

Octubre 2001

número 2

Cuenta con

IGAE

La omisión de la función interventora:
análisis del procedimiento
para su subsanación

Análisis

En Opinión de

IGAE de
puertas adentro

Intervenciones
regionales

A Debate

Financiación privada
de infraestructuras
públicas

Web IGAE

En el tiempo

Mundo Editorial

Novedades Legislativas



Se dice que la dificultad no se encuentra tanto en comenzar la edición de una revista, como en mantener su publicación. Hay que saludar, pues, con agrado, la aparición de este segundo número, signo del deseo de permanencia. Su estructura es similar a la del número anterior, contiene las mismas secciones, y así está previsto que ocurra en los números sucesivos.



Una entrevista inicia la publicación. Si en el primer número se acudió al Ministro de Hacienda, en éste se ha optado por el titular de Trabajo y Seguridad Social, no sólo porque la Intervención General de la Seguridad Social sea una parte sustancial de la IGAE, sino también porque los temas sociales y laborales que son competencia de este Ministerio adquieren especial relevancia en los momentos actuales, en que parece confirmarse un proceso de desaceleración en la economía mundial.

Tres son los artículos de análisis que aparecen en este número. El primero, escrito por José María Sobrino y Víctor Nicolás, estaba anunciado, ya que constituye la segunda y última parte del publicado en el número anterior sobre el impacto que la introducción del euro tendrá en los sistemas presupuestarios y contables. El segundo, firmado por Teresa Santolaria, analiza la forma de subsanar la omisión del informe en que se concreta la función interventora, cuando éste es preceptivo y vinculante. El asunto tiene, sin duda, su importancia, tanto más cuanto que en la Ley General Presupuestaria existe una laguna sobre esta materia. El tercer artículo, elaborado por Rafael Serrano, incide sobre un tema de actualidad: las fundaciones estatales. La Ley de 1994 reconocía de forma expresa la posibilidad de que las personas jurídicas públicas pudiesen constituir fundaciones. Se abre así la necesidad de un proceso normativo, a efectos de tipificar y regular estas entidades, encuadrándolas dentro del conjunto del sector público.

Problema de actualidad, además de polémico, es también el que se aborda en este número en la sección de debate. Miguel Ángel García Díaz, de CCOO y Pedro González-Haba del SEOPAN, mantienen opiniones contrarias y enfrentadas a cerca de la utilidad y conveniencia de la financiación privada de las infraestructuras.

La sección “La IGAE de puertas adentro” ha querido dedicar este número a describir las funciones y cometidos realizados por la IGAE en el área periférica. Para ello, Roberto Carballo analiza el funcionamiento de una intervención regional.

Tal y como va a ser habitual, la revista incorpora información relativa a las normas jurídicas que han aparecido últimamente, la publicación reciente de libros sobre materias que puedan ser de interés y las novedades introducidas en la página WEB de la IGAE.

La publicación se cierra, lo que también va a ser usual, con algo de historia, alguna anécdota referente a las funciones de control y contabilidad o al centro directivo.

Corresponde al lector juzgar acerca de la oportunidad de los temas escogidos, y del mayor o menor acierto en el modo de tratarlos. En cualquier caso, lo que sin duda sí resulta importante, es que con el número dos se da un paso más en el proceso de consolidar esta revista, haciendo de esta manera posible que las funciones y cometidos de la IGAE lleguen a más gente, y que sean cada día más los que cuenten con la IGAE.

Sumario

Nº 2 Mes de Octubre

IGAE
(Intervención General de
la Administración del
Estado)

Realización y coordinación:

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

Consejo de Redacción:

Presidenta:
Alicia Díaz Zurro
Consejeros:
José Juan Blasco Lang
Juan Francisco Martín Seco
Teresa Salón Clemente
José María Sobrino Moreno
José Luis Torres Fernández
Mercedes Vega García

Fotografía:

Material cedido por:

Presidencia del Gobierno
Boletín Oficial del Estado
Fábrica Nacional de Moneda y Timbre
Fundación Lázaro Galdiano

Edición y Distribución:

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

Cuenta con IGAE Digital:

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

NIPO: 101-01-040-X
ISSN: 1578-0317
Deposito Legal: M-26.658-2001

Diseño e impresión:

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

En opinión de  **D. Juan Carlos Aparicio Pérez** 5
Análisis 

1. La omisión de la función interventora:
análisis del procedimiento para su
subsanción 11
2. El impacto de la introducción del
euro en los sistemas presupuestarios
y contables (II) 17
3. La institución fundacional y el sector
público estatal: realidad y perspectivas
de futuro 27

A debate 
La financiación privada de las infra-
estructuras públicas 35

Novedades legislativas  38

Mundo Editorial  43

La IGAE de puertas adentro  45
Las Intervenciones Regionales

La Web de la IGAE  54

En el tiempo  56

P.V.P. 900 Ptas. ejemplar • 5,41 € • I.V.A. incluido
P.V.P. 2.500 Ptas. suscripción • 15,03 € • I.V.A. incluido
Para suscribirse: Centro de Publicaciones y Documentación. Tel.: 91 506 37 40



Entrevista al Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales

Juan Carlos Aparicio Pérez

Los últimos años han sido emblemáticos en lo que se refiere a creación de empleo. Sin embargo, en el momento actual, todo el mundo da por hecho que nos encontramos en una fase descendente del ciclo económico, incluso a las puertas de una posible recesión. ¿Cómo va a afectar a la creación de empleo en nuestro país este enfriamiento de la economía mundial?

Por el momento nuestro país ha mantenido, en lo que va de año, una trayectoria bastante más positiva que la de nuestros socios comunitarios o la de la economía norteamericana, con crecimientos considerablemente más elevados de la producción y el empleo. Desde enero a junio -último dato facilitado por la EPA- el número de ocupados ha crecido en España en casi 100 mil. No es un dato como el de años anteriores pero es un crecimiento continuo y significativo para la situación que estamos viviendo a nivel mundial. Por otra parte, la afiliación a la Seguridad Social, que es el

registro más claro de nuestro mercado laboral, se acercó a finales de septiembre a los 15,8 millones de afiliados, con un incremento de más de medio millón de ocupados en los nueve primeros meses de 2001.

Por tanto tenemos que confiar en que nuestra economía, sustentada sobre bases sólidas y saneadas, tiene capacidad para afrontar una fase más negativa sin excesivo coste en términos de empleo. De hecho, la previsión del Gobierno es que la economía española crezca un 3% en el conjunto de este año y un 2,9% en 2002. Y que el empleo vuelva a crecer el próximo año, en este caso en torno al 1,8%.

Teniendo en cuenta que los contratos temporales representan aun más del 30% y que se han flexibilizado las condiciones del despido ¿No teme que cualquier desaceleración de la economía se traduzca en una variación mucho más intensa en los niveles de paro?





Lo que hemos intentado con las dos últimas reformas laborales ha sido precisamente mejorar las condiciones de la contratación estable de forma que los empresarios pierdan el miedo a mantener plantillas permanentes, lo que sin duda tiene ventajas considerables para la propia empresa.

Aún así es cierto que, dependiendo de cómo evolucione la situación económica, el aumento del paro es un riesgo para el que tenemos que estar preparados. Pero también es cierto que el reparto del desempleo es muy desigual en nuestro país con diferencias importantes según los tipos de actividad y los territorios, existiendo en algunos de ellos carencias de mano de obra. De ahí la necesidad de que las políticas de empleo –y fundamentalmente la formación y la movilidad laboral– puedan contrarrestar estas fases de menor crecimiento adecuando en mayor medida la oferta y la demanda de trabajo. Volviendo a la previsión del Gobierno, creemos que el paro seguirá descendiendo en el próximo año, aunque evidentemente no lo hará de forma tan elevada como en estos últimos años.

A pesar de las espectaculares cifras de creación de empleo de los últimos años, la cifra de paro permanece aún en el 13%. ¿Cree que nuestro seguro de desempleo tiene una cobertura adecuada?

La tasa de paro se ha modificado sustancialmente en estos años. El 13% actual es un porcentaje todavía alto, pero no hay que olvidar que hace cinco años –en el segundo trimestre de 1996– esta tasa era del 22,3%. Esta reducción, junto con el aumento de ingresos que ha supuesto la importante elevación de las personas empleadas y que en consecuencia cotizan, ha dado una gran holgura al sistema de prestaciones por desempleo, cuya financiación peligró en otros períodos.

Y ha permitido, también, introducir una mayor racionalización en un sistema de protección que, a nuestro entender, no estaba respondiendo totalmente, en la práctica, al verdadero objetivo que debe tener y que debe ser la combinación de dos factores: proporcionar a los desempleados una ayuda económica que compense la pérdida del salario, pero, sobre todo, ayudarles a encontrar un empleo. O lo que es lo mismo, combinar políticas pasivas de protección con medidas activas de apoyo al empleo.

Desde esta premisa, recogida cada vez más insistentemente en las directrices dirigidas por la Unión Europea a los Estados miembros para la elaboración de sus planes anuales de empleo, nosotros hemos intensificado las medidas de formación, de impulso a la contratación, de orientación y asesoramiento al desempleado, etc. sin disminuir la protección. Es más, la cobertura del sistema de desempleo ha crecido de forma significativa en estos tres últimos años, pasando del 49% en 1998 al 56% en el primer semestre de 2001. Y lo que es más importante, este crecimiento se ha producido a favor de las personas más desprotegidas, ya que en él ha sido determinante la puesta en marcha del programa “Renta Activa de Inserción”, que aglutina los dos componentes a los que me he referido –búsqueda activa de empleo y percepción temporal de una renta– y que se dirige a colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo. Y esta es la línea que pretendemos seguir manteniendo en el futuro y sobre la que estamos trabajando, con la finalidad de adaptar mejor el sistema de protección a las necesidades del mercado laboral actual.

Háblenos de las novedades del IV Plan Nacional de Empleo. ¿Puede hacer ya una valoración del mismo?

El Plan de Empleo aprobado este año representa una continuación de la estrategia que, desde el ámbito comunitario, se inició en la Cumbre de Luxemburgo de finales de 1997 y que está concebida como un marco de acción continuado que va cumpliendo objetivos y que experimenta adaptaciones anuales en función de las necesidades y desafíos.

El objetivo final de la estrategia, afirmado con contundencia por la Cumbre de Lisboa, es conseguir una alta tasa de participación laboral del conjunto de la población, incluidas las mujeres, y acercarnos a una situación de pleno empleo. Pero además de este objetivo cuantitativo, creemos necesario preservar un empleo de calidad, que combine flexibilidad y estabilidad y en el que los recursos humanos dispongan de las cualificaciones que una economía competitiva y altamente tecnificada necesita.

El Plan de 2001 incluye, en este sentido, novedades de importancia que vienen a sumarse a las líneas de actuación iniciadas en años anteriores y que continúan desarrollándose.



Una de ellas es, sin duda, la reciente reforma laboral, que ha apostado por una serie de temas esenciales: el crecimiento de empleo estable, la mayor participación de las mujeres y su acceso igualitario al mercado de trabajo, la extensión del trabajo a tiempo parcial, el apoyo a la jubilación progresiva, etc.

Junto a ello, el desarrollo de los Acuerdos de Formación Continua, firmados a finales del año pasado, y lo que será la futura Ley de Formación Profesional y Cualificaciones configuran el marco de aprendizaje permanente y adaptado a los nuevos parámetros productivos que va a tener nuestra población laboral.

El desarrollo del Plan de Acción INFO XXI, cuya finalidad es situar a la economía española en línea con la estrategia europea en el terreno de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y el bloque de medidas de apoyo a la creación de empresas y de apoyo a la generación de riqueza en el ámbito local, forman parte también de las líneas contempladas en el Plan.

Conseguir, en fin, una mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, favoreciendo el acceso al empleo de éstas en condiciones igualitarias y ofreciendo la máxima operatividad en la aplicación de la Ley de Conciliación de la vida laboral y familiar; incrementar las oportunidades de los desempleados con una fuerte apuesta por medidas de apoyo a la inserción que deben llevar a cabo, de forma cada vez más preventiva, unos servicios públicos de empleo modernizados y eficaces; o reforzar las medidas destinadas a mejorar la seguridad y salud en el trabajo y a prevenir por tanto la siniestralidad laboral, son otros ejes importantes que se han incluido.

El esfuerzo presupuestario para todo ello es muy importante, superando los dos billones de pesetas.

La última reforma laboral, la del mes de marzo, se aprobó con la oposición de los sindicatos ¿se puede hablar ya de resultados?

La reforma laboral del mes de marzo ha constituido un nuevo paso adelante en la línea iniciada en el Acuerdo para la estabilidad en el empleo, que suscribieron los agentes sociales en 1997 y al que el Gobierno y el Parlamento habían dado cobertura jurídica.

La evaluación del acuerdo de entonces, tras sus cuatro años de aplicación, ha sido bastante positiva puesto que, aún cuando la situación económica ha sido efectivamente muy propicia, no cabe duda que las medidas tomadas tuvieron una contribución importante en el crecimiento y la estabilidad del empleo. Por eso hemos creído que debíamos seguir profundizando en unas líneas que se habían mostrado ya válidas.

Aunque es pronto para evaluar el efecto de esta nueva reforma, ya se pueden ofrecer algunos datos en materia de contratación y he de decir que son positivos. En estos 6 meses transcurridos desde la aprobación del Real Decreto Ley -que en julio se convertiría en Ley tras su tramitación parlamentaria- se han celebrado 473.322 contratos indefinidos al amparo de esta última reforma, con un crecimiento del 12,4% respecto a los celebrados en el mismo semestre del año 2000 en base a las medidas de la anterior reforma. Ha habido un cambio, sin embargo, respecto al peso que han representado los contratos que son nuevos y los que responden a transformaciones de contratos temporales en indefinidos, ya que éstos últimos han pasado de ser un 25,4% del total en el año 2000 a un 53,3% en 2001. Es decir que el efecto más importante que se está produciendo en la actualidad es el de que las empresas consoliden unas plantillas más permanentes.

¿Cómo valora la relación Gobierno-Sindicatos en los últimos tiempos?

Siempre hemos tenido buena relación con los Sindicatos. El que en ocasiones no se llegue a un acuerdo no quiere decir que no exista una voluntad de lograrlo y un gran esfuerzo de negociación por todas las partes. Si por algo se han caracterizado los últimos cinco años es precisamente por esa dinámica de negociación permanente que, en la mayoría de los casos, ha culminado con acuerdos de gran importancia para el mercado de trabajo y para el empleo.

Ahora mismo estamos inmersos en nuevos procesos de negociación. Hay dos mesas abiertas, la de prevención de riesgos laborales y la de negociación colectiva, dos temas prioritarios ahora mismo para nosotros.

En cualquier caso, cuando hablamos de diálogo y participación no sólo tenemos que referirnos a los grandes acuerdos -que



evidentemente son los que trascienden al tener una repercusión en los medios de comunicación-, sino que la gente debe saber también que existe una permanente colaboración entre las tres instituciones implicadas en el mundo laboral: los representantes de los trabajadores, los representantes de los empresarios y el Gobierno y demás instituciones públicas. Esta colaboración se produce a través de diversas entidades y consejos, de composición tripartita, que constituyen órganos de encuentro y participación permanentes destinados a aportar ideas y controlar la ejecución de las políticas.

¿Cómo valora la firma del pacto de las pensiones y el desmarque de UGT?

El Gobierno está muy satisfecho con el Acuerdo para la Mejora y el Desarrollo del Sistema de Protección Social firmado con CC.OO y las organizaciones empresariales CEOE-CEPYME. Se trata de un acuerdo bueno para todos, que beneficia a los ciudadanos, a los trabajadores, a los pensionistas y a los que en un futuro aspiramos también a ser pensionistas. Es un acuerdo que otorga estabilidad económica-financiera al Sistema, continúa ahondando en el principio de solidaridad (con importantes mejoras en las prestaciones que más lo necesitan) y refuerza el principio de contributividad y equidad. Y es un acuerdo que nos coloca a la vanguardia de Europa al dotar a la Seguridad Social española del sistema de jubilación flexible y gradual más avanzado de nuestro entorno europeo. Con un resumen así, es raro que no nos sintamos orgullosos de un acuerdo que ha sido alcanzado gracias a la responsabilidad de todas las partes, que supieron comprender que era necesario modernizar el Sistema para garantizar su viabilidad futura

¿Cree que la regulación actual de la huelga es suficiente?, ¿sobre qué aspectos debería incidirse en su opinión?

La normativa reguladora del derecho de huelga, si bien es preconstitucional ya que data del año 1977, responde en líneas generales a circunstancias socioeconómicas propias de la etapa constitucional, pues la Constitución se aprobó el año siguiente. Además, el Tribunal Constitucional se ha encargado de ajustar los contenidos de la Ley que pudieran entrar en colisión con principios de nuestra Carta Magna.

Es verdad, sin embargo, que cuando surgen grandes conflictos que afectan a servicios esenciales para la comunidad y que tienen gran trascendencia por los perjuicios que causan a amplias capas de población que no forman parte del problema, se alzan enseguida voces planteando una nueva regulación. Pero, puesto que se trata de un tema muy delicado, en el que entran en colisión derechos de diferentes grupos, requiere un análisis profundo y sosegado, en el que participen no sólo los agentes sociales sino también expertos en derecho laboral y constitucional y representantes de los ciudadanos y asociaciones con intereses que puedan verse afectados.

La OCDE afirma que el sistema público de pensiones de España puede quebrar a medio plazo y que se debería hacer obligatorio un fondo de pensiones para cada ciudadano. En su opinión ¿cree que el sistema de la Seguridad Social está garantizado?

En mi opinión tenemos Seguridad Social para rato. La Seguridad Social atraviesa hoy por uno de los mejores momentos de su historia, y una situación de superávit que nos permite mirar al futuro con confianza. Este superávit, logrado gracias a las medidas adoptadas en aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo y el diálogo social, como la Ley de Pensiones, por un lado, y a la buena marcha de la economía y el empleo en estos últimos años, por otro, permitirá seguir aumentando las dotaciones al Fondo de Reserva de las pensiones. Este fondo, creado en 1999, para atenuar momentos de crisis, alcanzará a finales de 2002 en torno a los 365.000 millones de pesetas.

Por tanto, en este momento nos desenvolvemos en un entorno económico-financiero estable y saneado y en el camino hacia el futuro seguimos contando con un punto de referencia importante, el Pacto de Toledo. Ese gran acuerdo político, alcanzado en 1995, ha inspirado las reformas llevadas a cabo a partir de 1996 y establece una supervisión permanente del Sistema para evitar cualquier riesgo de desequilibrio entre ingresos y gastos.

Hoy, seis años después de la firma de ese gran acuerdo, el Gobierno ha presentado al Parlamento un nuevo estudio para el análisis y la reflexión, sobre la evolución futura del sistema de pensiones y de las cotizaciones. Esta proyección nos muestra que contamos con un



amplio margen para afrontar los retos futuros, gracias a las medidas puestas en marcha en los últimos años, en el marco de ese acuerdo parlamentario y del diálogo social.

Pero no vamos a bajar la guardia. Es necesario asegurar la viabilidad del Sistema de protección social de forma casi permanente, garantizando pensiones seguras y adecuadas. La voluntad del Gobierno es la de trabajar ahora con vistas al futuro y prueba de ello es el Acuerdo de pensiones suscrito este año, el cual contiene medidas que nos permitirán seguir consolidando nuestro Sistema de Seguridad Social. Esta es una labor conjunta del Gobierno, de los Agentes Sociales y del Parlamento como representante de la soberanía popular.

En cuanto, a si se debería hacer obligatorio un fondo de pensiones para cada ciudadano, la Constitución establece que los sistemas complementarios de pensiones y prestaciones, como son los Fondos de Pensiones y Entidades de Previsión Social, serán libres y por lo tanto, la decisión de complementar o no la prestación pública con un fondo privado corresponde tomarla libremente a cada ciudadano. De cualquier forma, constituyen una forma de ahorro-previsión que permite complementar y mejorar la pensión pública que cada trabajador con sus cotizaciones genere.

En abril de 2002 España será anfitrión de la II Asamblea Mundial de Naciones Unidas sobre el envejecimiento, ¿no cree que éste es un problema de gran envergadura al que no se le está prestando suficiente atención?

El envejecimiento de la población es un fenómeno demográfico y no debe ser percibido como un problema. Que los ciudadanos vivan más y con más calidad de vida es un logro de la sociedad moderna y ahora debemos ser capaces de dar respuesta a esta situación.

Los mayores en nuestro país han mejorado el nivel de vida, el poder adquisitivo, su salud y, en general, su calidad de vida en todos los sentidos. Todo ello no significa que todas sus necesidades y demandas estén cubiertas, puesto que como sociedad que avanza debemos exigirnos más y pensar en mejorar los niveles que estén más bajos.

El envejecimiento lo que plantea es una necesidad de ajuste entre los servicios y las

nuevas necesidades planteadas por esta población cada vez mayor, como puede ser la dependencia o los servicios de atención a mayores en general. No obstante somos conscientes de la necesidad de prever estas necesidades y adelantarnos a las mismas en la puesta en marcha de servicios que deberán cubrirlas.

Para conocer estas necesidades hemos elaborado el Informe 2000 sobre personas mayores en España. Este informe ha supuesto una herramienta de trabajo que ha aportado información sobre una serie de indicadores básicos que, hasta ahora, eran desconocidos, como: aspectos demográficos, económicos, sociales, de salud, asistencia sanitaria, servicios sociales y cuidado informal. El informe ha trabajado sobre las últimas encuestas nacionales realizadas por el INE, el Ministerio de Sanidad y Consumo, el CIS, etc

Por otra parte, las personas con mayor grado de dependencia han tenido una importancia especial en los presupuestos. La atención a personas con Alzheimer y otras demencias ha contado con un 57,7 por ciento más que el año pasado y el Plan Gerontológico ha incrementado considerablemente su presupuesto, así como el dedicado a otros programas dirigidos a los mayores.

En cuanto a la II Asamblea Mundial del Envejecimiento el Gobierno es consciente de la gran importancia de este acontecimiento y, de hecho, fue el Ejecutivo el que ofreció a España como sede de la Asamblea Mundial. Este ofrecimiento de nuestro país respondía al convencimiento de poner de manifiesto ante la comunidad internacional la apuesta decidida que España hace por la población mayor, y de la necesidad de generar un debate social en torno a los desafíos y oportunidades que plantea el envejecimiento en los distintos ámbitos desde la familia, la sociedad y el propio Estado.

Los trabajos llevados a cabo por España en el proceso preparatorio de la Asamblea han sido intensos y se les ha prestado la máxima atención. En diciembre del año pasado se aprobó la creación del Comité Organizador de la Asamblea que dirige y coordina este proceso preparatorio y en el que están representados la mayor parte de los departamentos ministeriales.

Más tarde, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales designó al Comisario del



Comité Organizador, al que corresponde la dirección y ejecución de las actividades de este Comité que, por otra parte, se reunió formalmente el 22 de febrero pasado, creando un grupo de trabajo sobre todas las cuestiones que suscitara este proceso preparatorio. También se ha editado una página web referida a la Asamblea (www.madrid2002-envejecimiento.org)

La secretaria general de Asuntos Sociales y Vicepresidenta 1ª del Comité organizador español y el Comisario, han viajado a Washington para preparar con las Autoridades competentes en temas de mayores y los organismos internacionales, la Asamblea Mundial del proceso preparatorio del Plan de Acción que se desarrollará en la Asamblea.

Se celebrarán además Foros paralelos como el de Organizaciones No Gubernamentales y el Foro de Valencia a iniciativa de la Asociación Internacional de Gerontología. En fin, yo creo que estamos trabajando intensamente y con mucha ilusión para que nuestro país aproveche esta magnífica oportunidad.

¿Qué opinión le merece el modelo de control aplicado por la Intervención de la Administración del Estado y más concretamente por la Intervención General de la Seguridad Social?

El modelo de control aplicado por la Intervención General de la Seguridad Social, se ejerce en determinados ámbitos mediante la fiscalización limitada previa, complementada con la realización de un control posterior, mediante auditorías, para comprobar el grado de cumplimiento de la legalidad de aquellas cuestiones no comprobadas en la fiscalización limitada previa.

Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, están sometidas también a control financiero. Este control es de carácter permanente en determinados ámbitos, como son, entre otros, los hospitales y centros sanitarios dependientes del Instituto Nacional de la Salud.

Este modelo de control se considera adecuado a la gestión económico-financiera que desarrollan las Entidades gestoras, Servicios comunes y Entidades colaboradoras de la Seguridad Social.

¿Qué novedades se han introducido últimamente en los mecanismos de control de la Seguridad Social? ¿Y cuáles en la contabilidad?

Como mecanismos de mejora en el control de la Seguridad Social, además de las disposiciones normativas aprobadas en 1997 que han conformado el actual modelo de control, hay que destacar, por un lado el Real Decreto 661/2001, de 22 de junio, por el que se regula el fondo de manobra de la Seguridad Social y se adapta la normativa que regulaba el control financiero en el ámbito de la Seguridad Social a las reformas recogidas en el Real Decreto de 6 de marzo de 1998. Y por otro, el desarrollo informático de consultas a través del cual todos los Interventores de la Seguridad Social podrán acceder de forma ágil y rápida a la legislación que precisen así como los informes fiscales evacuados por la Intervención General de la Seguridad Social.

En el ámbito contable se ha desarrollado la aplicación informático-contable SICOSS (Sistema de Información contable de la Seguridad Social), que permite el acceso a la información contable (presupuestaria, extrapresupuestaria y patrimonial), desde el año 1991 hasta el año en curso, por parte de los diferentes servicios gestores de la Seguridad Social.

Además, se ha desarrollado una nueva aplicación informática, que está ya operativa en periodo de pruebas. Esta aplicación permitirá a partir del día 1 de enero de 2002, que todos los pagos que se realicen por el fondo de manobra, similar a los anticipos de caja fija en el Estado, sean controlados por el SICOSS, salvaguardando la independencia de actuaciones que en este terreno han de tener los servicios gestores. Esta herramienta permite conocer en todo momento la aplicación presupuestaria final de los pagos que se van realizando, así como obtener las cuentas justificativas y los documentos que han de validarse en la contabilidad principal del sistema lo que, sin duda, facilita la tarea tanto de los órganos gestores como de los órganos de control.

Entre las novedades hay que destacar, por último, que se ha realizado el trabajo preciso para adaptar el sistema contable a la introducción del Euro a partir de 1 de enero del próximo año, así como para el adelanto de determinadas operaciones al último trimestre de este año.



1

La omisión de la función interventora: análisis del procedimiento para su subsanación

Teresa Santolaria Solano

Subdirectora General de Intervención y Fiscalización

La función interventora, como forma de ejercicio del control interno atribuido a la Intervención General de la Administración del Estado, se configura como un control de legalidad llevado a cabo con carácter previo a la adopción de un concreto acto de gestión y cuyo ámbito subjetivo de aplicación se centra en la Administración General del Estado y sus Organismos autónomos.

La nota fundamental que caracteriza esta función, frente al control financiero, es su ejecución con carácter previo a la adopción de una decisión generadora de gastos, obligaciones o pagos, por lo que se puede afirmar su vocación preventiva o garantista. En este sentido, la doctrina que se ha ocupado de la naturaleza de dicha función coincide, mayoritariamente, en atribuir al informe en que la misma se traduce el carácter de preceptivo y vinculante y a plantearse, desde la perspectiva de la Ley de Procedimiento Administrativo antes y la Ley de Régimen Jurídico y de Procedimiento Administrativo Común ahora, la cuestión de los efectos de la omisión de dicho trámite.

Así, frente a algunos autores que han mantenido la nulidad absoluta del acto adoptado con omisión del trámite fiscal (Herrero Suazo y González Pérez), otros estudiosos del tema (Longas Lafuente, Bohoyo Castañar y Pascual García, entre otros) y la jurisprudencia se han decantado por la calificación de dicha irregularidad como generadora de la anulabilidad del acto, al no considerarla como ausencia total y absoluta del procedimiento.

Admitida la calificación de dicha irregularidad como causa de anulabilidad, se reconoce, asimismo, que para determinar los efectos subsiguientes debe acudir en primer término a lo dispuesto sobre el particular en la legislación específica sobre la materia. Llama la atención, en primer lugar, la ausencia de una referencia expresa a la omisión de la función interventora en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

En efecto, dicho texto, tras contemplar los aspectos esenciales que configuran dicha función, omite regular lo que se podría denominar el “cierre”, es decir, los efectos de la elusión del trámite fiscalizador, aspecto que debe considerarse igualmente esencial. Por el contrario, la única mención que se contiene en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria y que permite dar entrada al procedimiento especial regulado reglamentariamente, es la prevista en el artículo 93.1, según el cual: “la función a que se refiere el artículo 16 de esta Ley se ejercerá (...) con la extensión y los efectos que se determinan en esta Ley y en las demás disposiciones de aplicación”. Por tanto, en ausencia de una disposición específica en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, hay que acudir a sus normas de desarrollo para determinar los efectos derivados de la omisión de la preceptiva función interventora. En la actualidad dicha normativa está constituida por el artículo 32 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, sobre control interno.



El antecedente se encuentra en el artículo 25 del Real Decreto de 3 de marzo de 1925 por el que se aprueba el Reglamento orgánico del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública.

actual artículo 32 lo es la omisión de la preceptiva función interventora, lo cual tiene su incidencia dado que el segundo término es mas amplio que el primero, como más adelante veremos.



El artículo 25 del R.D. de 3 de marzo de 1925 establecía que los actos sin la preceptiva fiscalización carecían de fuerza ejecutiva. No planteaba solución alternativa. En 1953 se introdujo la subsanación por Acuerdo de Consejo de Ministros

De acuerdo con dicho precepto, en su redacción original, los acuerdos de gastos en los que no se hubiese cumplido el trámite de fiscalización previa carecerían de fuerza ejecutiva. No se planteaba ninguna solución alternativa, lo que provocaba, en palabras de Fábregas del Pilar, “esta especie de nulidad del acto jurídico, con el efecto consiguiente de que el interesado había de resignarse para instar de nuevo su derecho cuando le fuera posible, al tiempo que exigir la responsabilidad del funcionario culpable de la omisión y del perjuicio”.

La reforma de dicho Reglamento, operada a través del Decreto de 11 de septiembre de 1953, introdujo el incidente de subsanación de la omisión de fiscalización previa ante el Consejo de Ministros en términos similares a los existentes hoy en día.

No obstante, el artículo 25 de dicho Reglamento, tras la reforma, presentaba algunas diferencias respecto al artículo 32 del Real Decreto 2188/1995.

Así, el supuesto de hecho que en él se contemplaba era la omisión de la preceptiva fiscalización previa, mientras que en el

Por otro lado, el Reglamento del 25 dotaba de los mismos efectos a la omisión de fiscalización previa que a la adopción de un acto en contra del reparo formulado sin que se hubiese resuelto la discrepancia, aspecto éste no contemplado expresamente en la actual normativa, si bien debe entenderse implícito en la misma al implicar ambos supuestos, en la práctica, la ausencia de un pronunciamiento favorable del órgano al que se encomienda el control.

Con independencia de las anteriores diferencias, lo cierto es que ambas normativas recogen las siguientes consecuencias tras constatarse la omisión del trámite fiscal:

- suspensión de la eficacia, en los aspectos económico-financieros, del acto dictado con omisión de la preceptiva función interventora (según el tenor literal del artículo 32, “no se podrá reconocer la obligación, ni tramitar el pago, ni intervenir favorablemente estas actuaciones hasta que se conozca y resuelva dicha omisión en los términos previstos en el presente artículo”).

A efectos de garantizar dicha medida, tanto el artículo 27 del Real Decreto



2188/1995, como el apartado segundo.3 del Acuerdo de Consejo de Ministros de 4 de julio de 1997 sobre fiscalización e intervención limitada previa, imponen al órgano de control verificar, en la fase de intervención previa a la liquidación del gasto o reconocimiento de la obligación, que las obligaciones en cuestión hayan superado favorablemente el trámite fiscal en las fases anteriores en caso de que éste sea preceptivo. Asimismo, el artículo 29 impone esa misma verificación en la intervención formal de la ordenación del pago

- necesidad de resolución del Consejo de Ministros a efectos de subsanar la irregularidad cometida. Este trámite, conocido comúnmente como de convalidación, implica un desplazamiento de la competencia en favor de un órgano superior (como sucede, en último término, en la resolución de las discrepancias surgidas entre el órgano de control y el de gestión).

La eventual decisión favorable del Consejo de Ministros permite levantar la suspensión de eficacia sobre el acto, de manera que pueda proseguirse su tramitación hasta llegar, en su caso, al pago.

El fundamento de esta subsanación que lleva a cabo el Consejo de Ministros, se halla en la necesidad de instrumentar un procedimiento alternativo para que la Administración pueda efectuar el pago de unos gastos realizados sin el preceptivo control interno y preventivo que constituye la función interventora. De esta forma, se evita que los perjuicios derivados de una actuación administrativa que no ha seguido el procedimiento previsto con carácter general para la ejecución del gasto público y su consiguiente control previo, recaigan sobre terceros que se encuentran en una relación acreedora con respecto a la Hacienda Pública como consecuencia de anteriores prestaciones realizadas a favor de ésta, lo que podría dar lugar a una reclamación de daños y perjuicios.

No obstante, hay que señalar que los actos administrativos generadores de gasto están sujetos a una doble condicionalidad, esto es, al cumplimiento de las normas reguladoras del gasto de que se trate, así como a las disposiciones de carácter presupuestario. Ello supone que, juntamente con el procedimiento de ejecución del gasto, se

desarrolla paralelamente el procedimiento necesario para adoptar la resolución administrativa correspondiente en cada caso.

En este sentido, es importante subrayar aquí que, aunque en la práctica diaria se utilice el término convalidación para hacer referencia a este trámite, lo que en él se subsana, tal como está configurado en el artículo 32 del Real Decreto 2188/1995, es únicamente la omisión de la preceptiva función interventora y no el acto sobre el que el control debió recaer, que, en caso de adolecer de otros defectos, deberá seguir el cauce correspondiente, en función de la naturaleza de dichos vicios y lo dispuesto por la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Una vez expuestas las anteriores generalidades sobre el tema que nos ocupa, parece oportuno proceder al análisis de aspectos concretos que se pueden suscitar a la vista del artículo 32 del Real Decreto 2188/1995, sobre control interno.

El presupuesto del que parte el citado precepto es, literalmente, “en los supuestos en los que, con arreglo a lo dispuesto en este Reglamento, la función interventora fuera preceptiva y se hubiese omitido...”, lo cual nos hace volver a un tema ya antes apuntado. En efecto, la referencia genérica a la función interventora implica que el régimen contemplado resultará de aplicación cuando se haya omitido el ejercicio de dicha función en cualquiera de sus fases (fiscalización previa, intervención de la liquidación del gasto y de la inversión, intervención formal de la ordenación del pago y material del pago).

No obstante, es difícil imaginar, en la práctica, que dicha omisión se produzca en las dos últimas fases señaladas ya que, por su propio mecanismo, y de acuerdo con los artículos 30 y 31 del Real Decreto 2188/1999, la diligencia de control se incorpora a la propia orden de pago o documento resumen de cargo a las Cajas pagadoras y a los documentos que autoricen la salida de fondos.

En lo que a la intervención de la comprobación material de la inversión se refiere, la eventual falta de asistencia del interventor designado a tales efectos va a dar lugar, de acuerdo con el artículo 32 analizado, a la necesidad de solventar tal circunstancia acudiendo

La convalidación
Subsana
la omisión de
fiscalización,
NO de otros
defectos de
los que el acto
podría
adolecer.



El informe de la intervención que acompaña al acuerdo de convalidación

NO tiene carácter fiscalizador, por lo que NO cabe plantear discrepancia frente a sus opiniones.

al Consejo de Ministros, ya que, de otro modo, la liquidación subsiguiente carecerá de eficacia.

No obstante, dado que, tal como veremos más adelante, el sometimiento a la decisión del Consejo de Ministros requiere, como paso previo, la emisión de un informe por el órgano de control, entiendo que, dada la naturaleza de esta modalidad de intervención, siempre que sea materialmente posible deberá procederse a una comprobación in situ aunque posterior al momento de la recepción, por parte del interventor designado en su día, a efectos de poder emitir su opinión sobre el asunto en el referido informe.

Otro de los aspectos a analizar en relación con el artículo 32, deriva de la alusión a la preceptiva función interventora, lo que excluye del procedimiento de elevación al Consejo de Ministros todos aquellos supuestos de exención de fiscalización previa como los previstos en el artículo 95.1 y 2 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y 18 del Real Decreto 2188/1995 o los contratos tramitados tras declarar la emergencia de acuerdo con el artículo 72 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

Respecto a los gastos atendidos a través de pagos a justificar y anticipos de caja fija, cabe recordar el criterio sentado en la Comunicación de interés general de la Intervención General de la Administración del Estado de 18 de marzo de 1991, en la que, tras reconocer que la realización de gastos a través de estos procedimientos especiales no implica la exclusión de su fiscalización previa, con excepción de aquellos contemplados en el artículo 95.1 y 2 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, se afirma, no obstante, la improcedencia de plantear el incidente previsto en el artículo 32 del Real Decreto 2188/1995 en el caso de que tal fiscalización previa haya sido omitida. Así, se considera que “con el planteamiento de este incidente se trata de impedir pagos por obligaciones derivadas de gastos no fiscalizados, lo que constituye una medida cautelar, posible en los gastos que siguen los procedimientos ordinarios que acaban con el pago al acreedor directo, pero que no puede tener esta naturaleza ni alcanzar la misma finalidad en el caso de gastos realizados mediante estos sistemas especiales, porque cuando se detecta la omisión ya se ha realizado el pago al acreedor”.

Efectivamente, en el supuesto de que la omisión se detecte cuando el pago ya se ha realizado parece ilógico plantear el proce-

dimiento ante el Consejo de Ministros. No obstante, parece que si en el momento de fiscalizar el libramiento a justificar se observase que el gasto que pretende atender ha sido ya aprobado o comprometido sin la preceptiva fiscalización previa, procedería plantear dicho incidente. Así, en este supuesto, de un lado, no concurriría la justificación invocada en la Comunicación de interés general antes expuesta y, de otro lado, admitir la improcedencia del denominado trámite de convalidación implicaría, de hecho, que el órgano gestor a través de la elección, de acuerdo con la normativa, de uno u otro procedimiento de pago (a justificar o en firme) sustrajese o no al Consejo de Ministros la competencia para resolver sobre el asunto.

La iniciación del procedimiento que estamos analizando parte de la constatación por parte del Interventor General o los Interventores delegados de la omisión de la preceptiva función interventora, en cuyo caso, pondrá en conocimiento del órgano gestor tal circunstancia y emitirá informe sobre la propuesta, que no tendrá naturaleza de fiscalización.

Como consecuencia de la negación del carácter fiscalizador de dicho informe, no procederá plantear el trámite de discrepancia respecto de las opiniones del órgano de control en él vertidas, sin perjuicio de que en el expediente que se instruya para elevar el asunto al Consejo de Ministros pueda el órgano gestor incluir, en la memoria que se acompañe, las observaciones que estime pertinentes respecto al contenido de dicho informe.

No obstante, en este aspecto parece oportuno hacer un paréntesis: si bien no cabrá plantear discrepancia frente a las opiniones puestas de manifiesto por el interventor en dicho informe, sí procede plantear discrepancia en caso de que lo que se cuestione es el hecho mismo de si se ha producido o no la omisión de la preceptiva función interventora. En efecto, en ocasiones pueden suscitarse dudas, por ejemplo, sobre si un acto genera algún tipo de obligación de contenido económico o no, o sobre si estamos en presencia de uno de los supuestos de exención de fiscalización previa. Por ello, en estos casos, la manifestación del interventor de que se ha omitido la preceptiva función interventora puede ser objeto de discrepancia, ya que dispone del mismo efecto suspensivo que un reparo y la solución contraria despojaría el procedimiento de control de su carácter contradictorio.



Por lo demás, y hecha la anterior matización, puede afirmarse que el procedimiento a que nos estamos refiriendo gira, en gran medida, en torno al informe a emitir por el Interventor correspondiente, en el que, según el propio artículo 32 y la Instrucción 5ª de la Circular 3/1996 de la Intervención General, deberá pronunciarse sobre las infracciones cometidas al adoptar el acto sin el control previo, lo que obliga a examinar el expediente retro trayéndose al momento en que la irregularidad se produjo y verificar, asimismo, si los eventuales defectos se han subsanado en el momento actual. En particular, deberá comprobarse la existencia de crédito adecuado y suficiente en el ejercicio en que se emite el informe.

Aunque las disposiciones citadas no lo mencionan expresamente, por resultar anteriores en el tiempo a la introducción del trámite de autorización del Ministro de Hacienda para imputar a ejercicio corriente obligaciones generadas en anteriores, de acuerdo con el artículo 63.2 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria y el Real Decreto 612/1997, de 25 de abril, si el Interventor informante advierte que concurre tal circunstancia deberá ponerlo, asimismo, de manifiesto en el informe por entenderse implícito en la comprobación de existencia de crédito adecuado y suficiente.

Pero además de los anteriores extremos, el informe debe abarcar otros aspectos de relevancia, asimismo, para valorar los matices del caso concreto. En efecto, en él deberán constatarse las prestaciones que se hayan realizado a consecuencia del acto en cuestión, su naturaleza así como si su precio se ajusta al de mercado.

A la vista de todos los extremos señalados, el Interventor deberá pronunciarse sobre la posibilidad y conveniencia de revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento.

Debe reconocerse que el contenido expuesto, en lo que a algunos aspectos se refiere, exige del Interventor informante una ampliación de la perspectiva propia de la función interventora, al requerirse un análisis que excede del ámbito de la legalidad y se introduce en valoraciones basadas en criterios de oportunidad. Así ocurre en la constatación de que el precio de las prestaciones se ajusta al de mercado y en el pronunciamiento sobre la conveniencia de revisión de los actos dictados con



El informe del artículo 32 debe pronunciarse sobre la posibilidad y conveniencia de la revisión del acto.

infracción del ordenamiento, circunstancias para cuya ponderación el órgano de control habrá de hacer uso de los justificantes aportados por el órgano gestor y de la experiencia acumulada, no sólo en el ejercicio del control



Cualquier reflexión de modificación de este procedimiento debe tener en consideración la confluencia de intereses de la Administración y de terceros.

previo de legalidad, sino también del control financiero que le compete y cuyos parámetros abarcan además la eficacia, eficiencia, oportunidad y, en definitiva, buena gestión financiera. Por otra parte, la propia Circular 3/1996 introduce algunos criterios indicativos a considerar por el Interventor en su pronunciamiento y, todo ello, sin perjuicio de la facultad, de conformidad con el artículo 3.4 del Real Decreto 2188/1995, de recabar de los distintos órganos los asesoramientos e informes técnicos y jurídicos que considere necesarios.

Elaborado el informe, se remite al órgano gestor y se da cuenta a la Intervención General. Dado que dicho informe no resulta vinculante para el órgano gestor, (tampoco lo es, por supuesto, para el Consejo de Ministros), la opción de someter el asunto al Consejo de Ministros y el momento en que ello se hace, recae sobre el titular del Departamento, por lo que es posible someter en un ejercicio al Consejo de Ministros un expediente cuya irregular tramitación se produjo en otro ejercicio anterior, lo que implica imputar al ejercicio corriente, siempre de acuerdo con el artículo 63.2 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, obligaciones generadas en ejercicios anteriores

Una vez que el Consejo de Ministros se ha pronunciado favorablemente sobre el asunto, se levanta la suspensión del procedimiento de ejecución del gasto, debiendo reiterarse, una vez más, que lo único que se subsana es la omisión de fiscalización o intervención previa, no el resto de los hipotéticos defectos de que adoleciera el acto. Efectivamente, es posible que el acto adoptado, además de haber omitido la preceptiva función interventora, se halle incurso en otras irregularidades, cuya naturaleza y alcance podrían configurarlos como de nulidad absoluta o anulabilidad.

En el supuesto de que, teniendo en cuenta tales vicios, se decidiera no someter el asunto al Consejo de Ministros, podría producirse una reclamación de daños y perjuicios del tercero como consecuencia de haberse producido un enriquecimiento injusto o un incumplimiento de la obligación a cargo de la Administración.

En este sentido, a título de ejemplo, el Consejo de Estado, en dictamen nº 3617/2000, se pronuncia en sentido favorable a la concesión

de una indemnización tramitada en un procedimiento de responsabilidad patrimonial, al considerar que, no habiendo existido expediente o procedimiento contractual previo sino una simple contratación verbal no amparada por el carácter de emergencia, la Administración estaba obligada, para evitar un enriquecimiento injusto, a indemnizar los trabajos realizados por el tercero, todo ello sin perjuicio de las eventuales responsabilidades de las autoridades o funcionarios que realizaron la prohibida contratación verbal.

Asimismo, el Tribunal Supremo en sus sentencias de 15/7/85, 21/3/91, 24/7/92, entre otras, reconoce la obligación de indemnizar a cargo de la Administración con fundamento en el enriquecimiento injusto.

Recogiendo esta doctrina, la Circular 3/1996 introduce, como elementos a valorar a la hora de pronunciarse sobre la conveniencia de la revisión de los actos dictados con infracción del ordenamiento, la realización o no de las prestaciones, el carácter de éstas y su valoración, así como los incumplimientos legales que se han producido, y señala que “por razones de economía procesal, sólo sería pertinente instar dicha revisión cuando sea presumible que el importe de dichas indemnizaciones fuera inferior al que se propone”.

En consecuencia, si, atendiendo a las anteriores circunstancias, analizadas por el Interventor en su informe, el Consejo de Ministros se pronuncia favorablemente sobre el asunto, tal pronunciamiento afectará únicamente a la eficacia de la obligación.

De todo lo anterior debe concluirse que, por su propia configuración y funcionamiento, el planteamiento del incidente que estamos analizando en estas líneas debería resultar excepcional, teniendo en cuenta que los incumplimientos normativos que pueden acompañar a la omisión de función interventora son de muy diversa índole.

En definitiva, en cualquier reflexión sobre este procedimiento habría que tener en cuenta la confluencia de intereses de la Administración, que no puede ignorar su autocontrol, y de los terceros que con ella se relacionen, aunque sea a través de un negocio jurídico con posibles defectos. Todo ello sin olvidar la posibilidad de exigencia efectiva de responsabilidades a las autoridades o funcionarios que actuaron irregularmente.



2

El impacto de la introducción del euro en los sistemas presupuestarios y contables

D. Víctor Nicolás Bravo

Subdirector General de Planificación y Dirección de la Contabilidad

D. José M^a Sobrino Moreno

Subdirector General de Aplicaciones de Contabilidad y Control

1.

1. Régimen contable de las Administraciones Públicas durante el periodo transitorio de introducción del euro.

Aunque, desde el 1 de enero de 1999, inclusive, la moneda del sistema monetario nacional es el euro, durante el periodo transitorio que media entre el 1 de enero de 1999 y el 31 de diciembre de 2001, ambos inclusive, coexisten el euro y la peseta como unidades de cuenta y medios de pago para su utilización por los agentes económicos en diferentes operaciones. Por ello, resultaba necesario establecer el marco normativo para la convivencia de las dos unidades de cuenta en ese periodo.

Las empresas han podido optar desde el inicio del periodo transitorio por llevar su contabilidad y formular sus cuentas anuales en euros

Así, para su aplicación durante el periodo transitorio de introducción del euro, se aprobaron toda una serie de disposiciones contables dirigidas, unas, a las Administraciones Públicas sometidas al Plan General de Contabilidad Pública y, otras, a las empresas sometidas al Plan General de Contabilidad. Sin embargo, los aspectos regulados en ambas normativas no han sido exactamente coincidentes en lo que se refiere a la unidad de cuenta en la que se podían formular las cuentas anuales y llevar la contabilidad durante dicho periodo transitorio.

Por lo que se refiere a las empresas sujetas al Plan General de Contabilidad, en el artículo 27 de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre introducción del euro, posteriormente desarrollado mediante el Real Decreto 2814/1998, de 23 de diciembre, por el que se aprueban las normas sobre los aspectos contables de la introducción del euro, se estableció que, durante el periodo transitorio de introducción del

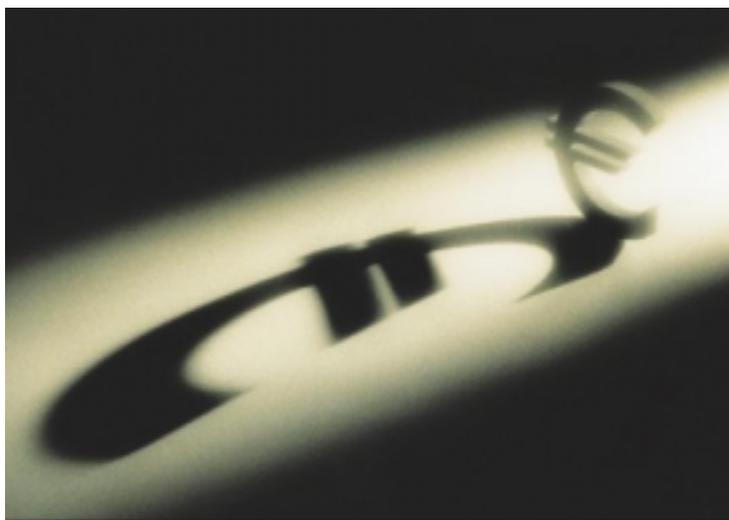


euro, las cuentas anuales, incluidas las consolidadas, se podrían formular, depositar y publicar expresando sus valores en pesetas o en euros. Asimismo, se estableció que los sujetos contables podrían realizar sus anotaciones en los libros de contabilidad, expresando sus valores en pesetas o en euros. Por tanto, las empresas han podido optar desde el inicio del periodo transitorio por llevar su contabilidad y formular sus cuentas anuales en euros.

En relación con las Administraciones Públicas sujetas al Plan General de Contabilidad Pública, en la disposición final segunda de la Ley 46/1998 se facultó al Ministro de Economía y Hacienda, dentro del marco de introducción del euro, para, a pro-

- Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 18 de noviembre de 1999, por la que se dictan normas contables para la Administración Local de aplicación durante el periodo transitorio de introducción del euro.

En la primera de dichas Ordenes Ministeriales, aplicable a las entidades del sector público estatal sometidas al Plan General de Contabilidad Pública, se estableció que durante el periodo transitorio de introducción del euro la contabilidad de dichas entidades se debía llevar en la unidad de cuenta en la que se aprueben sus respectivos presupuestos. El mismo criterio se estableció en cuanto a la unidad de cuenta en la que debían expresarse las cuentas anuales a



puesta de la Intervención General de la Administración del Estado, determinar qué estados o cuentas entre los que se deben rendir al Tribunal de Cuentas la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos y restantes entidades estatales sujetas a contabilidad pública, se expresarán en euros, así como dictar normas en relación con la contabilidad de la Administración Local.

Con base en dicha habilitación se elaboraron y aprobaron las siguientes normas contables:

- Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 18 de febrero de 1999, por la que se dictan instrucciones de contabilidad pública para el periodo transitorio de introducción del euro y se modifica el Plan General de Contabilidad Pública.

rendir al Tribunal de Cuentas. Por tanto, en estos aspectos, el criterio aplicable a las Administraciones Públicas estatales se diferenciaba del establecido para las empresas, a las que se permitió optar libremente por formular sus cuentas anuales y llevar su contabilidad durante el periodo transitorio en la unidad de cuenta euro.

Dicha diferencia de criterio se puede justificar por la importancia que el Presupuesto tiene en las entidades públicas sometidas al Plan General de Contabilidad Pública, ya que a través de dicho Presupuesto se realiza la mayoría de las operaciones derivadas de su actividad, y, por tanto, resulta lógico que las anotaciones contables y las cuentas anuales a elaborar por estos entes se expresen en la misma unidad de cuenta en que se aprueben sus respectivos presupuestos.



Es preciso tener en cuenta que los Presupuestos Generales del Estado correspondientes a los ejercicios incluidos en el periodo transitorio de introducción del euro se han aprobado en pesetas. Por ello, también la peseta es la unidad de cuenta utilizada para llevar la contabilidad de las Administraciones Públicas estatales durante dicho periodo y para la rendición de las cuentas anuales correspondientes a los ejercicios incluidos dentro del periodo transitorio.

También, en la citada Orden de 18 de febrero de 1999 se regulan otros aspectos, como son: los estados que se deben expresar en euros de los que se incluyen en las cuentas anuales a rendir al Tribunal de Cuentas, la operatoria a seguir en los expedientes de gasto tramitados en una unidad de cuenta distinta de aquella en la que se aprueben los presupuestos, el tratamiento contable de las diferencias de redondeo, la imputación contable de las diferencias de cambio procedentes de operaciones en monedas de Estados participantes y los efectos sobre los estados a rendir o a elaborar por los habilitados o cajas pagadoras. Por otra parte, en la modificación del Plan General de Contabilidad Pública que se incluía en dicha Orden, se aprobaron dos cuentas de gastos e ingresos para poder registrar las diferencias negativas y positivas de redondeo derivadas de la introducción del euro.

Como desarrollo de la mencionada Orden de 18 de febrero de 1999, la Intervención General de la Administración del Estado aprobó las siguientes normas:

- Resolución de 23 de febrero de 1999 por la que se regulan las implicaciones contables de la introducción del euro en la deuda del Estado. Dicha Resolución recoge el procedimiento a seguir para el registro de la deuda del Estado emitida o redenominada a euros, ya que de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 46/1998, a partir del 1 de enero de 1999, todas las nuevas emisiones de deuda del Estado se deben realizar en euros, mientras que, la deuda del Estado denominada en pesetas, representada mediante anotaciones en cuenta que hubiera sido emitida con anterioridad al 1 de enero de 1999, y que se encontrara en circulación el citado día, debía redenominarse a euros el primer día hábil para el mercado de Deuda Pública en anotaciones del año 1999. Asimismo, también se preveía la redenominación de otros tipos de deuda.

- Resolución de 23 de febrero de 1999 por la que se regula la contabilización de las diferencias de redondeo que se produzcan como consecuencia de la existencia de cuentas bancarias en euros y registros contables en pesetas.

Hay que tener en cuenta que el Banco de España procedió a redenominar a euros todas las cuentas abiertas en sus oficinas a partir del 1 de enero de 1999. Esta medida ha afectado de forma especial a las Administraciones Públicas estatales ya que suelen mantener sus cuentas operativas en dicho Banco, empezando por la cuenta corriente del Tesoro Público. En cuanto a las cuentas bancarias abiertas en otros Bancos, su redenominación a euros ha sido optativa por acuerdo entre las partes.

- Resolución de 23 de febrero de 1999 por la que se modifican las normas de contabilidad de las cajas pagadoras y los modelos normalizados de cuentas justificativas para el periodo transitorio de introducción del euro. Una gran parte de las cajas pagadoras que reciben libramientos de pagos a justificar y anticipos de caja fija mantienen sus cuentas bancarias en el Banco de España (convertidas a euros desde el 1 de enero de 1999). Sin embargo, dichos libramientos los reciben en pesetas, ya que proceden de los órganos gestores que tienen su presupuesto y contabilidad en pesetas, y además deben rendir sus cuentas justificativas en pesetas. Por ello, se tuvo que regular un procedimiento especial para contemplar las operaciones anteriores.

- Resolución de 23 de febrero de 1999 por la que se regulan los efectos de la entrada en vigor del euro en la tramitación de expedientes de gasto y la información a obtener en euros distinta de la que ha de rendirse al Tribunal de Cuentas.

Del artículo 30 de la Ley 46/1998 se deduce que las Administraciones Públicas pueden celebrar contratos en euros durante el periodo transitorio de introducción del euro. Por ello, resultaba necesario establecer el procedimiento a seguir en la tramitación de dichos expedientes de gasto en euros, teniendo en cuenta que el presupuesto y la contabilidad se seguían llevando en pesetas.

Por otra parte, el contenido de la Orden de 18 de noviembre de 1999, que dio



normas contables para la Administración Local para su aplicación durante el periodo transitorio de introducción del euro, se desarrolla en torno al tratamiento contable de las diferencias de redondeo que pueden producirse en los procesos de conversión de pesetas a euros y viceversa, como consecuencia de la llevanza de los registros contables en pesetas y la realización de operaciones en euros.

Por lo que se refiere al ámbito de las Comunidades Autónomas, con carácter general y mediante la regulación a través de normas propias de dichas Administraciones, se ha aplicado un régimen contable similar al comentado para el ámbito estatal y local en lo que se refiere a la unidad de cuenta a utilizar durante el periodo transitorio de introducción del euro para llevar su contabilidad y para la formulación de las cuentas anuales.

2. Tránsito contable de las Administraciones Públicas a la unidad de cuenta euro a partir del 1 de enero de 2002.

A partir del 1 de enero de 2002, una vez finalizado el periodo transitorio de introducción del euro, el sistema monetario empleará exclusivamente el euro como unidad de cuenta, por lo que los nuevos instrumentos jurídicos que se formalicen a partir de dicha fecha deberán expresar sus importes monetarios en euros. En cuanto a los instrumentos jurídicos ya existentes en esa fecha y no red denominados durante el periodo transitorio, se entenderán automáticamente expresados en la unidad de cuenta euro.

Como consecuencia de lo anterior, el Presupuesto correspondiente al ejercicio 2002 se elaborará y aprobará en euros, y la contabilidad deberá llevarse en euros desde el 1 de enero de dicho año.

Teniendo en cuenta que la ejecución del Presupuesto y la contabilidad de las Administraciones Públicas se llevará en pesetas hasta la finalización del periodo transitorio, resulta necesario establecer los criterios a seguir por las Administraciones Públicas para efectuar el tránsito de su contabilidad desde su cierre en pesetas el 31 de diciembre de 2001 a su apertura en euros el 1 de enero de 2002.

Seguidamente, se destacan los aspectos que con carácter general deben ser contemplados en el tránsito al euro de la contabilidad de las diferentes Administraciones Públicas.

a) Información a red denominar en euros y fecha contable de la conversión.

A efectos de la red denominación en euros de la información, de detalle y agre-

gada, contenida en el sistema contable de la entidad, es preciso distinguir dos tipos de información contable. Por una parte, está la información correspondiente a los bienes, derechos y obligaciones que constituyen el patrimonio de la entidad, y, por otra, la información histórica correspondiente a operaciones de la entidad ya canceladas o finalizadas.

A 1 de enero de 2002, se deberá convertir a euros aquella información que sea necesaria para la gestión de las operaciones en vigor de la entidad. Es decir, se deberán red denominar todos los importes de la información representativa de los bienes, derechos y obligaciones del patrimonio de la entidad, así como aquella otra información histórica que resulte necesaria para gestionar dichos saldos pendientes (por ejemplo, la información relativa a proyectos de inversión).

Por lo que se refiere al resto de información histórica (aquella información no vinculada a la gestión de las operaciones en vigor), se deberá valorar por la propia entidad la oportunidad de su conversión a euros, decidiendo, en el caso de que se opte por dicha transformación, el procedimiento y la fecha en la que se efectuaría el proceso de conversión.

b) Criterio general de conversión a euros de la información contable a 1 de enero de 2002.

En la apertura de la contabilidad, a 1 de enero de 2002, se deberán convertir los



importes en pesetas de la información contable correspondiente a operaciones en vigor a importes en euros. Para ello, se deberá aplicar a los registros contables en pesetas existentes a 31 de diciembre de 2001 el tipo de conversión y, en su caso, la regla de redondeo establecida en el artículo 11 de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre introducción del euro.

El proceso de redenominación de los registros en pesetas a registros en euros se deberá realizar a partir de la información de detalle con el que figuren registradas las operaciones en el sistema de información contable o en otros sistemas de gestión de la entidad. Una vez convertida a euros la anterior información de detalle, se deberá someter a los mismos procesos de clasificación y agregación de la información definidos en el sistema de información contable para cada registro, de forma que quede garantizada la coherencia entre la información de las cuentas del Plan y la información desagregada de los diferentes subsistemas.

Por lo que se refiere a la contabilidad económico patrimonial, las cuentas que deberán figurar en el asiento de apertura el 1 de enero de 2002 serán las

El proceso de redenominación de los registros en pesetas a registros en euros se deberá realizar a partir de la información de detalle con el que figuren registradas las operaciones.

incluidas en el asiento de cierre de la contabilidad a 31 de diciembre de 2001, con las especialidades previstas en el Plan General de Contabilidad Pública, debiendo estar expresados sus importes en la unidad de cuenta euro. Estos importes se obtendrán de acuerdo con el criterio general indicado en el párrafo anterior, mediante la agregación de los registros de detalle disponibles en el sistema contable convertidos a euros. Cuando no se disponga de información de detalle de una determinada cuenta, el importe en euros de dicha cuenta a incluir en el asiento de

apertura el 1 de enero de 2002 se obtendrá aplicando a su saldo en pesetas el tipo de conversión y, en su caso, el régimen de redondeo citado.

Si como consecuencia del proceso de conversión de los registros contables a euros se generan diferencias de redondeo, éstas se deberán reflejar en el asiento de apertura como gasto o ingreso financiero, a través de las cuentas de gastos o ingresos por diferencias derivadas del redondeo euro incluidas en el Plan General de Contabilidad Pública.

c) Tratamiento contable de las diferencias de redondeo que se pongan de manifiesto con posterioridad a 1 de enero de 2002.

Cuando en la apertura de la contabilidad del ejercicio 2002, los datos de determinadas operaciones se hayan convertido a euros de forma agregada y no a partir de la información de detalle, por no haber podido completar el proceso de conversión de ésta a euros, en el momento en el que se redenomine a euros dicha información de detalle durante el ejercicio 2002, se deberá proceder a ajustar los registros contables afectados de acuerdo con los criterios indicados en el apartado b) anterior.

Si los ajustes anteriores dan lugar a rectificaciones de los saldos iniciales de alguna cuenta de las que figuraban en el asiento de apertura, dichas rectificaciones se reflejarán en el

oportuno asiento contable utilizando como contrapartida las mismas cuentas de gastos o ingresos financieros en las que se recogen las diferencias de redondeo derivadas del euro en el asiento de apertura.

d) Diferencias de redondeo generadas en la tesorería de la entidad con posterioridad a 1 de enero de 2002.

Con posterioridad a 1 de enero de 2002 se podrán producir en la contabilidad de la entidad diferencias de redondeo como consecuencia de existencias en cajas de efectivo



materializadas en pesetas o por operaciones relativas a cuentas bancarias de la entidad pendientes de anotación.

Con respecto a las cajas de efectivo de la entidad, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 4 de la Ley 46/1998, hasta el 28 de febrero de 2002 continuarán siendo válidos como medio de pago los billetes y monedas denominados en pesetas, por lo que dichas cajas podrán tener existencias en pesetas. A 1 de enero de 2002, las existencias de la caja de efectivo materializadas en pesetas se valorarán por el contravalor en euros de su saldo contable en pesetas. Posteriormente, con la periodicidad con que se realicen los arqueos reales de la caja de efectivo, las entidades deberán valorar el saldo contable de dichas existencias por el contravalor en euros del importe en pesetas. Para el registro de las diferencias de redondeo que surjan de dichas valoraciones se utilizarán las cuentas de gastos e ingresos aprobadas específicamente para recoger dichas diferencias y tendrán como contrapartida la cuenta representativa de la Caja en pesetas.

En relación con las cuentas bancarias, es preciso considerar que los bancos podrán anotar operaciones en las mismas con posterioridad a 1 de enero de 2002 que



En la memoria de las cuentas anuales del ejercicio 2002 se deberá informar sobre el proceso de conversión de los registros contables en pesetas a registros contables en euros.

la entidad registró en contabilidad antes de dicha fecha, como es el caso de los cheques entregados y no cobrados. Con respecto a

las diferencias de redondeo que se originan por estas operaciones existen dos posibilidades: bien efectuar su cálculo a 1 de enero de 2002, registrando su importe en el asiento de apertura a dicha fecha, o bien registrarlas una vez que el banco anote en la cuenta las respectivas operaciones. En este último caso, dichas diferencias de redondeo se registrarán, al menos a 31 de



Con posterioridad a 1 de enero de 2002 se podrán producir diferencias de redondeo como consecuencia de existencias de efectivo en caja materializadas en pesetas o por operaciones relativas a cuentas bancarias



diciembre, en las cuentas de gastos e ingresos aprobadas específicamente para recoger dichas diferencias y tendrán como contrapartida la cuenta representativa de la cuenta bancaria.

e) Información adicional a incluir en las cuentas anuales sobre el tránsito de la contabilidad de pesetas a euros.

En la memoria de las cuentas anuales del ejercicio 2002 se deberá informar sobre el proceso de conversión de los registros contables en pesetas a registros contables en euros. Para ello, se deberá incluir información sobre los criterios de conversión utilizados para cada una de las cuentas del asiento de apertura de la contabilidad.

También se deberá acompañar un estado justificativo de los importes

de la cuentas del asiento de apertura, reflejando las diferencias de redondeo que se refieran a cada una de las cuentas.



3. Ejemplo de tránsito de la contabilidad de una Administración Pública el 1 de enero de 2002 a la unidad de cuenta euro.

La entidad pública XX sujeta al Plan General de Contabilidad Pública, aprobado mediante Orden de 6 de mayo de 1994,

efectúa con fecha 31 de diciembre de 2001 el siguiente asiento de cierre de su contabilidad (los importes figuran en pesetas):

9.577.000	(282)	Amortización acumulada del inmovilizado material	a		
18.839.000	(100)	Patrimonio	a		
780.000	(400)	Acreeedores obligaciones reconocidas.-Pto.Corrente	a		
23.000	(401)	Acreeedores obligaciones reconocidas.-Ptos.Cerrados	a	(223)	Maquinaria 27.000.000
			a	(430.0)	Deudores Dchos. Recon. Pto. Cte.Liq.i.d. 660.000
			a	(431.0)	Deudores Dchos.Recon. Ptos.Cerr.Liq.i.d. 11.000
			a	(571)	Bancos e instituc.de cto. Ctas. Operativas 550.000
			a	(129)	Resultados del ejercicio 998.000

Para abrir la contabilidad con fecha 1 de enero de 2002, habrá que partir de la información de detalle disponible en el sistema de información contable y correspondiente a cada una de las cuentas que figuraban en el asiento de cierre de la contabilidad. Cuando no se disponga de información de detalle, se convertirán a euros directamente los saldos de las cuentas.

Proceso de conversión:

A) Cuentas 223 "Maquinaria" y 282 "Amortización acumulada del inmovilizado material":

Se deberán redenominar los importes en pesetas que figuran en el Inventario de bienes de inmovilizado de la entidad, de acuerdo con la información siguiente:

Bienes	Precio de adquisición ptas	Amortización acumulada ptas.	Precio de adquisición €	Amortización acumulada €
Máquina 1	15.000.000	6.577.000	90.151,82	39.528,57
Máquina 2	7.000.000	2.000.000	42.070,85	12.020,24
Máquina 3	5.000.000	1.000.000	30.050,61	6.010,12
Total	27.000.000	9.577.000	162.273,28	57.558,93



Los importes por los que deberán figurar en el asiento de apertura de la contabilidad a 1-1-02 las cuentas 223 y 282 serán los obtenidos por la agregación de los importes individuales correspondientes a cada bien convertidos a euros, es decir 162.273,28 euros y 57.558,93 euros, respectivamente.

B) Cuentas 430.0 “Deudores derechos reconocidos.-Pto.Ingresos Corriente. De

Cuenta	Liquidación	Pesetas	Euros
430.0	1	440.000	2.644,45
430.0	2	120.000	721,21
430.0	3	100.000	601,01
431.0	4	6.000	36,06
431.0	5	5.000	30,05
TOTAL		671.000	4.032,78

Según el Plan General de Contabilidad Pública, el día 1 de enero, en el asiento de apertura, el saldo de la cuenta 430.0 a 31 de diciembre anterior, formará parte del saldo inicial de la cuenta 431.0. Esta operación se realizará directamente, sin necesidad de ningún asiento. Concretamente, en el asiento de apertura de la contabilidad a 1-1-02 figurará la cuenta 431.0 por la agregación de los importes

liquidaciones de contraído previo, ingreso directo” y 431.0 “Deudores derechos reconocidos.- Ptos.Cerrados. De liquidaciones de contraído previo, ingreso directo”.

Se deberán redenominar los importes en pesetas de cada una de las liquidaciones individuales, de acuerdo con la información siguiente:

convertidos a euros de las liquidaciones anteriores, es decir 4.032, 78 euros.

C) Cuenta 571 “Bancos e instituciones de crédito.- Cuentas operativas”.

Se deberán redenominar los importes en pesetas de cada una de las cuentas bancarias, de acuerdo con la información siguiente:

Cuenta bancaria	Pesetas	Euros
AAA	350.000	2.103,54
BBB	100.000	601,01
CCC	100.000	601,01
TOTAL	550.000	3.305,56

El importe por el que deberá figurar en el asiento de apertura de la contabilidad a 1-1-02 la cuenta 571 será el obtenido de la agregación de los importes individuales de cada cuenta bancaria convertidos a euros, es decir 3.305, 56 euros.

D) Cuenta 129 “Resultados del ejercicio”.

Se redenominará directamente el saldo de esta cuenta, por lo que no se originan diferencias de redondeo:

$$998.000 : 166,386 = 5.998,10 \text{ euros}$$

E) Cuenta 100 “Patrimonio”.

Se redenominará directamente el saldo de esta cuenta, por lo que no se originan diferencias de redondeo:

$$18.839.000 : 166,386 = 113.224,67 \text{ euros}$$

F) Cuentas 400 “Acreedores obligaciones reconocidas.- Pto. Gastos Corriente” y 401 “Acreedores obligaciones reconocidas.- Ptos. Gastos Cerrados”.

Se deberán redenominar los importes en pesetas de cada una de las obligaciones a pagar individuales, de acuerdo con la información siguiente:



Cuenta	Obligación	Pesetas	Euros
400	1	200.000	1.202,02
400	2	200.000	1.202,02
400	3	380.000	2.283,85
401	4	13.000	78,13
401	5	10.000	60,10
TOTAL		803.000	4.826,12

Según el Plan General de Contabilidad Pública, el día 1 de enero, en el asiento de apertura, el saldo de la cuenta 400 en 31 de diciembre anterior aparecerá directamente, sin necesidad de ningún asiento, en

la cuenta 401. Concretamente, en el asiento de apertura de la contabilidad a 1-1-02 figurará la cuenta 401 por la agregación de los importes convertidos a euros de cada obligación individual, es decir 4.826,12 euros.

Estado justificativo de los importes de las cuentas del asiento de apertura, en el que se pone de manifiesto las diferencias de redondeo referidas a cada una de las cuentas.:

Cuenta	Saldo en euros por conversión de información de detalle		Saldo en euros por conversión de saldo en pesetas		Diferencias de redondeo	
	Deudor	Acreedor	Deudor	Acreedor	Negativas	Positivas
223	162.273,28	—	162.273,26	—	—	0,02
282	—	57.558,93	—	57.558,93	—	—
431.0	4.032,78	—	4.032,79	—	0,01	—
571	3.305,56	—	3.305,57	—	0,01	—
129	5.998,10	—	5.998,10	—	—	—
100	—	113.224,67	—	113.224,67	—	—
401	—	4.826,12	—	4.826,13	—	0,01
TOTAL	175.609,72	175.609,72	175.609,72 (a)	175.609,73 (b)	0,02	0,03
DIFERENCIAS DE REDONDEO (a) – (b)					0,01	
TOTAL DIFERENCIAS DE REDONDEO					0,03	0,03

Las diferencias de redondeo negativas y positivas se pueden reflejar en el asiento de apertura de forma separada como gas-

tos e ingresos, o bien por el neto de ambas diferencias. En este ejemplo, se va a recoger la primera de dichas opciones.



Asiento de apertura de la contabilidad a 1 de enero de 2002

162.273,28	(223)	Maquinaria	a		
4.032,78	(431.0)	Deudores Dchos. Recon. Ptos.Cerr.Liq.i.d.	a		
3.305,56	(571)	Bancos e instituc. de crédito.- Cuentas operativas	a		
5.998,10	(129)	Resultados del ejercicio	a		
0,03	(669.8)	Gastos por diferencias deriva- das del redondeo euro	a	(282)	Amortización acumulada Inmov.Material 57.558,93
			a	(100)	Patrimonio 113.224,67
			a	(401)	Acreedores obligaciones reconoc. Ptos.Cerrados 4.826,12
			a	(769.8)	Ingresos por diferencias derivadas redondeo euro 0,03





3

La institución fundacional y el sector público estatal: realidad y perspectivas de futuro

Rafael Serrano Galán
Interventor y Auditor del Estado

Introducción

El artículo 34 de nuestra Carta Magna ha reconocido el derecho de fundación para fines de interés general a partir de su propia configuración legal. En 1978, la base normativa de este derecho estaba formada por una maraña de disposiciones dispersas, dispares y de carácter pre-constitucional que hacía patente la necesidad de su revisión y adaptación.

Hubo que esperar hasta 1994 para que, con el objetivo de ofrecer una regulación sistemática, ordenada, precisa y acorde con la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, se aprobara una Ley de Fundaciones. En esta disposición normativa se admitía, por primera vez de forma expresa, la posibilidad de que las personas jurídico-públicas pudieran constituir fundaciones.

Así las cosas, recientemente, el Ministerio de la Presidencia, junto con otros Departamentos ministeriales, entre ellos el de Hacienda, ha puesto en marcha un proceso con el objetivo de reformar el régimen jurídico de las fundaciones establecido hace seis años. Se pretenden resolver los problemas que se han planteado en la práctica, cubrir las lagunas detectadas e insistir en la simplificación y aclaración de algunas cuestiones cuya regulación continua siendo prolija y confusa.

Es en la órbita de los principios inspiradores de esta reforma, donde debe reconocerse la necesidad de una regulación específica de las fundaciones constituidas por entidades del sector

público estatal, mediante un reflexivo análisis de su concepto y características, profundizando en la línea abierta a partir de la modificación de la Ley General Presupuestaria (en adelante, LGP) de 1999.

Las primeras disposiciones aplicables a lo que se denominó, en un principio, fundaciones de competencia o titularidad pública estatal se incluyeron en la Ley de Acompañamiento de 1999 a partir de una propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante, IGAE) y constituyó la primera reacción del Ordenamiento jurídico, ante el empleo que la Administración General del Estado empezaba a hacer de esta figura.

Teniendo en cuenta el fenómeno descrito, este artículo va a analizar las fundaciones, como personas jurídicas de Derecho privado, en cuya dotación fundacional participen mayoritariamente, directa o indirectamente, la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos o las demás entidades del sector público estatal. También se aludirá a la posible evolución del Derecho positivo.

Distinción de otras figuras y problemas para su denominación

Es conveniente distinguir, desde el primer momento, a las Fundaciones Estatales –FE– de otros entes jurídico-públicos de tipo



fundacional que pudieran crearse como formas concretas de personificación para la gestión indirecta de funciones o servicios públicos. En concreto, me refiero a las Fundaciones públicas que en el ámbito sanitario se podrán crear como organismos públicos dependientes del INSALUD y con naturaleza jurídica similar a las Entidades Públicas Empresariales.

De igual modo, aunque sin una calificación expresa, también podrían englobarse en el concepto de fundación pública y, por lo tanto, distinto a la FE, a las fundaciones creadas por entes públicos con patronato público de régimen especial o las fundaciones del Patrimonio Nacional.

En cuanto a la segunda parte de este epígrafe, la denominación de las fundaciones privadas constituidas por las entidades que integran el sector público estatal ha sido y es una dificultad permanente. La necesidad de añadir una calificación a estas fundaciones para distinguirlas del resto de fundaciones privadas, ha tropezado siempre con diferentes escollos que han dado lugar, incluso, a la modificación de la normativa reguladora, de forma que, descartada la posibilidad de encontrar un título adecuado y plenamente encajable en nuestro sistema jurídico, se viene optando por el que en cada momento se considera genera menos confusión.

Con ánimo ilustrativo se hace referencia sucinta a varios de los títulos con los que estas fundaciones han sido bautizadas y los argumentos utilizados para su posterior crítica:

1. Fundaciones de competencia o titularidad pública estatal

Con este título se inducía a confusión, por un lado, porque las disposiciones reglamentarias que desarrollan la Ley de 1994 consideran como Fundaciones de competencia estatal a aquellas que desarrollan sus funciones en el territorio de más de una Comunidad Autónoma, sin relacionar esta circunstancia con el origen público de su dotación fundacional. En cuanto a la titularidad, al ser la fundación un patrimonio con personalidad jurídica adscrito a un fin, la

La denominación de las fundaciones privadas constituidas por las entidades que integran el sector público estatal ha sido y es una dificultad permanente

entidad del sector público estatal que la cree no puede ser, en ningún caso, su titular por no ser aquella objeto sino sujeto de derecho.

2. Fundaciones constituidas por entidades públicas

Tampoco es adecuada esta denominación por no incluir las que pudieran constituir las sociedades estatales que son entidades sometidas al Derecho privado aunque integrantes del sector público.

3. Fundaciones estatales

La calificación expresa como estatales de aquellas fundaciones en cuya dotación participe mayoritariamente el sector público estatal, puede resultar controvertida desde la perspectiva del orden constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional ha señalado en supuestos similares que no es admisible que la propiedad de un bien faculte a la Administración para realizar actividades que no le corresponden según el orden constitucional de competencias. Conforme a la Constitución y a los distintos Estatutos de Autonomía, corresponde a las Comunidades Autónomas el ejercicio de competencias sobre aquellas fundaciones que principalmente desarrollen sus funciones en el respectivo ámbito territorial autonómico, independientemente de que provenga mayoritariamente del Presupuesto del Estado su dotación.

4. Fundaciones del sector público estatal

Esta es la denominación que considero menos problemática a tenor de lo expuesto y la que se está barajando en las comisiones de trabajo para la reforma del régimen jurídico de fundaciones, si partimos de la base de que no va a existir una legislación básica que se aplicara también a los sectores públicos autonómicos y locales.



Interrupción del fenómeno de la Fundación en la área de actuación del sector público

Resulta habitual que las Administraciones Públicas participen en la creación de fundaciones junto con otras personas físicas o jurídicas. Tienen la categoría de cofundadoras y actúan en colaboración con entidades privadas para la consecución de fines de interés general pero sin ejercer una “influencia dominante”.

No obstante, desde la entrada en vigor de la Ley de Fundaciones de 1994, se observa una progresiva tendencia, dentro de la Administración General del Estado, a la constitución de fundaciones privadas constituidas exclusivamente con fondos públicos para llevar a cabo actividades que se encuentran dentro de su propia competencia y que se venían desarrollando desde sus propios órganos o mediante otros entes de derecho público.

La proliferación de este tipo de fundaciones obedece a la pretensión de ampliar su radio de acción acometiendo operaciones de difícil entronque desde el ámbito de la personalidad pública - contratación en general y de recursos humanos, en particular u obtención de financiación privada - pero con el peligro inherente de su creación como vía de elusión de los controles sobre recursos públicos, creando cajas separadas, o de inaplicación del Derecho administrativo.



Desde la entrada en vigor de la Ley de Fundaciones de 1994, se observa una progresiva tendencia, dentro de la Administración General del Estado, a la constitución de fundaciones privadas constituidas exclusivamente con fondos públicos

El posicionamiento de la IGAE ha sido, desde el primer momento, el de recomendar el establecimiento de cautelas para evitar una utilización indebida de la institución fundacional, partiendo de un planteamiento sincero respecto al problema del abuso de figuras privadas en la Administración, el cual, puede traer consigo un variopinto elenco de personas jurídicas que hagan cada vez más difícil identificar los principios generales aplicables a todo el sector público.

Estas precauciones, por lo que se refiere al proceso de constitución, deben ser las siguientes:

1. Es necesario que la personalidad y capacidad necesarias para la manifestación de la voluntad fundacional, el proceso de formación de la misma y la aportación de bienes o de fondos para la dotación inicial de la fundación que se constituya, se ajusten a las normas de Derecho administrativo aplicables, sin perjuicio del régimen jurídico-privado al que después se someterá una vez constituida. Los límites de la capacidad fundacional deben venir dados por la distribución de competencias entre el Estado, Comunidades Autónomas y Administración Local, así como por el principio de irrenunciabilidad en el ejercicio de las competencias atribuidas a la entidad fundadora por Ley.
2. Su creación debe estar absolutamente justificada. No hay que olvidar que no se trata de las reglas normales de funcionamiento de las Administraciones Públicas y que se están detrayendo fondos del erario público para destinarlos a una entidad de Derecho privado.
3. Resulta obligada una dotación adecuada y suficiente para el cumplimiento de sus fines fundacionales. Esto es incompatible con la creación de una fundación a partir de una dotación meramente testimonial junto con el compromiso de aportaciones con cargo a presupuestos de ejercicios posteriores sin haber seguido el procedimiento establecido en la LGP para ello.
4. Es indispensable la separación entre la persona jurídico-pública fun-



dadora y la fundación constituida. La fundación debe figurar como titular de todos los bienes y derechos que integran su patrimonio, los cuales deben constar en su inventario. Si se adscriben a ella bienes públicos, debe llevarse a cabo una verdadera cesión sometida a su correspondiente procedimiento – Ley de Patrimonio del Estado, en su caso – y el personal a su servicio debe ser contratado por ellas, evitándose situaciones irregulares de cesión gratuita de funcionarios.

En cuanto al ejercicio de las funciones de Protectorado por el Ministerio correspondiente, hay que prestar atención al hecho de que este órgano administrativo coincida con la entidad fundadora. Se podría producir una incompatibilidad clara entre el desarrollo de las actividades de la fundación con su control, quedando desdibujada la naturaleza de la función.

Por lo que se refiere a la posible extinción y liquidación de estas fundaciones, para la protección de los recursos públicos atribuidos a ellas, hay que considerar que no basta con la mera voluntad del Patronato, ni siquiera con la voluntad del fundador para su desaparición si no se manifestó así en el acto constitutivo o en los Estatutos. También deberá contenerse expresamente en éstos la reversión al fundador de los bienes de la fundación extinguida, ante el peligro de su destino a otras fundaciones, esta vez sin base pública, que persigan fines similares.

Posibles líneas de reforma

Cualquier tipo de reforma de la Ley de Fundaciones de 1994 debería tener en cuenta que es en la LGP donde se regulan en la actualidad los aspectos presupuestarios, contables y de auditoría aplicables a las FE. De forma que resultaría necesario, vía disposición adicional o final de la Ley que se aprobase, modificar también el texto de la normativa presupuestaria en lo que les afectara.

Cualquier tipo de reforma de la Ley de Fundaciones de 1994 debería tener en cuenta que es en la LGP donde se regulan en la actualidad los aspectos presupuestarios, contables y de auditoría aplicables a las FE.

El desarrollo de la regulación de lo que se designaría como “fundaciones del sector público estatal” (en adelante, FSPE) debería contener las siguientes pautas:

1. Concepto de FSPE

Es evidente la necesidad de su ampliación puesto que pueden existir otros factores, además de la participación mayoritaria directa o indirecta en la dotación fundacional, que revelen una relación directa y fundamental de la Administración con una determinada fundación. En este sentido, el concepto de FSPE podría recoger también aquéllas cuyo patrimonio fundacional, no sólo su dotación fundacional, con un carácter de permanencia, estuviera formado, fundamentalmente, por bienes y derechos aportados o cedidos por las entidades integrantes del sector público estatal y dar cabida, asimismo, a las constituidas con aportaciones privadas pero sustentadas por la Administración a través de subvenciones anuales de funcionamiento o de capital que suponen una financiación permanente de carácter público.

2. Régimen jurídico

Sin perjuicio de que la normativa general de fundaciones fuera plenamente aplicable a las FSPE, debería establecerse una regulación específica que tratara los siguientes aspectos:

- Debe estar vetada la posibilidad de que desarrollen actividades que impliquen el ejercicio de autoridad pública.
- Únicamente podrán realizar actividades relacionadas con el ámbito competencial de las entidades del sector público estatal



Sede de la Fundación Lázaro Galdiano

- fundadoras, debiendo coadyuvar a la consecución de los fines de las mismas, sin que ello suponga la asunción de sus competencias propias, salvo previsión legal expresa.
- El Protectorado de estas fundaciones debe ser único y ejercido, con independencia del ámbito territorial de actuación de las mismas, por la Administración General del Estado. Esto puede dar lugar a contenciosos con las Comunidades Autónomas por la existencia de fundaciones de este tipo con ámbito de actuación inferior a una Comunidad Autónoma.
 - En materia de presupuestos, contabilidad y auditoría de cuentas las fundaciones estatales están, en la actualidad, sometidas a las siguientes obligaciones:
 - a) Elaborar y remitir al Protectorado el presupuesto correspondiente al año siguiente en los últimos tres meses de cada ejercicio de acuerdo con las normas de información presupuestaria contenidas en las normas de adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines de lucro.
 - b) El Presidente de su Patronato debe formular sus cuentas anuales con arreglo a



las normas de adaptación citadas y una Memoria relativa al cumplimiento de las obligaciones de carácter económico-financiero que asumen como consecuencia de su pertenencia al sector público, en el plazo de tres meses desde el cierre del ejercicio económico y, a continuación, ponerlas a disposición de la IGAE.

- c) Están sometidas a auditoría externa las cuentas de estas fundaciones cuando cumplan determinados requisitos establecidos en la Ley de Fundaciones. La IGAE sólo realizará la auditoría de cuentas de las fundaciones estatales que no tengan esta obligación, siempre que se hubieran incluido en el Plan anual.
- d) El Presidente del Patronato deberá remitir las cuentas acompañadas del informe de auditoría a la IGAE dentro de los siete meses siguientes a la terminación del ejercicio económico.
- e) Deberá formar parte de la Cuenta General del Estado, la Cuenta General de las Fundaciones estatales mediante la agregación o consolidación de sus cuentas.

La reforma del régimen jurídico de las FSPE, en su vertiente económico-financiera debería contemplar las siguientes cuestiones:

- a) Es importante señalar que, en tanto las FSPE se consideren incluidas dentro del “bloque de lo público”, su presupuesto deben formar parte de los Presupuestos Generales del Estado, de la misma forma que sus cuentas anuales se integran en la Cuenta General del Estado. Debería instaurarse un cauce de comunicación, a través de su Patronato, al Ministerio de Hacienda, para que éste, a través de la Dirección General de Presupuestos integrara los presupuestos de todas las FSPE.

Si bien, serían las normas de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, las que tendrían que fijar los términos de tal remisión de información, para no incrementar su ya pesada carga

burocrática, no sería adecuado obligarles a confeccionar unos Presupuestos de Explotación y de Capital al efecto sino aceptar la estructura derivada de las Normas de Adaptación al Plan General de Contabilidad y Normas de Información Presupuestaria de las Entidades sin Fines de Lucro.

A efectos de fijar un nivel de homogeneidad adecuado en la auditoría de cuentas de todas las FSPE, sería recomendable la atribución en exclusiva a la IGAE de tal función; en todo caso, cuando vinieran obligadas a someterse por su normativa general a auditoría externa y para las restantes, en cuanto se incluyeran en el Plan anual.

- b) A efectos de fijar un nivel de homogeneidad adecuado en la auditoría de cuentas de todas las FSPE, sería recomendable la atribución en exclusiva a la IGAE de tal función; en todo caso, cuando vinieran obligadas a someterse por su normativa general a auditoría externa y para las restantes, en cuanto se incluyeran en el Plan anual. De esta forma, la IGAE podrá diseñar los objetivos y el alcance de las auditorías de estas entidades teniendo en cuenta sus obligaciones presupuestarias y las derivadas de su pertenencia al sector público.
- Las reglas de transparencia y objetividad deben ser palpables en la selección de su personal. Por lo tanto, es imprescindible el respeto a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad de la correspondiente convocatoria.
- Con el objetivo de compatibilizar su naturaleza jurídica con la insoslayable realidad de ser entidad gestora de recursos públicos, la contratación de bienes y servicios debe ajustarse a los principios de publicidad, concurrencia y objetividad que rigen en la contra-



tación de las Administraciones Públicas, salvo que la naturaleza de la operación que se realice sea incompatible con ellos.

Si bien es cierto que las FSPE serían personas jurídicas de Derecho privado y que la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas las excluye de su ámbito de aplicación; a tenor del Derecho Comunitario y, en concreto, de Directivas que regulan los procedimientos de adjudicación de ciertos contratos públicos, sí podrían considerarse “organismos de derecho público”. Para esta calificación se exige tener personalidad jurídica propia, estar creadas para satisfacer necesidades de interés general y que su actividad esté financiada mayoritariamente por otros organismos de derecho público, o bien, cuya gestión se halle sometida a un control por parte de éstos últimos. Condiciones que cumplen gran parte de estas fundaciones.

- Cuando la actividad exclusiva o principal de la fundación fuera la disposición dineraria de fondos, sin contraprestación directa de los beneficiarios, para la ejecución de actuaciones o proyectos específicos, dicha actividad debería estar regida por los principios de publicidad, concurrencia y objetividad, siempre que tales recursos provengan del sector público estatal, salvando también la posible incompatibilidad de la naturaleza de la operación con estos principios.

Respecto a las FSPE, es importante discernir que estamos ante la intención de la Administración del Estado de financiar con fondos públicos una entidad privada convencida de la supuesta mejoría que este hecho conlleva respecto a la eficacia, eficiencia y economía en la consecución de los objetivos públicos.

La justificación de esto último viene dada por la existencia de fundaciones cuyo objeto primordial es el de conceder subvenciones a empresas y particulares, lo

que se realiza con fondos públicos previamente obtenidos de los Presupuestos Generales del Estado.

3. Proceso de creación

Según la normativa vigente en la actualidad, sin perjuicio de la necesidad del otorgamiento de escritura pública y su inscripción en el Registro correspondiente para su constitución, es necesaria autorización previa del Consejo de Ministros.

Además, en la fase de constitución debería tenerse en cuenta lo siguiente:

- Necesidad de Acuerdo de Consejo de Ministros también para autorizar las cesiones o aportaciones de bienes y derechos de carácter público a una fundación previamente constituida cuando como consecuencia de aquéllas concurren en ella las condiciones para ser considerada fundación del sector público estatal sin que exista aportación mayoritaria en su dotación.
- En el expediente de autorización deberá incluirse una memoria, que habría de ser informada por el Departamento ministerial competente, en principio, el Ministerio de Administraciones Públicas, en la que, entre otros aspectos, se expongan suficientemente las razones por las que se considera que la creación de una fundación es el cauce más idóneo para la mejor consecución de los fines de interés general perseguidos.
 - También sería conveniente presentar una memoria económica, informada en este caso por el Ministerio de Hacienda, en la que se justificará la suficiencia de la dotación inicialmente prevista para el comienzo de la actividad y, en su caso, de los compromisos futuros para garantizar su continuidad. Evitando, de esta forma, la constitución de fundaciones con una dotación mínima y sin que se garantice de forma apropiada su financiación.



Conclusión

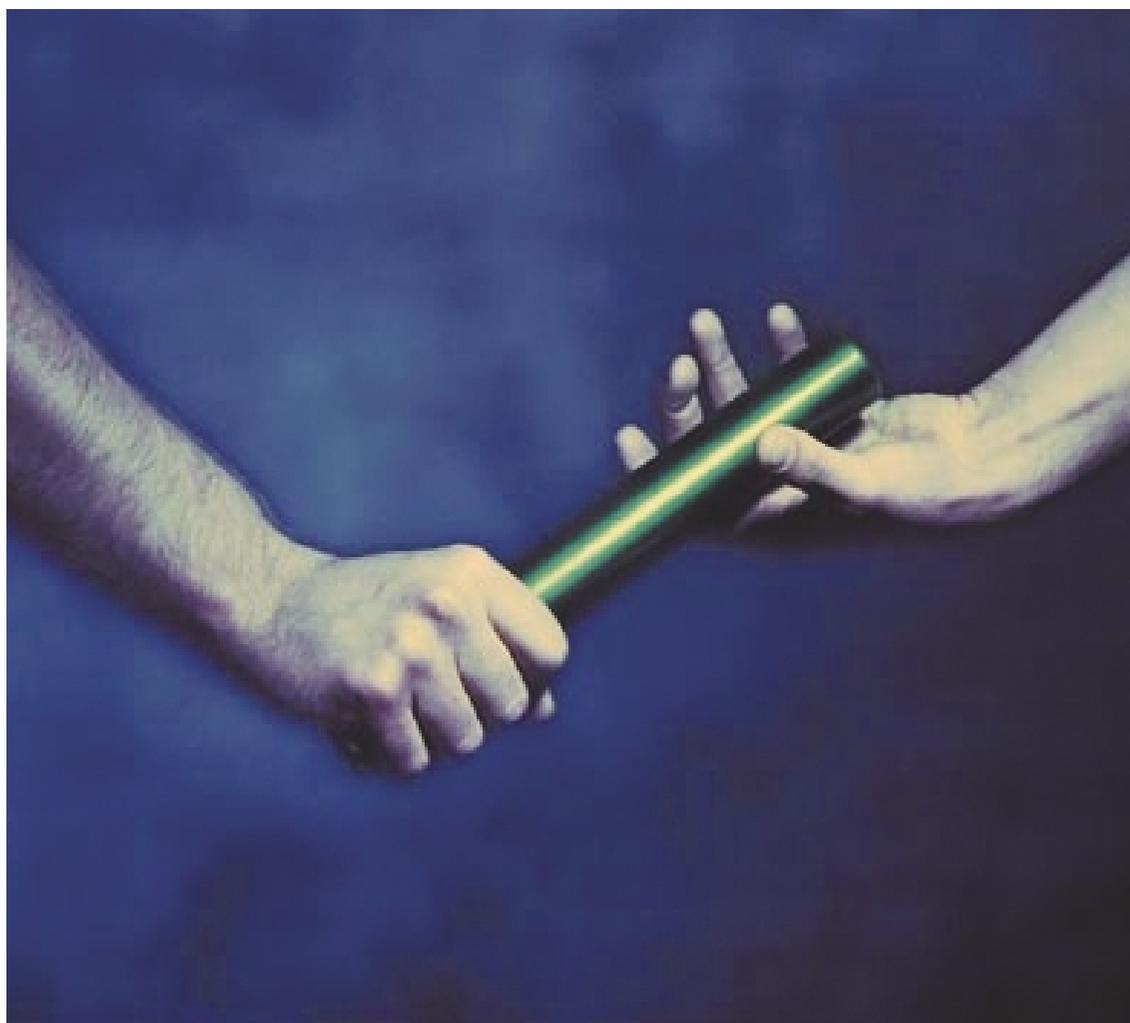
Tal y como empezaba a reclamarse desde distintos sectores profesionales – Universidad, empresa, Administración –, se ha iniciado un proceso de reforma del régimen jurídico de las fundaciones. Éste viene presidido por el objetivo fundamental de aumentar la presencia del sector privado en el área de interés general mediante la creación de nuevos incentivos fiscales, simplificando y reduciendo procedimientos y controles.

Sin embargo, respecto a las FSPE, es importante discernir que no estamos ante una iniciativa de la sociedad civil para la realización de actividades de interés general, sino de la intención de la Administración del Estado de financiar con fondos públicos una entidad privada convencida de la supuesta mejoría que este

hecho conlleva respecto a la eficacia, eficiencia y economía en la consecución de los objetivos públicos.

La creación de este tipo de fundaciones es una muestra más de la realidad cambiante de nuestro sector público. Para dar respuesta a ello y siguiendo el ejemplo de otros países de nuestro entorno, como es el caso de *fondations d'utilité publique* o de alguna de nuestras Comunidades Autónomas –Ley gallega de 1996– es importante acometer una regulación específica de estas entidades.

Es importante que la Administración cumpla los objetivos que la Constitución y la ciudadanía le han encomendado, pero también es fundamental que se respete la Ley y no se altere la verdadera naturaleza de la institución fundacional que no es, de por sí, de naturaleza pública, sino esencialmente privada.





Financiación privada de las Infraestructuras Públicas

Pedro González-Haba González
Director de Gestión Exterior de -SEOPAN- Asociación de
Empresas Constructoras de Ámbito Nacional



Al menos tres primeras razones pueden aportarse para justificar las recientes críticas formuladas frente a la tradicional posición monopolística de los poderes públicos en los sistemas de provisión de infraestructuras:

- El amplio movimiento, surgido en la década de los 80 en favor de la privatización y la desregulación, consecuencia de un renacimiento de la confianza intelectual en la eficiencia del mercado.
- La creciente insatisfacción –sobre todo en el mundo anglosajón y en los países en vías de desarrollo- ante el funcionamiento de las “empresas públicas”.
- Las presiones a que se vieron sometidos los presupuestos públicos de gastos, que condujeron a importantes elevaciones de los déficits y de los endeudamientos de las Administraciones Públicas.

Dos aspectos adicionales deben ser tenidos en consideración:

- La evolución histórica ha convertido en irrelevante la cuestión de la “propiedad” pública y la organización a nivel nacional de las redes de infraestructuras. Las pautas de su gestión desde la óptica de parámetros nacionales se han convertido, incluso, en obstáculos para el libre comercio.

Piénsese en los transportes (el control del tráfico aéreo), las redes de energía eléctrica o las telecomunicaciones.

Una visión estatalmente reducida puede suponer un serio obstáculo para el desarrollo de la competencia y ello justifica las acciones emprendidas e iniciadas por la Comisión Europea en estos ámbitos.

- Los cambios tecnológicos han inducido serios retos frente a los métodos tradicionalmente utilizados por la oferta.

Ello no puede entenderse como la supresión lisa y llana de todo tipo de intervención pública. De hecho subsisten aspectos muy importantes, conectados con las características básicas de los sistemas de infraestructuras (incluidas ciertas connotaciones sustanciales de monopolio natural) que convierten en prohibitiva la provisión concurrencial de las infraestructuras en sí mismas, aunque no de los servicios que sobre ellas se establecen. El papel a desempeñar por las Administraciones Públicas no sólo no debe desaparecer, sino que previsiblemente deberá ser más complejo y ampliado a un ámbito más extenso de supervisión.

La condición básica de que la intervención de la iniciativa privada se materialice radica en la posibilidad de que la financiación total o parcial de las infraestructuras pueda realizarse a través del establecimiento de precios a los usuarios del servicio correspondiente, es decir su divisibilidad. El suministro de agua o de energía eléctrica o la prestación de servicios de transporte son ejemplos claros, entre otros muchos. Otros sistemas financieros, aparentemente más imaginativos, deben ser contemplados con más prudencia por su alejamiento de los mecanismos del mercado.



En cualquier caso, la mayor participación del sector privado en su papel de proveedor de servicios anejos a las infraestructuras se centra en la posible aportación de recursos financieros o de capacidad de gestión o de ambos.

Los análisis desarrollados recientemente concluyen que las diferencias derivadas del distinto origen de la financiación sólo se ponen de manifiesto a través de una correcta asignación de riesgos, lo que, a su vez, viene

“Condición básica para la iniciativa privada en la financiación de infraestructuras públicas es que pueda realizarse estableciendo precios a los usuarios”

condicionado por determinados cambios en la responsabilidad de la gestión. En otras palabras, el factor determinante de la eficacia del modelo descansaría en una conjugación adecuada del binomio riesgo/responsabilidad.

La posición tradicional de que el coste del capital de origen público resulta más bajo que el del capital privado ya ha sido matizada por Modigliani y Miller, en el senti-

do de que tal coste viene determinado, de nuevo, por los riesgos inherentes a los flujos futuros de ingresos y no por la composición pública/privada de los recursos o por otras características de la estructura del pasivo.

Como conclusiones de lo expuesto, se apuntan las siguientes:

- La provisión por la iniciativa privada de servicios públicos derivados de las infraestructuras constituye una opción válida y experimentada en numerosos países, recogida desde antiguo por la propia legislación española, aunque no suficientemente desarrollada en todos los ámbitos de su posible aplicación.
- La actual coyuntura, definida por su contexto supranacional, la existencia de redes y el cambio tecnológico, tiende a minimizar el papel tradicionalmente monopolístico del sector público.
- El cometido de las Administraciones debe orientarse a actuaciones más complejas y extendidas a un ámbito más amplio de supervisión.
- La divisibilidad de los servicios y la imputación de costes a usuarios concretos constituye un factor clave para la asignación y recuperación de los recursos.
- La participación privada debe ser modulada, en su doble aspecto de financiación y gestión del servicio, a través de una definición adecuada del riesgo y la responsabilidad inherente a la gestión.

Miguel Angel García Díaz
Economista del Gabinete técnico
Confederal de CC.OO.



Las infraestructuras económicas y sociales son un elemento básico para el desarrollo de un país. Disponer de amplias vías de transporte y comunicación potencia la capacidad pro-

ductiva con la consiguiente repercusión en la creación de empleo. Además, su extensión a las distintas áreas geográficas reduce los desequilibrios territoriales. En paralelo, la disponibilidad de infraestructuras de carácter social mejora la calidad de vida de los ciudadanos profundizando la cohesión social.

Las infraestructuras son una materia de decisión pública por su influencia sobre el conjunto de la población, la necesaria planificación previa y el elevado desembolso de recursos



financieros asociado a su puesta en práctica y conservación. La decisión última sobre la configuración de una red adecuada de infraestructuras se debe tomar en los distintos Parlamentos (estatal y autonómicos) y, dado que los beneficios generados por disponer de las mismas afectan al conjunto de los ciudadanos, parece lógico que deberían ser de libre acceso y pagarse con los impuestos de todos.

Ante la pregunta sobre una posible financiación privada de las infraestructuras públicas, es conveniente buscar cuales serían las ventajas de esta opción. La más utilizada es la posibilidad de adelantar en el tiempo la construcción de infraestructuras eludiendo la restricción presupuestaria provocada por la imposibilidad de disponer de suficientes recursos financieros públicos en un momento dado. En este sentido se apuntan dos opciones: infraestructuras de propiedad privada (de peaje) o infraestructuras de propiedad pública con financiación inicial privada.

La opción de las infraestructuras pagadas tan solo por sus usuarios mediante peajes puede aparecer como una fórmula justa al liberar a los ciudadanos del pago de aquello

“La opción de infraestructuras pagadas por los usuarios mediante peaje rompe el principio de equidad al establecer un pago único con independencia del nivel de renta”

que no utiliza. Sin embargo, esta perspectiva oculta la ruptura del principio de equidad al establecer un pago idéntico para cualquier usuario con independencia de su nivel de renta, lo que en última instancia discrimina a las personas con menores ingresos. La opción del peaje implica un rechazo a la iniciativa pública y a la existencia de un sistema tributario progresista con pretensiones de redistribución de renta mediante el suministro al conjunto de los ciudadanos de una renta en especie materializada en bienes y servicios de acceso generalizado (infraestructuras, educación, sanidad, etc.). En última instancia, los detractores de lo

público suelen ocultar su fácil capacidad de acceder a este tipo de bienes en el mercado gracias a su mejor nivel de renta, “olvidando” que esta posibilidad no es extensible a la mayoría de la población.

La opción de adelantar el sector privado el pago de las obras para la posterior percepción del principal con una retribución adicional en efectivo o en especie, conlleva dos tipos de inconvenientes. Un falseamiento de las cuentas públicas al endeudar al conjunto de la sociedad en unas cantidades que limitan su capacidad futura de adoptar decisiones, ya sea por no poder gastar más en un momento determinado o por tener que aumentar la presión fiscal. Adicionalmente, el uso del peaje a la sombra o del modelo alemán implica una pérdida del control democrático del gasto y de la ejecución de los proyectos. La experiencia acumulada refrenda ambas afirmaciones.

No obstante, sería conveniente plantear la polémica desde otra perspectiva. Siendo ciertas las insuficiencias en materia de infraestructuras de la economía española y comprobado que la presión fiscal en España es inferior en siete puntos del PIB a la media de los países comunitarios ¿Cuál es el problema para asumir desde el presupuesto público estas obras?. Es factible aprovechar una parte del margen disponible en materia tributaria con los países de la eurozona, lugar donde se generan el 75% de los intercambios comerciales de la economía española, para solventar de forma fácil y justa unos proyectos de inversión que sin duda benefician al conjunto de la población al aprovechar el mayor efecto multiplicador de la actuación pública.

El equilibrio presupuestario es un objetivo positivo al limitar el coste financiero de la deuda acumulada, pero no se debe olvidar que la política tributaria aplicada en este momento no es, ni la única posible ni la más beneficiosa para el conjunto de la sociedad. La reforma del IRPF implicó una pérdida anual de recaudación de 0,8 puntos del PIB (800.000 millones de pesetas), una distribución de las rebajas por tramos de renta bastante discutible e, incluso creó inflación debido a su inoportunidad. La política tributaria aplicada desde 1996 es sin duda la principal restricción para desarrollar una política de infraestructuras como la que necesita la sociedad española: suficiente y con ventajas para la mayoría.



1. Contabilidad

Real Decreto 578/2001, de 1 de junio, por el que se regulan los principios generales del sistema de información contable de la Administración General del Estado (BOE 22- 6- 2001)

Este Real Decreto deroga y sustituye el actual sistema, creado en 1986, que debe ser adaptado a los diversos cambios normativos producidos en los últimos años.

Entre las consideraciones tenidas en cuenta para la elaboración de esta norma, destacan las siguientes:

- El objeto del Sistema de Información Contable de la Administración General del Estado consiste en registrar todas las operaciones de naturaleza presupuestaria, económica, financiera y patrimonial para el cumplimiento de los fines de gestión, control, análisis y divulgación. Entre estos fines destaca no sólo el tradicional de facilitar el control de legalidad, sino también facilitar información sistemática de carácter económico.

- La aplicación de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en el tratamiento de datos, en el archivo y conservación de la información y en la seguridad del funcionamiento del sistema.

- La centralización de las bases de datos periféricas del Sistema de Información Contable en una única base de datos central en la Intervención General de la Administración del Estado, con el fin de conseguir una máxima operatividad y la utilización óptima de los recursos. Esta centralización del sistema supone la aplicación de un modelo contable centralizado dirigido por una Oficina Central de Contabilidad.

Resolución de 20 de junio de 2001, conjunta de la Intervención General de la Administración del Estado y de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, por la que se establece el procedimiento a seguir en los pagos que, como entregas de las cantidades ingresadas en el Tesoro Público, deben

realizarse a la propia AEAT y a otras administraciones y organismos públicos (BOE 14-7-2001)

El proceso de centralización del Sistema de Información Contable de la Administración General del Estado obliga a la derogación de la Resolución de 3 de marzo de 1999, conjunta de la Intervención General de la Administración del Estado y de la Dirección General de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y a la elaboración de esta nueva regulación.

Orden de 31 de julio de 2001, por la que se establece la plena integración de la contabilidad de la Caja General de Depósitos en el Sistema de Información Contable de la Administración General del Estado (BOE 11-8-2001)

El actual Reglamento de la Caja General de Depósitos, aprobado mediante Real Decreto 161/1997, de 7 de febrero, establece los principios que han de regir las actuaciones de la Caja General de Depósitos introduciendo importantes innovaciones respecto a la regulación existente con anterioridad.

La aparición del nuevo Reglamento de la Caja General de Depósitos, ha supuesto un cambio sustancial en la regulación básica de su actividad, sobre todo por lo que se refiere a los aspectos contables que se derivan de la misma.

Con esta nueva situación, y dado que el propio Reglamento actual de la Caja define la misma como un "órgano administrativo integrado en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera" cuyos servicios en el ámbito provincial se prestarán por sus sucursales encuadradas en las Delegaciones de Economía y Hacienda, no existe razón alguna para que la contabilidad de las operaciones derivadas de la gestión de la Caja General de Depósitos no quede plenamente integrada en el Sistema de Información Contable de la Administración General del Estado, y por tanto, se aprovecha la presente Orden para regular los principios a los que se habrá de ajustar la contabilización de las ope-



raciones de la Caja General de Depósitos dentro del Sistema de Información Contable de la Administración General del Estado.

Resolución de 31 de Julio de 2001, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se modifica la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a la Administración General del Estado, aprobada por Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado de 17 de febrero de 1995 (BOE 11- 8-2001)

Mediante esta Resolución se habilitan nuevas sub-cuentas en la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a la Administración General del Estado aprobada por Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado de 17 de febrero de 1995 debido a la realización por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera de dos nuevos tipos de operaciones: intercambio financiero de intereses en moneda extranjera y compraventas dobles de valores de la Deuda del Estado en el mercado secundario.

El tratamiento contable de las operaciones de intercambio financiero se reguló mediante Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado de 20 de marzo de 1998. La presente Resolución recoge subcuentas diferenciadas para las nuevas operaciones de intercambio financiero de intereses sobre emisiones de Deuda del Estado en moneda extranjera y las operaciones de intercambio financiero de divisas.

Respecto a las operaciones de compraventa dobles sobre valores de la Deuda del Estado en el mercado secundario, se ha optado por considerar estas operaciones desde el punto de vista contable como movimientos dentro de la tesorería y no como inversiones financieras temporales, criterio que, por otra parte, va a ser coherente con el criterio presupuestario establecido en el acuerdo entre la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y el Banco de España, que consiste en aplicar solamente a presupuesto los rendimientos de las operaciones pero no las adquisiciones y ventas de los valores.

2. Control

Real Decreto 661/2001, de 22 de junio, por el que se modifican determinados artículos del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social (BOE 3-7-2001)

El presente Real Decreto, tiene como primera finalidad la de dotar de una mayor seguridad y flexibilidad al proceso de intervención de los gastos y pagos que se hagan efectivos a través del sistema de fondo de maniobra (el cual constituye un sistema especial de gestión de pagos, similar, con algunos matices, al sistema de "anticipos de caja fija" aplicado en la Administración del Estado) estableciendo un sistema de control interno similar al regulado en el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, para el sistema de anticipos de caja fija.

Por otra parte y por lo que al control financiero se refiere, resulta preciso proceder a

la modificación de determinados artículos del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, para adaptarlo a las reformas recogidas en el Real Decreto 339/1998, de 6 de marzo, por el que se modifican determinados artículos del citado Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, determinadas por la propia dinámica del control financiero y la evolución de su forma de ejercicio y que guardan relación, entre otras, con materias asociadas a la revisión de los sistemas informáticos de gestión, con determinadas precisiones sobre los destinatarios de los informes de auditoría y de los informes de actuación, y con las medidas procedentes para el seguimiento de la corrección de anomalías detectadas en el desarrollo del control financiero, en especial, ante situaciones irregulares de las que pueden derivarse perjuicios para la Hacienda Pública, como consecuencia de la obligación de reintegro de subvenciones y ayudas públicas, siendo preciso adaptar estas modificaciones a las peculiaridades del control en el ámbito de la Seguridad Social.

Asimismo, desde la perspectiva de regulación del control financiero, resulta nece-



sario introducir ciertas precisiones sobre el procedimiento a seguir cuando dicho control se realiza en régimen de colaboración con fir-

mas privadas de auditoria y el servicio es contratado por entes públicos y figuras afines creados por las entidades de la Seguridad Social.

3. Euro

Orden del Ministerio de Hacienda de 1 de junio de 2001, por la que se dictan normas para la administración local sobre la apertura de la contabilidad el 1 de enero de 2002 en la unidad de cuenta euro y se modifican las órdenes de 17 julio de 1990, por las que se aprueban la instrucción de contabilidad para la administración local y la instrucción de contabilidad del tratamiento especial simplificado para entidades locales de ámbito territorial con población inferior a 5.000 habitantes (BOE 13-6-2001)

Con esta Orden se incorporan al régimen contable de la Administración local instrucciones de carácter general para facilitar la adaptación de su organización contable al euro, como unidad de cuenta única a partir del 1 de enero de 2002, y a la convivencia de la peseta y el euro, como medios de pago de curso legal, durante el período establecido en el artículo 4, apartado Dos, de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre introducción del euro. Asimismo se completa la regulación de los aspectos contables de la introducción del euro en la Administración local, que se inició con la Orden de 18 de noviembre de 1999 por la que se dictaron normas contables de aplicación durante el período transitorio.

Disposición adicional única de la Ley 9/2001, de 4 de junio, por la que se modifican determinados artículos de la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre introducción del euro (BOE 5-6-2001)

Se añaden dos apartados, tres y cuatro, al artículo 11, sobre la cuestión del redondeo:

- En el apartado “Tres” se contempla el caso de la conversión a la unidad

euro de sanciones pecuniarias, tributos, precios, tarifas y demás cantidades con importes monetarios expresados únicamente en pesetas.

- El apartado “Cuatro” trata de la conversión a la unidad euro de tarifas, precios, aranceles o cantidades unitarias, que hayan de aplicarse a bases expresadas en cualquier magnitud.

Y se modifica el párrafo segundo del apartado tres del artículo 2 de la Ley 46/1998 en consonancia con el nuevo apartado cuatro del artículo 11 antes mencionado.

Orden de 16 de julio de 2001, por la que se establece el abono en euros en los pagos de la Administración General del Estado, Organismos Autónomos y otros Organismos Públicos a partir del 15 de septiembre de 2001 (BOE 19-7-2001)

Esta Orden se dicta con el fin de intensificar el uso del euro en los últimos meses del período transitorio, expresando en dicha moneda el importe líquido de los pagos a partir del 15 de septiembre de 2001 en el ámbito de la Administración General del Estado, Organismos Autónomos y demás Organismos Públicos.

En desarrollo de esta orden se ha dictado la **Resolución de 20 de julio de 2001, de la Intervención General de la Administración del Estado** por la que se regula el procedimiento a seguir en el tratamiento contable de las diferencias de redondeo que se originen en los pagos a través de agentes mediadores a los que se refiere la orden del Ministerio de Economía, de 16 de julio de 2001, por la que se establece el abono en euros en los pagos de la Administración General del Estado, Organismos Autónomos y otros Organismos



mos públicos a partir del 15 de septiembre de 2001 (BOE 27-7-2001)

En el mismo sentido se ha publicado la **Resolución de 25 de julio de 2001, de**

la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se dictan Instrucciones en relación con la elaboración en euros de las nóminas de determinado personal del sector público estatal (BOE 11-8-2001)

4. Presupuestos

Resolución de 18 de julio de 2001, de la Dirección General de Presupuestos, por la que se establecen los códigos que definen la estructura económica establecida por la Orden del Ministerio de Hacienda de 27 de abril de 2001 (BOE 26-7-2001)

Desarrolla la Orden del Ministerio de Hacienda de 27 de abril de 2001, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado y realiza modificaciones puntuales en los códigos para adaptarlos a la legislación vigente.

Estas modificaciones afectan tanto al presupuesto de ingresos como al de gastos. Entre las mismas, se puede destacar la destinada a recoger las transferencias corrientes y de capital destinadas o procedentes de las fundaciones estatales, de acuerdo con la citada Orden que las incluye al hacer referencia a la estructura orgánica de los Presupuestos, para lo que se incluyen los nuevos artículos 43 y 73. Así como las que recogen, en la clasificación económica de los ingresos, nuevos conceptos a los que aplicar: el Impuesto de la Renta de no residentes, Impuestos Especiales sobre Energía, Tasa por reserva de Dominio Radioeléctrico y Tasas Aeroportuarias.

5. Tributos

Real Decreto-Ley 12/2001, de 29 de junio, por el que se aprueban medidas fiscales urgentes en materia de retenciones e ingresos a cuenta del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y del Impuesto sobre Sociedades (BOE 30-6-2001)

En cuanto al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, se establece un nuevo porcentaje de retención e ingreso a cuenta para las rentas percibidas por los administradores y miembros de los consejos de administración, fijándolo en el 35 por 100.

Por lo que respecta al Impuesto sobre Sociedades, se establece un nuevo porcentaje de retención e ingreso a cuenta del Impuesto sobre Sociedades para las rentas procedentes de la cesión del derecho a la explotación de la imagen, o del consentimiento o autorización para su utilización, que se fija en el 20 por 100, igual al establecido en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, con lo que se consigue la uniformidad en los porcentajes de retención de estos dos impuestos.

6. Personal

Ley 12/2001, de 9 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad (BOE 10-7-2001)

Se introducen diversas modificaciones y novedades en el Estatuto de los Trabajadores. Entre ellas se pueden destacar las referidas a la forma, duración y modalidades del contrato de trabajo, intro-



duciendo limitaciones y garantías adicionales en los contratos temporales y de duración determinada.

Asimismo, con el objeto de evitar la utilización abusiva de la contratación temporal de corta duración, se incrementa en un 36 por 100 la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes, en los contratos temporales cuya duración efectiva sea inferior a siete días.

Otra novedad, es la ampliación de la normativa sobre permisos de maternidad o paternidad en atención al supuesto

específico de nacimiento de hijos prematuros o que requieran hospitalización tras el parto.

Merece destacarse la derogación de la disposición adicional décima del Estatuto de los Trabajadores, que estimulaba la adopción de medidas dirigidas a lograr la jubilación forzosa de los trabajadores de mayor edad y su retirada del mercado de trabajo.

Finalmente, con esta Ley se procede a incorporar al ordenamiento interno el contenido de recientes Directivas europeas.

7. Normativa Europea

Reglamento (CE, CECA, Euratom) nº 762/2001 del Consejo, de 9 de abril de 2001, por el que se modifica el Reglamento financiero, de 21 de diciembre de 1977, aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas, en lo que se refiere a la separación de las funciones de auditoría interna y de intervención previa. (DOCE de 20-04-2001).

En este Reglamento se señala que, en espera de la refundición del Reglamento financiero, se hace preciso separar, siempre que sea necesario, la función de auditoría interna de las demás funciones atribuidas al interventor. La consecuencia de esta separación es que el interventor seguirá ejerciendo sus actuales funciones, incluida la intervención previa, excepto la función de auditoría interna, que será ejercida por un auditor interno independiente del interventor.

Hay que resaltar que la propia norma destaca que el Parlamento Europeo y el Consejo han coincidido ampliamente en sus pareceres relativos a la separación de las funciones de auditoría interna y de intervención previa.

Reglamento (CE) nº 1687/2001 de la Comisión, de 21 de agosto de 2001, por el que se modifica el Reglamento (Euratom, CECA, CE) nº 3418/93 sobre

normas de desarrollo de disposiciones del Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977. (DOCE de 24-08-2001)

El Reglamento (Euratom, CECA, CE) nº 3418/93 de la Comisión, de 9 de diciembre de 1993, sobre normas de desarrollo de disposiciones del Reglamento financiero de 21 de diciembre de 1977, cuya última modificación la constituye la Decisión 2000/716/CE ha debido modificarse como consecuencia de las producidas en el Reglamento financiero.

Entre los objetivos considerados a la hora de la aprobación de esta norma caben destacar los siguientes:

Hacer efectivos los principios de buena gestión financiera estableciendo disposiciones relativas a la evaluación de los diferentes proyectos, programas y medidas.

Precisar los principios que guían el ejercicio de la auditoría interna.

Agrupar y racionalizar las disposiciones sobre contratos públicos con el fin de que se ajusten al Acuerdo multilateral sobre contratos públicos celebrado en el marco de la Organización Mundial del Comercio y a las Directivas del Consejo.

Realizar los cambios oportunos que la introducción del euro exige.



Desde 1978 se ha producido un importante desarrollo del Sector público en España que ha ido acompañado de un indudable progreso de los mecanismos de control de los recursos públicos. Ese desarrollo ha venido marcado por la introducción legal de

nuevos objetivos y nuevas técnicas y métodos de revisión que buscaban una mayor efectividad, y que superaban hasta ese momento el único control, que era el de legalidad.

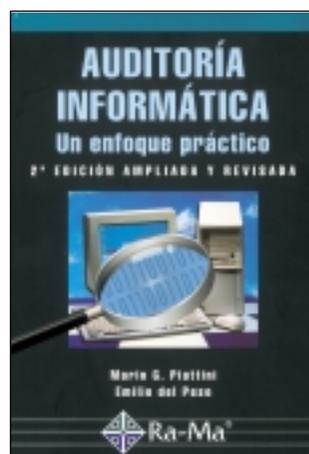
De esta forma aparece a principios de los ochenta en la Administración del Estado la auditoría. Esta obra recoge los más de quince años de experiencia en auditoría del Sector Público, centrándose en las cuestiones específicas de la auditoría de regularidad, auditoría financiera y de cumplimiento de la legalidad por ser hasta la fecha la de mayor desarrollo e implantación. Esta obra pretende pues, facilitar el conocimiento práctico de esta herramienta de control tanto a los responsables de los órganos públicos de control interno y externo que deseen profundizar en el conocimiento de las normas y técnicas de auditoría. Todos los capítulos se ilustran con ejemplos y modelos derivados de la experiencia en la auditoría en el Sector público

Título: *Manual de Auditoría del Sector Público.*

Autor: Faura-Casas

Editorial: Faura-Casas

Precio: 18.200Ptas; 109,38 €



Desde que los sistemas de información de las empresas se han ido haciendo cada vez más dependientes de los ordenadores, surge la necesidad de verificar que los siste-

mas informáticos funcionan correctamente. A finales de los años sesenta empiezan a descubrirse varios casos de fraude cometidos con ayuda del ordenador que hacen inviable seguir conformándose con la auditoría "alrededor del ordenador". Surge así la necesidad de una nueva especialidad dentro de la auditoría, cuyo objetivo es precisamente verificar el funcionamiento correcto, eficaz y eficiente de la informática, en definitiva, la "auditoría del ordenador".

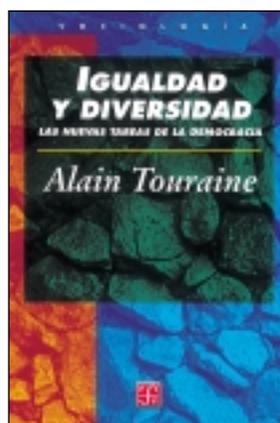
Esta obra pretende presentar de forma clara y precisa los conceptos fundamentales sobre control interno y auditoría informática, así como ofrecer un tratamiento sistemático de las técnicas y métodos del auditor informático. Se busca dar a conocer los aspectos organizativos, jurídicos y deontológicos asociados a la auditoría informática, y exponer con detenimiento las principales áreas de la auditoría informática: física, seguridad, desarrollo, mantenimiento, explotación, ofimática, calidad, redes, dirección, etc.

Título: *Auditoría Informática. Un enfoque práctico.*

Autor: Mario G. Piattini y Emilio del Peso

Editorial: RA-MA

Precio: 6.500 Ptas; 39,07 €



El tradicional dualismo entre el mundo de la racionalización y el individualismo moral, se refleja en la actualidad en la implantación de la globalización económica y los nacionalismos y comunitarismos cerrados, y el esfuerzo personal del ser humano

por afirmar su individualidad.

La igualdad de los derechos civiles y la desigualdad de las situaciones sociales viene marcando la existencia del hombre durante siglos. En la actualidad, lo que une a los seres humanos es que todos son proyectados en un mundo de mercados y técnicas que traspasa sus ambientes de origen, sus valores y sus formas de organización. En este mundo, el individuo pretende ser el "Sujeto" de su propia existencia; se esfuerza por ser actor, por obrar sobre su ambiente y crear así su propia individualidad, abandonando en esta esfera su condición de consumidor o participe de cualquier tipo de organización. En sus vidas concretas los seres humanos, con intereses sociales, con su patrimonio cultural, con su personalidad individual..., buscan ser diferentes los unos de los otros, intentando no dejarse manipular por los mensajes y por las presiones de una sociedad de masas, autoritaria o no, y delinear un recorrido individual en el tiempo y en el espacio.

En este punto, la democracia debe ser el escenario en el que el hombre pueda actuar como "Sujeto".

Título: *IGUALDAD Y DIVERSIDAD. Las nuevas tareas de la democracia.*

Autor: Alain Touraine

Editorial: Fondo de Cultura Económica

Precio: 650 Ptas; 3,91 €



Esta obra ofrece una exposición de las experiencias de financiación privada de infraestructuras públicas encaradas en las tradiciones francesa y británica, dando lugar a un diálogo entre ellas o, al menos, entre quienes analizan el problema desde la tradición a la que pertenecen.

Dentro del panorama de las culturas de gestión de bienes públicos hay dos grandes tradiciones opuestas: la anglosajona y la continental-europea. Ambas son indispensables para conocer el caso español. Estas dos tradiciones responden de manera muy distinta a cuestiones como, qué debe entenderse por financiación privada, o al problema de la administración de los riesgos en el caso de las infraestructuras. Para la tradición anglosajona el protagonismo de las empresas lleva aparejada la gestión del riesgo, mientras que la francesa hace del Estado el gestor supremo de las incertidumbres que escapan al control de los individuos. De estas dos respuestas al problema de los riesgos surgen dos aproximaciones distintas a la participación del sector privado en la financiación de infraestructuras: en el ámbito anglosajón, financiación privada equivale a asignación de riesgos a empresas mercantiles como medida de la eficiencia que pueden aportar y de las retribuciones que van a percibir; mientras que en la cultura continental, financiación privada significa delegación de funciones públicas en una instancia no inserta en la Administración, aunque ésta responda de que dichas funciones públicas sean llevadas a buen fin.

Título: *La participación del sector privado en la financiación de infraestructuras y equipamientos públicos: Francia, Reino Unido y España.*

Autor: Alberto Ruiz Ojeda, Gérard Marcou, Jeffrey Goh

Editorial: Civitas

Precio: 3.000 Ptas; 18,03 €



En estos años difícilmente exentos de milenarismo, algunos pensadores han decidido hablar del final de distintas facetas de nuestra era: el final de la religión, de la educación, de la ciencia, de la democracia económica etc... Esta obra, sin embargo, prefiere centrarse en

el comienzo de algo más importante: asistimos al nacimiento del digitalismo, primer estadio de algo nuevo y diferente del capitalismo.

Los autores hacen hincapié en el hecho de que la forma predominante de organización de la economía mundial que se ha desarrollado durante los tres últimos siglos, está en acelerado proceso de cambio y transformación. Si bien este desarrollo primero ayudó a crear los mercados nacionales, ahora nos ha llevado al mercado global y, en un futuro más próximo de lo que parece, nos llevará hacia la universalización.

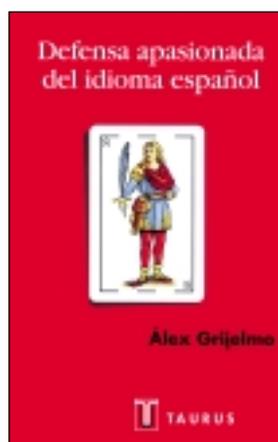
El digitalismo será muy distinto del capitalismo, tanto cuantitativa como cualitativamente, ya que se atisba un salto en muchos ámbitos de la vida social y económica. Se divisa un nuevo horizonte socioeconómico que poco tiene ya que ver con el capitalismo mercantil o con el precapitalismo de mediados del pasado milenio, ni tampoco con el capitalismo industrial o con el capitalismo financiero del último siglo.

Título: *Digitalismo*

Autor: José B. Terceiro y Gustavo Matias

Editorial: Taurus

Precio: 2.950 Ptas; 17,73 €



Con todos los idiomas se puede crear arte. Todas las lenguas son capaces de enredarse en nuestros sentidos. No hay una lengua por encima de otra. Ningún pueblo, ningún ser humano, puede considerarse superior a otro por haber heredado un acento, unas palabras, la riqueza de una historia literaria. Nadie ha de sentirse acomplejado ante una cultura ajena, ni caer por ello en el error de imitarla, porque ninguna como la propia le servirá para expresarse. El idioma constituye la expresión más fiel de cada pueblo, y por eso ningún otro idioma podrá definirnos.

Y ante esta realidad, el español como idioma rico, culto, preciso y extenso, con 400 millones de habitantes de la misma lengua, lo hablan latinoamericanos, guineanos, saharauis, todavía filipinos, y brasileños, será la lengua de la próxima primera minoría étnica en los EEUU. En ese nuevo escenario, el español habrá de convivir como minoría en países anglohablantes, y habrá de respetar a su vez como lengua mayoritaria a las lenguas en minoría y a las culturas bilingües.

Si tuvo razón Camus al decir que el idioma es nuestra patria, todos nosotros compartimos una nación sentimental con 400 millones de personas y con cualquiera de sus palabras o sus acentos, unidos por el pensamiento y con todos los colores de la piel.

Título: *Defensa apasionada del idioma español.*

Autor: Alex Grijelmo

Editorial: Taurus

Precio: 3.025 Ptas; 18,18 €



Las Intervenciones

Regionales

Roberto Carballo Parejo
Interventor Regional de Extremadura

Antecedentes

A nuestro juicio el antecedente de lo que llevaría en un momento posterior a la aparición de las Intervenciones Regionales estaría constituido por el Real Decreto 489/1979, de 20 de febrero, por el cual y en orden a facilitar la implantación de la Reforma Tributaria producida en aquellos tiempos, se reorganizó la Administración Territorial de la Hacienda Pública, la cual quedaba integrada por:

- a) Delegaciones de Hacienda Especiales, establecidas en las “Cabeceras de zona” (advirtiéndose que en este momento no quedaba precisada explícitamente que habría una por cada una de las Comunidades Autónomas en las que se divide el territorio nacional).
- b) Delegaciones de Hacienda que, con carácter general (salvadas las excepciones de Gijón, Vigo, Jerez de la Frontera, Cartagena, Ceuta y Melilla) extendían sus competencias a todo el territorio de su provincia.
- c) Administraciones de Hacienda, con ámbito territorial inferior al provincial.

A los efectos que nos interesan, y en la línea de lo que después llevaría a las Intervenciones Regionales, se disponía que las Delegaciones de Hacienda Especiales se establecen en las cabeceras de zona con el fin de fortalecer la eficacia de los planes y programas dispuestos por los Órganos de la Administración Central mediante el asesoramiento y apoyo y coordinación de los restantes órganos territoriales.

Las dos notas que en este momento queremos remarcar como significativas son:

- 1ª) La ubicación de unos órganos que, sin perjuicio de ejercer unas funciones propias, fueran de relación entre la Administración Central de la Hacienda Pública y los restantes Órganos de la Administración Territorial de la misma, en lo que en aquel momento se denominaba “cabecera de zona”, sin que se precisara que cada zona coincidiría con una Comunidad Autónoma.
- 2ª) A estos Órganos Territoriales se les encomendaban unas funciones de coordinación y de asesoramiento y apoyo, si bien de una manera incipiente y no demasiado precisa.

En desarrollo del mencionado Real Decreto se dictó la Orden Ministerial de Hacienda de 23 de mayo de 1980, en la cual se seguía estableciendo la Administración Territorial de la Hacienda Pública sobre la base de las Delegaciones de Hacienda Especiales, Delegaciones de Hacienda y Administraciones de Hacienda y si bien se seguía sin atribuir el carácter de Especial a la Delegación de la cabecera de la Comunidad Autónoma ya se empieza, por vía de hecho, a establecer distintos grupos de Delegaciones sobre la base de disponer de diferente número de Dependencias (había cuatro grupos).

En relación con las Dependencias de Intervención que en aquel momento recibían uniformemente la denominación de Territoriales, tanto el Real Decreto como la Orden Ministerial citadas más arriba mencionaban sus funciones pudiendo resumirlas en dos grandes bloques:

- 1º) De contabilidad, recordando que en aquella época se llevaba la denominada contabilidad “administrativa” (no



se había promulgado todavía el primer Plan General de Contabilidad Pública y en consecuencia se aplicaba el método de partida simple) que estaba orientada, casi exclusivamente, a tareas de control de la ejecución, a nivel provincial, de los presupuestos de ingresos y de gastos y se materializaba en la confección de unas cuentas mensuales acumulativas (de Rentas Públicas, de Obligaciones Diversas, de Tesorería y de Propiedades) que se llevaban por métodos manuales.

2º) De fiscalización, de ingresos y pagos de la Administración Tributaria y fuera de este ámbito y en razón de su carácter de Intervenciones Delegadas de la Intervención General de la Administración del Estado se actuaba en este sentido sobre Organismos Autónomos (entre ellos SENPA, IRYDA, Universidades, ICONA....) y otros organismos periféricos.

Respecto al personal que participaba en la realización de estas funciones apuntaremos que, básica y mayoritariamente, tenían una formación contable y se dedicaban a las primeras de las tareas, siendo cuantitativamente menos numeroso el dedicado a las propias de fiscalización. Insistimos en que las tareas contables se orientaban casi exclusivamente a cumplir un fin de control de legalidad presupuestario, siendo residual la concepción de la contabilidad como instrumento de la gerencia para la toma de decisiones.

El panorama dibujado empieza a alterarse sustancialmente con la aprobación, por Orden del Ministro de Hacienda de 14 de octubre de 1981, del Plan General de Contabilidad Pública, revisado por Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado de 11 de noviembre de 1983, para su aplicación a toda la Administración del Estado y sus Organismos Autónomos (a partir del 1 de enero de 1995) y por la implantación, a través del Real Decreto 324/1986, de 10 de febrero, del Nuevo Sistema de Información Contable de la Administración del Estado (Proyecto SICOP) que, junto con la normativa complementaria (Instrucciones de Contabilidad) produjeron un cambio radical en el ámbito contable, siendo de destacar entre otros aspectos los siguientes:

- La contabilidad se configura como un instrumento para que la Gerencia pueda adoptar decisiones en el momento oportuno.
- Se lleva la contabilidad descentralizada en cada una de las oficinas gestoras que intervienen en la ejecución del presupuesto.
- Se utiliza el método de la partida doble.
- Se soporta la contabilidad de modo informático.
- Se simplifican los procedimientos contables-administrativos, registrándose y procesándose los datos en el punto más cercano posible y eliminando el movimiento físico de documentos.





La etapa de antecedentes que lleva a la aparición de las Intervenciones Regionales podemos considerar que concluye con la Orden Ministerial de Economía y Hacienda Pública, en la cual se regulan las Delegaciones Especiales de Hacienda y se establece pormenorizadamente cuales serán éstas (una por cada Comunidad Autónoma) y se determina su sede.

En ella, por primera vez, al citar las Dependencias que integran las Delegaciones Especiales, se menciona a la Dependencia Regional de Intervención por lo que es en esta disposición donde podemos considerar que, efectivamente, aparecen las Intervenciones Regionales, se establecen sus funciones y se indican las secciones que la integran (señalando en este sentido que serán de Intervención y Fiscalización, de Contabilidad y de Control y Coordinación, estableciéndose la posibilidad de Equipos de Auditoría).

Situación Actual

Podemos considerar que ésta, al menos en cuanto a ubicación orgánica se refiere, arranca del Real Decreto 1848/1991, de 30 de diciembre, de modificación parcial de la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda, en el que se crean las Delegaciones Provinciales de Economía y Hacienda, precisándose que en cada Comunidad Autónoma pluriprovincial éstas tendrán el carácter de Especial.

En el Real Decreto 390/1998, de 13 de marzo, por el que se regulan las funciones y la estructura orgánica de las Delegaciones de Economía y Hacienda, se incluye como Dependencia Regional a la Intervención Regional, siendo el organigrama de las primeras el siguiente:



En cuanto a las funciones que esta norma atribuye a las Intervenciones Regionales éstas son:

- a) Ejercer sin perjuicio de las competencias atribuidas a la Intervención General de la Administración del Estado, la función interventora sobre los actos de contenido económico dictados por los servicios periféricos de la Administración General del Estado, así como previa designación del Interventor

General, de los Organismos Autónomos administrativos o servicios territoriales de estos, siempre que unos y otros tengan su sede en el territorio de la Comunidad Autónoma en la que actúan y su competencia exceda del territorio de una provincia de ésta.

- b) Promover e interponer en nombre de la Hacienda Pública, de acuerdo con las leyes, en vía administrativa, los recursos y reclamaciones procedentes



contra los actos y resoluciones que se consideren contrarios a la Ley o que se estimen perjudiciales para los intereses del Tesoro.

- c) Ejercer el control financiero permanente, previa designación del Interventor General, sobre la actividad de los organismos autónomos denominados de carácter comercial, industrial, financiero o análogo con anterioridad a la LOFAGE y antes del Sector público estatal con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma sobre la que actúan y con competencia que exceda del ámbito de una provincia.
- d) Participar en la realización de los controles financieros y las auditorías que corresponden a la Intervención General de la Administración del Estado, sobre organismos, servicios y actividades, así como respecto de los perceptores de subvenciones públicas, en los términos, condiciones y alcance que se determina en cada caso por la Intervención General de la Administración del Estado y sin perjuicio de las actuaciones que en el ámbito territorial pueda efectuar la Oficina Nacional de Auditoría.
- e) En su caso, ejercer el control financiero y auditoría posterior a la función interventora.
- f) Controlar las operaciones financieras derivadas de las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de las competencias de la

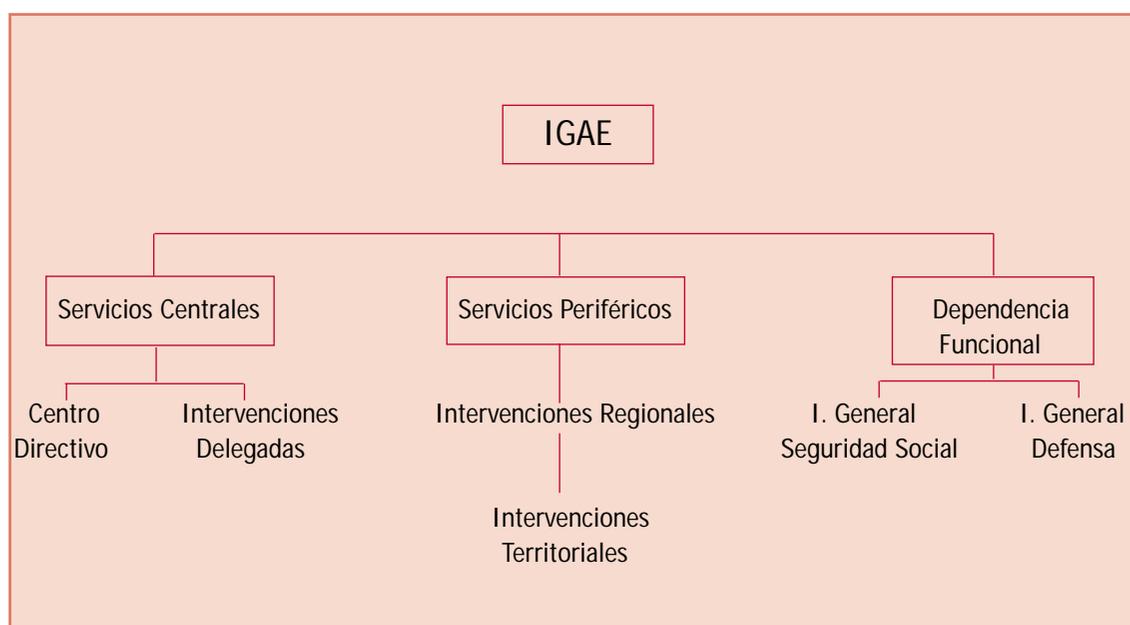
Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales.

- g) Coordinar las actuaciones de las Intervenciones Territoriales radicadas en el respectivo territorio.
- h) Ejercer en el ámbito territorial de la provincia de su sede las funciones que corresponden a las Intervenciones Territoriales, salvo Andalucía, Aragón, Cataluña, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia, Comunidad Valenciana y en aquellas otras Delegaciones Especiales en las que así se derive de la relación de puestos de trabajo.
- i) Ejercer, en su caso, las funciones de gestión contable que les atribuya la normativa vigente.

Actividades

Reconociendo que no todas las Intervenciones Regionales tienen una organización y funcionamiento idéntico, pues como hemos señalado anteriormente hay un grupo de ellas que asumen las funciones que serían propias de las Intervenciones Territoriales, vamos a intentar pasar revista, sin ánimo de ser exhaustivos, a los trabajos más habituales.

Las Intervenciones Regionales se encuadran en el organigrama de la Intervención General de la Administración del Estado del siguiente modo:





Centrándonos en las actividades y siguiendo el Real Decreto 1330/2000, de 7 de julio, último promulgado en el que se mencionan las Intervenciones Delegadas Regionales, las más relevantes serían:

1) Ejercicio de la función interventora sobre los actos de contenido económico dictados por los servicios periféricos de la Administración General del Estado que tengan su sede en el territorio de esta.

En este aspecto señalaremos que como consecuencia del proceso de transferencias de competencias producido en los últimos tiempos esta función se ha reducido considerablemente y se realiza entre otros, sobre los siguientes órganos:

- Delegación del Gobierno
- Gerencia de Justicia
- Demarcación de Carreteras
- Delegación Especial de Economía y Hacienda
- Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

En ellos las actuaciones, normalmente, se centran en la fiscalización de algunos contratos, destacando en este sentido los tramitados por la Demarcación de Carreteras (de obras) y por la Delegación de Economía y Hacienda a través de la Gerencia del Catastro (de consultoría y de asistencia) y de los expedientes tramitados por Clases Pasivas, quedando como cuestión residual la fiscalización de la nómina de personal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Además y teniendo en cuenta que hay Intervenciones Regionales (se exceptúan Andalucía, Aragón, Cataluña, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia y Comunidad Valenciana) que ejercen en el ámbito territorial de la provincia de su sede las funciones que corresponden a las Intervenciones Territoriales, estas funciones se extenderán a todos los órganos de ámbito provincial; a modo de ejemplo mencionaremos los Edificios Administrativos de Servicios Múltiples y los Centros Penitenciarios (en estos últimos se siguen fiscalizando las nóminas del personal de los mismos).

Esta fiscalización se realiza siguiendo el procedimiento de fiscalización limitada previa así como el oportuno control financiero posterior que se plasma en un informe anual, al que aludiremos en otro apartado.

También incluidos dentro de la función interventora podríamos mencionar los informes que se realizan sobre las cuentas justificativas de pagos a justificar (escasas) y anticipos de caja fija (abundantes, y en aumento, como consecuencia del proceso de desconcentración presupuestario producido en los últimos tiempos), tramitados al amparo de lo previsto en los Reales Decretos 640/1987, de 8 de mayo y 725/1989, de 16 de junio, donde nuestra actuación se concreta en un pronunciamiento sobre la conformidad de la cuenta rendida y que posteriormente se remitirá al Tribunal de Cuentas.

2) Ejercicio de la función interventora, previa designación del Interventor General, en los Organismos Autónomos con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Al respecto y teniendo en cuenta que media la expresa designación del Interventor General para realizar la función, no podemos concluir que en todos los casos ésta sea desarrollada por las Intervenciones Regionales, pero en el caso que así fuera señalaremos que en la práctica, y con carácter general el Organismo Autónomo de carácter administrativo sometido a función interventora es el Instituto Nacional de Empleo (INEM), respecto al cual se han producido, también, importantes transferencias a las Comunidades Autónomas.

En relación con este Organismo se realiza función interventora en el área de Gastos de personal en cuanto que se fiscalizan contratos de personal suscritos con expertos para la impartición de cursos y expedientes de gastos con imputación a los capítulos 2 (Gastos corrientes en bienes y servicios), 4 (Transferencias corrientes) y 6 (Inversiones).

Esta fiscalización, igual que comentamos respecto al apartado 1 se realiza siguiendo el procedimiento de fiscalización limitada previa y realizando posteriormente el oportuno control financiero posterior que se concreta en un informe anual y al que nos referiremos en otro apartado.

Bajo el epígrafe de “otras actuaciones”, referidas indistintamente a los apartados 1 y 2 a los que acabamos de aludir, nos encontraríamos con la asistencia a recepciones en orden a comprobar materialmente la



realización de las inversiones, las asistencias a Mesas de Contratación, la participación en subastas organizadas por los Servicios de Patrimonio del Estado, etc...

La función interventora a la que hemos hecho mención en los repetidos apartados 1 y 2 se ejerce de acuerdo con lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobada por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre y por el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, (modificado por el Real Decreto 339/1998, de 6 de marzo), por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la IGAE y tiene por objeto controlar todos los actos de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos que den lugar al reconocimiento de derechos y obligaciones de contenido económico, así como los ingresos y pagos que de ellos se deriven y la recaudación, inversión o aplicación general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que la Administración de la Hacienda Pública se ajuste a las disposiciones aplicables.

3) Ejercicio del control financiero, previa designación, en su caso, del Interventor General, sobre la actividad de los Servicios periféricos de la Administración General del Estado, de los Organismos públicos y otras entidades del sector público estatal con sede en el territorio de la Comunidad Autónoma sobre la que actúan y con competencia que exceda del ámbito de una provincia.

Con carácter general señalaremos que este tipo de control tiene por objeto verificar que la gestión económico financiera del Sector público estatal se adecúa a los principios de legalidad, economía, eficiencia y eficacia. Su finalidad es, a través de propuestas y recomendaciones contenidas en informes, promover la mejora de las técnicas y procedimientos de la gestión económico financiera y extraer información que permita una mejor aplicación de los principios de eficiencia y economía en la programación y ejecución del gasto público.

La normativa reguladora de esta materia está, básicamente, constituida por los artículos 17 y 18 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, por el Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, (modificado por el Real Decreto 339/1998, de 6 de marzo) por el que se desarrolla el régimen

de control interno ejercido por la IGAE, por la Circular 1/1999, de 26 de marzo, de dicho Centro Directivo y por las Normas de auditoría del Sector Público aprobadas por Resolución de la IGAE de 14 de febrero de 1997.

En relación con el tema que nos ocupa, se nos manifiesta como especialmente relevante señalar que, en el artículo 17 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria se establece la elaboración por la IGAE de un Plan Anual de Actuaciones de Control Financiero, en el cual, con la periodicidad anual que hemos mencionado se señala a todas las Intervenciones Delegadas (Regionales incluidas) los controles a realizar. El vigente para el ejercicio 2001 se aprobó por Resolución de la IGAE de 12 de marzo de 2001.

Según el mismo y a lo que las Intervenciones Regionales se refiere, los trabajos a desarrollar se encuadrarían en dos apartados:

- a) Auditoría Institucional, la cual comprende los controles financieros a realizar en los Departamentos Ministeriales, en los Organismos Autónomos, las Entidades Públicas Empresariales, los Organismos Públicos y las Entidades a las que se refieren las disposiciones adicionales novena y décima de la LOFAGE, las Sociedades Mercantiles Estatales y las Fundaciones Estatales.

Según esto se atribuirían, entre otros, a las Intervenciones Regionales los siguientes controles:

- De servicios periféricos de Ministerios:
 - Delegación del Gobierno
 - Demarcación de Carreteras
 - Jefatura Superior de Policía
 - Gerencia de Justicia
 - Delegación Especial de Economía y Hacienda
 - Dirección Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social
 - Centro Territorial del Instituto Nacional de Meteorología
 - Zona de la Guardia Civil
- Organismos Autónomos (siempre que medie designación expresa de la IGAE)
 - Confederaciones Hidrográficas (entendemos que por su ámbito pluriprovincial deberían ser en todo caso competencia de las Intervenciones Regionales)
 - INEM
 - Puertos



- Entidades Disposiciones Adicionales 9ª y 10ª de la LOFAGE
- Delegación Especial de la AEAT
- Sociedades Mercantiles Estatales (siempre que medie designación expresa de la IGAE)
Sociedades de Aguas

Sobre algunos de estos órganos ya dijimos anteriormente que realizábamos funciones de fiscalización previa o de función interventora, realizándose sobre ellos, ahora, un informe de control financiero comprensivo de toda la actuación anual del organismo que se remite al Gestor responsable del mismo (primero con naturaleza de provisional y posteriormente de definitivo, después de que éste formule las alegaciones oportunas), siendo especialmente importante poner de manifiesto que, cuando se produzcan los supuestos previstos en la legislación antes citada, los informes definitivos incluirán un apartado específico con la denominación de “propuestas de actuación” a fin de que, en su caso, la Intervención General de la Administración del Estado valore la posibilidad de formular un Informe de actuación, dirigido al titular del Departamento.

Finalmente para concluir este apartado de auditoría institucional señalaremos que, desde 1999, como consecuencia de la modificación introducida en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, cuando el Interventor Regional actúe como Interventor Delegado de un Organismo Autónomo ha de realizar la Auditoría de las cuentas que deban rendir éstos, lo cual se debe concretar en un Informe que se emitirá en un periodo no superior a tres meses contados a partir del momento en que las cuentas se pongan a disposición de los auditores y a las cuales deberá acompañar cuando se rindan.

- b) Auditoría Subvencional, a este respecto el artículo 18 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria prevé la sujeción a control financiero de los particulares y empresas receptoras de subvenciones y ayudas concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o a Fondos de la Unión Europea.

También se realizan las funciones que en el ámbito del FEOGA-Garantía impone el Reglamento (CEE) 4045/89 a la

IGAE, implicando la realización directa de controles y la coordinación de los ejecutados por las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas y por el Departamento de Aduanas e Impuestos Especiales.

Por otra parte, en el ámbito de los Fondos Estructurales y para dar cumplimiento al Reglamento (CEE) 2064/97, también se establecen la realización de controles.

A la vista de lo anterior en el Plan de Actuaciones al que hemos hecho mención se encomiendan a las Intervenciones Regionales la realización de controles financieros en los ámbitos de los siguientes fondos: FEOGA-Garantía, FEOGA-Orientación, FEDER, Fondo Social Europeo, los cuales se concretan en informes provisionales y definitivos dirigidos al Beneficiario y al Órgano Gestor competente, advirtiéndose como singularidad que, con aplicación exclusiva a los Fondos Estructurales cuando las irregularidades advertidas no hayan sido resueltas de forma satisfactoria dentro de los seis meses siguientes a su notificación a la autoridad de ejecución correspondiente, el Estado miembro informará a la Comisión Europea de tal situación, por todo lo cual la Intervención Regional deberá comunicarlo previamente a la Oficina Nacional de Auditoría.

4) En materia de Contabilidad las funciones que desarrollan las Intervenciones Regionales derivan de las previsiones contenidas en el Real Decreto 390/1998 y en la Orden del Ministerio de la Presidencia, de 18 de noviembre de 1999, pues en ambas normas se preveía que todas la Intervenciones Regionales, con exclusión de Andalucía, Aragón, Cataluña, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Galicia y Comunidad Valenciana, asumen las funciones contables que corresponden a las Intervenciones Territoriales.

A este respecto dejaremos constancia que con la reciente publicación del Real Decreto 578/2001, de 1 de junio, por el que se regulan los principios generales del sistema de información contable de la Administración General del Estado, se ha producido un notorio proceso de centralización de la información contable y en consecuencia a una disminución de las competencias propias de las



Oficinas de contabilidad de las Delegaciones de Economía y Hacienda.

No obstante lo que acabamos de informar señalaremos que los documentos contables incorporan la clasificación orgánica correspondiente a la provincia donde está ubicada la Delegación y en consecuencia se puede seguir haciendo un razonable seguimiento contable de las operaciones propias.

A modo de conclusión

Las Intervenciones Regionales que aparecieron en 1985 surgieron básicamente como oficinas contables de la Administración de la Hacienda Pública y accesoriamente, y en tanto que son Delegadas de la IGAE, como encargadas de funciones de control. A lo largo del tiempo se ha producido una notable transformación de las mismas, ocupando el lugar preeminente en las tareas encomendadas las propias derivadas del ejercicio del control financiero, tanto en lo que en el Plan de Auditorías del IGAE para 2001 se denomina auditoría institucional como auditoría subvencional, siendo por el contrario las menos significativas, en cuanto a carga de trabajo se refiere, las tareas contables.

Este cambio en las funciones ha llevado aparejado un cambio radical en el perfil de los funcionarios destinados en las Intervenciones Regionales, los cuales en un principio desarrollaban funciones contables de manera un tanto mecanicista, mientras que ahora se dedican mayoritariamente a funciones de control mediante utilización de técnicas de auditoría, requiriendo en razón de la mayor complejidad de la tarea una más profunda cualificación.

Entrevista a D. Roberto Carballo Parejo

Se refleja, a continuación, la opinión del Interventor Regional - D. Roberto Carballo- sobre determinadas cuestiones que interesa conocer a "Cuenta con IGAE"

¿Cómo valora las relaciones con los órganos sometidos al control de la Intervención?

En general las relaciones con los órganos sometidos al control de esta Intervención Regional son fluidas y amistosas; a mi juicio motivadas por dos causas: la primera de orden formal y consistente en hacer los controles procurando interferir lo menos posible en el funcionamiento habitual de los servicios controlados, acordando con ellos fechas, interlocutores, etc., y la segunda por un trato personal continuado a lo largo del tiempo, pues en regiones como Extremadura los gestores suelen permanecer en sus responsabilidades el suficiente tiempo para lograr un conocimiento mutuo.

Todo ello se apoya con un intento de redacción de los informes de control enfocados con un aspecto constructivo, en el que las cuestiones planteadas se hagan sin acritud.

¿Considera que éstos son sensibles a las opiniones expresadas en los informes de control?

Como consecuencia de lo dicho anteriormente, los gestores tienden a vernos como un especialista en campos en los que ellos no lo son, y de otra parte les damos, a menudo, una visión de su organismo con una perspectiva distinta a la habitual y siempre con un tono de imparcialidad. Por lo que entendemos que son sensibles a las opiniones que expresamos y tienden, en lo posible, a adecuar sus conductas a las recomendaciones que proponemos. Especialmente esta eficacia se produce cuando el objetivo de la mejora se plantea a medio plazo.

¿Se demanda a las Intervenciones una función de asesoramiento, de consejo, que va más allá de las funciones del órgano propiamente dichas?

En mi opinión una de las funciones que con más intensidad se realizan en el ámbito de una Intervención de estas dimensiones son las que podríamos calificar como de asesoramiento; así es muy frecuente que cuando el gestor aborda una línea de trabajo novedosa, hay un cambio legislativo importante o surgen cuestiones puntuales que hasta entonces no se habían producido, es relativamente frecuente que solicite reuniones, más o menos formales, para conciliar previamente puntos de vista a fin de evitar ulteriores discrepancias.



¿Qué aspectos podrían mejorarse o resultaría necesario cambiar en las relaciones de coordinación entre el Centro Directivo y sus Intervenciones Regionales?

En orden a favorecer las relaciones de coordinación entre el Centro Directivo y sus Intervenciones Regionales entendemos que deberían institucionalizarse, con una periodicidad fija que podría ser cada dos o tres meses, reuniones entre el Centro Directivo y los 17 Interventores Regionales para que estos últimos estuviéramos puntualmente informados de todos los proyectos que el primero tiene a fin de lograr con ello hacernos partícipes de los mismos; también estas reuniones deberían utilizarse para que los Interventores Regionales plantearan las cuestiones que necesitan de coordinación a fin de evitar la dispersión de criterios, tema éste en mi opinión muy importante.

Finalmente, y en orden a promover el espíritu de equipo, deberían de retomarse las reuniones de coordinación que se hacían con todos los Interventores destinados en varias Regiones, celebrándose estas en Provincias y con carácter rotatorio de las Inter-

venciones Regionales convocadas a fin de favorecer la mayor amplitud de perspectivas, pues cuando son siempre las mismas suele haber cierto grado de acomodación y también para hacer partícipes de todos los proyectos del Centro Directivo a Interventores Territoriales y Adjuntos.

Y respecto de las relaciones entre Intervenciones Regionales y sus Intervenciones Territoriales.

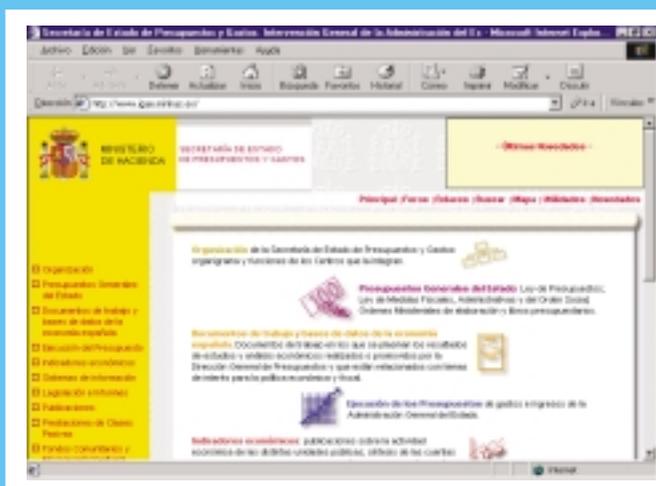
También y por coherencia con lo que hemos dicho anteriormente en orden a la mejora de las relaciones de coordinación entre las Intervenciones Regionales y sus Territoriales debería institucionalizarse la necesidad de, una vez producida una reunión entre el Centro Directivo y las 17 Regionales, posteriormente estas últimas convocaran a todos los Territoriales de su demarcación para darle puntual información de lo en ella tratado y para que los Interventores Territoriales puedan plantear sus dudas y sugerencias. Con ello se produciría una retroalimentación del proceso y su flujo facilitaría la coordinación de todos los miembros de la Intervención General de la Administración del Estado.



Web de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos

En este apartado de Cuenta con IGAE, se analizan los distintos contenidos que la Intervención General incluye en la web de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

Lo primero que puede observarse en esta pantalla, es el cambio registrado en la imagen de la página, para permitir que los diferentes Centros Directivos de la Secretaría de Estado puedan introducir nuevos contenidos. Además, se han establecido accesos directos a opciones como los Foros, Enlaces, Utilidades, Novedades, etc., colocados en la parte superior derecha.



En relación con los contenidos del sitio web, en este número se incluyen dos temas. El primero de ellos explica la opción Foros. El segundo se refiere a la aplicación Biblioteca de la IGAE.

Foros

Esta opción pretende facilitar la comunicación entre los diferentes usuarios, permitiendo el desarrollo de debates sobre diferentes temas. Son foros abiertos, no se exige registro previo de los usuarios y el acceso a los mismos tiene carácter gratuito.

Puede accederse a través de un enlace directo situado en la parte superior derecha de la página web.

[Principal](#) | [Foros](#) | [Enlaces](#) | [Buscar](#) | [Mapa](#) | [Utilidades](#) | [Novedades](#)

En estos momentos sólo se ha activado el foro Eurocont@, pero la opción

está abierta a la introducción de otros temas.

El contenido de Eurocont@ es el siguiente:

- Normas e informes de la Administración del Estado en relación con el euro y la contabilidad pública estatal y local.
- Opiniones y experiencias de los diferentes usuarios.
- Dirección de correo electrónico para recoger las sugerencias y propuestas de los interesados en relación con el funcionamiento del foro.

Biblioteca

La base de datos de la Biblioteca de la Intervención General de la Administración del Estado se encuentra recogida en la intranet de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, concretamente en la opción Biblioteca y Publicaciones.

Está formada por tres bases de datos: libros, revistas y textos legales.

En el caso de los libros y los textos legales, las materias se refieren a las funciones y trabajos que tiene asignados este Centro Directivo.

La base de datos de Revistas, contiene una reseña de los índices o de los sumarios de las suscripciones con que cuenta este Centro.

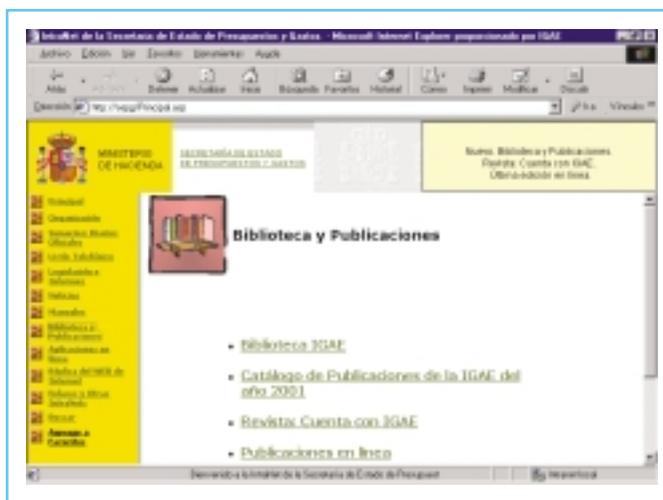
El número de campos y su contenido varía en función de la base a la que quiera acceder el usuario.

Así, en la de libros son: título (puede incluirse todo o parte del título a buscar), autor (el orden es de apellidos y nombre), editorial, año (4 dígitos), materia (en admitidos se recogen todas las materias de los diferentes títulos disponibles), ISBN (este número y el siguiente, normalmente son desconocidos, por lo que no suelen utilizarse como elementos de búsqueda), signatura y texto libre (esta opción se utiliza para buscar un concepto, pero desconociendo en qué campo puede estar la información. La búsqueda se realiza en toda la base, sin restringirse a ningún campo).

En la base de datos de revistas se incluye como campo, además del título, autor,

año y texto libre, el denominado “revista”, que hace referencia a las suscripciones y disponibilidades de la biblioteca.

En textos legales se incluyen el título, editorial, año, número de colección, edición, ISBN y texto libre.



El funcionamiento de las tres bases de datos es el mismo. En ellas pueden utilizarse operadores similares a los existentes en otras bases de datos, como por ejemplo Aranzadi. Estos operadores sirven para facilitar las búsquedas, cuando no se conocen de forma exacta los títulos, autores, etc. Los más utilizados son el de intersección (.Y), el de unión (.O), de negación (.NO), cualquier número de caracteres (*), etc.

Puede verse un ejemplo del funcionamiento de la base de datos de libros.

Para averiguar qué libros disponibles en la biblioteca contienen en su título las palabras hacienda, control, contratos o cualquier palabra que comience por contr, puede ponerse en el título hacienda .o contr*. El número que se obtiene, que dependerá en cada momento de los libros introducidos en la base de datos, es de 272 consultas posibles.

Si se acota más, por ejemplo limitando los años de 1994 a 1999, el número disminuye a 72 documentos. Si se desean consultar los datos de cualquier ejemplar, será necesario pinchar "ver libro".

Cuando se conoce exactamente el título del libro, del texto, el autor, ..., directamente puede introducirse en el campo correspondiente y el cálculo mostrará si se encuentra o no disponible.





La máxima categoría

Ignacio Montaña Jiménez
Interventor General de la Administración
del Estado 1980-1982

Injertada en la experiencia y en el buen hacer de la Dirección General de Contabilidad, que desde 1847 sustituyó a la Contaduría General del Reino, la figura del Interventor General de la Administración del Estado irrumpe con fuerza y singularidad de la mano y de la pluma de don José Echegaray, con la publicación del Decreto de 7 de enero de 1874 en el que literalmente se afirma: “El Gobierno considera que el Interventor General de la Administración del Estado, cuya alta y noble misión consiste en 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, necesita estar revestido de la Autoridad inherente a la categoría más elevada de las que existen en la carrera administrativa”.

Con una visión tan completa de la idiosincrasia y de la escala de valores sociales en nuestro país, el Ministro consideró prioritario desde sus orígenes el tema del rango del titular de la función y la subsiguiente categoría.

La polifacética personalidad y la rica formación de aquel Ministro y Premio Nóbel de Literatura, es todo un símbolo de las variopintas funciones que vendrían a desempeñar tanto el Interventor General como sus Delegados, en el ejercicio de tan alta y noble misión. Porque los actos de contenido económico objeto de intervención pasan también por la ingeniería, por las matemáticas, por la literatura y por la política y tienen mucho que ver con el Congreso y con el Senado, sin obviar nunca aspectos dramáticos de la misma vida de la nación y de los españolitos de a pie.

El Centro nace, pues, con el máximo nivel y ubicado en el organigrama del Ministerio de Hacienda, entre otras claras razones por el entronque histórico del control con la contabilidad pública.

Y serlo y parecerlo. Y llegar y besar el santo. Así, por ejemplo, poco después, en los Presupuestos Generales del Estado para el año económico de 1896-97, que aparecen reproducidos en la página 281 del Catálogo Quenta y Razon, referido a la Exposición del 125 aniversario de la creación de la IGAE, el orden de las instituciones que percibían sus retribuciones por la Sección Octava, la de Hacienda, expresa claramente el relieve alcanzado por la Intervención General, en base a su recién estrenada categoría, encabezando a todas las direcciones generales entonces existentes:

- 1°. Ministro.
- 2°. Subsecretario.
- 3°. Tribunal de Cuentas del Reino.
- 4°. Intervención General de la Administración del Estado.

Desde esta ascendente y reconocida consideración, durante los siglos XIX y XX y aunque el Centro y su titular estuvieron en gran parte sometidos funcionalmente a las vicisitudes de toda índole que condicionaron al país y al discurrir de su Administración, mantuvieron, sin embargo, inalterable su máximo nivel administrativo.

Cuando recientemente el Interventor General accedió al rango de Subsecretario, adecuándose así, al menos en parte, a la evolución de las estructuras administrativas en dicho periodo de tiempo, en el que el número de direcciones generales y aún de subsecretarías se ha extendido espectacularmente, puede afirmarse que en la realidad actual se sigue cumpliendo, al pie de la letra y en espíritu, cuanto don José Echegaray quiso para el máximo órgano de control interno de la Administración del Estado en nuestro país.

Desde esta perspectiva de afirmación, conviene considerar aquí y ahora las



circunstancias de un proyecto más ambicioso que estuvo, en los primeros años de la década de los ochenta, a punto de convertirse en letra impresa en el Boletín Oficial del Estado: un borrador de Real Decreto, redactado por la Intervención General de la Administración del Estado a petición del Presidente Suárez, en el que se le otorgaba al Centro el nivel de Secretaría de Estado.

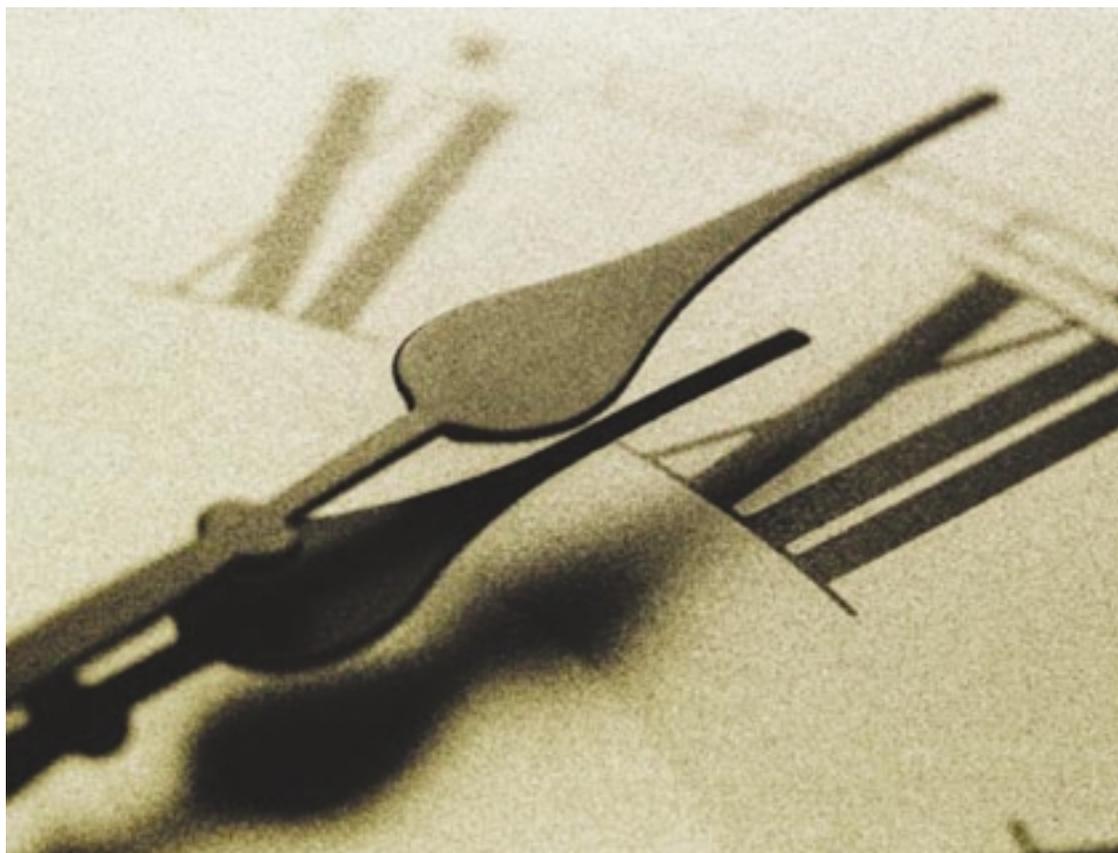
Cronológicamente, los hechos se desarrollaron a partir de una petición formulada a su Majestad el Rey y al Señor Presidente del Gobierno para que recibiera conjuntamente al Interventor General de la Administración del Estado acompañado de los Interventores Generales de Defensa y de la Seguridad Social.

Desde el punto de vista estrictamente protocolario, la visita al Rey obligaba a ir acompañados de los tres titulares de los Departamentos (Hacienda, Defensa y Sanidad y Seguridad Social) por lo que la discreción y el tacto del General Interven-

tor don Sabino Fernández Campo, Secretario en la Casa de S.M., encontró la fórmula correcta y salomónica de celebrar la audiencia en el Palacio de la Zarzuela en lugar de en el Palacio Real.

En cuanto a la visita a la Moncloa, tuvo lugar siguiendo el cauce normal de la petición y permitió exponerle al Presidente los deseos de contribuir de la manera más efectiva a “la intervención y contabilización de todos los actos, documentos y expedientes de la administración civil y militar del Estado de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico”, mediante una actualización orgánica y funcional del Centro y la dotación de los medios personales y materiales más adecuados.

La entrevista, prevista en principio para media hora, se alargó generosamente como consecuencia de una oportuna niebla que impidió al visitante siguiente (don Herbert Barrera, presidente del Parlamento catalán) volar desde Barcelona a Madrid.





Uno de los temas tratados, al hilo de cuanto aquí se intenta exponer, fue el relativo al nivel y a la ubicación del Centro, en base a exteriorizar palpablemente la independencia funcional de los interventores frente a los órganos de gestión, lo que llevaba a considerar la conveniencia de elevar el nivel y discutir incluso su permanencia o no dentro del Ministerio donde se creó.

El principal argumento utilizado hacía referencia a aquellas actuaciones interventoras que acababan elevándose a Consejo de Ministros, bien por discrepancia, bien por omisión. La anécdota, bien expresiva, de una reciente convalidación derivada de la omisión del trámite de fiscalización en la última campaña de difusión del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, explicaba bien a las claras la pretensión de alcanzar dicha independencia y las ventajas de que el propio Interventor General asistiera a aquella parte de los Consejos de Ministros en que se debatieran estas cuestiones.

Nos hallábamos entonces en el desarrollo del texto reciente y vigoroso de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, que, en su artículo 98, vigente sin modificación alguna en la actualidad, encomendaba las discrepancias de los órganos gestores con el informe fiscal, en última instancia, al Consejo de Ministros.

Como un supuesto complementario al anterior, la opción que al titular del Departamento corresponde de someter igualmente un expediente en el que se hubiera omitido, siendo preceptiva, la función interventora, a la consideración de dicho Consejo.

¡Quién mejor que el propio Interventor General para exponer las razones del Centro ante la discrepancia o la omisión! No sólo por la posibilidad de defender el caso concreto, sino para hacer presente la importancia de este trámite específico para el cumplimiento de la legalidad en la tramitación y adopción de acuerdos al más alto nivel, en una sociedad cada vez más exigente con sus administradores.

Por extensión, la presencia del Interventor General de la Administración del Estado en los Consejos de Ministros y en base a los resultados de los controles

financieros, permitiría informar igualmente sobre eficiencia y eficacia en la gestión de la cosa pública, siempre desde la perspectiva de quienes no sólo opinan o informan, sino que incluso vienen sujetos a indemnizar a la Hacienda Pública, al alimón con los gestores, en caso de la adopción de resoluciones o la realización de actos con dolo, culpa, negligencia e ignominia inexcusable.

Tan expresivos estábamos en la exposición de nuestras razones y tan rotundas eran éstas, que el Sr. Presidente del Gobierno encargó sobre la marcha la redacción de un anteproyecto que habíamos de entregárselo directamente. Las líneas básicas: las expuestas, con una Intervención General Secretaría de Estado, establecida en el organigrama de la Presidencia del Gobierno.

Ya por entonces existía un texto que había sido objeto de conversaciones informales en el Ministerio. Una anécdota lo corrobora muy expresivamente: Una mañana, el Ministro García Añoveros llama al Interventor General para ofrecerle un cuadro de Isabel II que presidía su despacho: “Oye ¿te interesaría el cuadro? Es que lo voy a sustituir por otro y, aunque lo quieren los dos Subsecretarios, como me he enterado por la prensa que vas a ser Secretario de Estado ...”.

Lo cierto es que, de vuelta de la Moncloa y ante el carácter directo e inmediato del encargo que, de alguna manera y de entrada, podía interpretarse por algunos como una gestión al margen de nuestro Ministro, previa consulta con el entonces Subsecretario de Presupuesto y Gasto Público don Miguel Martín, se decidió esperar. Una importante circunstancia condicionaba el posible pase a Presidencia: la redacción del primer Plan General de Contabilidad Pública, que vería la luz en noviembre de 1981 y cuyo funcionamiento era impensable entonces imaginar fuera del marco del Ministerio de Hacienda.

Y en estas, una reunión de la UCD en Palma de Mallorca originó la dimisión del Presidente Suárez y el archivo prudente de las actuaciones. Aunque sólo fuera por aquello de San Ignacio de Loyola: “En tiempo de desolación, nunca hacer mudanza”.



MINISTERIO
DE HACIENDA

IGAE
INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO