consecuencia de todo ello, al final no hubo ningún país cuya adhesión fuera cuestionable;
- los ciudadanos europeos y los inversores de otros países no comunitarios confiaron desde el primer momento en la estabilidad de la nueva divisa;
- en Europa, los déficits son en la actualidad mucho menores de lo que serían de no haber existido el Pacto de Estabilidad (véanse los déficits tan elevados que tienen Estados Unidos y Japón; ninguno de estos dos países cumple hoy en día los criterios de Maastricht);
- en el seno del grupo euro se originó una *peer pressure* que contribuyó en gran medida a la creación de una auténtica Comunidad. Según se supo más tarde, en el Consejo del Ecofin se produjeron aca-



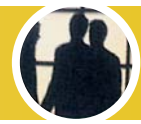
lorados debates entre los países con una política fiscal sana y aquellos cuya política económica no gozaba de buena salud que contribuyeron a que la disciplina en materia de política fiscal fuera mucho más férrea de lo que habría sido en otras circunstancias.

¿Por qué hay que modificar un Pacto que ha dado tan buenos resultados? La argumentación a favor de un nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento resulta, de hecho, difícil.

El motivo fundamental que me lleva a abogar por él obedece a que la crisis económica general que hemos atravesado recientemente ha puesto de relieve algunos puntos débiles que no se habían detectado hasta ahora. Hoy en día, cada vez más se reconoce que las dificultades político-económicas, sobre todo, de Francia y

Alemania, no son atribuibles exclusivamente a una política económica insuficientemente orientada a la estabilidad, sino también a las características de la crisis, que, como tales, no estaban previstas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Tres años de estancamiento generalizado de la economía, con un índice de desempleo elevado, no pueden dejar indiferentes a los ministros de Economía de los Estados democráticos. El hecho de que las dificultades relacionadas





Una unión monetaria sólo funciona si, junto a la política monetaria común existen al menos normas comunes para una política fiscal (si no una política fiscal común).

con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento surgieran en primer lugar en los Estados afectados por el estancamiento de la economía no deja de ser significativo. Por un lado, es comprensible que los países que en Bruselas no se sientan en el banco de los acusados se dediquen a criticar a los “pecadores”, pero, por otro lado, no debe olvidarse que esos países se han visto libres de esas condiciones adversas.

Por ello ha llegado el momento de reflexionar no sólo sobre cómo encauzar de nuevo la política económica de países como Francia y Alemania, sino también sobre la forma en que debería modificarse el Pacto para evitar en el futuro conflictos como los que se han producido y asegurar de forma duradera a la moneda única un marco político-económico sólido. Durante estos “trabajos de limpieza” se pueden abordar también los problemas que la aplicación del Pacto han puesto de manifiesto en los últimos años. Un grupo compuesto por siete economistas de seis países europeos ha desarrollado una serie de ideas al respecto ¹. Las reflexiones aquí expuestas se basan en buena parte en dichas ideas.

Para evitar cualquier malentendido desde el primer momento, es importante dejar

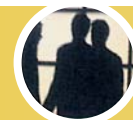
claro lo siguiente: en ningún caso se trata de relajar la disciplina del Pacto. Una unión monetaria sólo funciona si, junto a la política monetaria común existen, al menos, normas comunes para una política fiscal (si no una política fiscal común). Una moneda joven como el euro sólo puede generar confianza con un déficit presupuestario y un endeudamiento público bajos. El endeudamiento que excede de determinados límites, como está ocurriendo en la actualidad en Estados Unidos, no favorece a la larga ni el crecimiento ni el empleo.

Precisamente por ello, el fundamento de un nuevo Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha de ser el claro compromiso de todos los Estados miembros de la Unión Europea para impulsar una sólida política económica. La solución óptima sería anclar este compromiso, junto con los principios rectores de un nuevo Pacto, en la nueva Constitución Europea a fin de conferirle el peso que merece. En cualquier caso es fundamental plasmar todas y cada una de sus disposiciones en un único documento. Quien en la actualidad quiera conocer detalles concretos del Pacto, ha de abrirse camino en las fuentes más variadas y desentrañar tratados a cual más enrevesado, lo que, sin duda, dificulta la aceptación por parte de la opinión pública.

Desde el punto de vista del contenido, cualquier reforma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento ha de procurar ante todo una formulación simétrica del mismo. En la actualidad existen solamente reglas sobre qué puede impedir a los Estados frenar los déficits excesivos en épocas de crisis. Esto está bien y además es necesario, pero igualmente necesario es, si no lo es incluso más, animarles a utilizar correctamente los superávits en épocas de prosperidad y a reducir el endeudamiento. Este propósito debería plasmarse en metas cuantitativas.

Tal como muestra la historia, los pecados en materia de política económica se cometen principalmente en épocas de pros-

¹ Paul de Grauwe, catedrático de Economía Internacional, Universidad de Lovaina; Francesco Giavazzi, catedrático de Economía, Universidad Bocconi; Martín Hüfner, economista del HypoVereinsbank; John Llewellyn, economista, Lehmann Brothers; Patrick Mange, Director de Investigación, BNP Paribas Asset Management; David Walton, economista, director para Europa, Goldman Sachs; Charles Wyplosz, profesor de Economía, Graduate Institute of International Studies, Ginebra. Un resumen de este artículo fue publicado en marzo de 2004 en el periódico Frankfurter Allgemeine Zeitung.



peridad, cuando la presión para actuar es menor y, por ello, no se fomenta el ahorro. En la década de los años setenta del siglo pasado, por ejemplo, el Estado alemán sobreevaluó sus posibilidades en materia de política social y aprobó una serie de leyes a cual más generosa que todavía hoy nos siguen causando serios problemas. En el año 2000 (con una tasa de crecimiento de la economía general del 3% en Alemania) no se supo reducir suficientemente los déficits, con la consecuencia de que el Estado entró en la fase de estancamiento que ha caracterizado los últimos años con un endeudamiento excesivo. Estos errores se pueden evitar con un Pacto de Estabilidad y Crecimiento simétricamente diseñado.

Tercera petición: el Pacto debería aplicarse de manera más diferenciada. Para la economía de un Estado existe una gran diferencia entre si el endeudamiento global de un país es del 29% (Irlanda) o del 105% (Italia). En este contexto debería exhortarse a los Estados con un endeudamiento elevado no sólo a equilibrar sus presupuestos sino también a aprovechar positivamente los superávits para reducir progresivamente su tasa de endeudamiento. Los economistas citados abogan por incluir en las reflexiones pertinentes no sólo el criterio del déficit sino también el criterio de la situación de la deuda.

A la reivindicación de una aplicación más diferenciada del Pacto pertenece también la necesidad de tomar en consideración las inversiones públicas. En este aspecto, unos países se esfuerzan más que otros. Algunos aplican la conocida “regla de oro”, que afirma que las inversiones que aspiran a crear un crecimiento futuro podrían financiarse con créditos. De este modo podría tolerarse que los países con más inversiones públicas tuvieran también déficits más altos. Este criterio es importante sobre todo para los Estados de Europa Central y del Este que próximamente formarán parte de la Unión Europea, los cuales aún deberán mejorar convenientemente su infraestructura.

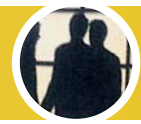
Los compromisos futuros inherentes al envejecimiento de la población tampoco deberían dejarse de lado al fijar el nuevo endeudamiento futuro admisible. En países con cargas demográficas importantes sólo deberían admitirse déficits moderados (a ser posible, deberían esforzarse incluso por acumular superávits que les permitan hacer frente a las próximas décadas).

Cuarta petición: las cláusulas de excepción del Pacto en situaciones extraordinarias deberían formularse con un criterio más amplio. En la actualidad se admite que un país traspase el tope del 3% si se encuentra en situación de franca recesión con una disminución real de los ingresos nacionales. Tan difícil como esto es, según hemos tenido ocasión de comprobar, mantener un período prolongado de estancamiento con una tasa de desempleo alta y creciente. Los Estados modernos están obligados a garantizar que los sistemas de seguridad social funcionen también en estas situaciones.

Los compromisos futuros inherentes al envejecimiento de la población tampoco deberían dejarse de lado al fijar el nuevo endeudamiento futuro admisible.

El modelo alemán del “desequilibrio económico general” podría servir de orientación para la redacción de las cláusulas de excepción. En Alemania rige la norma de que los déficits públicos pueden ser mayores que las inversiones públicas si el Gobierno, con el beneplácito del Parlamento, ha declarado previamente que el país se encuentra en una situación de desequilibrio económico general (medido en los objetivos de crecimiento, empleo, estabilidad de los precios y equilibrio de la balanza de pagos). Análogamente, en Europa podría tolerarse que se traspasara el





tope del 3% si una institución europea independiente pero responsable ante el Parlamento Europeo declarara previamente el desequilibrio económico general. Un aspecto crucial en este contexto es la necesidad de definir el desequilibrio como un todo o, con otras palabras, no basta un desequilibrio puramente nacional. Detrás de todo ello se esconde la reflexión de que si la evolución de la Comunidad se desarrolla en condiciones de equilibrio sería posible compensar el desequilibrio de un país concreto con medidas comerciales y movimientos de capital adecuados.

En una fase de estancamiento de la economía, por ejemplo, no hay que reducir el gasto público sino dejar que actúen los llamados “estabilizadores automáticos”.

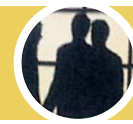
Quinta petición para modificar el Pacto de Estabilidad y Crecimiento: reflexionar sobre la forma de fortalecer los mecanismos de control en cada uno de los Estados miembros así como a nivel comunitario. El referido órgano europeo independiente, competente para declarar el desequilibrio económico general, podría, por ejemplo, evaluar la política presupuestaria de los Estados miembros, en colaboración con la Comisión Europea, ante el trasfondo de la evolución de la economía y del límite del endeudamiento general que se acuerde a medio plazo. Si bien es cierto que la Comisión realiza ya esta evaluación, su influencia se ve considerablemente mermada por el hecho de que no es independiente y sólo responde ante el Parlamento Europeo de manera limitada. Es importante que la evaluación de la política presupuestaria de los distintos Estados se presente ante el Parlamento.

Finalmente podría analizarse también la posibilidad de fortalecer los mecanis-

mos sancionadores en caso de violación del Pacto. Las sanciones económicas, como se prevén en la actualidad, asustan a las personas, pero no a los Estados (que tienen la posibilidad de endeudarse en el mercado de capitales por el importe de las sanciones y, por tanto, al final se ven afectados solamente por intereses más altos). Si las sanciones se dirigen contra el máximo órgano decisorio de los Gobiernos nacionales, es improbable que algún día lleguen a imponerse. En última instancia, el Pacto ha de ser un instrumento de disciplina que actúe por “peer pressure” y no por sanciones. Para reforzar el mecanismo del mercado en caso de sanción, podría pensarse en la posibilidad de que el Banco Central Europeo no admitiera como garantía los empréstitos de los Estados que no cumplan las condiciones marco establecidas. De este modo, los Estados en cuestión tendrían que pagar intereses más altos por sus empréstitos, es decir, serían “castigados” por el mercado.

De acuerdo con lo anterior, son muchas las cosas que habría que reformar en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para adecuarlo a las nuevas circunstancias. Insisto: no se trata de suavizar la disciplina comunitaria en materia de política fiscal; esta medida resultaría nefasta en la situación actual. Se trata de formular las normas de forma económicamente razonable y no de obligar a los Estados a actuaciones que económicamente carecen de sentido. En una fase de estancamiento de la economía, por ejemplo, no hay que reducir el gasto público, sino dejar que actúen los llamados “estabilizadores automáticos”.

Si para poner en práctica todas estas propuestas se necesita un Pacto nuevo o solamente reformar el existente es cuestión de conveniencia política. Personalmente me inclino por un nuevo Pacto como símbolo de un nuevo comienzo; además, en caso de duda, podría modificarse cuanto fuera necesario. Las reformas siempre conservan el halo del fracaso anterior.



Maximino Carpio García Catedrático de Hacienda Pública Universidad Autónoma de Madrid

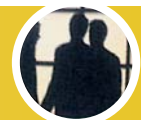
La necesidad de establecer disciplina en las finanzas públicas como condición necesaria para asegurar un crecimiento económico estable y sostenido es, desde hace unos años, uno de los elementos básicos de lo que se conoce como “la cultura de la estabilidad” y que Willianson sintetizó en 10 puntos, el primero de los cuales se refiere precisamente a la disciplina presupuestaria. Esta cultura está impregnando los documentos comunitarios y es el hilo conductor de muchas de las decisiones relativas a la políticas comunitarias recientes. El Banco Central Europeo, por si quedaba alguna duda sobre la necesidad de disciplina presupuestaria, mayor aún en el contexto de una moneda común, afirmaba en su Boletín Mensual de mayo de 1999 que la consecución y el mantenimiento del equilibrio macroeconómico, como prerrequisito del progreso económico y social, ha sido el objetivo fundamental que ha servido de guía en la integración económica y monetaria europea de los años noventa. Al mismo tiempo, considera que unas finanzas públicas saneadas son un requisito indispensable para la estabilidad macroeconómica y que la estabilidad financiera debe basarse en políticas fiscales disciplinadas.

La explicación de ésta, para algunos casi obsesiva, preocupación por la disciplina de las finanzas públicas que se pone de manifiesto en los documentos de las instituciones europeas la podemos sintetizar de la forma siguiente. Unas ratios elevadas de deuda, que tienen su origen en elevados y continuos déficits públicos, provocarían la siguiente cadena de efectos: la elevada deuda pública, que habría que financiar en condiciones de mercado por exigencia de los Tratados, presionaría al alza los tipos de interés reales a largo plazo; la inversión privada sería menor, debido al efecto expulsión, al menos parcial, de la for-

mación de capital privado provocado por unos intereses reales más elevados y, en consecuencia, se reduciría el nivel de producción y las posibilidades de consumo disminuirían a largo plazo. Al mismo tiempo, en una unión monetaria, al integrarse los mercados financieros, los emisores de deuda pública tienen acceso a un mercado de capitales más amplio, sin el desincentivo que antes suponía la prima de riesgo derivada de las futuras posibles devaluaciones de la propia moneda. Todo ello hace que la financiación del gasto público con deuda se convierta en una alternativa más atractiva en el contexto de la moneda común, si no se adoptan medidas tendentes a internalizar los impactos negativos que las decisiones de los responsables de las finanzas de un país tienen sobre las economías integradas en la misma moneda. Esto explica la necesidad de adoptar medidas tendentes a garantizar la disciplina de las finanzas públicas de quienes pertenecen o aspiran a pertenecer al grupo de países que comparten una misma moneda.

Este es el motivo por el que en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) se endurecieron las condiciones de disciplina presupuestaria impuestas por el Tratado de Maastricht, al establecerse como objetivo a medio plazo el equilibrio presupuestario e, incluso, el superávit. El objetivo fundamental del Pacto es doble: por una parte, asegurar de forma duradera que las políticas fiscales cumplirán las exigencias de prudencia presupuestaria y, por otra, efectuar un seguimiento de las políticas fiscales que permita la formulación a tiempo de advertencias en caso de peligro manifiesto de desviaciones presupuestarias. Para ello se introduce un sistema de sanciones previsto ya en el Tratado de Maastricht (artículo 104.11 actual), que se concreta en lo siguiente: Si el déficit público de un país excede el 3% del PIB y éste no está cayendo a





tasas del 2% o más, se le impone un depósito obligatorio sin devengo de intereses equivalente al 0,2% de su PIB más la décima parte de la diferencia entre el déficit y el valor de referencia del 3%, con un límite conjunto del 0,5% de su PIB. Si dos años después el déficit excesivo no ha sido corregido, el depósito se convierte en multa, que se distribuirá entre aquellos Estados miembros que no presenten déficits excesivos, en proporción a su participación en el PNB total de dichos Estados miembros. No obstante, puede considerarse la no exigencia del depósito y la imposición de la posterior sanción en el caso en el que el crecimiento del PNB registre tasas negativas superiores al 0,7%, sin llegar al 2%, pero excluyendo al país afectado de la intervención en la deliberación sobre dicha excepción.

Cabe preguntarse si dichas reglas de disciplina presupuestaria fijadas por el PEC contienen los suficientes elementos de flexibilidad como para permitir que las políticas fiscales nacionales cumplan con el objetivo de hacer frente a las perturbaciones asimétricas que pudieran afectar de forma especial a una economía nacional. A esto se puede responder afirmando que es posible cumplir con este objetivo, sin salirse de los márgenes impuestos por el Pacto, siempre que la situación presupuestaria esté lo suficientemente saneada, de tal forma que en los períodos de crecimiento del PIB a tasas próximas al nivel tendencial el saldo total sea cero o arroje superávit. En este caso, y dadas las elasticidades con relación al PIB que manifiestan los ingresos y los gastos públicos, se puede estar seguro de que un cambio de tendencia en la coyuntura, con un bajo crecimiento del PIB e incluso en una situación de recesión, no llevará al déficit total a niveles superiores al 3%. Es decir, que aunque explícitamente no figure en la formulación del PEC la obligación de eliminar el componente estructural de déficit, al establecer como objetivo a medio y largo plazo el equilibrio presupuestario o el superávit se está exigiendo el equilibrio de dicho componente, o incluso el superávit, para aquellas economías con elevadas elasticidades

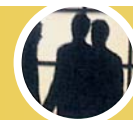
de los ingresos y gastos públicos con relación al PIB.

Lo anterior implica que, si bien en una situación de crecimiento económico próximo al tendencial el saldo total estaría equilibrado, cuando el crecimiento del PIB estuviera por debajo del tendencial, podría registrarse déficit, que sería el derivado de la acción de los estabilizadores automáticos. A la inversa, cuando el crecimiento del PIB superara la tasa de crecimiento tendencial, el saldo presupuestario debería arrojar superávit. De esta forma, el presupuesto cumpliría con su finalidad estabilizadora, sin que sea necesario para ello incumplir las reglas de disciplina presupuestaria sancionadas por el PEC. Para que esto suceda, previamente habrá que equilibrar el componente estructural del saldo presupuestario. Sólo así se asegura un cierto margen a los estabilizadores automáticos para que cumplan con su cometido

Si dos años después el déficit excesivo no ha sido corregido, el depósito se convierte en multa que se distribuirá entre aquellos Estados miembros que no presenten déficits excesivos.

ante un cambio de ciclo, sin que se haga necesario en tal situación proceder a reformas estructurales, siempre más traumáticas en situaciones depresivas y que llevarían, de procederse de esta forma, a que la aplicación de la política fiscal fuera procíclica.

Esta interpretación del Pacto de Estabilidad y Crecimiento se está abriendo camino recientemente en las altas instancias de la Unión, si bien es verdad que propiciada por la situación en la que se encuentran las finanzas de algunos de los países más influyentes, con elevados déficits públicos (por encima del 3%, como en Alemania y Francia), provocados por una combinación de déficits



de origen estructural, que no habían sido eliminados a tiempo, y por la situación de bajo crecimiento que provoca un aumento del componente coyuntural.

En el caso de España, como es sabido, se procedió a la reducción del déficit, sobre todo en su componente estructural, desde 1996, de tal forma que dicho componente se encuentra en estos momentos próximo al equilibrio. Para hacernos una idea de lo que significa, hagamos un sencillo ejercicio de simulación y admitamos que el crecimiento tendencial del PIB en España se sitúa en torno a la tasa anual del 3%, por lo que todo déficit presupuestario que arrojen las cuentas públicas cuando la economía crece a dicha tasa o por encima de la misma tendrá carácter estructural, y por tanto, tendría que ser eliminado. Pero, una vez asegurado el equilibrio en el componente estructural, puede dejarse juego libre a los estabilizadores automáticos del presupuesto, sin que por ello se ponga en peligro el cumplimiento de los objetivos del PEC, ya que el déficit no superaría el 3% al menos hasta que el PIB no esté cayendo a una tasa del 2% o más, en cuyo caso ya no opera el límite del PEC.

En efecto, con las elasticidades de ingresos y gastos estimadas para España (0,6 puntos porcentuales de incremento en el déficit por cada punto de reducción en el crecimiento del PIB), una vez alcanzado el equilibrio del componente estructural, haría falta una desaceleración de 5 puntos en el crecimiento del PIB, que son los que median entre el crecimiento tendencial (del 3%) y aquel en el que no operaría la cláusula de déficit excesivo (tasa negativa del 2%), para que el déficit provocado por el componente coyuntural se situara en el límite permitido por el PEC de tres puntos porcentuales del PIB.

Por ello, la exigencia implícita en el Pacto de Estabilidad es la de que había que proceder a la eliminación inmediata del componente estructural del déficit. Una vez conseguido esto, para tasas de crecimiento por debajo del nivel tendencial, el saldo total podría arrojar déficit, sin que por ello se pusiera en peligro el cumplimiento de los objetivos. En contrapartida, cuando la economía se encontrara en niveles de crecimiento superiores al tendencial, el presupuesto debería arrojar superávit. Con el

cambio de ciclo sufrido por la economía europea se ha puesto en evidencia que aquellos países que no procedieron a realizar reformas encaminadas a conseguir el equilibrio presupuestario, mediante la reducción del componente estructural, se encontraron en el cambio de ciclo con un déficit alimentado por ambos componentes, lo que los ha colocado en la tesitura de proceder a reformas presupuestarias de carácter procíclico (reduciendo gastos o aumentando impuestos en un contexto de coyuntura débil) o reconocer el incumplimiento de lo pactado y, en consecuencia, someterse a las penalizaciones previstas para estos casos.

Cabe preguntarse porqué no se formuló de manera explícita la exigencia de equilibrar el componente estructural del déficit desde el principio, con lo que quizás se hubiera evitado la decepcionante experiencia vivida recientemente, consistente en que precisamente algunos de los países que se mostraron más exigentes en el momento de formular las condiciones de disciplina presupuestaria sean los que ahora estén abogando por un relajamiento de las reglas. La respuesta puede estar en que en los momentos de formulación de las condiciones del Pacto no se tenía suficiente confianza en la neutralidad de la metodología utilizada para la separación de ambos componentes del déficit público, por lo que se consideró más apropiado formular el objetivo del equilibrio presupuestario o superávit de ambos componentes conjuntamente a medio plazo, lo que equivale a que a lo largo del ciclo el saldo esté equilibrado o arroje superávit.

Por todo ello, no parece aconsejable proceder a relajar las exigencias del PEC, y menos en una situación en la que se pudiera interpretar por parte de los mercados internacionales que los cambios se deben a que los países más poderosos del euro son incapaces de cumplir las reglas que ellos mismos impusieron en su momento para defender la moneda común de las posibles actuaciones desestabilizadoras de otras economías con menor tradición en la disciplina presupuestaria. Por otra parte, pensando en el largo plazo y en las consecuencias que el envejecimiento de la población tendrá sobre las finanzas públicas, sería una temeridad para la sostenibilidad de las mismas establecer como objetivo otro que no sea el de equilibrio o superávit.





EL CONTROL FINANCIERO EN PORTUGAL Y EL PAPEL DE LA INSPECÇÃO GERAL DE FINANÇAS (INSPECCIÓN GENERAL DE HACIENDA): COORDINACIÓN ESTRATÉGICA Y ACCOUNTABILITY

José Antonio Viegas Ribeiro

Subinspector General de Hacienda de la Inspeção Geral de Finanças.

■ LA INSPECÇÃO GERAL DE FINANÇAS COMO ORGANISMO DE CONTROL ESTRATÉGICO DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO

Ha sido para mí un honor aceptar la invitación de la IGAE para escribir este artículo sobre las responsabilidades de la Inspeção Geral de Finanças (en lo sucesivo "IGF") en Portugal y sobre la organización y funcionamiento del Sistema de Control Interno de la Administración Financiera del Estado en nuestro país, en el que la IGF desempeña un papel de coordinación estratégica.

Por otro lado y a modo de introducción, quiero destacar cómo consideramos en Portugal que la cooperación que la IGAE y la IGF vienen desarrollando desde hace ya cerca de 9 años, representa una de las sociedades de capital-riesgo de mayor éxito y más importantes que estamos desarrollando en el marco comunitario.

De hecho, este proceso de cooperación, además de reforzar lazos de amistad y respeto mutuos, ha hecho posible la distribución de metodologías y técnicas de auditoría en el ámbito de las buenas prácticas internacionales. Ha contribuido a que se refuerce el referente de credibilidad que ambas organizaciones representan en los ámbitos nacional y comunitario. En concreto porque la Intervención General de la Administración del Estado Español y la Inspeção Geral de Finanças de Portugal –como interlocutores nacionales de la Comisión Europea en materia de auditoría y control financiero– también están involucradas en importantes responsabilidades concernientes al control de la aplicación de los Fondos Comunitarios.

En este contexto, también parece oportuno destacar que este proyecto de cooperación entre la IGAE y la IGF ya obtuvo un lugar propio en el ámbito de las relaciones entre las autoridades nacionales y comunitarias de control financiero.

Por todo esto, el pasado 20 de febrero en la Inspeção Geral de Finanças de Portugal señalamos con especial satisfacción la firma de un Protocolo de Cooperación con la Intervención General de la Administración del Estado Español, que no solamente consolidó y reconoció el significado de todo el reco-



rrido que ya se había realizado a lo largo de estos últimos nueve años, sino que también lanzó nuevas orientaciones de colaboración en otros dominios que hoy constituyen la agenda internacional en materia de control financiero, como la auditoría informática y la evaluación de programas y organismos públicos.

De este modo, no sólo estamos reconociendo la calidad y la profesionalidad del trabajo desarrollado, sino que también estamos preparando el futuro. Eso significa que estamos atentos a la evolución de nuestras responsabilidades y a la importancia decisiva en el Estado moderno de un control financiero fuerte y competente, consagrando la primacía del control de la Hacienda Pública como principio estructural propio del Estado de Derecho Democrático.

De hecho, hoy vivimos una etapa en la que el control de la Administración financiera del Estado viene enfrentándose progresivamente a nuevos factores, internos y externos, que aconsejan la evolución para soluciones estratégicas que permitan hacer frente a nuevos desafíos.

En este sentido, deberá reiterarse y renovarse la apuesta decisiva en la coordinación del funcionamiento de los sistemas de control interno, siempre como instrumento *estratégico* de garantía de consolidación de una Hacienda Pública sólida y sostenida, como exigencia principal a la vista de la construcción de la Unión Económica y Monetaria.

Además, es en el ámbito del desarrollo del proceso de integración económica de la Unión Europea donde constatamos importantes modificaciones en el soporte normativo que encuadra el ejercicio de la gestión pública y que en el control interno no podrán dejar de reconocer un socio indispensable para su concreción.

Como interlocutor nacional en este dominio, preocupa a la Inspeção Geral de Finanças proseguir y reforzar la cooperación con las autoridades de control financiero de la Comisión Europea y de los Estados Miembros en el marco de la sociedad de capital riesgo responsable y con los criterios que ha sido desarrollada. El proyecto de cooperación con la Intervención General de la Administración del Estado Español tiene un papel central en este proceso.

También, internamente, nuestro legislador ha orientado su actuación para instituir el control de la Administración financiera del Estado desde una perspectiva sistemática e integrada, funcionando de forma articulada, con independencia técnica, atribuyendo a la Inspeção Geral de Finanças el ejercicio del control estratégico y la coordinación del funcionamiento de todo el Sistema de Control Interno, dando valor, en este sentido, a su vocación de control horizontal de la Administración financiera de los ingresos y el gasto público.

Así, la Inspeção Geral de Finanças de Portugal es el servicio de control estratégico de la Administración financiera del Estado, orientada al análisis de la legalidad y de la regularidad del gasto público y a la apreciación de su racionalidad económica, procurando siempre promover y asegurar la buena gestión financiera de los fondos públicos, nacionales y comunitarios.

■ EL MODELO DE ORGANIZACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO DE LA INSPECCÃO GERAL DE FINANÇAS

Tras la última modificación de la organización, la IGF dispone hoy de un modelo organizativo que se basa en la simplificación y en la flexibilidad estructural.

Cabe señalar la sustitución de la anterior estructura departamental en servicios por nuevas áreas de especialización, con más vocación para conferir mayor operatividad a la actuación del control estratégico de alto nivel en cada momento y frente a objetivos concretos.

De este modo, la organización de la IGF se basa en un conjunto de programas, en que están los auditores, de acuerdo con las prioridades resultantes del plan anual de actividades. Cada uno de los programas, a su vez, está dividido en proyectos y estos en acciones.





Los programas se refieren al control de los fondos estructurales, fondo de cohesión, FEOGA-garantía y recursos propios, de la gestión pública de las autarquías locales (municipalidades), de la renta fiscal, del sector empresarial, al igual que la coordinación del Sistema de Control Interno, y a la organización y desarrollo interno, incluyendo en este ámbito toda la gestión financiera, gestión de recursos humanos y departamento de auditoría informática.

Por otro lado, los instrumentos provisionales y de gestión deben entenderse dentro de una perspectiva integrada, teniendo en cuenta la concretización de la misión de la IGF, en el contexto del programa del Gobierno, de las Grandes Opciones del Plan, del Presupuesto de Estado y de las orientaciones tutelares, acompañando en cada momento las exigencias de intervención de acuerdo con los recursos disponibles.

La Inspeção Geral de Finanças también es, como ya he mencionado, el interlocutor nacional de la Comisión Europea en materia de control financiero y protección de los intereses financieros de la Unión Europea. En este ámbito, la IGF es el organismo responsable de la certificación anual de las cuentas de los organismos pagadores de **Feoga-Garantía** y también de la certificación de las cuentas finales de los programas operacionales de los Fondos Estructurales y de los proyectos del Fondo de Cohesión.

■ EL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO (SCI)

En lo que se refiere a la organización del Control Interno de la Administración Financiera del Estado en Portugal, el régimen actual consagra una forma de ejercicio sistemático, estructurado y coherente del control de la Hacienda Pública.

De hecho, la reforma de la Administración financiera del Estado, como reforma estructural del Estado de Derecho y como reforma mayor de la Hacienda Pública no puede entenderse ni puede considerarse comprensiva sin la correspondiente evolución en el dominio del control de la gestión pública.

Dentro de este exigente contexto de profunda reforma financiera se pretenden acoger transformaciones propias y de procedimiento que buscan defender –en toda su extensión y amplitud– los intereses financieros públicos, como respuesta fundamental que el Estado debe a sus ciudadanos, en donde se encuentran las presuposiciones fundamentales y estructurales de la Institución del Sistema de Control Interno de la Administración Financiera del Estado (SCI) operada por el Decreto-Ley núm. 166/98 de 25 de junio.

El SCI está gobernado por un Consejo Coordinador, presidido por el Inspector General de Hacienda, el cual se integra, con independencia técnica en el desarrollo de la acción del Gobierno, en el órgano del Estado que, legitimado por el colegio de electores como símbolo mayor del Estado de Derecho moderno y democrático, lidera el ejercicio de la función ejecutiva.

Por esta razón, el control interno, ejercido en el marco del SCI, y el control externo llevado a cabo por el Tribunal de Cuentas, deben completarse en el marco de una colaboración legalmente consagrada, que promueva la racionalidad económica, maximice la correspondiente intervención y, consecuentemente, permita transmitir valor aumentando la tutela de los intereses financieros públicos, defendiendo los intereses legítimos de los ciudadanos.

■ ESTRUCTURA Y PRINCIPIOS ORIENTADORES DEL SCI

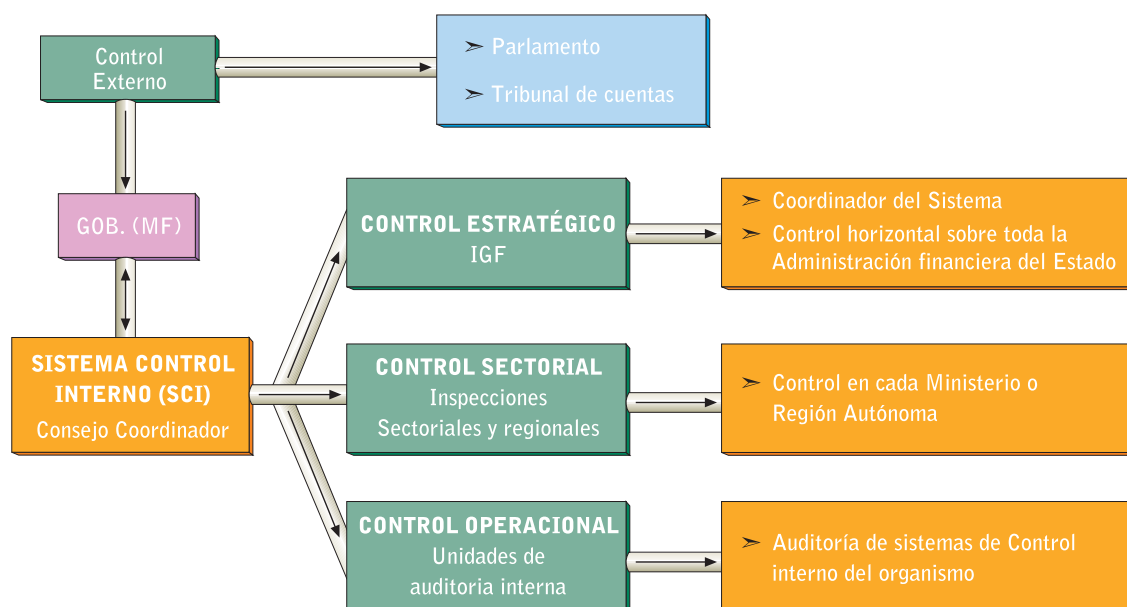
Una vez señalados los rasgos generales que enmarcan el sistema de control interno, principalmente en cuanto a su posicionamiento y misión, voy a proseguir con una breve referencia a su funcionamiento, en particular a lo relativo al diseño de su estruc-



tura, principios orientadores, modalidades y objetivo de control.

El Decreto-Ley núm. 166/98 de 25 de junio, instituyó y estructuró el sistema nacional de control interno de la Administración financiera del Estado, consagrando un

modelo articulado e integrado, estructurado en tres niveles de control y apoyado en los principios fundamentales de actuación que permitan una mejor coordinación de los diversos participantes del sistema y, por tanto, una mejor utilización de los recursos destinados a la función de control.



El control estratégico es competencia de la Inspeção Geral de Finanças e incide de forma horizontal sobre toda la Administración financiera del Estado; el control sectorial se ejerce en cada Ministerio o Región Autónoma por la correspondiente Inspección General (en los Ministerios) o Inspección Regional (Azores y Madeira), incidiendo sobre la respectiva actividad financiera; al tiempo que el control operacional se ejerce en cada organización, e incide sobre los sistemas y procedimientos de control interno de esa misma organización.

Por tanto, es así como deben entenderse las atribuciones que el legislador confió al Consejo Coordinador, desde el terreno de la planificación y funcionamiento articulado del sistema, hasta el terreno de la consolidación de metodologías y de buenas prácticas de auditoría, en la medida en que sólo así se defiende la coherencia, la oportunidad y la utilidad propia de la tutela de los intereses financieros públicos.

Además, cabe señalar que por primera vez nuestro ordenamiento normativo

consagra de forma estructurada un modelo sistemático del control interno de la Administración financiera del Estado a través de un diploma marco.

■ ÁMBITO DE INTERVENCIÓN, METODOLOGÍAS Y OBJETIVOS DE CONTROL DEL SCI

Llama la atención la amplitud con la que la reforma de la Hacienda Pública viene estableciendo y diseñando el universo y los contornos de la Administración financiera del Estado. Se comprende que el legislador haya consagrado en el artículo 2 del Decreto Ley 166/98, con sabia prudencia, una noción de control interno que acompaña el sentido y el alcance hoy comprendido





en el campo de actuación de la gestión pública.

Se trata de una noción sólida, adecuada a la amplitud de la Administración financiera del Estado y se basa en la presunción de que el control financiero interno va hasta donde la tutela de los intereses financieros públicos lo exijan, esto es, va hasta donde se muestre necesario para recuperar e identificar el *audit trail* de la aplicación de los dineros públicos.

De acuerdo con lo expuesto, el control interno comprende toda la gestión financiera pública desarrollada por las entidades integradas en el ámbito del Sector Público Administrativo y del Sector Público Empresarial, así como la actividad desarrollada por todas las entidades de cualquier otra naturaleza, siempre que se revele necesario para la tutela de los intereses financieros públicos, nacionales o comunitarios.

En estos términos, es de especial importancia que la intervención de los componentes del sistema de privilegio, no sólo para el control de la legalidad y regularidad, sino para el control de la buena gestión de los dineros públicos, incida sobre el control de la economía, de la eficiencia y de la eficacia.

De este modo, es tarea principalmente del control interno, dentro de una perspectiva de auditoría de resultados que permita dar continuidad a aquellos objetivos, permitir al Gobierno una opinión técnicamente independiente sobre la calidad de los sistemas y procedimientos de control interno y sobre la ejecución económica, eficiente y eficaz de una política dada, identificando las áreas en las cuales los resultados se muestran más flojos, de manera que se contribuya a que la entidad auditada mejore sus índices de economía, eficiencia y eficacia, identificando ejemplos de buenas prácticas y poniéndolos en el conocimiento de las entidades auditadas.

El desarrollo de este tema exigirá igualmente la previsión de instrumentos metodológicos aptos para proporcionar una intervención armonizada y cualitativamente superior del sistema de control interno de la Administración financiera del Estado.

EL DESAFÍO DE LA CALIDAD EN LA ORGANIZACIÓN Y EN EL FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO (SCI)

Tal y como he mencionado anteriormente, entre el Control Externo y el Control Interno, y sin perjuicio del que es específico y propio de cada uno, se abre un espacio enorme de colaboración y de reparto de esfuerzos que nos debe hacer vigilar y encaminar todas nuestras energías para la misión más noble que se confía al control financiero: la de promover la tutela de los intereses financieros públicos defendiendo los intereses legítimos de los ciudadanos.

Ésta es una exigencia de nuestro tiempo, de la conciencia colectiva que toca a nuestras sociedades y, naturalmente, del Estado de Derecho.

Es por eso que hoy nos topamos de frente con la ineludible exigencia de la Calidad y con el ineludible desafío de la Competencia. Es tarea del control financiero acoger las mejores prácticas y los mejores estándares que confieren garantía técnica a su acción y generan confianza en los gestores y en los ciudadanos.

Éste es el denominador común que debe atravesar transversalmente toda la actividad del Sistema de Control Interno y que debe constituir el desafío mayor del control financiero en el inicio de este nuevo milenio.

Resulta indispensable detectar los movimientos de fondo que se suceden, los cuales, en el ámbito del control financiero, están inequívocamente dominados por la Calidad: Calidad en el modelo de organiza-



ción, Calidad en los objetivos, Calidad en las metodologías de las auditorías, Calidad en el planeamiento de las auditorías, Calidad en las técnicas de análisis de riesgos, Calidad en las técnicas y en los métodos de muestras estadísticas, Calidad en los productos, Calidad en los resultados, Calidad en las relaciones con los clientes y, por qué no, Calidad en la relación entre el Control Interno y el Control Externo.

■ LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA DE CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO (SCI) - *MAKE CHANGE HAPPEN*

El sistema de control Interno de la Administración Financiera del Estado (SCI), como cualquier otra forma de organización estructurada, de las responsabilidades de control financiero, hoy está situado ante un refuerzo de las exigencias de los ciudadanos y contribuyentes sobre la calidad de la aplicación de los dineros públicos.

Se trata de un movimiento que recorre la civilización contemporánea y que exige a los gestores la prestación fiable y aplazada de cuentas sobre sus actividades, y a los auditores el recurso a las mejores prácticas para proporcionar una seguridad razonable sobre la calidad de la gestión, comprendiendo los sistemas y procedimientos de control internos subyacentes.

La expresión *accountability* traduce fielmente este objetivo, que pretende, simplemente, poder garantizar a los ciudadanos que los dineros públicos se aplican de la forma más eficiente y transparente.

Para este fin, los organismos de control financiero se enfrentan a un desafío

complejo, aunque al mismo tiempo atrayente, que requiere una clara apuesta por la formación y la habilitación de auditores y por la utilización de las mejores prácticas internacionales.

En cuanto a los Sistemas de Control Interno es inequívoca su función como factores de difusión de esas mismas buenas prácticas, contribuyendo a asegurar la permanente actualización de las capacidades de los auditores, al igual que a promover el funcionamiento adicional, articulado y coherente de los organismos con responsabilidades de control, proporcionando al Gobierno una opinión estructurada y de conjunto sobre la calidad de los sistemas de gestión y control.

Es tarea del control interno permitir al Gobierno una opinión eficiente y eficaz de una política dada, de manera que se contribuya a que la entidad auditada mejore sus índices de economía, eficiencia y eficacia





Ley 33/2003, de 3 de noviembre del Patrimonio de las Administraciones Públicas.

La presente Ley tiene como objeto establecer las bases del régimen patrimonial de las Administraciones públicas, y regular, la administración, defensa y conservación del Patrimonio del Estado. Su ámbito de aplicación comprende el régimen jurídico patrimonial de la Administración General del Estado y de los organismos públicos vinculados a ella o dependientes de la misma.

Con esta norma, el patrimonio público pasa a definirse como un conjunto de bienes y derechos que pueden estar sujetos a un doble régimen: de carácter jurídico público, los bienes y derechos demaniales, y de carácter jurídico privado, los patrimoniales. Es novedad de esta ley la regulación más extensa de los bienes y derechos de dominio público.

Por último, también se contempla la integración de la legislación patrimonial con las leyes generales reguladoras de la actividad administrativa y se establece la regulación del patrimonio público empresarial, incluyendo las sociedades mercantiles en las que el Estado ostenta posiciones de control.

Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

La nueva Ley General de Subvenciones tiene como finalidad la mejora de la gestión y el seguimiento de las subvenciones, la corrección de las insuficiencias normativas y el control de las conductas fraudulentas.

Esta ley tiene por objeto la regulación del régimen jurídico general de las subvenciones otorgadas por las Administraciones Públicas, siendo de aplicación básica a la actividad subvencional de las Comunidades Autónomas los preceptos establecidos en la disposición final primera. En el ámbito objetivo de aplicación se introduce un elemento diferenciador que delimita el concepto de subvención de otros análogos: la afectación de los fondos públicos entregados al cumplimiento de un objetivo, la ejecución de un proyecto

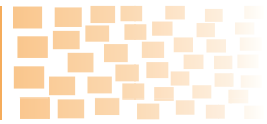
específico, la realización de una actividad o la adopción de un comportamiento singular, ya realizados o por desarrollar.

La ley está estructurada en un título preeliminar y cuatro títulos más. En el título preeliminar se contienen las disposiciones generales sobre la materia, estableciendo el ámbito objetivo y subjetivo de la ley y una serie de disposiciones comunes a las subvenciones públicas. El título I comprende las disposiciones reguladoras de los procedimientos de concesión y gestión; el título II versa sobre el reintegro de subvenciones; el título III se encuentra dedicado al control financiero de subvenciones, introduciendo importantes novedades para la consecución de un control eficaz y garante de los derechos de los beneficiarios y de las entidades colaboradoras; y, por último, el título IV contiene un nuevo régimen de infracciones y sanciones en esta materia.

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

La nueva Ley General Presupuestaria tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad, intervención y de control financiero del sector público estatal, aspirando a conseguir una mayor racionalización del proceso presupuestario, y continuando con el camino iniciado por las leyes de estabilidad presupuestaria, a las que desarrolla.

En el ámbito presupuestario es donde se han introducido las innovaciones más significativas, al tratar la programación presupuestaria y el objetivo de estabilidad. En el marco plurianual de los escenarios presupuestarios se enmarcan anualmente los Presupuestos Generales del Estado orientados, igualmente, hacia este objetivo. Hay mayor flexibilización de la gestión de los gastos en inversión y se ha ampliado para todo tipo de gasto la posibilidad de adquirir compromisos de gasto de carácter plurianual, siempre que tenga cabida en los escenarios presupuestarios plurianuales, eliminando los supuestos tasados previstos en la legislación actual. Además, las políticas de gasto pasan a ser un elemento básico para las asignaciones de recursos, la evaluación de la gestión y el



logro de los objetivos. También y con carácter general, se rebaja el rango de la autoridad competente para aprobar las modificaciones presupuestarias.

La Ley se estructura en siete títulos que desarrollan los diversos temas. El título I se refiere al ámbito de aplicación y organización del sector público estatal. El título II se dedica a los Presupuestos Generales. El título III contempla las operaciones financieras con la Unión Europea, CC.AA y entidades Locales. El título IV define y desarrolla las operaciones financieras del Tesoro Público. El título V se refiere a la contabilidad del sector público estatal. El título VI regula el control ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado y el VII se dedica a las responsabilidades derivadas de las infracciones de la Ley.

Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.

Los principales objetivos que pretende conseguir esta nueva Ley General Tributaria son los siguientes: Reforzar las garantías de los contribuyentes y la seguridad jurídica, impulsar la unificación de criterios en la actuación administrativa, posibilitar la utilización de las nuevas tecnologías y modernizar los procedimientos tributarios, establecer mecanismos que refuercen la lucha contra el fraude, el control tributario y el cobro de las deudas tributarias, y disminuir los niveles actuales de litigiosidad en materia tributaria.

La nueva estructura de la Ley es más correcta, sistemática y didáctica que la anterior Ley General Tributaria 230/1963, de 28 de diciembre, constando de cinco títulos:

Título I: Disposiciones generales del ordenamiento tributario: contiene principios generales y preceptos relativos a las fuentes normativas y a la aplicación e interpretación de las normas tributarias.

Título II: “Los tributos”: contiene disposiciones generales sobre la relación jurídico-tributaria y las diferentes obligaciones tributarias, así como normas relativas a los obligados tributarios, y a las obligaciones y

deberes de los entes públicos. Dedicamos también un capítulo a la deuda tributaria.

Título III: Regula los procedimientos de aplicación de los Tributos y es uno de los ámbitos donde se concentra una parte importante de las novedades de esta ley tanto en su estructura como en su contenido.

Título IV: Regula de modo autónomo la potestad sancionadora.

Título V: Regula la revisión de actos administrativos en materia tributaria.

ORDEN PRE/3662/2003, de 29 de diciembre, por la que se regula un nuevo procedimiento de recaudación de los ingresos no tributarios recaudados por las Delegaciones de Economía y Hacienda y de los ingresos en efectivo en las sucursales de la Caja General de Depósitos encuadradas en las mismas.

El ámbito de aplicación de esta Orden se refiere exclusivamente a los ingresos no tributarios que resulten de la gestión de los órganos de la Administración General del Estado y cuya recaudación corresponda a las Delegaciones de Economía y Hacienda, así como cualquier ingreso en efectivo en las sucursales de la Caja General de Depósitos encuadradas en las mismas.

Estos ingresos se vienen recaudando en el momento actual a través de la entidad de depósito que presta el servicio de caja en las Delegaciones y Administraciones de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, debiendo pasar a recaudarse a través de las entidades colaboradoras en la recaudación.

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social.

La Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales administrativas y del orden social, se estructura en 136 artículos divididos en cinco Títulos, 44 disposiciones adicionales, 8 disposiciones transitorias, 1 disposición derogatoria, y 19 disposiciones finales.





Título I. Normas tributarias

En este Título, que se complementa con diversas disposiciones adicionales y transitorias, se incluyen todas aquellas normas que conforme al apartado 7 del artículo 134 de la Constitución Española, no pueden formar parte de la Ley de Presupuestos.

En el Capítulo I, en materia de imposición directa, se modifican diversos preceptos de la Ley 40/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras Normas Tributarias.

Así, se modifica el régimen de las rentas exentas, con objeto de incluir dentro de las exenciones a las prestaciones públicas percibidas por nacimiento, parto múltiple, adopción, maternidad e hijos a cargo, las establecidas por nacimiento de hijo y por parto múltiple previstas en el Real Decreto-Ley 1/2000, de 14 de enero.

Asimismo, se declaran exentas las becas públicas concedidas por entidades sin fines lucrativos a las que le sea de aplicación el régimen especial regulado en el Título II de la Ley 49/2002, del Mecenazgo, con independencia de que los cursos se realicen en España o en el extranjero.

Se modifican las normas comunes para la aplicación de las reducciones por cuidado de hijos, edad y asistencia, con objeto de aclarar que la consideración de convivencia con el contribuyente para los ascendientes discapacitados que, dependiendo del mismo, sean internados en centros especializados es simplemente uno de los casos que pueden darse, existiendo otros posibles.

Se modifica la Ley en lo relativo a los límites de determinadas deducciones, con objeto de asimilar los límites existentes para las deducciones en actividades económicas a los que establezca la normativa del Impuesto sobre Sociedades para los incentivos y estímulos a la inversión empresarial.

Se suprime la remisión al Reglamento de las condiciones para solicitar el borrador de declaración y se establece que la Administración cuando considere que el borrador de declaración no refleja de forma correcta la situación tributaria del contribu-

yente, pondrá a disposición de éste los datos que puedan facilitarle la confección de su declaración. Se excluye de entre los contribuyentes que pueden solicitar el borrador de declaración a aquellos que efectivamente vayan a compensar partidas negativas pendientes de ejercicios anteriores.

En lo concerniente a la obligación de practicar pagos a cuenta, se establece que en ningún caso estarán sometidas a esta obligación las misiones diplomáticas u oficinas consulares en España de Estados extranjeros.

Se transpone la Directiva 2003/48/CE del Consejo, de 3 de junio, en materia de fiscalidad de los rendimientos del ahorro en forma de pago de intereses, si bien se difiere su entrada en vigor hasta el 1 de enero de 2005, en coherencia con las previsiones de entrada en vigor de la propia Directiva.

El artículo 11 de la citada Directiva establece, durante el período transitorio establecido en su artículo 10, la obligación de retener, por parte de Bélgica, Austria y Luxemburgo, cuando el beneficiario efectivo resida en un Estado miembro distinto del Estado miembro en que está establecido el agente pagador. El 75 por ciento de las cantidades retenidas en origen por este concepto es deducible en la cuota del impuesto personal sobre la renta que resulte aplicable al beneficiario.

Así se establece que el importe de las retenciones que se hayan practicado en origen al amparo de la Directiva minorará la cuota líquida total del impuesto para obtener la cuota diferencial, y se dispone que dicha retención se configura como un pago a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

Asimismo se fija la aplicación a las cuotas participativas de las Cajas de Ahorros del tratamiento fiscal que la normativa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas dispensa a las acciones y participaciones en entidades.

En lo que se refiere al Impuesto sobre Sociedades, se modifican diversos preceptos de la Ley 43/1995, de 27 de diciembre, reguladora del Impuesto.



Se modifica la ley en lo relativo a la provisión para riesgos y gastos, con objeto de adaptar sus referencias al nuevo Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, aprobado por Real Decreto legislativo 1/2002, de 29 de noviembre. Así se adapta la regulación de la deducibilidad de las contribuciones de los promotores de planes de pensiones a la modificación introducida en el artículo 5.3 d) del Texto Refundido de la Ley de Regulación de los Planes y Fondos de Pensiones, de tal modo que la totalidad de las contribuciones extraordinarias reguladas en dicho precepto sean deducibles sin necesidad de que se produzca su imputación fiscal al partícipe

En cuanto a la subcapitalización, se establece que no será de aplicación cuando la entidad vinculada no residente en territorio español sea residente en otro Estado miembro de la Unión Europea, salvo que resida en un territorio calificado reglamentariamente como paraíso fiscal.

En lo atinente a la deducción por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica, se incrementa hasta el 20% la deducción adicional en gastos de personal correspondientes a investigadores cualificados y proyectos de investigación y desarrollo contratados con Universidades, Organismos Públicos de investigación o Centros de Innovación y Tecnología.

Se amplía el límite de la base de la deducción de los gastos correspondientes a adquisición de tecnología avanzada en forma de patentes, licencias, “know-how” y diseños, que pasa de 500.000 a un millón de euros.

Igualmente se condiciona la deducción por adquisición de bienes del Patrimonio Histórico español, realizada fuera del territorio español para su introducción dentro de dicho territorio a su declaración como Bienes de Interés Cultural o incluidos en el Inventario General de Bienes Muebles y a la permanencia en el patrimonio de su titular durante, al menos, cuatro años.

Asimismo, se modifican las normas comunes a aplicar a las deducciones para incentivar la realización de determinadas actividades, elevando el límite conjunto de las deducciones del 45 al 50%, cuando el importe

de la deducción por la realización de actividades de investigación y desarrollo e innovación que corresponda a gastos efectuados en el propio periodo impositivo exceda del 10% de la cuota íntegra del impuesto, minorada en las deducciones por doble imposición y bonificaciones que resulten aplicables.

Se modifica el régimen de pagos fraccionados, de manera que en la opción de realizar los pagos fraccionados sobre la parte de la base imponible del período de los tres, nueve u once primeros meses de cada año natural, se especifica, para el caso de que el período impositivo no coincida con el año natural, que el pago fraccionado será a cuenta de la liquidación correspondiente al período impositivo que esté en curso el día anterior al inicio de cada uno de los períodos de pago.

Se modifican diversos aspectos concernientes a las sociedades y fondos de capital riesgo. Se establece con carácter general la exención en el 99% de las rentas que se obtengan en la transmisión de las participaciones en las empresas a que se refiere el artículo 2º.1 de la Ley 1/1999, de 5 enero, reguladora de las entidades de capital riesgo y sus entidades gestoras, siempre que la transmisión se produzca a partir del inicio del segundo año de tenencia y hasta el decimoquinto, inclusive. Se amplía el plazo por el que excepcionalmente podrá extenderse este beneficio fiscal hasta el vigésimo año. Asimismo se amplía a tres años el plazo para transmitir las participaciones en empresas participadas que accedan a la cotización en un mercado de valores. Se extiende el derecho a la aplicación de la deducción del 100% para los dividendos percibidos de estas sociedades y la deducción prevista en el artículo 28.5 de la Ley 43/1995, no sólo a los sujetos pasivos de este Impuesto, sino también a los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta de No Residentes con establecimiento permanente en España; y se establece que estas deducciones no se aplicarán cuando la renta se obtenga a través de un país o territorio calificado reglamentariamente como paraíso fiscal.

En cuanto al régimen especial de transparencia fiscal internacional, se establece que dicho régimen no será de aplicación cuando la entidad no residente en territorio español sea residente en otro Estado miembro de la Unión Europea, salvo que resida en





un territorio calificado reglamentariamente como paraíso fiscal.

En lo que concierne al Impuesto sobre la renta de no residentes, se introducen reformas en la Ley 41/1998, de 9 de diciembre, del Impuesto sobre la Renta de No Residentes.

Se transpone la Directiva 2003/49/CE del Consejo, de 3 de junio de 2003, relativa a un régimen fiscal común aplicable a los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de diferentes Estados miembros.

La citada Directiva ha tenido como objetivo eximir de imposición en la fuente (retenciones) los pagos de intereses y cánones efectuados entre sociedades asociadas de Estados miembros diferentes, incluidos los establecimientos permanentes de dichas sociedades, estableciendo un plazo para la transposición de las medidas al Derecho interno de cada Estado miembro hasta el 1 de enero de 2004.

No obstante, la Directiva regula un régimen transitorio acordado para España, que afecta únicamente a los pagos por cánones.

De acuerdo con todo ello, se introducen las siguientes modificaciones en la Ley 41/1998:

Con efectos a partir del día 1 de enero de 2004, se adapta el concepto de cánones al recogido en la Directiva.

Con efectos a partir del día 1 de enero de 2005, se regula un nuevo tipo de gravamen (el 10 por 100) para los cánones satisfechos entre sociedades asociadas en el marco de los requisitos y condiciones establecidas por la propia Directiva.

Se modifica también la Ley 41/1998 en lo relativo a la obligación de retener e ingresar a cuenta con relación a las rentas obtenidas sin mediación de establecimiento permanente, se fija que en ningún caso estarán sometidas a esta obligación las misiones diplomáticas u oficinas consulares en España de Estados extranjeros.

En lo que se refiere al Impuesto sobre el Patrimonio, se modifica la Ley

19/1991, de 6 de junio, del Impuesto en lo relativo a los bienes y derechos exentos. La exención establecida en este apartado se refería a “participaciones en entidades” siempre que cumpliesen determinados requisitos; con esta modificación la exención se extiende al derecho de usufructo vitalicio sobre dichas participaciones.

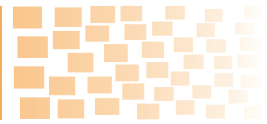
En lo atinente al Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, se modifica la Ley 29/1987, de 18 de diciembre, del Impuesto, en cuanto a la base liquidable, de manera que la reducción contemplada para las cantidades percibidas por los beneficiarios de contratos de seguros sobre la vida será aplicable, sin límite, a los seguros de vida que traigan causa en actos de terrorismo o en servicios prestados en misiones internacionales humanitarias o de paz, siendo extensible a todos los posibles beneficiarios.

Igualmente se eleva la bonificación en la cuota de Ceuta y Melilla por adquisiciones “mortis causa” y cantidades percibidas por los beneficiarios de seguros sobre la vida, del 50 al 99%, en el caso de que los causahabientes sean descendientes, adoptados, cónyuges, ascendientes y adoptantes del causante, y se establece que en las adquisiciones derivadas de contratos y pactos sucesorios, el impuesto correspondiente a las adquisiciones que se produzcan antes del fallecimiento del causante o de la adquisición de firmeza de la declaración de fallecimiento del ausente se devenga en el momento de la formalización del pacto o contrato y no cuando tenga lugar dicho fallecimiento o firmeza.

El Capítulo II, se dedica a los Impuestos Indirectos.

En el Impuesto sobre el Valor Añadido, las operaciones de cesión de préstamos o créditos dejan de constituir sector diferenciado, en ejecución de la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 26 de junio de 2003, que considera que las operaciones de “factoring” no están exentas en el Impuesto sobre el Valor Añadido.

Se adecua la regulación de la base imponible a Ley 22/2003, de 9 de julio, Concursal, y se permite la modificación de la base imponible del IVA por causa de impago de la contraprestación en los casos en los que el



deudor no tenga la condición de empresario o profesional.

En el Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados se modifica el Texto Refundido de la Ley del Impuesto, aprobado por Real Decreto legislativo 1/1993, de 24 septiembre, en lo concerniente a las reglas especiales en las transmisiones patrimoniales con relación a las concesiones administrativas, para definir el valor por el que computar bienes determinados que el concesionario esté obligado a revertir a la Administración, que ha de ser su valor neto contable estimado a la fecha de la reversión, más los gastos previstos para la misma.

En materia de Impuestos especiales se modifica la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales en cuanto a la fabricación, transformación y tenencia en los Impuestos especiales de fabricación; y se introduce una modificación relativa a prohibiciones y limitaciones de uso en el Impuesto sobre Hidrocarburos. Igualmente se introducen reformas en el régimen del Impuesto sobre las ventas minoristas de determinados hidrocarburos y en el Impuesto sobre las Primas de Seguros.

Se introducen diversas modificaciones en el Régimen económico y fiscal de Canarias, tanto en el Impuesto General Indirecto Canario como en la Ley 19/1994, de 6 de julio, del Régimen Económico y Fiscal de Canarias.

El Capítulo III, se dedica a los Tributos Locales, introduciéndose diversas modificaciones en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales.

Por último en el Capítulo IV se introducen diversas modificaciones en el régimen jurídico de las tasas

Título II. De lo social

En el Capítulo I, en cuanto a las relaciones laborales se modifica el párrafo segundo de la letra d) del apartado 1 del artículo 15 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, que se refiere a la financiación por los servicios públicos de empleo de los

costes salariales y de Seguridad Social de los complementos de residencia de los trabajadores en Ceuta y Melilla.

En la Sección 1ª del Capítulo II, relativa al régimen general de Seguridad Social, se introducen modificaciones en el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social.

Así, se recoge expresamente la mención al subsidio de riesgo durante el embarazo para su computo a efectos de los distintos periodos previos de cotización exigidos para el derecho a las prestaciones. Se introducen correcciones técnicas con relación a la percepción de los subsidios de incapacidad temporal, de riesgo durante el embarazo y maternidad.

En la Sección 2ª, del mismo Capítulo, relativa a los regímenes especiales de seguridad Social se modifica el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, reduciendo de cinco a cuatro años el plazo para el derecho a devolución de cuotas indebidamente ingresadas al Instituto Social de las Fuerzas Armadas, así como reduciendo de cinco a cuatro años el plazo de caducidad de las pensiones de ISFAS.

En el Capítulo III, se establecen diversas medidas para la aplicación del principio de igualdad de trato, transponiendo las Directivas 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

En el Capítulo IV, dedicado a otras normas en materia social, se aprueba el programa de fomento del empleo para el año 2004, y se introducen modificaciones del texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

Se regula así mismo el incremento de las multas a imponer a quienes empleen a un trabajador extranjero sin la preceptiva





autorización de trabajo, en la cuantía que corresponda ingresar por cuotas de seguridad social y demás conceptos de recaudación conjunta.

En el Capítulo V se amplía el ámbito temporal de aplicación de la Ley 31/1999, de 8 de octubre, de Solidaridad con las Víctimas del Terrorismo, hasta el 31 de diciembre de 2004.

Título III. *Del personal al servicio de las Administraciones públicas*

En el Capítulo I, se recogen diversas normas aplicables a los funcionarios públicos.

Se modifican diversos preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

Se fija expresamente qué elementos se estima que, como características esenciales del puesto de trabajo, deben figurar en la Relación de Puestos de Trabajo para la Administración del Estado y para el conjunto de las Administraciones Públicas.

Se armoniza el fomento de la promoción interna con los procesos de cambio de adscripción que actualmente se llevan a cabo fruto de la política global de recursos humanos, permitiendo que los funcionarios puedan promocionar al Grupo de Titulación superior al que pertenezcan cuando hayan alcanzado dos años de servicios efectivos, con carácter permanente, en el ejercicio de funciones de nivel propio al del Grupo de Titulación de procedencia, con independencia de que la prestación se haya realizado bajo diferentes títulos en la denominación de los Cuerpos y Escalas (procesos de integración y de promoción horizontal), o, incluso, del régimen jurídico para los procedentes de vinculación laboral (procesos de funcionarización).

Se regulan los efectos del computo a efectos de trienios del periodo de prestación de servicios en Organismos o entidades del sector público.

Se prevé para los funcionarios la posibilidad establecida para el personal laboral en el artículo 37.5 del Estatuto de los Trabajadores de solicitar reducción de jornada

cuando precisen encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo, y que no desempeñe actividad retribuida, así como la fijación reglamentaria de la disminución de la jornada y la reducción de retribuciones correspondientes a dicha jornada.

En consonancia con lo establecido en el Capítulo II del Título II, se transponen las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE, se establecen como faltas muy graves de los funcionarios públicos los supuestos de discriminación previstos en las Directivas, así como el acoso por dichos motivos, incluyendo en el artículo 29 del texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, el derecho de los funcionarios públicos a la protección frente al acoso por todos los motivos establecidos en las Directivas traspuestas.

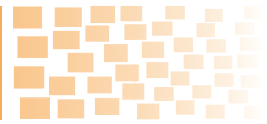
Se modifica la Disposición adicional novena de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, declarándose a extinguir determinados Cuerpos y Escalas, como consecuencia del proceso de traspaso de funcionarios a las Comunidades Autónomas.

En materia de Cuerpos y Escalas, se modifica el régimen de determinados Cuerpos.

En cuanto a los funcionarios de la Administración Local, se suprime expresamente el límite de cincuenta y cinco años para acceder a la función pública local.

En materia de Clases Pasivas, se reduce de cinco a cuatro años el plazo de caducidad tanto para los efectos económicos derivados del reconocimiento de derechos de titularidad de las prestaciones como para ejercitar el derecho al cobro.

En el Capítulo II, dedicado al Personal laboral, se regula la atribución de competencias en materia de procesos selectivos, provisión de vacantes y promoción profesional del personal laboral y en el Capítulo III, de otro personal, se introducen diversas modificaciones en el régimen del personal de las Fuerzas Armadas, y en el régimen del personal de la Guardia Civil.



Título IV. *De la gestión y organización administrativa*

El Capítulo I se dedica a las normas de gestión.

En materia de gestión financiera, se realizan modificaciones en la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, introduciendo correcciones de carácter técnico.

Se establece el informe preceptivo de la Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos para la realización de aportaciones de capital, con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, a Sociedades Mercantiles Estatales, así como a Entidades Públicas Empresariales y demás Entidades de derecho público. El informe tiene por objeto el examen de los efectos de dichas aportaciones en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

En materia de contratación administrativa, se modifica el artículo 2.1 y la disposición adicional sexta y se incluye un nuevo artículo 60 bis y una nueva disposición adicional decimosexta, todos ellos del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, incorporando la doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 15 de mayo de 2003 en el doble sentido de sujeción de determinadas sociedades del sector público al sistema de recursos y de la posible adopción de medidas provisionales.

En el primer aspecto no se establece un sistema de recurso específico para estas sociedades, sino que la aplicación del sistema general de recursos administrativos se logra declarando sujetos a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas los actos de adjudicación de los contratos de cuantía igual o superior a los umbrales establecidos en las Directivas para las sociedades creadas para satisfacer necesidades de carácter general que no tengan carácter industrial o mercantil. Para determinar los órganos que deben resolver los recursos administrativos contra actos y decisiones en materia contractual de estas sociedades la nueva disposición adicional decimosexta se remite a la solución que adopta el artículo 51

de la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, dado que la Directiva 92/13/CEE suscitaba idéntica cuestión. Por lo demás, la disposición adicional sexta conserva su actual redacción para los contratos de sociedades no comprendidos en el artículo 2 apartado 1 de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

En el segundo aspecto de la Sentencia de 15 de mayo de 2003, se introduce un nuevo artículo 60.bis en la Ley por el que se atribuye a los órganos encargados de resolver los recursos la posibilidad de adoptar, lo antes posible y mediante procedimiento de urgencia, medidas provisionales. Se matiza que las medidas provisionales son independientes de los recursos y se fijan plazos breves para su solicitud y adopción.

En materia de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones públicas se modifica el artículo 9 de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas. Se prevé la posibilidad de atribuir al Servicio jurídico del Estado la representación y defensa de las entidades del sector público en procedimientos arbitrales y reclamaciones extrajudiciales.

En materia de movilidad geográfica de los miembros de las Fuerzas Armadas, se introducen diversas modificaciones de la Ley 26/1999, de 9 de julio, de medidas de apoyo a la movilidad geográfica de los miembros de las Fuerzas Armadas.

En materia de Loterías y apuestas del Estado se regula la comercialización de los juegos de titularidad estatal fuera del territorio nacional.

En materia de Tráfico y Seguridad vial, se introducen diversas modificaciones al Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a motor y Seguridad Vial.

En el Capítulo II, de la organización se incluyen normas relativas al régimen de distintos órganos de la Administración General del Estado, de Organismos públicos y de sociedades mercantiles estatales.

El Capítulo III se dedica a los procedimientos administrativos.





Se modifica el artículo 103.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y se fija en seis meses el plazo de caducidad en los procedimientos de declaración de lesividad.

En el Capítulo IV se modifica la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en lo concerniente a la imposición de multas coercitivas por incumplimiento de la obligación de remitir el expediente administrativo y de ejecutar las sentencias.

Título V. De la acción administrativa

El Título V recoge diversas medidas reguladoras de actividades sectoriales de la Administración.

En cuanto a la acción administrativa en materia de ordenación económica, en lo que se refiere a seguros, se introducen modificaciones en el texto refundido de la Ley reguladora de Planes y Fondos de Pensiones aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2002, de 29 de noviembre. Se adapta la redacción del precepto a la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las actividades y la supervisión de los fondos de promoción de empleo.

También se introducen modificaciones en el texto refundido de la Ley sobre responsabilidad Civil y Seguro en la Circulación de Vehículos de Motor y en la Ley de Ordenación y Supervisión de los Seguros Privados.

En materia de energía, se modifican diversos preceptos de la Ley 54/1997, de 27 de noviembre, del Sector Eléctrico, de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del Sector de Hidrocarburos y de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre Energía Nuclear.

En materia de Defensa de la competencia, se introducen modificaciones en la Ley 16/1989, de 17 de julio, de Defensa de la Competencia y en la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de coordinación de competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de defensa de la Competencia, transponiendo el Reglamento (CE) 1/2003 del Consejo de 16 de diciembre de 2002, relativo

a la aplicación de las normas sobre competencia prevista en los artículos 81 y 82 del Tratado CE.

En materia financiera y monetaria, se regula la titulización sintética de préstamos y otros derechos de crédito, y se modifica la Ley 24/1988, de 28 de julio, reguladora del Mercado de Valores en lo referente a la regulación del comité de Auditoría que han de tener las entidades emisoras de valores admitidas a negociación en mercados secundarios oficiales de valores.

Se modifica la Ley 13/1985, de 25 de mayo, sobre coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros, dando cumplimiento a la Directiva aprobada por el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE, 83/345/349/CEE, 86/635/CEE y 91/674/CEE del Consejo, sobre las cuentas anuales y consolidadas de determinadas formas de sociedades, bancos y otras entidades financieras y empresas de seguros.

Se modifica el régimen de las Comisiones de Retribuciones y de Inversiones de las Cajas de Ahorro.

En materia de contabilidad y auditoría de cuentas, se llevan a cabo modificaciones en la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Sociedades de Responsabilidad Limitada, en materia contable, recogiendo los pronunciamientos del ISAR (Grupo de Trabajo Inter-gubernamental de Expertos en Normas Internacionales de Contabilidad y Presentación de Informes) así como con el Derecho positivo de otros Estados Miembros de la Unión Europea

Igualmente se modifican el Código de Comercio y el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1564/1984, de 22 de diciembre, en materia de contabilidad, adecuando la normativa interna al Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo 1606/2002 relativo a la aplicación de normas internacionales de contabilidad de 19 de julio de 2002, así como en transposición de la Directiva 2001/65/CE del Parlamento europeo y del Consejo de 27 de septiembre de 2001, por la que se modifican las Directivas 78/660/CEE,



83/349/CEE y 86/635/CEE, en lo que se refiere a las normas de valoración aplicables en las cuentas anuales y consolidadas de determinadas formas de sociedad, así como de los bancos y otras entidades financieras.

En lo atinente a la acción administrativa en materia de infraestructuras y transporte, se regula la garantía financiera a buques que soliciten acceso a lugares de refugio, y se modifica la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marítima Mercante en cuanto a las obligaciones de servicio público en materia de navegación.

En materia de agricultura, pesca y alimentación, se declaran de interés general determinadas obras de infraestructuras hidráulicas con destino a riego, contempladas en el Plan Nacional de Regadíos, y otras infraestructuras; se modifican la Ley 3/2001, de 26 de marzo, de Pesca marítima del Estado en materia sancionadora; la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, en materia de Infracciones y sanciones aplicables al régimen de la cuota láctea y regulación de la responsabilidad del pago de la tasa suplementaria de la cuota láctea; y la Ley 2/2000, de 7 de enero reguladora de los contratos tipo agroalimentarios.

En materia de medio ambiente, se modifica el texto refundido de la Ley de Aguas, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, transponiendo al derecho interno la Directiva 2000/60/CE; se declaran de urgente ocupación determinadas obras hidráulicas, y se modifican diversos preceptos de la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales y de la Flora y la Fauna y del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental.

En la acción administrativa en materia de Sanidad y Consumo, se modifican diversos preceptos de la Ley 25/1990, de 20 de diciembre, del Medicamento, de la Ley 7/1995, de 23 de marzo, de crédito al consumo y de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de Cohesión y Calidad del Sistema Nacional de Salud.

Termina el Título con un Capítulo dedicado a la acción administrativa en materia de seguridad jurídica preventiva en el que se introducen diversas modificaciones en la

Ley Hipotecaria para agilizar los procedimientos de inscripción registral.

Parte final

Las disposiciones adicionales y transitorias recogen diversas previsiones que, por razones de técnica legislativa, no se consideran susceptibles de inclusión en los Títulos anteriormente aludidos. Entre ellas merecen destacarse:

Se amplía en diez años el plazo de cancelación de los préstamos otorgados a la Seguridad Social por el Estado a los que se refieren el Real Decreto-Ley 6/1992, de 13 de noviembre, y la Ley 21/1993, de 29 de diciembre.

Se modifica el concepto de pensión pública para excluir del concepto de pensión pública las abonadas a través de planes de pensiones de empleo o contratos de seguro colectivo promovidos por las administraciones, organismos, entidades y empresas del sector público.

Se da nueva regulación al Fondo de Ayuda al Desarrollo.

Se Modifica la Ley 5/1995, de 23 de marzo, sobre régimen jurídico de enajenaciones de participaciones públicas en determinadas empresas, en lo referente al régimen de la denominada "acción de oro", o lo que es lo mismo el régimen de notificaciones y autorizaciones de modificaciones en la participación del capital de las sociedades enajenadas por el Estado, de acuerdo con las decisiones de las Autoridades comunitarias.

Se introducen diversas modificaciones en la regulación de los servicios de televisión privada y de radiodifusión.

Antonio Panizo García
Abogado del Estado

Ley de Presupuestos para el año 2004

En relación con las disposiciones que afectan a la LGP que, **con vigencia exclusiva para el año 2004**, vienen recogidas en la Ley 61/2003, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el





año 2004 y que siguen las pautas marcadas en ejercicios anteriores, respecto a la modificación y ejecución de créditos presupuestarios, las particularidades para este ejercicio 2004, vienen contempladas en los artículos 8, 9 y 10 de la Ley de Presupuestos, con referencia expresa a que se ajustarán a lo dispuesto en la nueva Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Por otra parte, el artículo 11 referente a las incorporaciones de crédito y limitaciones presupuestarias establece que sólo podrán incorporarse a los créditos de este ejercicio los remanentes que se recogen en el anexo VII de esta Ley, quedando definitivamente derogado el artículo 73 del anterior TRLGP, por la Ley 47/2003.

RESOLUCIÓN de 28 de octubre de 2003, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación del acuerdo de 19 de septiembre de 2003, del Consejo de Ministros, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 19.1 del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, respecto al ejercicio de la función interventora. (Corrección de errores BOE 16/01/2004).

El presente Acuerdo se aprueba en sustitución del anterior de 25 de septiembre

de 1998 por el que se daba aplicación a la previsión del artículo 19.1 del RD 706/1997, de 16 de mayo, en el ámbito de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.

Durante este período se han producido importantes reformas legislativas que afectan a la aplicación del citado Acuerdo. Ejemplo de ello son las modificaciones producidas en el ámbito de la contratación administrativa con la publicación del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y su nuevo Reglamento. También se han producido cambios en materias que afectan a los convenios de colaboración y subvenciones, así como en el ámbito específico de la Seguridad Social.

Por otro lado, se han incluido en este Acuerdo materias que antes no figuraban y que por ello quedaban sujetas al régimen ordinario de fiscalización: acción social, recargos por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo, etc. Por último, en el presente Acuerdo se han establecido los mismos requisitos en aquellas materias cuya regulación es común para la Administración General del Estado y para la Seguridad Social, con el fin de procurar que el modelo de control aplicable sea homogéneo para todo el sector público.

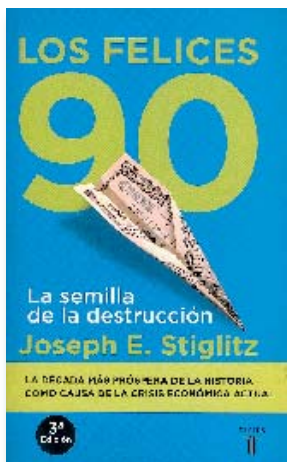
Durante el tiempo transcurrido desde la publicación del último número de esta revista hasta la presente fecha, habida cuenta del gran número de disposiciones publicadas, a continuación se citan, por orden cronológico, las normas más importantes dictadas en los últimos meses:

1. ORDEN HAC/2989/2003, de 17 de octubre, por la que se constituye la Comisión Calificadora de Documentos Administrativos del Ministerio de Hacienda.
2. REAL DECRETO 1248/2003, por el que se modifica el Reglamento General de Recaudación, aprobado por el Real Decreto 1684/1990, de 20 de diciembre.
3. LEY 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario.
4. LEY 36/2003, de 11 de noviembre, de medidas de reforma económica.



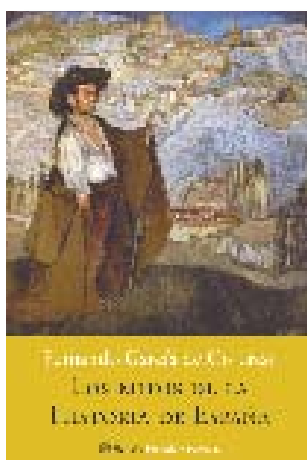
5. LEY 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general.
6. LEY 49/2003, de 26 de noviembre, de arrendamientos rústicos.
7. RESOLUCIÓN de 18 de noviembre de 2003, de la Intervención General de la Administración General del Estado, por la que se modifica la de 8 de enero de 1997, por la que se determina la estructura, justificación, tramitación y rendición de la cuenta de los tributos estatales y recursos de otras administraciones y entes públicos.
8. RESOLUCIÓN de 26 de noviembre de 2003, de la Intervención General de la Administración General del Estado, por la que se modifica la de 14 de diciembre de 1999, por la que se regulan determinadas operaciones contables a realizar a fin de ejercicio: amortizaciones de inmovilizado, provisiones y periodificación de ingresos y de gastos.
9. LEY 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social.
10. LEY ORGÁNICA 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
11. LEY ORGÁNICA 20/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial y del Código Penal.
12. LEY 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo.
13. LEY 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.
14. LEY 59/2003, de 19 de diciembre, de firma electrónica.
15. LEY 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje.
16. RESOLUCIÓN de 2 de enero de 2004, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se dictan instrucciones en relación con las nóminas de funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y se actualizan para el año 2004 las cuantías de las retribuciones del personal a que se refieren los correspondientes artículos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio.
17. REAL DECRETO 337/2004, de 27 de febrero, por el que se desarrolla la Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.
18. RESOLUCIÓN de 19 de febrero de 2004, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se autoriza a los Organismos Públicos a los que les es de aplicación la instrucción de contabilidad para la Administración Institucional del Estado, la utilización de determinadas cuentas de primer orden no recogidas en el Plan General de Contabilidad Pública.
19. REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
20. REAL DECRETO LEGISLATIVO 3/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.
21. REAL DECRETO LEGISLATIVO 4/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Sociedades.
22. REAL DECRETO 369/2004, de 5 de marzo, por el que se modifican el Real Decreto 1330/2000, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda, y el Real Decreto 1371/2000, de 19 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía.





Título: Los felices 90. La semilla de la destrucción
Autor: Joseph Stiglitz
Editorial: Taurus.
Precio: 19,50 €

Existe una pugna ideológica entre quienes abogan por reducir al mínimo la intervención del Estado en la economía y quienes sostienen que el Gobierno debe asumir un papel importante, no sólo para corregir las carencias y limitaciones del mercado, sino también para tender hacia un grado más alto de justicia social. Joseph Stiglitz se encuentra entre los segundos y a través de este libro pretende explicar por qué está convencido de que, aun cuando los mercados están en el centro del éxito de nuestra economía, si los dejamos funcionar solos, no siempre funcionan como debieran. Esta obra no se limita a rescribir la historia económica de los noventa, sino que es una historia del futuro, del punto en que los países desarrollados se encuentran en este momento, y de hacia dónde deberían tender. Muchas instituciones cardinales de nuestra sociedad han sufrido una merma de su credibilidad muy considerable. En el presente volumen el autor se limita a analizar nuestras instituciones económicas, aunque no pueda evitar la sospecha de que lo que ocurre en ellas se refleja y acarrea consecuencias harto significativas, sobre lo que ocurre fuera de las mismas.



Título: Los mitos de la Historia de España
Autor: Fernando García de Cortázar
Editorial: Planeta
Precio: 19 €

Fernando García de Cortázar nos ofrece un magnífico libro de Historia. El tema en esta ocasión son los mitos de la Historia de España, los grandes tópicos que son como líneas maestras que recorren nuestra trayectoria colectiva y el modo en que los españoles nos vemos a nosotros mismos; leyendas de las que es preciso deshacerse o, cuando tienen una base real, como es el caso del militarismo y la violencia, superar para afrontar un futuro más democrático y de convivencia, algo a lo que ningún ciudadano consciente puede ser ajeno.

Variados son los mitos, tópicos o leyendas que García de Cortázar desentraña en el libro: la España de la luz de Trento, espada de Roma y martillo de herejes; el exilio; la decadencia; como sustancial a la historia de España, la oposición entre Castilla y la periferia, concretamente Cataluña; la imagen negra y romántica de nuestro país, el recurso a la violencia; el mito del pueblo como sujeto activo de guerras y revoluciones; la idealización de la República y el progresismo; la guerra civil y el franquismo y antifranquismo.



Título: Redacción para periodistas: informar e interpretar.
Autor: Juan Cantavella, José Francisco Serrano (coords)
Editorial: Ariel
Precio: 30 €

Vivimos en un tiempo de cambio en la comunicación y sus medios y son varios los factores que están contribuyendo decisivamente a este cambio. Uno de ellos, quizá el más evidente, es el proceso de desarrollo de los nuevos medios a partir de la aplicación e implantación de las nuevas tecnologías de la comunicación. Por otra parte, la redacción se ha constituido en la columna vertebral de la enseñanza del periodismo a lo largo de su historia en sus vertientes teórica y práctica.

A través de esta obra se realiza una recapitulación de los logros del pasado y se atienden las incitaciones que ofrecen los nuevos tiempos, sobre todo en relación con el periodismo electrónico. Se presenta un manual de redacción periodística, destinado al estudio de los géneros informativos e interpretativos. Un manual sólido y avanzado que tiene presente la doctrina tradicional y las realizaciones del presente, y que anticipa los cambios que en el área del conocimiento periodístico se van a producir, y para ello cuenta con algunos de los mejores especialistas españoles que investigan e imparten docencia en distintas universidades españolas.



Título: El Estatuto de la Función Pública a debate.

Autores: Enrique Linde Paniagua, Joaquín Pérez Vaquero y otros.

Editorial: Colex

Precio: 25 €

Cualquier sociedad avanzada para afrontar sus retos de presente y futuro necesita una Administración pública eficaz, lo que significa que necesita empleados públicos bien formados, especializados, reconocidos, responsables y motivados. Y para que la Administración haga las veces de motor de la sociedad es necesario llevar a cabo la inversión más importante y productiva: la inversión en formación que redunde en mejores funcionarios en general.

Esta obra recoge lo plasmado en las jornadas organizadas por la UNED con el mismo nombre en las que se analizó la necesidad y situación del Estatuto de la Función Pública, como pieza clave para la modernización del sector público. El Estatuto básico es un tema muy complejo en su textura normativa y sobre todo por la larga cadena de efectos que pone en movimiento ya que, directa o indirectamente, afecta a los intereses y expectativas profesionales de un número aproximado de 2,3 millones de empleados públicos, y por ello es necesario conjugar intereses, llegar a puntos de equilibrio, abordar una reforma estructural, anticipar modelos de futuro e incorporar la visión de los ciudadanos.



Título: Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones.

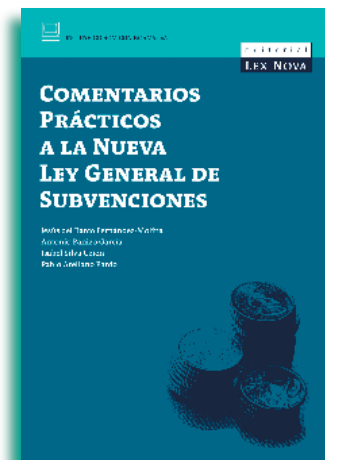
Autor: Jesús del Barco Fernández-Molina, Antonio Panizo García, Isabel Silva Urién y Pablo Arellano Pardo.

Editorial: Lex Nova

Precio: 37,44 €

La Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, ordena de forma completa y sistemática el régimen jurídico general de las subvenciones, aplicándose al conjunto de las administraciones públicas y a las entidades integrantes de sus sectores públicos respectivos, por lo que constituye una novedad legislativa de extraordinaria importancia tanto en el ámbito de los derechos administrativo y financiero, como en el de la Hacienda pública.

Comentarios prácticos a la nueva Ley General de Subvenciones analiza pormenorizadamente el contenido y finalidad de los preceptos de la Ley, con un enfoque práctico, sin perjuicio del análisis doctrinal. Es por ello que esta obra, primera monografía sobre la nueva Ley, constituye un aporte esencial para su conocimiento, interpretación y aplicación dirigido a los operadores jurídicos y estudiosos del Derecho y a la generalidad de los posibles usuarios de los supuestos amparados en la Ley, ya sean funcionarios, profesionales del Derecho, gestores, beneficiarios de las subvenciones o entidades colaboradoras.



Título: VII Legislatura. Una reforma de la Hacienda Pública para el siglo XXI

Autor: Ministerio de Hacienda.

Editorial: Ministerio de Hacienda.

Esta obra recoge la política fiscal diseñada y puesta en ejecución por el Ministerio de Hacienda en el cuatrienio 2000-2003. En esta ocasión el Ministerio de Hacienda pone a disposición de todos los interesados la descripción de las políticas públicas llevadas a cabo para dar cumplimiento a los objetivos programáticos. Se trata de dar cuenta de las actividades emprendidas, de las dificultades halladas y superadas en el camino, y de las metas y resultados alcanzados. El objetivo es lograr un relato fiel de las acciones de reforma llevadas a cabo, huyendo del lenguaje burocrático, del triunfalismo y la auto-complacencia.

Interesa destacar que de entre la extensa tarea desarrollada a lo largo del último del cuatrienio, quizás constituya la empresa más lograda la renovación y puesta al día de las leyes reguladoras de la actividad financiera del sector público y el régimen jurídico de la Hacienda Pública, ya que se han aprobado nuevas leyes reguladoras de los fundamentos de la administración financiera del Estado que son objeto de atención en esta obra.





La Intervención Delegada en el Gestor de Infraestructuras Ferroviarias

Santiago Fuentes Vega

I. Introducción

La Intervención Delegada en el ente público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), es la unidad encargada de la realización del control económico financiero de la actividad de la citada entidad.

Como nota curiosa, y ello quizá explique el interés por incluir en este momento una referencia a esta Intervención Delegada, se ha de destacar que la regulación vigen-

te que afecta a la unidad, tanto la contenida en la legislación presupuestaria, como la incluida en la legislación ferroviaria, tiene fecha de caducidad en breve y que, de hecho, en ambas legislaciones ya existen normas, publicadas, aunque en período de “vacatio legis” y pendientes de desarrollo reglamentario. Por ello parece obligado hacer una doble referencia: por una parte a la situación actual, por otra a la de un futuro que es ya casi presente.

II. Regulación actualmente vigente

1. La normativa presupuestaria

El artículo 99.2, del Real Decreto Legislativo 1091/88, de 23 de septiembre, por el que se aprobó el texto refundido de la todavía vigente Ley General Presupuestaria señala que las entidades públicas empresariales estarán sometidas a control financiero permanente. El propio artículo indica a continuación que “el Consejo de Ministros podrá acordar, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda y a iniciativa de la Intervención General de la Administración del Esta-

do, que en determinadas Entidades Públicas Empresariales el control financiero permanente se sustituya por su ejercicio centralizado desde la propia Intervención General de la Administración del Estado, en ejecución del Plan anual en que se incluya su realización”.

El control financiero tiene por objeto, como señala el artículo 24 del Real Decreto 2188/95, de 28 de diciembre, verificar que la gestión económico-financiera del sector público estatal se adecua a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia. Por su parte, el artículo 35 del citado Real Decreto precisa que el control financiero se ejercerá mediante auditoría u otras técnicas de control.



2. La normativa sobre el sector ferroviario

La Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social en el artículo 160 creó el ente público Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), cuyo objeto consiste en la construcción y, en su caso, administración de las infraestructuras ferroviarias que determine el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Fomento.

Por otra parte y como consecuencia de la habilitación que el citado precepto concedía al Gobierno, éste aprobó el Real Decreto 613/1997, de 25 de abril, por el que se aprobó el Estatuto del citado ente público, con el objeto de garantizar, entre otros, y sin menoscabo de la exigible eficacia en su actuación, la transparencia y objetividad en la adjudicación de los importantes contratos que había de celebrar la entidad, y asegurar el mayor grado de autonomía posible en su actuación y gestión ordinaria.

El artículo 48 del mencionado Real Decreto 613/97, señala que “sin perjuicio de las competencias fiscalizadoras atribuidas al Tribunal de Cuentas por su Ley Orgánica y por las demás leyes que regulan sus competencias, el GIF estará sometido al control financiero a realizar por la Intervención General de la Administración del Estado, a través de la Intervención delegada que se crea al efecto. Dicho control se ejercerá con carácter permanente, de conformidad con lo establecido por el artículo 17.1 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y por el artículo 42 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado”.

El Gestor de Infraestructuras Ferroviarias es pues, una entidad pública empresarial perteneciente al sector público estatal, nacida para la creación y administración de infraestructuras ferroviarias y dotada, por tanto, de autonomía en su actuación para conseguir una mayor eficacia y rapidez en la gestión.

El control de su actividad en respuesta a estas características, tiene que ser un control público que no interfiera en su ges-



tión y que garantice razonablemente el buen hacer financiero en la gestión del ente. Para conseguir esta finalidad el sistema de control aplicable es el control financiero permanente ya que como control posterior no interfiere en la gestión y al mismo tiempo verifica con fiabilidad las cuentas de la entidad y el cumplimiento de la legalidad.

En aplicación, pues, de la normativa señalada y de los principios expuestos nació la Intervención Delegada en el GIF para el ejercicio del control en el ente público. En el cumplimiento de este cometido, la citada Intervención desarrolla de manera habitual los siguientes trabajos:

- Auditoría anual de cuentas de la entidad.
- Control financiero anual.
- Controles de fondos comunitarios que, en su caso, encomiende la IGAE.

Además pueden realizarse controles puntuales sobre determinadas actuaciones concretas de interés especial en la actividad de la entidad. Finalmente y en cumplimiento de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas se ha de asistir a las mesas de contratación que se celebren y que se regulen por la citada Ley, lo que sucede únicamente con las grandes obras de infraestructura.

No parece necesario explicar con mayor detalle el trabajo concreto que la Intervención del GIF realiza ya que la auditoría de





cuentas de la entidad tiene como objeto pronunciarse, al igual que toda auditoría financiera, sobre las citadas cuentas y señalar en qué medida son fiel reflejo de la situación real del GIF, y

el control financiero tiene por objeto verificar el grado de cumplimiento de la legalidad aplicable a las operaciones que realiza el ente, así como la corrección de los procedimientos utilizados.

III. La nueva normativa

1. La normativa presupuestaria

El B.O.E. del día 27 de noviembre del pasado año 2003, publicó una nueva Ley General Presupuestaria aprobada el día 26.

El artículo 158 de la Ley señala que el control financiero permanente se ejercerá sobre las entidades públicas empresariales. En su artículo 157 se indica que el control financiero permanente tiene por objeto la verificación de un forma continua realizada a través de la correspondiente intervención delegada, de la situación y el funcionamiento de las entidades del sector público estatal en el aspecto económico-financiero, para comprobar el cumplimiento de la normativa y directrices que les rigen y, en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera y en particular al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero.

Este control así regulado se ejercerá de forma permanente y a través de Intervención Delegada, salvo que el Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Hacienda y a iniciativa de la IGAE haya aprobado que se realice directamente por la Intervención General, tal y como se regula en el punto dos del artículo 158 de la nueva Ley.

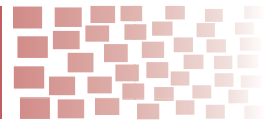
Como es fácil verificar, la regulación del control de las entidades públicas empresariales en la actualidad y el que se aplicará desde el próximo 1 de enero fecha de entrada en vigor de la nueva ley, es idéntico.

La nueva norma, eso sí, a través de un mayor desarrollo del control financiero permanente, que no es éste el momento de

comentar en detalle, señala de una manera más detallada en su artículo 159 las tareas a realizar. Enumeradas de manera muy general y extractada, dichas tareas consisten en:

- a) Verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a la gestión económica.
- b) Seguimiento de la ejecución presupuestaria y verificación del cumplimiento de los objetivos asignados a los programas.
- c) Informe sobre la propuesta de distribución de resultados.
- d) Comprobación de la planificación, gestión y situación de la tesorería.

El control a realizar sobre el ADIF debe ser un control posterior que no interfiera en su gestión, y al mismo tiempo un control próximo a la entidad y realizado con continuidad



2. La normativa sobre el sector ferroviario

La Ley 39/2003, de 17 de noviembre que regula el sector ferroviario y que entrará en vigor el 18 de mayo del presente año 2004, en su disposición adicional segunda extingue la entidad pública GIF. La nueva entidad pública empresarial Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF) que esta Ley crea, se subrogará en todos los derechos y obligaciones de aquélla.

El artículo 27 de la ley en su punto segundo señala que el control presupuestario y financiero del ADIF se realizará de conformidad con lo establecido en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

En el momento presente se encuentra pendiente de desarrollo el estatuto que

regulará la actividad del ADIF, pero en aplicación de la normativa legal aplicable (y recordemos que en este punto concreto la regulación del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y la nueva Ley son idénticas), la nueva entidad queda sometida a control financiero permanente y ese control será realizado por la Intervención Delegada que se cree en el ADIF y que tendrá en su trabajo los mismos objetivos e idénticos cometidos a los que tiene la actualmente existente en el GIF. Cabe únicamente recordar que para que el nuevo ADIF no quedase sometido a control financiero permanente a realizar por su Intervención Delegada, y como señala la normativa presupuestaria aplicable, habría de ser el Ministro de Hacienda a iniciativa de la Intervención General el que debería, en un acuerdo de Consejo de Ministros, señalar la sustitución del régimen de control general previsto en la Ley para las entidades públicas empresariales por el régimen especial de control financiero a realizar directamente por la IGAE.

IV. Conclusión

Aunque a caballo entre dos regulaciones normativas cabe concluir que el control a realizar sobre el ente público creador y administrador de Infraestructuras ferroviarias es y debe ser un control posterior, que no interfiere, por tanto, en su gestión y capaz de verificar la regularidad de sus estados finan-

cieros y el respeto a la legalidad de sus actuaciones, y al mismo tiempo un control próximo a la entidad y realizado con continuidad. Estas son las características del control financiero permanente y este el control que la normativa presupuestaria establece para las entidades públicas empresariales.





Servicio web unificado

En el número anterior de la revista, se trató el tema de la tendencia y progresiva orientación hacia el concepto del portal, tendencia que, ya entonces, se hacía patente en la

web del Ministerio de Hacienda, acordándose la coexistencia de ese portal con los correspondientes servicios web de otros Centros, Organismos... dependientes del Ministerio.



Concretamente, en relación con la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, la información se recoge en la opción Presupuesto y Gasto público del marco izquierdo de la página principal, donde hay que distinguir la documentación de Política Presupuestaria y la de Control y Contabilidad pública.

Esta última es la que hace referencia a la Intervención General de la Administración del Estado, estableciéndose enlaces directos con la información que se puede obtener relativa a:

- Ejecución del Presupuesto y Contabilidad pública.



- Informes y cuentas económicas del sector público.
- Actuaciones de control interno del sector público.
- Oficina electrónica.

Una de las opciones que debían simplificarse, mencionada en el número 8 de esta misma revista, era la relativa a la normativa, pues eran numerosos los enlaces a los diferentes servicios, lo que dificultaba la búsqueda de normas concretas o duplicaba las existentes.

Se decidió que cada Centro dependiente elaborase un listado de normas principales y complementarias, que se han incluido en el apartado Normativa y Doctrina del mismo marco izquierdo.

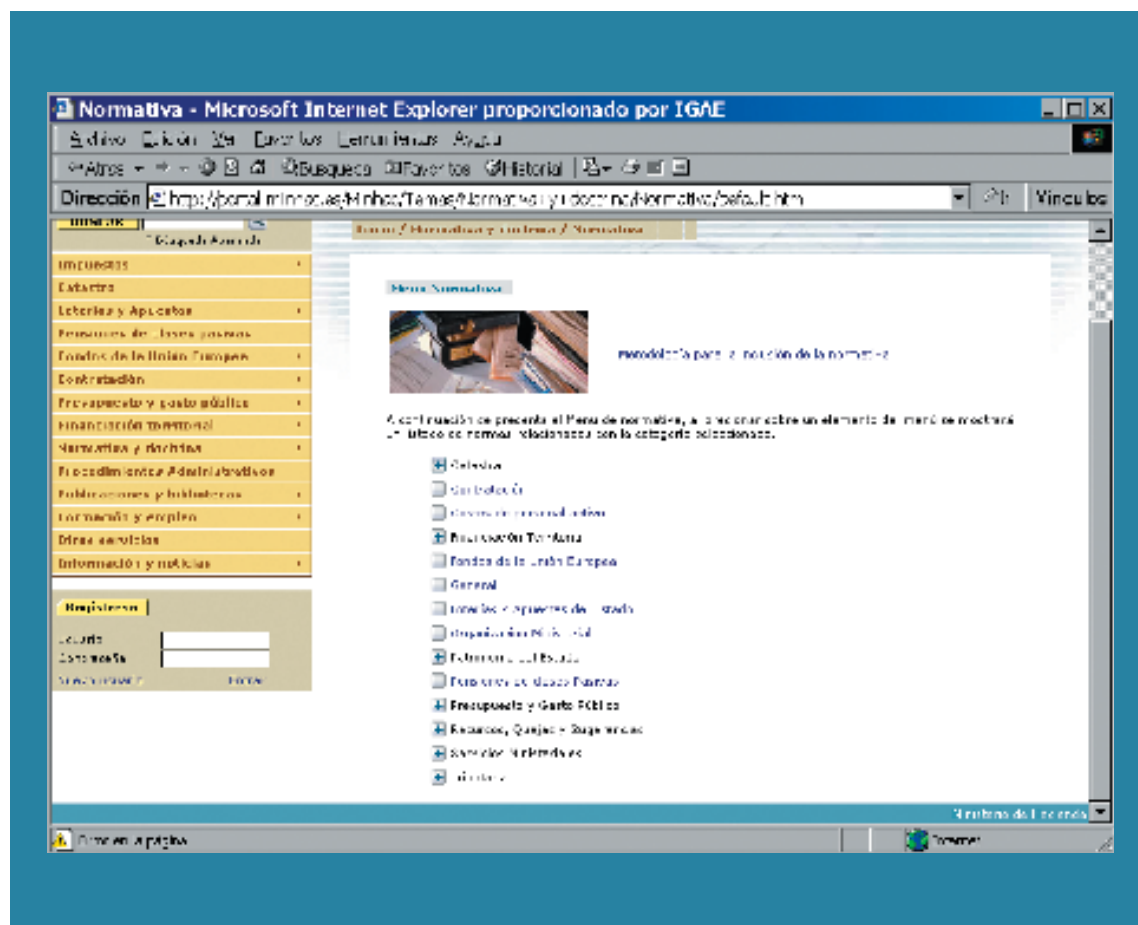
Las categorías fijadas para la inclusión de las normas se han establecido en base a las funciones básicas del Ministerio.

Además de la normativa de carácter general, la relativa a reclamaciones, quejas y sugerencias y la correspondiente a la organización administrativa, se han establecido las siguientes categorías:

- Catastral.
- Contratación.
- Costes de personal activo.
- Financiación territorial.
- Fondos de la UE.
- Loterías y Apuestas del Estado.
- Patrimonio del Estado.
- Pensiones de clases pasivas.
- Presupuesto y Gasto Público.
- Servicios ministeriales.
- Tributaria.

La normativa incluida bajo la categoría de Presupuesto y Gasto Público, se desglosa en Contabilidad Pública, Control Público y Presupuesto, incluyendo las dos primeras parte de la normativa que en el anterior portal enlazaba directamente con la base de datos LEI de la Intervención General de la Administración del Estado.

Además, los anteproyectos y proyectos de normas considerados de más interés, se recogen en la sección En Portada de la página inicial, lo que facilita el acceso y conocimiento de los mismos a los posibles usuarios.





El Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado: Primeras promociones

José Luis Torres Fernández

La necesidad de crear un Cuerpo de funcionarios especializado en el conocimiento de las técnicas contables era un sentimiento generalizado en los diversos ámbitos de la Hacienda Pública del último tercio del Siglo XIX, más si se tiene en cuenta que en esa época eran los contables los que aunaban los saberes mercantil, económico y financiero.

En este marco, el Real Decreto de 12 de febrero de 1884, promulgado siendo Ministro de Hacienda don Fernando Gos-Gayón, designó una Comisión para informar sobre las causas de los retrasos sufridos en la rendición de las Cuentas Generales del Estado y sobre las reformas más convenientes para remediarlos. La Comisión estaba formada por:

- El Presidente del Tribunal de Cuentas.
- Un Consejero de Estado.
- El Subsecretario del Ministerio de Hacienda.
- El Interventor General de la Administración del Estado.
- El Director General de Aduanas.

El informe emitido por esta Comisión recomendaba la creación de un Cuerpo de funcionarios especializado en contabilidad a la vez que hacía las siguientes consideraciones:

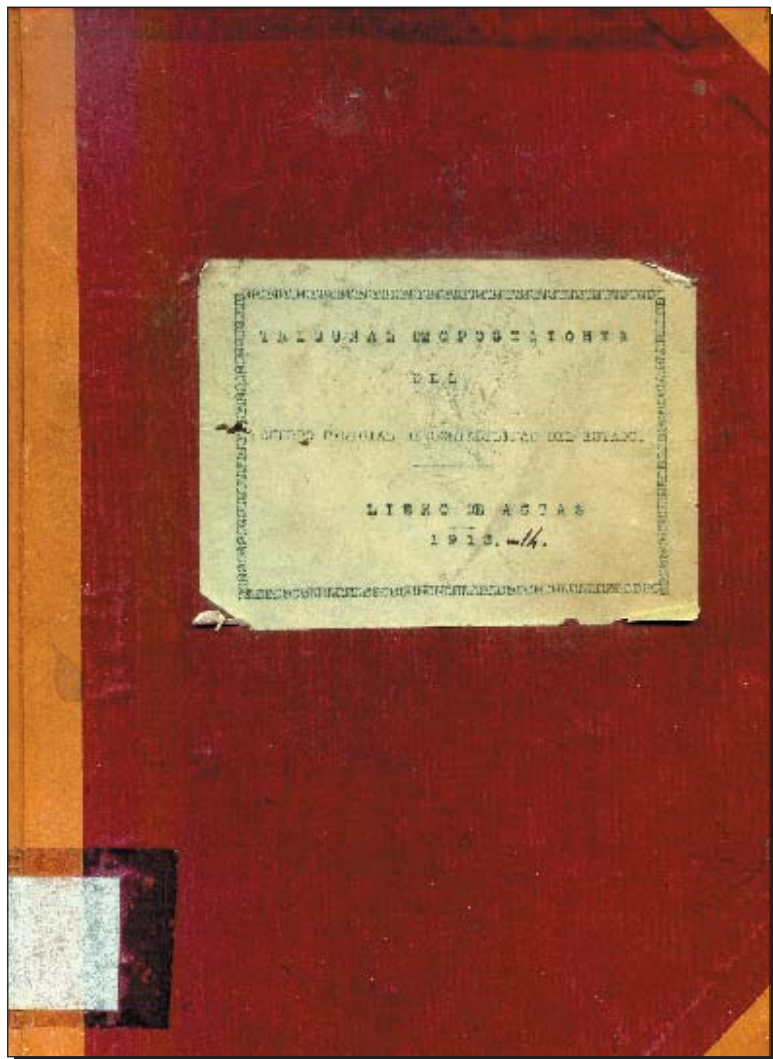
“Sin duda es vana pretensión la de hallar funcionarios idóneos por módicas y mezquinas retribuciones, y en ella había de caer el Gobierno de S.M. si pretendiese colocar al servicio del Estado personas entendidas en contabilidad cuya posesión se disputan las sociedades y particulares ofreciéndoles el modesto sueldo de 1.500 pesetas

anuales a que actualmente podrían aspirar, según la Ley de 21 de julio de 1876, y aun el de 3.000 pesetas que como sueldo de entrada se otorga a los poseedores de títulos profesionales, universitarios o de enseñanza superior.

Por esta razón ha considerado que para que sus proyectos obtengan el éxito que desea y necesitando como necesita la cooperación de personas que reúnan determinados requisitos, es indispensable la creación de un Cuerpo pericial en el que sólo ingresen aquellas personas con condiciones probadas en pública oposición ante un Tribunal competente.

Claro es que la oposición trae consigo la estabilidad de los que por este medio obtengan destino; pero tal circunstancia, juntamente con la de poder adquirir desde luego sueldos más elevados, es segura garantía de que el Estado adquiera para sí en breve término funcionarios de reconocida aptitud que respondan convenientemente a las exigencias del servicio”.

Se cumplen ahora 111 años de la creación, con carácter provisional, del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado por Real Decreto de 28 de marzo de 1893, atendiendo a causas que se recogen en su exposición de motivos: “La rendición de las cuentas parciales al Tribunal de las del Reino, así como la elaboración y remisión a dicho Tribunal de las Cuentas Generales del Estado o Presupuesto consuntivo ha constituido hasta fechas muy recientes uno de los fines



ron estos 50 “periciales”, nombre con el que se les conoció durante muchos años, el núcleo en torno al cual se compactó en origen el actual Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado.

La situación del Cuerpo se complicó debido a que determinados proyectos de reforma de la Administración Pública llevaron a que durante dieciocho años no se convocaran oposiciones al mismo. En efecto, la Real Orden de 23 de julio de 1895 dispuso la suspensión de los exámenes para las oposiciones convocadas para dicho Cuerpo, por ser propósito del Gobierno organizar sobre meditaciones, justas y sólidas bases la carrera de la Administración Pública, de la cual forma parte importante el personal dependiente de la Intervención, hasta acordarse definitivamente el plan

básicos de la Contabilidad del Estado. Por ello, el atraso de este servicio fue una preocupación constante de nuestros legisladores del siglo XIX, que una y otra vez lo denunciaron e intentaron subsanarlo sin llegar a conseguirlo”. Además de la creación del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, establecía dicho Decreto que la contabilidad del Estado se llevaría por el sistema de partida doble y se aprobaba el Reglamento orgánico del Cuerpo, a la vez que se convocaban oposiciones y aprobaba el programa de las mismas.

La primera convocatoria para ingreso en el Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado se contempló en el artículo 3 del Real Decreto citado. Un número muy importante de funcionarios de la Hacienda Pública concedores de materias contables y comerciales se presentó a la misma, elevándose a 40 el número de opositores que ingresaron por primera vez en el Cuerpo. Al año siguiente se dispuso una nueva convocatoria en la que ingresaron otros 10 funcionarios. Constituye-

general que para realizar aquella decisión había de adoptarse.

Hubieron de transcurrir casi veinte años para que se celebraran, en 1913, las pruebas de la tercera promoción. Se presentaron 102 opositores e ingresaron funcionarios que dieron gran brillantez al cuerpo, entre ellos los que fueron Interventores Generales don Eugenio Gómez Pereira y don José María Fábregas del Pilar.

Fue hace unos años, con motivo de la preparación de los actos conmemorativos del 125 Aniversario de la creación de la Intervención General de la Administración del Estado, cuando se encontraron en su Archivo Central los libros de Actas correspondientes a esa tercera oposición celebrada para ingreso en el Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, antecedente directo del actual Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado.

El libro de Actas correspondiente a esa tercera promoción comenzaba así: “En





Madrid a 25 de septiembre de 1913; constituido el Tribunal nombrado para juzgar las oposiciones convocadas al Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado a las 6 de la tarde y en el local designado al efecto, bajo la Presidencia del Excmo. Sr. D. José María de Retes y Muyrani con asistencia de los Vocales Sres. D. Joaquín Souto y Cuero, D. Enrique Labrador de la Fuente, D. Antonio González Ceorón y D. Antonio Sacristán y del infrascrito Secretario, por el Sr. Presidente se declaró abierta la sesión y en audiencia pública expuso que el objeto de la reunión, según el anuncio al efecto publicado en la Gaceta de ayer, no era otro que el de verificar el sorteo de los Aspirantes no funcionarios que han sido admitidos a dichas oposiciones.

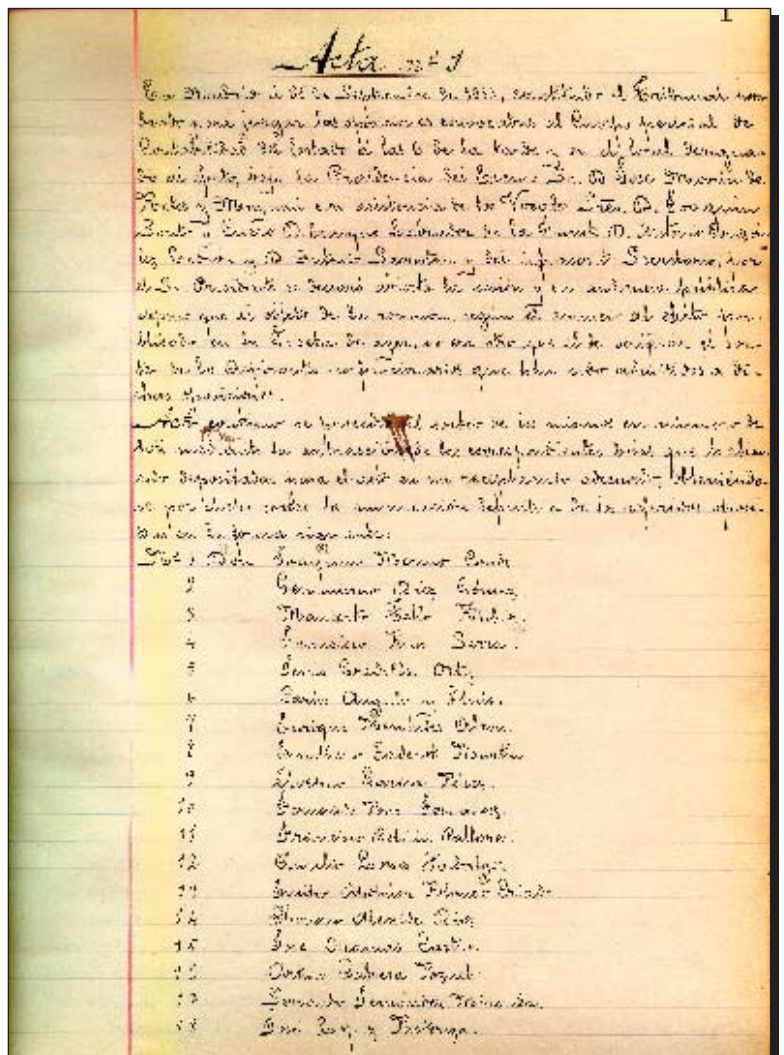
Acto continuo se procede al sorteo de los mismos en número de 102 mediante la extracción de las correspondientes bolas que habían sido depositadas para el acto en un receptáculo adecuado, obteniéndose por dicho sorteo la numeración definitiva de los referidos opositores en la forma siguiente ...”.

En relación con la creación y primeras actuaciones de este Cuerpo, cuyos funcionarios ocuparon puestos claves de la Hacienda Pública, Aced y Bartrina señala que “tan evidente fue el éxito de su existencia que la Intervención General pudo realizar su peculiar cometido dentro de los plazos reglamentarios, el Tribunal de Cuentas ejerció sus elevadas funciones y el Gobierno tuvo que reconocerlo haciendo pública su profunda satisfacción al observar el progreso realizado por el importante servicio de Contabilidad del Estado y dando las reales gracias al personal del Tribunal de Cuentas del Reino y de la Intervención General, Central y Provincial.

¡Loor a tal Cuerpo, que tan elevada supo

mantener su dignidad, con tanto tesón conquistar sus prestigios y tan acertadamente llenar sus deberes!”.

Desde entonces, se ha mantenido ininterrumpida la vida del Cuerpo, que vio modificado su nombre en 1964 por el de Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado. Un difícil y reciente paréntesis se abrió con la creación del Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, que integraba cuatro de los Cuerpos especiales adscritos al Ministerio de Hacienda (“Inspectores, Aduanas, Seguros e Interventores”) que formaban los más numerosos de los especiales de la Hacienda Pública española, que se cerró con la creación en el año 1997, y entre otros, del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, entre cuyas funciones se encuentran, la interventora, de control financiero y auditoría, de programación y presupuestación y de contabilidad pública.





1

XV Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público

Los días 26 y 27 de enero tuvo lugar la celebración de las XV Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público, organizadas por la IGAE, que en esta ocasión se encontraban dedicadas a “Los múltiples fines de la Contabilidad Pública”. La inauguración corrió a cargo del Ministro de Hacienda Cristóbal Montoro, y la clausura le correspondió a la Interventora General, D.ª Alicia Díaz Zurro.

En el salón de actos del Ministerio de Economía se dieron cita un importante número de asistentes con el objeto de participar de las novedades más significativas que en el ámbito de la contabilidad pública se han producido en los últimos tiempos de la mano

de altos representantes de distintas Administraciones públicas, de Instituciones europeas, del mundo académico, o de organismos internacionales. A lo largo de las Jornadas se resaltaron los mecanismos que desde el Ministerio de Hacienda se han establecido para dar cumplimiento al principio de transparencia consagrado en las Leyes de Estabilidad Presupuestaria; se puso de manifiesto la necesidad de construir puentes de diálogo entre el Tribunal de Cuentas, la IGAE, el INE y el Banco de España; se analizaron las Instrucciones de contabilidad para la Administración Local; se constató la necesidad de contar con una contabilidad de costes en las entidades públicas, así como la importancia





de la armonización internacional contable a través de las N.I.C.

Con ocasión de las referidas Jornadas, la Asociación de Interventores y Audito-

res del Estado organizó una cena en el Casino de Madrid y un concierto en el Auditorio Nacional de Música. Ambos actos contaron con un gran número de participantes.



2 Protocolo de Cooperación Técnica entre la Inspección General de Finanzas de Portugal y la IGAE

El 20 de febrero de 2004 se firmó en Lisboa el Protocolo de Cooperación Técnica entre la Inspección General de Finanzas de Portugal (IGF), representada por el Inspector General, José Martins de Sá, y la Intervención General de la Administración del Estado, representada por la Interventora General, Alicia Díaz Zurro.

Este Protocolo tiene por objeto profundizar en la cooperación dentro de las áreas de control financiero y auditoría. A través del Protocolo se regulan las actuaciones de cooperación técnica y científica en materias de interés común entre la IGF y la IGAE. Se consideran, principalmente, de interés común las metodologías de auditoría, las nuevas formas de auditoría pública, la auditoría de Fondos

Comunitarios, la evaluación de programas y organismos públicos y la auditoría informática.

En el marco de este Protocolo la IGAE y la IGF celebrarán reuniones de trabajo anuales de las que se elaborará un documento de Conclusiones. A su vez, la IGF y la IGAE podrán establecer Comités Técnicos o Secciones Especializadas, bien para profundizar en el desarrollo técnico y científico de las respectivas competencias en las áreas de interés común, bien para analizar metodologías de trabajo y otros documentos considerados de interés. Para el recíproco enriquecimiento técnico-científico la IGF y la IGAE promoverán el intercambio regular de metodologías, instrumentos de trabajo, conocimientos y publicaciones que produzcan o a los que tengan acceso.



③ Recepción del Príncipe a la VI Promoción del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado



Como viene siendo tradición, el pasado día 27 de enero tuvo lugar la recepción de Su Alteza Real el Príncipe Felipe a la última promoción de Interventores y Auditores del Estado. Durante dicha recepción, que tuvo lugar en el Palacio de la Zarzuela, se llevó a cabo por parte de los representantes de la IGAE una presentación de las tareas realizadas desde la Intervención General de la Administración del Estado. Tras la misma, el Príncipe compartió unos minutos con los asistentes interesándose por la labor que desarrollan.

Los nuevos compañeros superaron las pruebas selectivas convocadas por Orden del Ministerio de Hacienda de 10 de noviembre de 2001 y fueron nombrados funcionarios

en prácticas por Orden del Ministerio de Hacienda de 13 de diciembre de 2002. A lo largo del año 2003 participaron en el curso selectivo que se imparte en la Escuela de Hacienda Pública, el cual fue superado por todos ellos con aprovechamiento, celebrándose la clausura del mismo el 13 de octubre de 2003. Posteriormente, por Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 18 de noviembre de 2003 fueron nombrados funcionarios de carrera y en la actualidad se encuentran desarrollando sus funciones en diversos destinos. La VI Promoción se compone de 17 nuevos Interventores (11 mujeres y 6 hombres), de los cuales 11 de ellos son Licenciados en Ciencias Económicas y Empresariales y 6 Licenciados en Derecho.





4

Distinción por Dedicación al Servicio al Personal del Ministerio de Hacienda

El pasado día 12 de febrero, el Subsecretario de Hacienda, D. Francisco Uría Fernández concedió a determinados funcionarios de la IGAE distinciones en reconocimiento por los servicios prestados al Ministerio de Hacienda y sus Organismos autónomos, en virtud de Resolución de 17 de junio de 2002 y de acuerdo con lo establecido en la Orden comunicada de 3 de noviembre de 2000. Dicha concesión tiene por objeto distinguir a aquellos funcionarios que cuentan con una dilatada carrera al servicio de la Administración.



5

VI Seminario sobre Presupuesto y Gasto Público

El VI Seminario sobre Presupuesto y Gasto Público se celebró entre los días 16 a 20 del pasado mes de febrero en el Centro de Formación de la Agencia Española para la Cooperación Internacional en La Antigua (Guatemala). Dicho Seminario se enmarca en el programa de formación de funcionarios de alto nivel de las Administraciones públicas de los países iberoamericanos, asistiendo como profesores funcionarios del Instituto de Estudios Fiscales, de la Dirección General de Presupuestos y de la Intervención General de la Administración del Estado.

En el transcurso de las sesiones del Seminario se analizaron el sistema presupuestario, prestando especial atención a la política de estabilidad presupuestaria, la organización de la

contabilidad pública y el modelo de control de la actividad financiera que se sigue en España. Asimismo, se expusieron las principales características de la política de selección y formación de los funcionarios de la Administración financiera española. Este Seminario ha supuesto un punto de encuentro e intercambio de experiencias en materias presupuestarias, contables y de control y ha dado lugar a importantes reflexiones sobre los retos y principales problemas que tienen que abordar las Administraciones financieras de los países participantes. Asimismo, ha través del citado Seminario se ha favorecido el conocimiento de los sistemas presupuestarios, de organización de la contabilidad pública y de control de la actividad financiera que se utilizan en otros países latinoamericanos.



Convocatoria de Premios 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 06/10/2003, aprobó las Bases y la Convocatoria de los Premios de Investigación de la Asociación para el año 2004.

Extracto de Bases

I Premio de Investigación de la Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España en Auditoría Pública (trabajos largos)

- 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:** Límite máximo de presentación en la Secretaría de la Asociación: 30/06/2004.
- c) **Jurado:** Presidido por el Presidente de la Asociación, el Presidente del Tribunal de Cuentas*, el Presidente del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por un catedrático de la Universidad de Madrid, por el(la) Interventor(a) de la Intervención General de la Administración del Estado y por un representante de la entidad financiera que sponsoriza el premio. Secretario: El de la Asociación.
- d) **Dotación económica:** seis mil (6.000) euros.

I Premio de Investigación de la Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España en Auditoría Pública (trabajos cortos)

- a) **Tema:** Libre, con un máximo de 40 páginas incluido índice y bibliografía. El resto de características técnicas que figuran en las bases de la convocatoria.
- b) **Presentación:** Límite máximo de presentación en la Secretaría de la Asociación: 30/06/2004.
- c) **Jurado:** Presidido por el Vicepresidente 1º de la Asociación, un Consejero del Tribunal de Cuentas, el Presidente de AECA, por un catedrático de la Universidad de Madrid, el Director de la ONA de la IGAE y por un representante de la entidad financiera que sponsoriza el premio. Secretario: El de la Asociación.
- d) **Dotación económica:** mil quinientos (1.500) euros.

I Premio de Artículos periodísticos sobre Auditoría Pública de la Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España (publicados en la prensa diaria o especializada, en el periodo comprendido entre 13/03/2003 y 30/06/2004)

- a) **Tema:** Libre, los trabajos deberán remitirse en formato din a 4 a una sola cara y con el resto de características técnicas que figuran en las bases de la convocatoria.
- b) **Presentación:** Límite máximo de presentación en la Secretaría de la Asociación: 30/06/2004.
- c) **Jurado:** Presidido por el Vicepresidente 2º, el Presidente de la Asociación de Letrados y Auditores del Tribunal de Cuentas, el Presidente de la Asociación de Interventores y Auditores del Estado, el Presidente de la Asociación de Interventores y Tesoreros de Administración Local, el Presidente de la Asociación de Interventores de la Seguridad Social, el Presidente de la Asociación de Interventores militares de la Defensa o, quien se designe por dicho Cuerpo y, el Director del Área de Economía de un periódico de difusión nacional. Secretario: El de la Asociación.
- d) **Dotación económica:** trescientos (300) euros, con resarcimiento de los gastos que se deriven por la impresión que efectúen el/los autor/es del artículo presentado.

CONSULTAS:

Las Bases y la Convocatoria de los Premios pueden consultarse en la página de la Asociación

<http://www.auditorespublicos.es>

puediéndose evacuar cualquier consulta a través de la dirección electrónica:

secretaria@auditorespublicos.es

(*) Pendiente de confirmación.



MINISTERIO
DE HACIENDA

IGAE
INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO