

Junio 2001

número 1

Cuenta con

IGAE

En Opinión de
Entrevista al
Ministro de Hacienda

**IGAE de
puertas adentro**

A Debate

La Estabilidad
presupuestaria

Análisis

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

Web IGAE

En el tiempo

Mundo Editorial

Novedades Legislativas





Decía Arthur Miller que un buen periódico es una nación hablándose a sí misma. Al presentar el primer número, me gustaría poder afirmar de esta revista algo similar: la Intervención General hablándose a sí misma, un vehículo de intercomunicación entre todos aquellos que la integramos.

El primer objetivo es la intercomunicación. Muchas de las competencias de la IGAE se ejercen, como es bien sabido, de forma descentralizada, lo que implica que un buen número de nosotros esta-



mos obligados a ejercer nuestra labor profesional alejados físicamente del centro directivo. Por otra parte, la pluralidad y diversidad de los cometidos dificulta estar al día en todos los asuntos, con frecuencia, heterogéneos. Por ello, entre las preocupaciones de la IGAE ha figurado siempre la necesidad de información y de formación de su personal; poner a su alcance los medios e instrumentos que le permitan conocer los cambios tanto teóricos como prácticos que puedan afectar a su trabajo, y los avances y adaptaciones que este centro directivo va realizando en todas sus áreas. Se pretende que esta revista sea un medio más de mantener la cohesión entre el centro y los funcionarios, y de éstos entre sí.

Aún cuando la publicación vaya dirigida fundamentalmente a quienes prestamos nuestros servicios en la Intervención General, no resulta ajeno a su finalidad el propiciar que todos aquellos que, de uno u otro modo, se relacionan profesionalmente con nosotros conozcan mejor las funciones y el trabajo que realizamos. La actuación de la IGAE, como sabéis, se extiende a la totalidad del sector público estatal, y son, por tanto, muchos los que de distintas formas entran en contacto con ella; a ellos también se orienta esta revista.

Creo que ambos grupos de destinatarios se han tenido en cuenta a la hora de diseñar las secciones del sumario.

Una de ellas titulada "Análisis" tiene como objetivo recoger, en cada número, dos o tres artículos que podríamos llamar *de fondo*, en los que se irán tocando temas de cierta actualidad y relevantes para nuestra función. Esta sección, por supuesto, quedará abierta a todos los funcionarios de la IGAE, sin que haya que descartar que, en ocasiones, también puedan escribir personas ajenas a nuestra institución.

En otra, denominada "A debate", se pretende enfrentar dos opiniones contrapuestas, a favor y en contra, en torno a un tema controvertido.

La sección "En opinión de..." recogerá una entrevista a un personaje público, centrada especialmente en los temas que nos son afines y en la opinión que le merece nuestra función. Hemos creído que el primero en entrevistar debía ser el Ministro de Hacienda.

Habrà también un espacio dedicado a examinar a "la IGAE por dentro" en el que se describa el trabajo que se realiza en una de sus unidades y que servirá para que todos estemos al día del conjunto, y no nos quedemos reducidos al conocimiento del campo donde en la actualidad prestamos nuestros servicios.

Alguna anécdota relevante o curiosa de nuestra historia, e información sobre libros, leyes y noticias referentes a nuestra función, completan el sumario.

Por último, me gustaría insistir en algo que de sobra conocéis. Se pretende que la revista sea *de todos*. Sus páginas *a todos* están abiertas. Es cierto, sin embargo, que por razón de espacio no todos podremos escribir en ellas. Recordad, no obstante, aquella afirmación de Émile Girardin, periodista francés: "No hacen el periódico los redactores, sino sus abonados".

Alicia Díaz Zurro
Interventora General

Sumario

Nº 1 Mes de Junio

IGAE
(Intervención General de
la Administración del
Estado)

Realización y coordinación:

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

Consejo de Redacción:

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

Fotografía:

Gabinete de Prensa del
Ministerio de Hacienda
Servicio de información
del Congreso de los Diputados
Fábrica Nacional de Moneda y Timbre
Círculo financiero (Jordi Nieva)
Juan Ramón Ruíz

Edición y Distribución:

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

Cuenta con IGAE Digital:

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

NIPO: 101-01-057-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. Cristóbal Montoro Romero

5

Análisis

1. Impacto de la introducción del
euro en los sistemas presupuestarios
y contables (I)

10

2. Las comisiones de auditoría en el
sector público

20

3. Contenidos más novedosos de las leyes
de Presupuestos Generales del Estado
para el año 2001 y de Medidas fiscales,
administrativas y del orden social, en lo
referente a la gestión financiera y
presupuestaria

27

A debate

La estabilidad presupuestaria

36

Novedades legislativas

Mundo Editorial

La IGAE de puertas adentro

La Web de la IGAE

En el tiempo

39

44

46

53

57

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 Hacienda

D. Cristóbal Montoro Romero

¿Cuáles son, en su opinión, los principales rasgos de la economía española de estos últimos años?

De un modo muy sintético, yo diría que las características más destacadas de la economía española desde 1996 son el crecimiento equilibrado, la elevada creación de empleo, la financiación holgada de la actividad y la expansión internacional de la economía española. En efecto, hemos crecido todos estos años a tasas superiores a la media europea, y siempre por encima de la evolución de los precios, y hemos generado más de 2.500.000 nuevos puestos de trabajo, de modo que prácticamente todo el incremento del PIB se ha vertido en el empleo. Esto ha sido posible porque la iniciativa empresarial ha contado con una financiación holgada, gracias a la reducción de los tipos de interés estimulada por la mayor confianza de los inversores en la España del Euro. La intensa expansión de la activi-

dad empresarial ha transformado las relaciones económicas de España con el resto del mundo, de tal manera que en la actualidad ocupamos una posición destacada entre los países desarrollados en el comercio y las inversiones exteriores.

¿Cómo ha de entenderse la consolidación del déficit público en este proceso de crecimiento?

El déficit público era muy elevado a comienzos de 1996, el 6,6% del PIB. Este año 2001 estamos aplicando los primeros Presupuestos sin déficit de la democracia. Esta rápida consolidación de las cuentas públicas, que se debe, en su mayor parte, a la reducción

El equilibrio presupuestario será, a partir de ahora, la garantía del crecimiento sano y duradero que nos irá acercando en pocos años a los valores medios de la Unión Europea





del gasto, ha sido el primer instrumento, y más decisivo, de la política económica de estabilidad. El equilibrio presupuestario será, a partir de ahora, la garantía del crecimiento sano y duradero que nos irá acercando en pocos años a los valores medios de la Unión Europea en renta per cápita y empleo.

En diversas comparecencias públicas ha hecho hincapié en la importancia de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria. ¿Podría explicar por qué?

Las Leyes de Estabilidad Presupuestaria son una importante iniciativa política del Partido Popular, impulsada con firmeza por el presidente Aznar, que fundamentalmente consiste en reforzar el poder del Parlamento en la elaboración y el control de los Presupuestos de todas las Administraciones e instituciones públicas para garantizar el equilibrio permanente de sus cuentas. Estas Leyes recogen el deseo de la sociedad, lleno de sentido común, de que los gobiernos, como las empresas o las familias, acomoden sus gastos a los ingresos, y no se endeuden irresponsablemente. Pero también estas Leyes responden a un nuevo concepto de la política presupuestaria dentro del modelo de política económica de estabilidad que está procurando para España un crecimiento económico duradero y una elevada creación de empleo. La Hacienda Pública del déficit cero que se inicia este mismo año continuará disciplinando el gasto para reducir la deuda pública y reforzar la Seguridad Social; seguirá seleccionando cuidadosamente las prioridades de inversión para no dejar facturas pendientes a las generaciones futuras; avanzará nuevos pasos en el ahorro público para mejorar la financiación de la iniciativa económica de los ciudadanos, y reducirá los impuestos personales y empresariales a medida que el crecimiento económico y la generación de empleo vayan proporcionando nuevos puntos de equilibrio entre el dinamismo económico y las necesidades del gasto social, de la inversión y de los servicios públicos. Las Leyes de Estabilidad son la caja fuerte de este proyecto de bienestar para España.

¿Cómo cree que van a afectar estas leyes a la Intervención General de la Administración del Estado?

Creo que está claro en las propias leyes. La IGAE es el centro que tiene las

competencias en materia de contabilidad, y por tanto deberá ocuparse de informar al Gobierno acerca de si se cumple o no el principio de estabilidad presupuestaria. Se le asigna un papel de vigía, el encargado de dar aviso, en el caso de que la ejecución del presupuesto se desvíe de la senda prevista. Además, en cierta medida, tendrá que asumir un papel de notario, la Ley General de Estabilidad Presupuestaria establece en su artículo 9, que con anterioridad al 1 de septiembre de cada año, la IGAE deberá elevar al Gobierno, a través del Ministro de Hacienda, un informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria del ejercicio anterior, y para ello es evidente que tendrá que recibir información adecuada del Sector Público Estatal, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

Desde 1977, el modelo tradicional de control ha sufrido modificaciones de gran importancia. ¿Cuál es su valoración respecto a dichas modificaciones?

Positiva. El esquema tradicional de fiscalización previa, acto a acto, centrada en la legalidad, resultaba, por una parte, insuficiente para una dimensión tan importante y compleja de la actividad económico-financiera como la que han alcanzado los Estados modernos. Era preciso avanzar en la consideración de aspectos tales como los de economía y eficiencia de tanta o más trascendencia que los de mera legalidad formal. Ese mismo planteamiento obligaba a cambiar también el enfoque, desde la perspectiva del acto hasta la del funcionamiento global. La generalización de los controles financieros mediante auditorías ha venido a dar respuesta a esta cuestión ampliando el alcance del análisis, lo que sin duda resulta de gran utilidad para quienes tenemos la responsabilidad de las finanzas públicas. Por otra parte, la fiscalización previa llevada hasta detalles nimios, podía retrasar y alterar la eficacia de la gestión. Además, con la pretensión de controlar absolutamente todos los aspectos legales y formales, se corría el riesgo de que no se controlasen bien los fundamentales. Es verdad que en alguna ocasión se exageró en esta materia, se llevó al extremo, anulando prácticamente la fiscalización previa. Nosotros lo criticamos en la oposición. Pero las aguas han vuelto a su cauce y creo que en los momentos presentes existe un equilibrio razonable entre ambas formas de



control. Esto no implica que no debamos continuar avanzando, siguiendo la misma línea, y corrigiendo sobre la marcha aquellos aspectos que la experiencia nos dicte.

¿Qué cree que le resulta más útil al gestor, la fiscalización previa o el control financiero?

Considero ambas de gran utilidad. Como gestor -yo mismo, como Ministro de Hacienda también lo soy-, me resulta tranquilizador saber que un interventor revisa la legalidad de los aspectos sustanciales de todos los actos con consecuencias económicas y financieras que se realizan en el Ministerio. A su vez considero que las auditorías pueden ser un instrumento idóneo para corregir deficiencias e introducir mejoras en la gestión. Es verdad que la actitud de todo gestor, que ha de someter su actuación a las exigencias de control, es, de alguna manera, ambivalente. Por un lado, en determinados momentos, considera que su gestión está siendo coartada y limitada mientras que, en otros, se siente apoyado por la intervención de un experto en los procedimientos, que le ayuda al ejercicio de sus funciones. El esquema establecido lo que ha pretendido es encontrar un equilibrio entre esos dos componentes. Por un lado, mediante la fiscalización previa se han tratado de evitar aquellas situaciones que podían dar lugar a actuaciones nulas o a incumplimientos legales en aspectos sustanciales de la ejecución presupuestaria. Por otra parte, el control financiero mantiene un enfoque crítico pero también colaborador y de ayuda para mejorar las deficiencias perceptibles en la gestión.

Usted no ignora, señor Ministro, que a veces se ha tildado al control financiero de improductivo. Se ha dicho que al ser a posteriori sus resultados eran inútiles, y que los informes no tenían la trascendencia y repercusión necesarias.

Sí, soy consciente de que el mayor riesgo que puede acechar al control a posteriori es el que los informes quedasen postergados, sin efectividad, en cualquier cajón. Esto es lo que hemos pretendido evitar al diseñar unos procedimientos claros y precisos del camino a seguir y que determinan en

los casos pertinentes la elevación al Consejo de Ministros de los “informes de actuación” y de “los informes resúmenes”. Se hacen llegar así las recomendaciones de la IGAE al nivel más alto del poder ejecutivo, al tiempo que se establece un mecanismo similar al que históricamente viene funcionando para la intervención previa. Por otra parte, puedo asegurar por mi experiencia en el día a día y como

Me resulta tranquilizador saber que un interventor revisa la legalidad de los aspectos sustanciales de todos los actos con consecuencias económicas y financieras, que se realizan en el Ministerio

Ministro de Hacienda que la mayoría de los gestores tienen muy en cuenta las recomendaciones que se realizan en los informes de control financiero, además de una forma creciente.

Siendo la fiscalización previa un control estrictamente de legalidad ¿piensa que debería evolucionar, además, hacia un control que abarque otros aspectos relacionados con la gestión del gasto público?

Los efectos de la fiscalización previa son muy serios, paralizan el expediente, por lo que considero que deben usarse de una manera restrictiva. Ese ha sido precisamente el sentido de la fiscalización limitada, en que incluso aspectos de legalidad secundarios quedan para el informe a posteriori. No creo que ningún juicio del órgano de control sobre deficiencias en la economía y en la eficacia deba paralizar el procedimiento. Cosa distinta, es que pudiéramos pensar que el interventor no tuviera que esperar al informe final de control financiero para realizar observaciones en esta materia y las pudiera hacer en el propio expediente, tal como ahora ocurre con los aspectos de legalidad que no entran dentro de la fiscalización limitada. Pero sin que en ningún caso las observaciones constituyesen reparos suspensivos, bien entendido, además, y esto es válido también para el control financiero, que, en mi opinión, aunque el controlador deba realizar las observaciones y recomendaciones que considere necesarias, debe tener muy claro cuál es su papel y no pretender sustituir al gestor en sus decisiones.



El Partido Popular, en su programa electoral se comprometía a extender el control financiero permanente a todos los entes públicos. ¿Cómo va ese proyecto?

Sí, nos parecía una medida acertada. Cada vez son más las parcelas de la administración que, en aras de una mayor agilidad de gestión, se constituyen como entidades públicas, y por lo tanto quedan sometidas exclusivamente al control financiero. Creemos conveniente que en todos estos casos, en que no se trata de empresas públicas en sentido estricto, es decir no son sociedades anónimas, el control financiero se realice de manera permanente, con carácter concomitante. Nos parece un control más directo y eficaz que el de la auditoría a posteriori, pensado fundamentalmente para las sociedades anónimas o para determinadas actuaciones puntuales. ¿Para cuándo? me pregunta. Estamos en ello. Aún queda la mayor parte de la legislatura por delante.

Las líneas de la reforma del sistema de control en la Comisión Europea parecen orientarse hacia formas típicas de los países anglosajones, alejándose del modelo propio de los sistemas continentales. ¿Piensa que tal línea puede ser representativa de la evolución futura del sistema español?

Nuestro sistema actual de control constituye una síntesis, adecuada a las características nacionales, entre los modelos continentales y anglosajones.

Es claro que la integración de España en la Unión Europea introduce elementos de interacción entre sus instituciones y las nuestras. Ahora bien, dentro de la realidad múltiple que la Unión representa, siempre será preciso reconocer las peculiaridades que caracterizan a cada país y a cada familia de países miembros. Esto no es más que la consecuencia del reconocimiento de sistemas legales diferentes y culturas administrativas distintas que será preciso armonizar pero no igualar de forma antinatural. Por otra parte, en el modelo español vigente se han introducido elementos muy cercanos a la filosofía de la reforma que se está abordando en la Comisión Europea. Considero que nuestro sistema actual constituye una síntesis, adecuada a las características nacionales, entre los modelos

continentales y anglosajones. Hay que añadir, además, que el presupuesto comunitario y su actividad económica financiera posee unas peculiaridades que no le hacen equiparable al de ningún Estado miembro.

La disposición final primera del proyecto de Ley General de Estabilidad Presupuestaria establece el mandato al Gobierno de remitir a las Cortes Generales un proyecto de Ley General Presupuestaria en el plazo de 6 meses desde su aprobación. ¿Podría indicar las directrices para la reforma de la Ley General Presupuestaria?

La Ley General Presupuestaria actual data de 1977. Desde ese año, ya lo hemos dicho, han sido muchos los cambios introducidos en la contabilidad pública y en el control, y algo similar podría decirse de la materia presupuestaria y del Tesoro. Todas estas modificaciones han ido recogiendo en normas legales de rango diverso. Creo que ha llegado el momento de recoger y estructurar en una única ley todos los cambios producidos. Considero que éste debe ser el principal contenido de la futura ley, sin que ello sea óbice para que se introduzcan también aquellas modificaciones que en los momentos actuales creamos adecuadas.

Por otra parte, es necesario reforzar el control de las subvenciones públicas para garantizar en mayor grado la concurrencia y transparencia de este tipo de actuaciones.

¿Cuáles son, en su opinión, los grandes desafíos a los que se enfrenta la Intervención General de la Administración del Estado en estos albores del nuevo siglo?

En mi opinión son muchos y considerables, y su exposición superaría los límites de una entrevista de este tipo. Por ello voy a centrarme en dos que me parecen esenciales. El primero en saber conjugar los dos elementos que conforman su carácter de control interno, independiente de la gestión pero integrante de la misma administración controlada. Estos dos aspectos pueden entrar, a veces, en conflicto. La consecución del adecuado equilibrio entre ambos constituye un reto que sólo podrá ser afrontado desde una



filosofía de colaboración crítica. La nota crítica es ineludible en el ejercicio de la función, pero no se debe prescindir de que el objetivo no es el enfrentamiento sino la colaboración, con la finalidad de conseguir una administración cada vez más eficiente. En segundo lugar, la progresiva utilización de la auditoría como herramienta de control, herramienta que hemos reforzado a través de la creación de la Oficina Nacional de Auditoría va a exigir un esfuerzo de elaboración doctrinal. La auditoría pública no puede constituirse sin más como una copia mimética de la que se aplica en el sector privado. Este puede pro-

Uno de los grandes desafíos de la Intervención consiste en saber conjugar los dos elementos que conforman su carácter de control interno, independiente de la gestión pero integrante de la misma administración controlada.

porcionarnos técnicas concretas de actuación. Pero es imprescindible adaptarlas a las características del sector público y a las necesidades de su control, lo que constituye otro reto

fascinante de gran importancia para el futuro de la institución.

Finalmente ¿qué mensaje transmitiría a los funcionarios y demás trabajadores que desarrollan su labor profesional en la Intervención General?

Por un lado, mi satisfacción con el trabajo que desarrollan, y mi convicción, que desearía fuese también la suya, respecto a la importancia del mismo. Sólo un Ministro de Hacienda sabe lo esencial que es el papel de la Intervención General para cumplir las funciones que tiene asignadas este Ministerio.

Deseo manifestarles mi agradecimiento y mi confianza en que continuarán ejerciendo su labor con la misma dedicación que hasta ahora, y que ha caracterizado siempre a la centenaria institución que representan. Y también quiero manifestar mi satisfacción por

esta nueva revista de la Intervención General, que ayudará a dar a conocer su importante trabajo y a mejorar la comunicación y la colaboración interna.



1

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

José M. Sobrino Moreno

Subdirector General de Aplicaciones de Contabilidad y Control

Víctor Nicolás Bravo

Subdirector General de Planificación y Dirección de la Contabilidad

Introducción

Han tenido que transcurrir 130 años, desde la revolución de 1868, para que la peseta diera su relevo al euro como unidad de cuenta oficial del sistema monetario nacional. En efecto, desde el 1 de enero de 1999 el euro se ha convertido en la moneda de los Estados miembros de la Unión Económica y Monetaria y unidad de cuenta del Banco Central Europeo, pasando a ser desde ese momento las unidades monetarias nacionales vigentes hasta entonces, subdivisiones del euro con arreglo al tipo de conversión establecido.

Sin embargo, hasta llegar a este suceso histórico ha sido preciso un largo recorrido en el seno de la Unión Europea, cuya fase final comienza a concretarse a partir del Consejo Europeo de Madrid, de junio de 1989, que decidió el inicio, el 1 de julio de 1990, de la primera de las tres fases de la Unión Económica y Monetaria (UEM), en la cual se establecieron los criterios de Convergencia que servirían para decidir el paso de los distintos países a la tercera fase.

No es hasta el final de la segunda fase de la UEM, en el Consejo Europeo de mayo de 1998, cuando se procede a la elección de los países que accederán a la tercera fase de la UEM, a la fijación irrevocable de los tipos bilaterales

entre las monedas nacionales y a la creación del Banco Central Europeo y del Sistema Europeo de Bancos Centrales. Asimismo en esta segunda fase, entre mayo y diciembre de 1998, se completa la aprobación del estatuto legal del euro y la instrumentación de la política monetaria única.

La tercera fase dio comienzo el 1 de enero de 1999, dando inicio, tras la intensa etapa de preparación concentrada fundamentalmente en 1998 que termina con la aprobación el 31 de diciembre de dicho año de los tipos de cambio irrevocables del euro con las monedas nacionales, a un largo periodo transitorio, hasta el 31 de diciembre de 2001, previsto para la convivencia entre el euro, como moneda oficial de los Estados miembros participantes, y las monedas nacionales vigentes hasta entonces que, a estos efectos, se comportan como una segunda expresión del euro, legalmente equivalentes a los tipos de conversión fijados.

Sin embargo, como es bien conocido, no se pondrán en circulación billetes emitidos ni monedas acuñadas en euros, salvo las existencias necesarias para garantizar la transición, hasta el 1 de enero de 2002, por lo que durante este periodo transitorio el euro solamente podrá utilizarse de forma escritural.

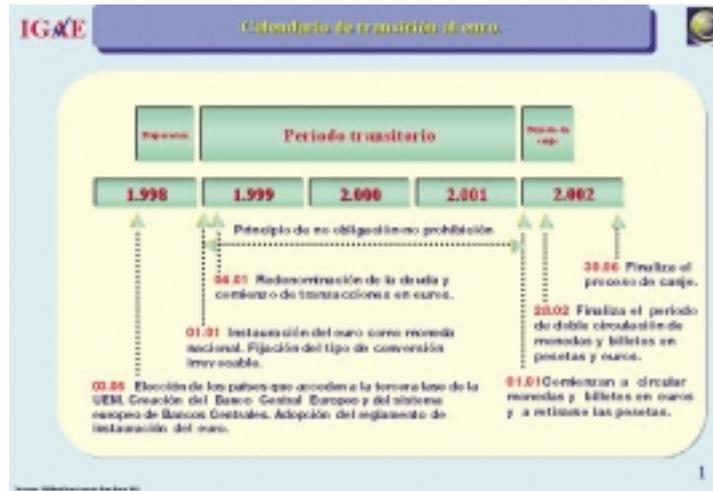
Concluido este periodo transitorio, el euro sustituirá el 1 de enero de 2002, a todos los efectos legales, a las unidades monetarias nacio-

La peseta es sustituida por el euro tras 130 años de vigencia



nales que habrán dejado de existir, sin perjuicio de que se mantenga durante un periodo de 2 meses, hasta el 28 de febrero de 2002, el curso legal de los antiguos billetes y monedas nacionales, y se abrirá la etapa de canje de billetes y

monedas nacionales por euros, en cualquier entidad financiera, durante 6 meses, hasta el 30 de junio de 2002. A partir de esta última fecha el canje solamente se podrá efectuar en el Banco de España.



Tras esta breve entrada orientada a situar cronológicamente el contexto en el que se desarrolla la introducción del euro, este artículo se propone incidir en los aspectos informáticos y contables de la adecuación de los sistemas presupuestarios y contables públicos a dicha introducción, a efectos de lo cual previamente se hará una breve incursión en el marco jurídico correspondiente y en el marco organizativo previsto en las Administraciones Públicas.

Marco jurídico y organizativo para la introducción del euro

El Estatuto jurídico del euro está configurado por dos Reglamentos comunitarios: el Reglamento (CE) 1103/97, de 17 de junio de 1997, sobre determinadas disposiciones relativas a la introducción del euro, y el Reglamento (CE) 974/98, de 3 de mayo de 1998, sobre la introducción del euro.

El primer Reglamento, de junio de 1997, regula:

- La denominación de la moneda común, idéntica para todas las lenguas (euro), y su división en 100 cents.
- La sustitución del ecu por el euro, de forma que, a partir de 1-1-1999, toda referencia hecha al ecu debe entenderse realizada al euro.

- El principio de continuidad de los contratos: La introducción del euro no producirá alteración alguna en todo instrumento jurídico denominado en ecus o en cualquiera de las monedas nacionales vigentes hasta entonces.
- Las normas de aplicación sobre el tipo de conversión, posteriormente fijado el 1 de enero de 1999. El tipo de conversión, es decir el valor de 1 euro en cada una de las monedas nacionales, había de tener 6 cifras significativas. En el caso de la peseta, 3 enteros y 3 decimales. Finalmente resultó, para la peseta, el tipo de conversión: 166,386 pts/euro.

Según estas normas, el tipo de conversión nunca se redondeará; las conversiones se realizarán multiplicando o dividiendo por el tipo de conversión, nunca aplicando tipos inversos; y el paso de una moneda nacional a otra se efectuará siempre a través del euro.

- Las normas de aplicación sobre el redondeo en la conversión. En la conversión de moneda nacional al euro el importe resultante se redondeará por exceso (tercer decimal de 5 a 9) o defecto (tercer decimal de 1 a 4) al cent más próximo (euro con dos decimales). En la conversión de euro a moneda nacional el importe resultante se redondeará por exceso (primer decimal de 5 a 9) o defecto (primer decimal de 1 a 4) a la unidad más próxima.

El segundo Reglamento comunitario, de mayo de 1998, regula:

- La sustitución de las monedas nacionales por

El 1 de enero del 2002 las unidades monetarias nacionales habrán dejado de existir



La Ley 46/1998 sobre la introducción del euro y la Ley Orgánica 10/1998 desarrollan la normativa comunitaria sobre el euro

el euro. El euro a partir de 1 de enero de 1999, como ya se ha señalado, pasaría a ser la unidad monetaria de los Estados miembros y la unidad de cuenta del Banco Central Europeo. Las unidades monetarias nacionales, desde entonces, han venido a ser subdivisiones del euro con arreglo al tipo de conversión establecido.

- La utilización de las monedas nacionales durante el periodo transitorio. Los billetes y monedas denominados en una unidad monetaria nacional seguirán siendo de curso legal (dentro de sus límites territoriales) durante el periodo transitorio. Además se establece que todo importe denominado en euros o en moneda nacional podrá ser abonado, mediante abono en cuenta del acreedor, tanto en euros como en moneda nacional.
- La consagración del principio de no obligación - no prohibición del uso del euro durante el periodo transitorio.
- Las normas sobre emisión de billetes y acuñación de monedas en euros. A partir de 1 de enero de 2002 el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales de los Estados Miembros pondrán en circulación billetes denominados en euros. Asimismo, los Estados miembros, desde dicha fecha, acuñarán monedas denominadas en euros o en cents.
- El establecimiento de un periodo de doble circulación de billetes y monedas. Los billetes y monedas nacionales seguirán siendo de curso legal (dentro de los límites territoriales) hasta un máximo de 6 meses después de la conclusión del periodo transitorio. Este plazo de 6 meses posteriormente sería recortado a 2 meses, hasta el 28 de febrero de 2002, por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social que modifica la Ley 46/1998.

En el ámbito nacional, la Ley 46/1998, de 17 de diciembre, sobre introducción del euro y la Ley Orgánica 10/1998, de la misma fecha, complementaria de la ley sobre introducción del euro, ambas conocidas como "Ley paraguas", tratan de completar la normativa comunitaria, repitiendo muchos de los contenidos de los Reglamentos comunitarios con objeto de dar una mayor cohesión al conjunto.

Resulta obligado mencionar el papel orientador y director que para la estrategia de adaptación a la introducción del euro representó el Plan Nacional para la transición al euro, aprobado en Consejo de Ministros de 19 de febrero de 1998. Este Plan fue el fruto del trabajo de la Comisión Interministerial para la

introducción del euro, creada, junto con cuatro Comisiones especiales (de asuntos jurídicos; de cobros y pagos de las AA.PP.; de aspectos contables; y de sistemas y tecnologías de la información), por Real Decreto 363/1997, de 14 de marzo de 1997, de creación de una Comisión Interministerial y de Comisiones Ministeriales para la coordinación de las actividades a la introducción del euro.

Precisamente este Plan dispone que las Administraciones Públicas irán incorporando progresivamente sus estructuras de funcionamiento al nuevo contexto del euro, a lo largo de todo el periodo transitorio.

Tras esta visión panorámica acerca del marco jurídico en el que se desenvuelve la introducción del euro, sería conveniente poner de manifiesto las principales decisiones, amparadas en disposiciones comunitarias y nacionales, que, a partir de 1 de enero de 1999, inciden en el ámbito presupuestario del Sector público:

- La denominación en euros de las cuentas de Entidades públicas en el Banco de España.
- La posibilidad de ingresos y pagos en euros mediante abono o cargo en cuenta bancaria.
- La coexistencia del euro "no físico" junto con las monedas nacionales, durante el periodo transitorio.
- Las normas ya mencionadas de aplicación a la conversión y al redondeo.
- La posibilidad de "opción euro completa" para las empresas, incluidas por tanto las Empresas públicas. Esta posibilidad significa que, a partir del inicio del periodo transitorio, las empresas han podido optar por llevar sus registros contables y formular las cuentas del ejercicio en euros, incluso permitiendo esta unidad de cuenta para las cuentas depositadas en el Registro mercantil, según prevé el Real Decreto 2814/1998 por el que se aprueban las normas sobre los aspectos contables de la introducción del euro. No obstante, también se establece, una vez elegida esta opción, su irreversibilidad.
- La opción de declaraciones tributarias de sociedades en euros, para el Impuesto sobre el Valor Añadido, Impuesto de Sociedades y el Documento Único Aduanero.
- La aceptación de pagos y devoluciones tributarias en euros.
- La obligación de emitir la deuda del Estado en euros, a partir de 1999.
- La redenominación a euros de la deuda viva del Estado el 4 de enero de 1999.
- El comienzo de la operación en euros de los mercados de capitales.



Aspectos informáticos de la introducción del euro

En la problemática derivada de la introducción del euro conviven facetas y perspectivas muy diversas: sociales, jurídicas, financieras, contables y, también, informáticas. Precisamente este apartado pretende concentrar su atención sobre las consideraciones informáticas de esta cuestión.

El sector informático se ha visto obligado a hacer frente, en un breve periodo, a dos retos de singular trascendencia: el denominado efecto 2000 y la introducción del euro que, en ambos casos, afectan a un importante número de programas y de bases de datos, constitutivos de los sistemas de información actualmente en funcionamiento, tanto en el sector privado como en el sector público. Además ambos sucesos han coincidido en el tiempo con la irresistible penetración de Internet. El resultado de la conjunción de todas estas circunstancias ha sido el espectacular crecimiento de la demanda de personal informático cualificado y, como consecuencia, el encarecimiento de estos recursos, al mismo tiempo que su escasa disponibilidad.

En el ámbito de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos se ven afectados prácticamente todos los sistemas de información. Entre todos ellos cabría citar, por sus implicaciones y efectos en otras áreas de la Administración:

- El sistema de información para la elaboración de los P.G.E. (PROEL).
- El sistema de información contable de la Administración General del Estado y de los Organismos Autónomos (SIC'2).

- El sistema de información para la gestión de las pensiones y la elaboración de la nómina de los pensionistas de clases pasivas del Estado (OLAS).
- El sistema de información para la gestión económica de los Centros gestores públicos (SOROLLA).

En todo caso, las consideraciones que se realizan en este artículo bien pueden aplicarse a todos aquellos sistemas de información que, en el marco de las Administraciones Públicas, estén orientados al tratamiento de información presupuestaria, contable o de gestión económica.

A partir de las reglas de funcionamiento establecidas en el Reglamento CE 1103/97 del Consejo, el Comité de tecnología de la moneda única de la Confederación Española de Cajas de Ahorro, en uno de los primeros informes publicados sobre esta materia, sistematizaba los problemas derivados del redondeo en tres categorías:

- Primera categoría: Falta de reversibilidad de las conversiones como consecuencia de la pérdida de precisión que supone el redondeo.

En el intervalo de valores en el que previsiblemente había de encontrarse el tipo de cambio euro-peseta, entre 150 y 180 pts/euro, la conversión ptas-EUROS-ptas no resulta reversible, situándose el máximo error en esa conversión en una banda entre 0,75 y 0,90 ptas, que por causa del redondeo se convierte en 1 peseta. Por el contrario, en la conversión EUROS-pesetas-EUROS el proceso es siempre reversible, de modo que, a partir del importe en ptas resultante de la conversión de cualquier cifra en EUROS, siempre será posible recuperar la cantidad original en EUROS.

Los cambios por la introducción del euro afectan a aspectos sociales, jurídicos, financieros, contables e informáticos

IGAE Problemas derivados del redondeo (1)

Falta de reversibilidad de las conversiones como consecuencia de la pérdida de precisión que supone el redondeo.

→ La conversión euros - ptas. - euros es reversible.

→ La conversión ptas. - euros - ptas. NO es reversible, siendo el error máximo de 1 pta.

50.000 pts : 166,386 pts/euro = 300,506 → 300,51 euros

300,51 euros x 166,386 pts/euro = 50.000,65 → 50.001 pts



– Segunda categoría: Repercusión del tipo de conversión en el redondeo.

En principio cabría pensar que los errores debidos al redondeo se debían compensar estadísticamente en universos suficientemente grandes. Sin embargo, el tipo de conversión adoptado no es neutral, si bien el sesgo que introduce es reducido.

– Tercera categoría: Resultados diferentes del redondeo según el orden en el que se realicen los cálculos.

Esta categoría de problemas es particularmente relevante en el caso de los sistemas de información presupuestarios, contables y de gestión económica en los que las operaciones se imputan a cuentas o aplicaciones presupuestarias y éstas, a su vez, admiten diversos niveles de agregación jerárquica.

A través de varios ejemplos puede observarse cómo el resultado dependerá del orden en el que se practiquen la conversión y los cálculos.

El tipo de conversión adoptado en el redondeo no es neutral

IGAE Problemas derivados del redondeo (III)

Resultados diferentes del redondeo según el orden en el que se realicen los cálculos.

PRIMER EJEMPLO: Imputación de operaciones a aplicaciones presupuestarias.

Aplicación presupuestaria	Importe en ptas.	Importe en EUROS
Operación nº 1	1.100	6,61
Operación nº 2	1.100	6,61
...
Operación nº 1.000	1.100	6,61
Tl Operaciones	1.100.000	6.610

SEGUNDO EJEMPLO: Asiento contable.

EUROS	Ptas.	
4,21	700	Cuenta del debe (1)
4,21	700	Cuenta del debe (2)
4,21	700	Cuenta del debe (10)
42,10	7.000	
		a Cuenta del haber (1)
		Ptas. EUROS
		7.000 42,07

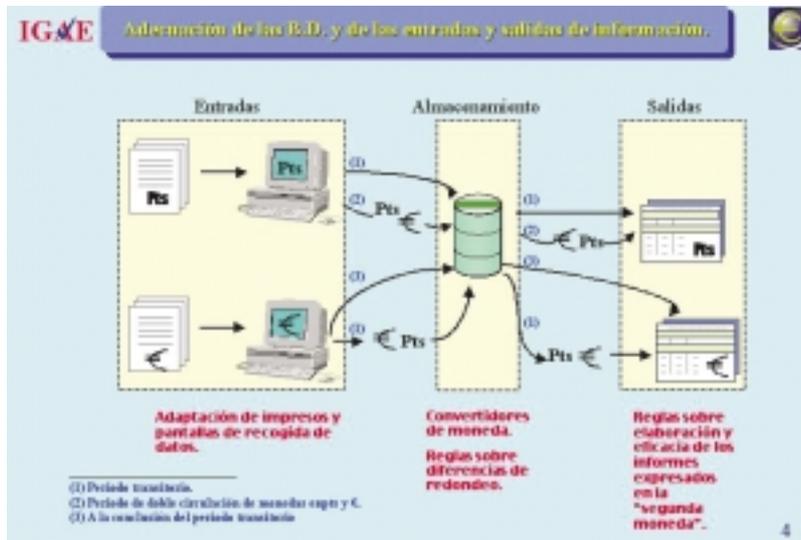
3

La solución a estas diferencias derivadas del redondeo estará en función de los criterios utilizados para la adecuación de la aplicación y para la conversión de los datos.

En cuanto a la adaptación de la aplicación, en general, se aceptan tres opciones, sin perjuicio de las variantes que se derivan de la combinación de todas ellas. La primera opción, conocida como “big bang”, se utiliza generalmente cuando al finalizar el periodo transitorio, o a lo largo del mismo pero en un momento determinado, el sistema de información pasa de utilizar importes sólo en pesetas a importes sólo en euros. La segunda alternativa, método dual, admite la utilización indistin-

ta de importes en pesetas y en euros durante el periodo transitorio e incluso, posteriormente, durante el periodo de doble circulación de monedas en pesetas y euros. La tercera opción trabaja internamente en una única moneda pero admite las entradas y salidas de información en cualquiera de las dos unidades de cuenta mediante la aplicación de un procedimiento convertidor.

Profundizando en las actuaciones necesarias para la adecuación de una aplicación o sistema de información a la introducción del euro, conviene revisarlas en cada una de las fases del sistema: entradas, almacenamiento y salidas de información.



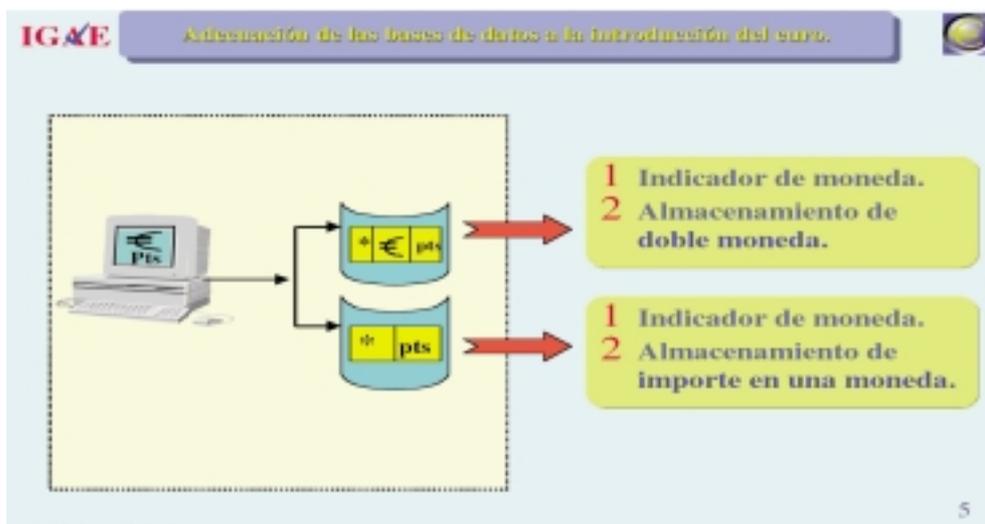
En cuanto a la adaptación de las entradas de información, el sistema puede variar entre admitir exclusivamente la captura de importes en una única unidad de cuenta, primero pesetas y posteriormente euros; aceptar la captura de importes indistintamente en pesetas o euros, en este último caso, con dos decimales; o la primera alternativa, pero con un indicador que exprese la unidad de cuenta utilizada en origen en el acto administrativo o instrumento jurídico base para la captura.

La primera decisión a adoptar consiste en determinar la unidad de captura para los importes en euros. Así, mientras en el sistema de información contable (SIC'2) se opta por importes en euros (con 2 decimales), en el sistema de información presupuestario (PROEL) la unidad adoptada para la captura han sido los miles de euros con 2 decimales, por mayor similitud con la unidad empleada hasta el Presupuesto de 2001 (miles de ptas).

En todos los casos es necesario prever, al menos a efectos del periodo transitorio o a su finalización, la adaptación de los impresos y formularios de entrada, teniendo siempre presente que los importes en euros, en general y sin perjuicio de excepciones, requerirán 2 decimales.

Respecto a la adecuación del sistema de almacenamiento o de las bases de datos, en función de la alternativa elegida para la entrada de datos se puede optar entre almacenar los importes en una única unidad de cuenta, primero en pesetas y posteriormente en euros; almacenar los importes en la doble unidad de cuenta, con un indicador de la unidad utilizada en la captura de la información; o la primera alternativa, pero añadiendo un indicador de unidad de cuenta que exprese la unidad utilizada en origen en el acto administrativo o instrumento jurídico base para la captura.

La adecuada adaptación de los sistemas de información requiere revisar cada una de las fases: entrada, almacenamiento y salida de información



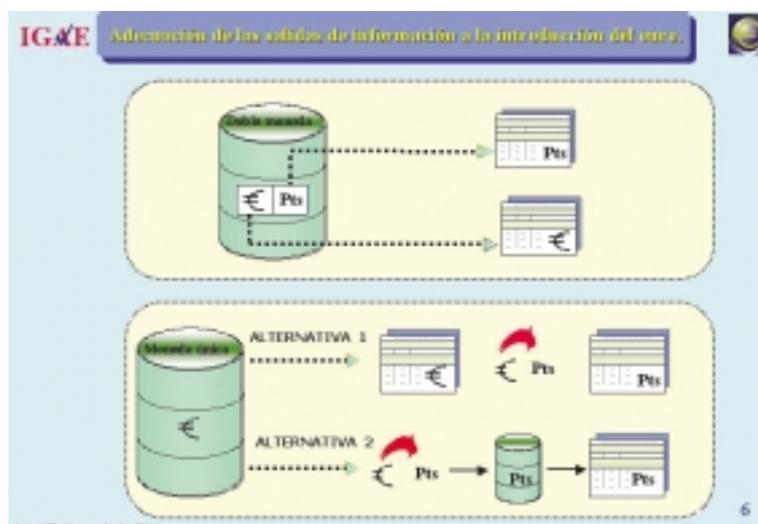


Asimismo, cuando los importes almacenados se refieran a euros puede optarse entre almacenar los importes en euros con dos decimales o hacerlo en cents y, por tanto, sin decimales. Algunas aplicaciones pueden requerir importes intermedios con más de dos decimales.

En cuanto a la adaptación de las salidas de información, en general todas las aplicaciones suelen admitir a lo largo del periodo transitorio o una vez concluido el mismo, la obtención de informes en ambas unidades de cuenta. Según la alternativa utilizada para el almacenamiento de la informa-

ción, cuando los importes estén almacenados en ambas unidades, los programas de generación de informes accederán a los campos representativos de los importes en la unidad de cuenta en la que se desee obtener el informe. Por el contrario, cuando los importes únicamente se almacenen en una moneda, el programa de generación de informes precisará, cuando se desee obtener el listado en unidad de cuenta distinta a la de almacenamiento, recurrir a la aplicación del convertidor de importes, bien en el tratamiento de los datos u operaciones desde la base de datos o bien, posteriormente, después de generar el informe en la unidad de cuenta de almacenamiento.

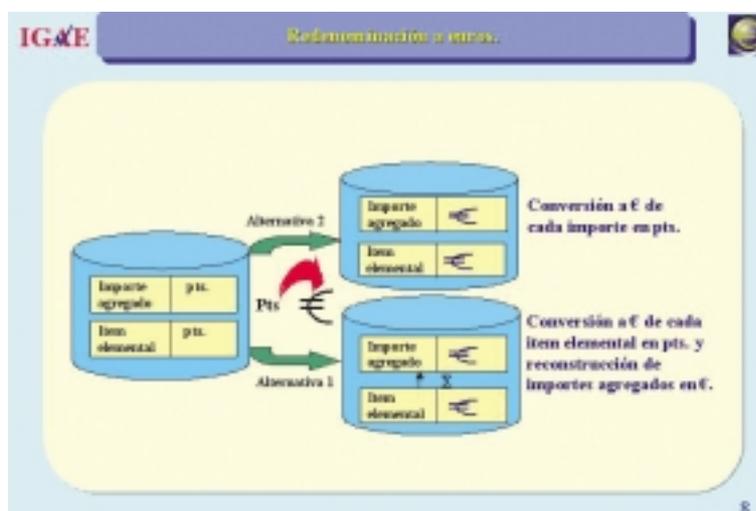
La conversión de importes de una parte o de toda la información histórica dependerá de la propia naturaleza de la aplicación



Con carácter general, cuando los informes estén expresados en euros, será preciso prever la edición de los importes con 2 decimales.

Respecto a la conversión de importes de una parte o de toda la información histórica, que la mayor parte de los sistemas

de información se han visto o se verán obligados a realizar en un momento determinado, a más tardar a la finalización del periodo transitorio, la metodología y criterios a aplicar dependerán, sin duda, de la propia naturaleza de la aplicación. En términos generales, se puede optar por dos alternativas diferentes.





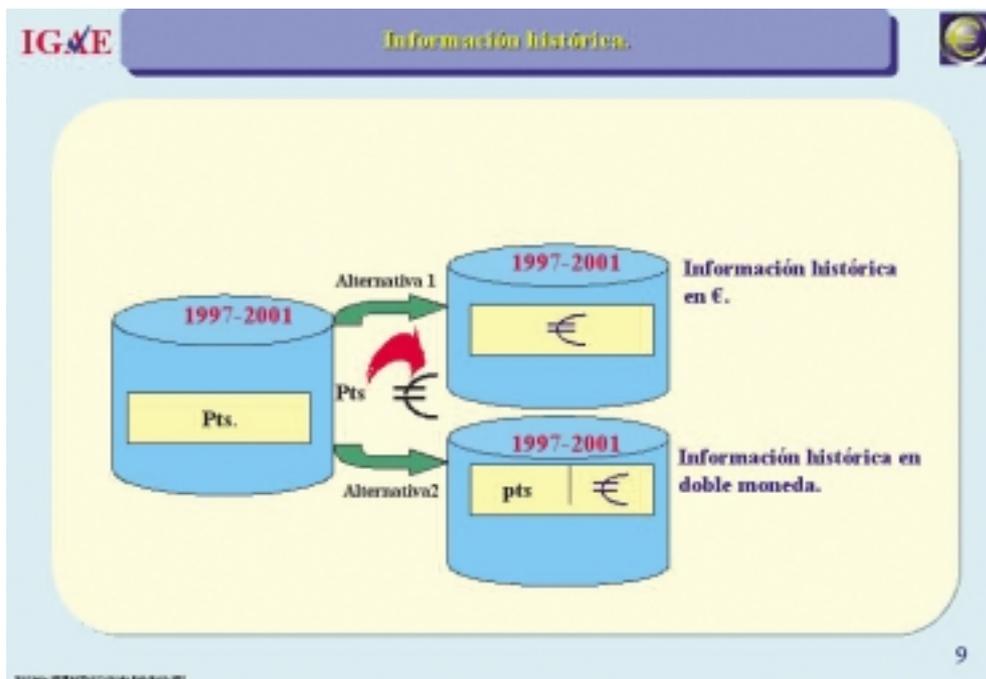
La primera opción apuesta por la conversión a euros de los importes en pesetas de cada ítem elemental de la base de datos, regenerando, a continuación, los importes agregados en euros almacenados en la base de datos. Esta alternativa garantiza la consistencia de los datos (en la misma unidad de cuenta) dentro de la base de datos, sin embargo puede introducir diferencias en los importes agregados, entre las cifras en pesetas y en euros.

La segunda alternativa, opta por la conversión a euros de todos los importes en pesetas de la base de datos, tanto de los importes elementales como de aquéllos agregados. En este caso, se minimizan las diferen-

cias entre las cifras en pesetas y euros a costa de admitir cierta inconsistencia en la base de datos entre los importes en euros, elementales y agregados.

Varias son las decisiones importantes que en materia de información histórica es preciso adoptar.

- ¿Qué información histórica y de cuántos años es necesario convertir a euros?
- Para la información histórica convertida a euros, ¿es necesario o conveniente mantener también esa misma información en pesetas?
- ¿De cuántos años es necesario mantener la información en pesetas?



La solución a adoptar dependerá en cada caso del tratamiento a realizar con la información histórica, expresada en pesetas en su origen, así como de los informes de series históricas y comparaciones interanuales a obtener.

Particularizando cada uno de los criterios señalados anteriormente para el sistema de información contable, SIC'2, las alternativas elegidas para cada uno de esos criterios son las que se reflejan en el siguiente cuadro:



Criterio	Solución adoptada
Entradas de información	<p>Con carácter general, los importes se registran en una única moneda: en pesetas durante el periodo transitorio; en euros, a la conclusión del mismo.</p> <p>En la captura de los importes que lo requieren, durante el periodo transitorio se incorpora un indicador asociado de unidad de cuenta de origen, con objeto de expresar la moneda en la que fue dictado el acto administrativo o el instrumento jurídico de base para la captura.</p> <p>Para el periodo transitorio, el sistema prevé una tabla de tipo de unidad de cuenta por defecto, para cada usuario del mismo, con objeto de establecer el tipo de moneda por defecto que utilizará, en su caso, en la captura de las operaciones contables.</p> <p>De forma selectiva, en algunos subsistemas, concretamente para las operaciones de Caja de depósitos, el sistema prevé la captura de importes en doble moneda: pesetas o euros.</p> <p>La captura de importes en la moneda común se realiza, siempre, en euros con dos decimales.</p>
Almacenamiento de la información	<p>En la base de datos los importes se almacenan en una única moneda: en pesetas durante el periodo transitorio; en euros, a la conclusión del mismo.</p> <p>Para los importes que lo requieren, durante el periodo transitorio se almacena un indicador asociado de unidad de cuenta de origen, con objeto de expresar la moneda en la que fue dictado el acto administrativo o el instrumento jurídico de base para la captura.</p> <p>Los importes en euros figuran en la base de datos en cents, es decir, sin decimales.</p> <p>El sistema prevé una tabla de tipo de moneda base por cada ejercicio contable, con objeto de indicar la unidad monetaria en la que están expresados los importes en la base de datos.</p>
Salidas de información	<p>Durante el periodo transitorio y a la conclusión del mismo, todas las salidas de información de carácter oficial: cuentas anuales, estadísticas de seguimiento presupuestario..., así como aquellos informes y consultas que se derivan de la Central contable pueden obtenerse en ambas unidades de cuenta.</p>



Como fácilmente se desprende de lo expuesto hasta ahora, los aspectos informáticos de la introducción del euro representan, en su conjunto, un proyecto de gran envergadura en la mayor parte de las estructuras administrativas o empresariales que, como tal, requiere la correspondiente planificación y organización.

Un aspecto fundamental para el éxito del proyecto, subrayan todas las aportaciones en esta materia, es la involucración, desde el primer momento, del usuario y gestor del sistema en la definición de los criterios de adecuación a la introducción del euro y su participación, junto con los servicios informáticos, en el grupo de trabajo de coordinación del proyecto.

Normalmente se debe comenzar por la elaboración de un inventario de los sistemas de información afectados y de un análisis de impacto de la introducción del euro en cada uno de ellos, y de conjunto. En esta fase suele ser recomendable el lanzamiento de cuestionarios que orienten y encaucen las soluciones y decisiones a adoptar para la introducción del euro, al mismo tiempo que facilitan la planificación y seguimiento posterior de las actuaciones necesarias.

Entre las actuaciones a planificar, que posteriormente deben ser objeto de seguimiento, cabe citar, además del mencionado análisis de impacto: análisis de detalle, desarrollo de las adaptaciones necesarias en la aplicación y en la base de datos, pruebas de cada sistema y de conjunto, conversión de datos e implantación de la aplicación

adaptada, teniendo en cuenta que, en no pocas ocasiones, la envergadura de la adaptación a realizar junto con circunstancias externas a la introducción del euro pueden aconsejar el desarrollo de un nuevo sistema de información.

Entre las actuaciones a considerar en el plan mencionado conviene dejar un hueco para la elaboración de un plan de cobertura de riesgos, solamente para los sistemas críticos, diseñado para dar respuesta a las contingencias que pudieran presentarse en el supuesto de que las adaptaciones desarrolladas en estos sistemas no funcionaran correctamente. Este plan de contingencias podría incluir diversas medidas normativas aplicables solamente en esos supuestos.

Antes de concluir este apartado conviene incluir una breve referencia sobre el coste de las actuaciones a llevar a cabo. Las primeras estimaciones sobre el coste de adaptación de los sistemas de información a la transición al EURO (a las que hay que considerar solamente como primeras aproximaciones exentas de un análisis profundo), se sitúan, en el ámbito de la Administración del Estado, en torno a 6.000-7.000 millones de pts. Aplicando similares criterios e hipótesis para el ámbito de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, la cifra asciende a 400-500 millones de ptas.

Una estimación equivalente efectuada en Francia elevaba esta cifra a una banda entre 7.500 y 15.000 millones de ptas. para el conjunto de las Administraciones.

Las estimaciones sobre el coste de adaptación de los sistemas de información se sitúan en torno a 6.000/7.000 millones de pesetas





2

Las Comisiones de Auditoría

en el sector público

José Juan Blasco Lang

Director de la Oficina Nacional de Auditoría

José Agustín Ferrín Gutiérrez

Director de Área de la Oficina Nacional de Auditoría

Patrimonio
creará
comisiones
de auditoría
en las
sociedades
estatales
que estime
oportuno

Introducción

Recientemente, la Dirección General del Patrimonio del Estado (DGPE) ha dictado una “Instrucción Reguladora de las relaciones con las sociedades estatales participadas por la DGPE”. En ella, en su apartado III.D. Comisiones Delegadas y órganos de estudio y propuesta al Consejo de Administración, se establece la constitución de una Comisión de Auditoría en las sociedades, cuando la DGPE, de oficio o a instancia del Consejo de Administración, lo considere conveniente y razonable. Tal medida supone la extensión al ámbito de las sociedades estatales de una práctica cada vez más frecuente entre las entidades privadas, especialmente aquellas cotizadas en Bolsa. El interés de tal medida de cara al colectivo de control aconseja exponer someramente las características de la institución, su origen histórico y las especialidades que pueden deducirse de su aplicación al sector público.

Origen histórico de las Comisiones de Auditoría

En los últimos años, con ocasión del descubrimiento de escándalos financieros afectando a sociedades cotizadas en Bolsa, han alcanzado especial notoriedad las cuestiones que, en la terminología anglosajona, se comprenden dentro de la expresión “corporate governance”, traducida en el ámbito español como “gobierno

de las sociedades”. En este sentido en Estados Unidos se creó la Comisión Treadway que dio origen en 1987 al denominado Informe Treadway. Posteriormente, el Comité de Organizaciones patrocinadoras de la Comisión Treadway originó el denominado Informe COSO, orientado a los aspectos de control interno de las sociedades pero dentro de la misma línea de inquietudes y orientaciones. En Inglaterra en 1992 se publicó el Informe Cadbury y en España en 1997 por iniciativa gubernamental, en el marco de las reformas estructurales en el ámbito empresarial, se creó una Comisión especial, presidida por el Catedrático de Derecho Mercantil D. Manuel Olivencia. Dicha Comisión elaboró un estudio denominado “El Gobierno de las sociedades cotizadas” conocido generalmente como Informe Olivencia.

Todos ellos tratan la problemática del gobierno de las sociedades e incluyen como una cuestión de especial trascendencia la creación de comisiones o comités de auditoría en el seno de los Consejos como instrumentos esenciales para ese objetivo del buen gobierno de las sociedades, fundamentalmente orientado a la salvaguarda de los intereses de los accionistas minoritarios. Ahora bien, la existencia de tales comisiones es muy anterior al movimiento descrito en los últimos 15 años. En Estados Unidos las primeras recomendaciones para la implantación de las mismas se realizan ya en 1940, si bien no empiezan a proliferar hasta 1967 con motivo de la recomendación efectuada para las sociedades cotizadas por parte del American Institute of Certified Accountants. En 1976 la Bolsa de



Nueva York estableció la obligatoriedad, a partir de 1978, de la comisión para las sociedades que desearan ver cotizadas sus acciones en ella. En dicho momento ya el 80% de las sociedades cotizadas tenían constituida la comisión de auditoría.

Por tanto, la especial preocupación por el gobierno de las sociedades, a que se ha hecho alusión con anterioridad, ha recogido entre sus recomendaciones como uno más de los elementos considerados como necesarios, la implantación de tales comisiones que ya se habían desarrollado en los mercados más avanzados. Sin embargo, la importancia que se concede a la figura, en orden a la obtención de los objetivos perseguidos, ha determinado su inclusión dentro de todos los informes publicados arrojando luz de actualidad sobre una figura establecida hace ya bastante tiempo.

La filosofía implícita en la figura de las comisiones de auditoría, en el ámbito privado

El problema del gobierno de las sociedades, si bien se ha planteado recientemente, se encontraba implícito desde el momento en que se produce la separación entre propiedad y dirección de los negocios que, al menos teóricamente, se resuelve por el control que la propiedad realiza de los responsables de la gestión. La sociedad capitalista típica, al incorporar el derecho de propiedad a un título negociable, abre la posibilidad de distribución de esa propiedad entre un número considerable de pequeños accionistas, dando lugar al esquema clásico de división entre mayoría y minoría. Este modelo tradicional arbitra un esquema de control relativamente preciso al existir una mayoría accionarial definida y básicamente unitaria que elige un equipo de dirección y que lo controla a

través de un consejo de administración que representa, esencialmente, a esa mayoría. Este es el modelo conceptual de nuestras leyes de sociedades anónimas que incluso desde una perspectiva democratizadora dan un fuerte peso a la Junta general y a las minorías en el proceso de control. La matemática de los porcentajes de propiedad reduce las posibilidades de igualdad en el enfrentamiento entre mayoría y minoría en el marco de la Junta General. Por ello, nuestra legislación societaria trata de defender a las minorías acudiendo a expedientes como mecanismos de auxilio judicial a las minorías en determinados momentos o la posibilidad de acceso al Consejo de Administración mediante la agrupación de participaciones minoritarias. Esta preocupación por las minorías no es más que un reconocimiento de su posición débil en el proceso de control de la actividad de la sociedad y de la posible existencia de conflictos de intereses entre mayorías y minorías.

Ese modelo ha ido modificándose considerablemente en la evolución histórica. De una parte el crecimiento del valor de las grandes sociedades ha determinado una valoración de las participaciones mayoritarias que difícilmente puede ser asumida por personas individuales o incluso grupos familiares. Los grupos tradicionalmente propietarios han ido reduciendo el porcentaje de participación en una

La separación entre propiedad y dirección de los negocios planteó el problema del gobierno de las sociedades, resuelto, teóricamente, con el control que la propiedad realiza a los responsables de la gestión.

estrategia de optimización consistente en obtener las ventajas inherentes al control con una tenencia lo más reducida posible en un esquema de diversificación de sus riesgos. De hecho, del esquema tradicional de una persona o grupo mayoritario, cada vez más se ha ido pasando a esquemas de grupos financieros que en conjunto confi-



guran lo que se denomina el “núcleo duro” de control. En muchos casos tales “núcleos duros” no gozan de una gran homogeneidad, estando constituidos por entidades competidoras entre sí que luchan por conseguir las ventajas que lleva aparejado el control.

Este proceso ha sido posibilitado por el crecimiento de lo que se ha denominado capitalismo popular, esto es, el acceso de grandes capas de población a la inversión en acciones consiguiendo un incremento considerable del número de accionistas, reduciendo hasta límites

El control de las sociedades por parte de los equipos directivos ha fomentado la importancia del papel de los auditores externos independientes, así como las auditorías internas, vinculadas al máximo nivel ejecutivo.

irrelevantes el porcentaje de participación de cada uno de ellos y dificultando, por la dispersión, las posibilidades de agrupamiento.

El desarrollo de dicho capitalismo popular ha dado paso al crecimiento de las instituciones de inversión colectiva, que han ido alcanzando un peso considerable en sus posiciones de capital con porcentajes significativos en muchas sociedades. Ahora bien, por su misma naturaleza, tales instituciones de inversión colectiva tienen vedada cualquier actividad de control político y por las características técnicas de sus gestores, tienen mayores cercanías con los equipos directivos que con los grupos políticos de control.

Finalmente, el desarrollo económico en el modelo de libre mercado con su mecanismo de concentración ha ido generando grandes empresas generadoras de cash-flows de gran importancia cuantitativa que son controladas por el equipo directivo y que le conceden posibilidades

muy considerables de actuación en el mercado de valores incluidos los de la misma sociedad, a pesar de las limitaciones que progresivamente se han ido introduciendo sobre la autocartera.

Las consecuencias de este proceso son claras; cada vez más el control de las sociedades se halla en manos de los equipos directivos que, prácticamente sin tenencias accionariales, tienen el poder de arbitrar entre los diferentes grupos de accionistas, “núcleo duro”, instituciones de inversión colectiva accionistas y minoritarios. Para ello cuentan con todos los recur-

sos de la sociedad que controlan y les permiten convertirse en auténticos dueños de las mismas, con mecanismos endógenos de cooptación para establecer la sucesión en el desempeño de tal poder. En este esquema, el conflicto de intereses mayoría-minoría al que se aludía con anterioridad, deja de tener importancia y

se sustituye por el conflicto de intereses accionistas-equipos directivos. Estos conflictos de intereses han tenido resonancia en determinados aspectos como la retribución de los gestores de las sociedades, dando lugar en Gran Bretaña, incluso, a la creación de la Comisión Greensbury y al Informe del mismo nombre. Ahora bien, quizás, no se ha dado tanta resonancia externa al conflicto básico entre intereses del equipo de dirección y propietarios en temas tales como riesgo y rendimientos.

En este esquema, se ha concedido tradicionalmente una gran importancia al papel de los auditores externos independientes como mecanismo de control que ofrece garantías a los accionistas frente a la actuación fraudulenta de los administradores que, en función de intereses propios, modifica la visión del mercado de la realidad económica de las sociedades a través de un falseamiento de su representación contable. La manifestación más clara de la importancia que se concede a la función de tales auditores, la constituye la aparición de una serie de escándalos provocados por situaciones



conflictivas en sociedades, no puestas de manifiesto por los revisores de presentaciones contables manipuladas. Al enfrentarse a una situación de falta de confianza, la institución auditora ha atribuido tales actuaciones o bien a colusión o bien a debilidad de los auditores frente a los poderosos equipos directivos. El modelo de la actividad auditora, tal y como ha sido concebida desde su creación a mediados del siglo pasado en los países anglosajones y posteriormente exportada a todo el mundo, se basa en el ejercicio de la misma por empresas privadas, con ánimo de lucro, sometidas a las reglas de la competencia. Ello ha permitido alcanzar ese equilibrio sutil, que constituye elemento esencial de la actividad, entre las responsabilidades y la imagen de mercado de un auditor y su necesidad de generar ingresos. A través de esa dialéctica entre objetivos conflictivos, se supone que el mercado conseguirá el propósito de que los criterios de verificación de las cuentas sean homogéneos. Si un auditor fuera más exigente que la mayoría se vería desplazado del mercado y desaparecería, al igual que lo haría el excesivamente laxo al verse afectado por demandas de responsabilidad o por pérdida de credibilidad. Dentro de esa característica, de entidades sometidas a la dinámica del mercado, los auditores pueden ver su posición debilitada frente a los responsables de las empresas importantes, por el temor al efecto negativo sobre su cuenta de resultados derivado del enfrentamiento con ellos, tanto por la vía de la pérdida del cliente como por la de los posibles ingresos de otras actividades.

El otro mecanismo de control desarrollado por las sociedades modernas es el que realiza la auditoría interna. Su papel, normalmente, se halla vinculado al máximo nivel ejecutivo y tiene como objetivo la continua revisión de los procedimientos y actuaciones para la defensa de los intereses de la sociedad. Aun cuando, como reclaman los principios que rigen esta actividad, se conceda a la auditoría interna un estatuto de independencia considerable, se trata de un órgano integrado

en la estructura directiva de la empresa, con la dependencia que implica el contrato de trabajo y que informa, a lo sumo, al máximo nivel directivo. Ello le origina una situación de debilidad en aquellos temas que por su trascendencia o sensibilidad quieran ser limitados en su conocimiento por la alta dirección.

Esta posición de debilidad de los mecanismos de control tanto interno como externo es la que se trata de paliar con la constitución de las comisiones de auditoría como veremos al exponer a continuación la composición y funciones que, con carácter bastante generalizado, establecen los diversos textos que las recomiendan o imponen.

Composición y funciones de las Comisiones de Auditoría

El elemento común a todos los planteamientos efectuados, lo constituye la exigencia de que las comisiones de auditoría estén integradas por un número de

Las comisiones de auditoría deben estar integradas por tres o cinco consejeros independientes, –consejeros no ejecutivos–.

entre tres y cinco consejeros que tengan el carácter de independientes. Tal terminología, profusamente utilizada en el Informe Olivencia, se corresponde con lo que en la terminología anglosajona se podría traducir como consejero no ejecutivo. Tal terminología responde a la tradicional configuración anglosajona de los Consejos, distinta de la española. En aquel modelo, el órgano de administración de la sociedad estaba integrado por los ejecutivos de los distintos sectores de la actividad de la misma, como reflejo de la etapa en que tales puestos eran ocupados por los

Comisiones de auditoría para paliar las debilidades de los mecanismos de control internos y externos



En las empresas públicas no se plantean los problemas de independencia apuntados en el ámbito privado. La posición de funcionarios designados miembros del Consejo por una autoridad distinta del equipo directivo de la Sociedad les concede una libertad de criterio considerable.

trata de convertirlos en representantes de los intereses generales de los accionistas ajenos al núcleo de control.

Por lo que se refiere a sus funciones el Informe Olivencia, en línea con la generalidad de los Informes publicados, las fija en evaluar el sistema de verificación contable de la sociedad, velar por la independencia del auditor externo y revisar el sistema de control interno. Además, señala las

propietarios. A ellos, se les añadían personas que por sus conocimientos, experiencia empresarial y relevancia pública podían ser de utilidad para la sociedad, bien como asesores bien como facilitadores de contactos de negocio o con la administración. La nómina se nutría de directores en ejercicio en otras actividades no competidoras, destacados empresarios, profesores universitarios o políticos jubilados.

En el modelo tradicional español, el esquema ha sido sensiblemente diferente, no siendo normal encontrar en los Consejos más allá de uno o dos de los ejecutivos de la empresa, siendo más bien asiento de los representantes históricos de la mayoría propietaria y en algunos casos de la minoritaria. Esta representación minoritaria venía facilitada por la legislación mercantil que obligaba al nombramiento de la persona designada por la agrupación de accionistas que representarían una participación en el capital igual al resultado de dividir el total por el número estatutario de consejeros. Estos consejeros se denominaban en la práctica bursátil “de estampillado”, por cuanto las acciones agrupadas se estampillaban para que no pudieran ejercer su derecho de voto en la elección de los restantes consejeros.

El Informe Olivencia ha tratado de fomentar la figura del consejero independiente por contraposición al dominical, representante de la propiedad y, en teoría,

siguientes competencias como necesarias para que las comisiones puedan cumplir adecuadamente su función:

- Proponer la designación del auditor, las condiciones de contratación, el alcance del mandato profesional y, en su caso, la revocación o no renovación.
- Revisar las cuentas de la sociedad, vigilar el cumplimiento de los requerimientos legales y la correcta aplicación de los principios contables generalmente aceptados así como informar sobre las propuestas de modificación de principios y criterios contables sugeridos por la dirección.
- Servir de canal de comunicación entre el Consejo de Administración y los auditores, evaluar los resultados de cada auditoría y las respuestas del equipo de gestión a sus recomendaciones y mediar y arbitrar, en los casos de discrepancia, entre aquellos y éste en relación con los principios y criterios aplicables en la preparación de los estados financieros.
- Comprobar la adecuación e integridad de los sistemas internos de control y revisar la designación y sustitución de sus responsables.
- Supervisar el cumplimiento del contrato de auditoría, procurando que la opinión sobre las cuentas anuales y los contenidos principales del informe de auditoría sean redactados de forma clara y precisa.



Críticas al sistema en el sector privado

Aunque aceptando, en principio, las mejoras sobre la situación anterior que el modelo representa, se han alzado voces críticas respecto a su utilidad y validez. Son muchas las que consideran las dificultades que, para el adecuado cumplimiento de sus funciones ha de afrontar la institución, tales como la necesidad de medios, tiempo, dedicación y formación de los componentes de la comisión. Pero, sin duda las más trascendentes son las que consideran la misma naturaleza de la figura de las comisiones de auditoría.

Si el problema que tratan de resolver es el de la relativa débil posición de los auditores tanto externos como internos, difícilmente ello va a ser mejorado en el marco de una comisión delegada del consejo integrada por miembros del mismo. La fortaleza e independencia de los miembros de la comisión constituye la cuestión clave para el adecuado funcionamiento de la misma.

Aún en el caso de que la integren únicamente consejeros independientes, que es la recomendación de todos los informes publicados, pero no práctica totalmente seguida por las sociedades, se trata de consejeros designados por el equipo de control de la sociedad. Difícilmente este equipo directivo optará por elegir personas que no tengan cercanía o vínculos con él. Por mucho prestigio o autoridad de las personas elegidas, siempre existirá el sesgo que resulta de la relación que justifica la elección. Por otra parte, la pertenencia al Consejo de Administración genera normalmente ventajas de índole económica, de prestigio o de relaciones que, es difícil pensar que sean puestas en riesgo por un enfrentamiento con el equipo directivo, salvo en circunstancias muy extremas. Especialmente, cuando las

cuestiones que se debaten se mueven en un ámbito, como el de la contabilidad, de suficiente variabilidad en opiniones y criterios como para facilitar la adopción de decisiones tajantes que puedan generar un alto coste personal.

En general, estas críticas ofrecen un sólido fundamento, ahora bien, es obligado aceptar que la figura ofrece una mejora sobre la situación anterior a su creación en tanto en cuanto introduce la necesidad de que una serie de cuestiones de evidente trascendencia para la sociedad y sus accionistas sean conocidas y objeto de debate por un círculo más amplio de personas. Por esta razón, instituciones como la Bolsa de Nueva York, de probada experiencia y pragmatismo, siguen manteniendo la obligación de su implantación para las sociedades que quieran ver sus acciones cotizadas en ella. Recientemente, esta Bolsa ha emitido el Informe Ribbon donde se fijan una serie de recomendaciones para mejorar los defectos observados en el funcionamiento de la figura.

La aplicación al sector público

La citada "Instrucción Reguladora de las relaciones con las sociedades estatales participadas por la DGPE" prevé el establecimiento, cuando se considere adecuado a la realidad de la sociedad, de la constitución de comisiones de auditoría, delegadas del consejo, que estarán compuestas por cuatro consejeros sin funciones ejecutivas en la sociedad. Ha determinado, igualmente, que el presidente de la comisión será elegido, de

La formación y experiencia de funcionarios del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores constituyen elementos esenciales para que se considere su integración en las Comisiones de Auditoría.



entre sus miembros, por los componentes de la misma.

El modelo establecido sigue las recomendaciones de los informes publicados sobre la materia en cuanto al carácter de sus componentes de no pertenecer al equipo directivo de la sociedad.

Por otra parte, respecto al número de miembros que deben integrar la citada comisión, la Instrucción señala que serían cuatro, a diferencia del Informe Olivencia que establece un mínimo de tres dejando abierta la posibilidad de que la integren más miembros. Entendemos que la Dirección General del Patrimonio tendrá una posición flexible en relación a la interpretación de este apartado de la Instrucción, permitiendo que, a solicitud razonada de las empresas afectadas, dicho número pueda ser variable entre tres y cinco miembros, en función de la magnitud económica de la sociedad.

Por lo que se refiere a las funciones, la Instrucción, las ha fijado en el estudio y la emisión de informes, revisión y elaboración de propuestas para el Consejo, de las siguientes materias:

- Procedimiento y sistema de elaboración de los estados financieros sometidos al Consejo.
- Cuentas anuales e Informe de gestión sometidos al Consejo para su formulación de acuerdo con la normativa vigente.
- Informe de los auditores de cuentas así como los de control financiero.
- Supervisión de las recomendaciones realizadas por el Auditor externo de Cuentas.
- Propuesta de designación y, en su caso, prórroga de nombramiento del Auditor externo de Cuentas.
- Supervisión de la adecuación y efectividad de los sistemas internos de control y procedimientos internos establecidos para asegurar el debido cumplimiento de disposiciones legales y demás normas aplicables.

Igualmente, en el diseño funcional de las comisiones, la Instrucción ha seguido el modelo general básico si bien cabe señalar, en relación con el Informe Olivencia, que se decanta por la elaboración de informes, cuestión no expresamente considerada por éste y criticada por algunos autores que

entienden debería producirse un informe para la Junta general de accionistas.

Las consideraciones que se han efectuado respecto a las características del esquema de control en las sociedades privadas de gran base accionarial no son aplicables a las sociedades estatales. En éstas, la propiedad por el Estado de la totalidad de las acciones supone la existencia de una titularidad jurídica que conlleva el pleno control político. El problema se plantea en cuanto a las modalidades de su ejercicio y a las peculiaridades de la composición de sus consejos de administración.

Sin embargo, por lo que se refiere a las críticas del sistema en el ámbito privado, los problemas que se plantean en cuanto a la independencia de los miembros del Consejo desaparecen por completo en el ámbito del sector público. La posición de los funcionarios designados como miembros del Consejo, es radicalmente diferente, por cuanto su nombramiento no depende, en ningún caso, del equipo directivo de la sociedad. Su dependencia funcional y jerárquica de autoridades distintas les concede una libertad de criterio considerable. Por otra parte la receptividad de los restantes miembros del Consejo habrá de ser muy superior en función de la posición en que se encuentran en el mismo.

Por lo que se refiere a los problemas de formación y experiencia de los miembros de las comisiones, es razonable esperar que se aprovechen las ventajas que, en este ámbito, concede poder contar con funcionarios del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado. Tanto su formación, expresamente orientada al ámbito de competencia de las comisiones, como su experiencia, habrán de ser elementos esenciales para su incorporación a las mismas.

Por otra parte, es preciso recibir con interés y agrado la iniciativa de la Dirección General del Patrimonio del Estado, por cuanto la experiencia puede ser ampliada a otras sociedades estatales y Entes Públicos no sometidos a control financiero permanente. En muchos de ellos la integración de interventores en las comisiones de auditoría puede constituir un mecanismo de mejora del control de su actividad económico-financiera.



3

Contenidos más novedosos de las leyes de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001 y de Medidas fiscales, administrativas y del orden social en lo referente a la gestión financiera y presupuestaria

Antonio Panizo García

Jefe de la Asesoría Jurídica de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos

Antes de entrar en la consideración del contenido de las Leyes haremos referencia somera a la doctrina constitucional sobre el

contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado por cuanto delimita uno y otro texto normativo.

a. Doctrina constitucional sobre el contenido material de las leyes de PGE

El Tribunal Constitucional, desde su Sentencia núm. 27/1981, hasta la más reciente, núm. 32/2000, de 3 de febrero, ha ido perfilando en doctrina reiterada el contenido material de la Ley de Presupuestos Generales del Estado.

De acuerdo con dicha doctrina constitucional (sintetizada en las SSTC 174/1998, de 23 de julio, 203/1998, de 15 de octubre y 32/2000, de 3 de febrero) el Tribunal, superando la vieja polémica doctrinal, surgida en el seno de la escuela alemana del derecho público del siglo XIX, sobre el carácter formal o material de las leyes de presupuestos, ha declarado que la Ley de Presupuestos Generales del Estado se configura por la Constitución como una

verdadera Ley, que innova el ordenamiento jurídico, si bien con ciertas peculiaridades derivadas de los apartados 1, 6 y 7 del artículo 134 de la Norma normarum, y de las restricciones impuestas a su tramitación parlamentaria por los Reglamentos de las Cámaras.

Conforme a lo preceptuado por el artículo 134 de la Constitución, dicha Ley es la que aprueba con carácter anual los Presupuestos Generales del Estado, incluyendo la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal, y consigna el importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado; en materia tributaria aun cuando no puede crear tributos, sí puede modificarlos cuando una Ley tributaria sustantiva así lo prevea.



Contenido mínimo necesario e indisponible de la ley de P.G.E. previsión de ingresos y habilitación de gastos

Ahora bien, la Ley de Presupuestos es también un vehículo de dirección y orientación de la política económica del Gobierno.

Es por ello que en la Ley de Presupuestos se distingue un contenido mínimo, necesario e indisponible, constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos y, un contenido posible, no necesario o eventual.

El contenido eventual de la Ley está limitado a las materias que guarden relación directa con los ingresos y gastos que integran el Presupuesto, o cuya inclusión en la Ley esté justificada, bien por tratarse de un complemento o anexo de los criterios de política económica de la que el Presupuesto es el instrumento, bien por ser complemento necesario para la mayor inteligencia y para la mejor ejecución de los mismos y, en general, de la política económica del Gobierno.

A raíz de la conformación definitiva de dicha doctrina constitucional, aparece en nuestro ordenamiento un nuevo instrumento legislativo, las Leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, también conocidas como Leyes paralelas o de acompañamiento, cuyo obje-

to es recoger las modificaciones en el ordenamiento jurídico que se estima conveniente que acompañen a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, pero que por versar sobre materias vedadas a dicha Ley, no pueden figurar en ella.

Las Leyes de Medidas no difieren formal ni materialmente de cualquier otra Ley ordinaria, por cuanto no tienen un contenido material definido ni constitucionalmente limitado, pudiendo regular todas aquellas materias que, en el ámbito de las competencias del Estado, no se encuentran reservadas a Ley Orgánica.

Expuesta la doctrina constitucional nos referiremos al contenido más importante y novedoso de las Leyes 13/2000 y 14/2000, constriñéndonos, dada la prolijidad y variedad de temas tratados por ambas leyes, singularmente por la de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, a las de interés para la gestión financiera y presupuestaria.

Comenzaremos por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001, para abordar a continuación la Ley de Medidas.

b. Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de PGE para el año 2001

La Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001 se estructura, como las de años anteriores, en ocho Títulos, que comprenden ochenta y ocho artículos, una parte final en la que se incluyen veintisiete disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias y siete anexos.

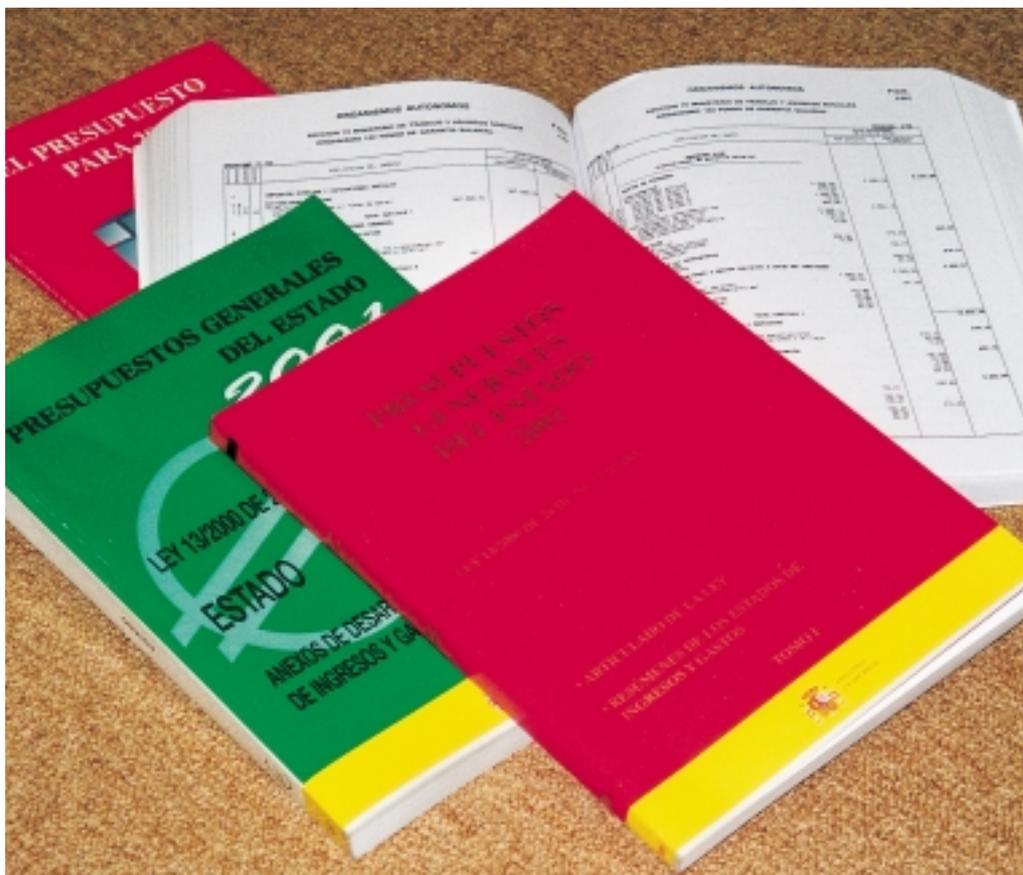
La introducción del euro como moneda de curso legal a partir del 1 de enero del 2002, exigirá que los Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio se elaboren en dicha unidad. La Ley de Presupuestos Generales del Estado para el 2001 incluye, junto a la expresión en pesetas de las cifras que contiene, su valor de cambio en euros, expresión

meramente informativa, carente de todo valor preceptivo.

Toda vez que limitamos este artículo a las novedades más reseñables en materia de gestión presupuestaria y financiera, nos ocuparemos tan sólo de los títulos I y II de la Ley, y de algunas disposiciones incluidas en la parte final de la Ley.

Título I. Aprobación de los Presupuestos y sus modificaciones

El Título I de la Ley incluye el núcleo esencial de la Ley de Presupuestos, incorporando en el Capítulo I del



Suspensión del período de ampliación en el presupuesto de 2001 para facilitar el tránsito al euro

mismo la aprobación de la totalidad de los estados de ingresos y gastos del Estado, de sus Organismos autónomos, de la Seguridad Social y de los organismos públicos cuyos créditos del presupuesto de gastos tienen carácter limitativo, así como los presupuestos de las demás entidades que integran el sector público estatal, y el del Banco de España. Consigna además el importe de los beneficios fiscales que afectan a los tributos del Estado. El referido Capítulo no introduce novedad reseñable alguna.

En lo atinente a las normas de modificación y ejecución de los créditos presupuestarios incorporadas al Capítulo II, y que modifican para el ejercicio presupuestario las establecidas con carácter indefinido en el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, se introducen como únicas novedades reseñables respecto del año 2000, la atribución al Ministro de Ciencia y Tecnología de la facultad de autorizar generaciones de crédito por reembolsos de ayudas públicas con fines

de investigación y desarrollo, al igual que la atribución al Ministro de Economía de la competencia para autorizar en la sección 06 "Deuda Pública" las transferencias de crédito reguladas en el artículo 68.2.b) de la Ley General Presupuestaria, y las ampliaciones de crédito que resulten necesarias para satisfacer las obligaciones derivadas de la deuda pública en sus distintas modalidades. Esta última es consecuencia de la desaparición del Ministerio de Economía y Hacienda, y la creación de dos nuevos departamentos, Hacienda y Economía, habiéndose atribuido a este último las competencias en materia de Deuda pública.

En cuanto a la Seguridad Social, en el Capítulo III al igual que en años anteriores, se establece que la financiación del Instituto Nacional de la Salud (INSA-LUD) y el Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO), se produce íntegramente por los Presupuestos del Estado, mediante transferencias para operaciones corrientes y de capital.



Título II De la gestión presupuestaria

El Capítulo I del Título II, regula en iguales términos que la Ley de Presupuestos para el año 2000, la gestión de los presupuestos docentes, fijando el módulo económico de distribución de fondos públicos para el sostenimiento de centros concertados, y la autorización de los costes de personal de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

El Capítulo II, en relación a la gestión presupuestaria de la sanidad y de los servicios sociales, recoge las normas de modificación y ejecución de los créditos del Presupuesto del INSALUD y el IMSERSO. Como novedad, se asimila el régimen de distribución de competencias en materia de modificaciones presupuestarias del IMSERSO al ya existente en Leyes anteriores respecto del INSALUD, en correspondencia con la financiación íntegramente por los Presupuestos del Estado de ambas entidades. Por último, se recoge el régimen presupuestario de las entidades creadas como nuevas formas de gestión del INSALUD.

Termina el Título con el Capítulo III en que se fija el porcentaje de participación de la Agencia Estatal de Administra-

ción Tributaria del Estado en la recaudación bruta obtenida en el 2001 derivada de la liquidación y gestión recaudatoria, estableciéndose en un 18 por 100.

Parte final

Se complementa la Ley con diversas disposiciones adicionales y transitorias.

En materia de gestión financiera y presupuestaria, además de las habituales, se incluye una nueva disposición adicional, la segunda, en la que se determina que con aplicación exclusiva al Presupuesto del 2001, las obligaciones a que se refiere el artículo 49 b) del texto refundido de la Ley General Presupuestaria a imputar al ejercicio, serán las reconocidas hasta el fin del mes de diciembre, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general, realizados dentro del mismo y con cargo al respectivo crédito.

La justificación de adelantar, del mes de enero al mes de diciembre, la imputación de obligaciones reconocidas, responde a la necesidad de facilitar el tránsito a la unidad de cuenta euro en la contabilidad pública.

c. Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social

La Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, se estructura en cinco Títulos, que incluyen ochenta y seis artículos, treinta y nueve disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

Toda vez que nos centraremos en las novedades relativas a la gestión presupuestaria y financiera, nos ocuparemos del Título IV de la misma, y de alguna de las disposiciones incluidas en su parte final.

Sin perjuicio de ello, sí hemos de hacer referencia a dos preceptos del articulado, incluidos en el Título III, "Del

personal al servicio de las Administraciones públicas".

En el artículo 34, en materia de Cuerpos y Escalas, se modifica el artículo 57 de la Ley 66/1997, de 30 de diciembre, relativo al régimen de los Cuerpos surgidos del desaparecido Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado, en lo concerniente a los procesos para la adquisición de una segunda especialidad, prorrogando por dos años el plazo para desarrollar los procesos previstos en dicho artículo 57, debido a la necesidad de que los mismos se realicen con una dilación en el tiempo suficiente para que puedan participar en ellos todos los funcionarios afectados.

La creación de fundaciones estatales se somete a la autorización de Consejo de Ministros



Así en la nueva redacción dada al apartado cinco.2.a) del referido artículo 57, se establece un plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley para el desarrollo de los procesos de adquisición de una segunda especialidad, y hasta el 31 de diciembre del año 2002 los convocados para el acceso a otro Cuerpo distinto del de integración.

Asimismo se modifica el apartado siete, número 1 del referido artículo 57, estableciéndose que una vez finalizado el plazo de cuatro años para el desarrollo de los procesos selectivos de adquisición de una segunda especialidad, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, de conformidad con su normativa y en función de las necesidades del servicio, convocará los procesos necesarios para que los funcionarios en servicio activo del Cuerpo Superior de Inspectores de Hacienda del Estado, adscritos a una especialidad, puedan adquirir las restantes, en los términos que al efecto se establecen.

También, en materia de personal, se establece que en tanto no se produzca el desarrollo reglamentario previsto por el artículo 106 de la Ley 13/1996, continuarán en el disfrute de la vivienda quienes la ocupen en razón del puesto de trabajo desempeñado mientras permanezcan en el citado puesto.

Título IV. De la gestión y organización administrativa.

En el Capítulo I en materia de gestión financiera, se modifican diversos artículos del texto refundido de la Ley General Presupuestaria.

Así se establece la definición de las denominadas Fundaciones estatales, en el nuevo apartado 5 del artículo 6, que son aquellas en cuya dotación participa mayoritariamente, directa o indirectamente, la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos o las demás entidades del sector público estatal, fijándose que su creación requerirá autorización previa del Consejo de Ministros.

En su redacción anterior, el texto refundido de la Ley General Presupuestaria, contemplaba a las Fundaciones públicas en cuya dotación participasen mayoritariamente

la Administración del Estado y las entidades del sector público estatal, denominándolas fundaciones de titularidad o competencia estatal, definiéndolas en el artículo 123, apartado 3 del texto refundido, y regulando su inclusión en el régimen de contabilidad pública y de rendición de sus cuentas así como, consecuencia de lo anterior, su sujeción a auditoría de cuentas por parte de la Intervención General de la Administración Estado.

Atendiendo a criterios de sistemática, se formula la definición genérica de las Fundaciones estatales en el apartado correspondiente a Principios Generales, y se establece como criterio de racionalización de su procedimiento de creación la necesaria aprobación por el Consejo de Ministros en coincidencia con lo que la propia Ley establece para las sociedades mercantiles estatales.

La formulación de la definición de las Fundaciones estatales y la regulación de las mismas, se hace a los solos y exclusivos efectos de la aplicación de las normas contenidas en la Ley General Presupuestaria, sin que la utilización del adjetivo “estatal” altere el marco constitucional de distribución de competencias, y en particular las que, en su caso, puedan corresponder a las Comunidades Autónomas sobre tales entidades.

En consonancia con lo anterior se modifican los artículos 93.3, 100, 123, 127, y 132 de la Ley General Presupuestaria que regulan la inclusión de tales entidades en el régimen de contabilidad, de rendición de cuentas, así como su sujeción a auditoría de cuentas por parte de la Intervención General de la Administración del Estado.

Se da nueva redacción al Capítulo II del Título II del texto refundido que regula los Presupuestos de Explotación y de Capital y los Programas de Actuación, Inversiones y Financiación (PAIF), que pasan a denominarse Programas de Actuación Plurianuales, que deben elaborar y aprobar las Sociedades mercantiles estatales y las Entidades públicas empresariales.

El procedimiento de elaboración de los PAIF en la regulación anterior, determinaba que la remisión de la documentación necesaria para su elaboración había de producirse a finales de marzo de cada año, debiendo presentarse para su

Los programas de actuaciones, inversiones y financiación (PAIF) pasan a denominarse programas de actuación plurianuales (PAP)



aprobación por el Consejo de Ministros antes del fin de junio, y aprobándose provisionalmente, a resultas del contenido de los Presupuestos de explotación y capital aprobados por las Cortes Generales formando parte de los Presupuestos Generales del Estado.

De acuerdo con el procedimiento anterior las sociedades y entes públicos eran requeridos para presentar documentación análoga en dos momentos del año, en marzo, con destino a la elaboración de los PAIF, y en mayo, con destino a la elaboración de los Presupuestos de explotación y capital; los PAIF eran elevados, para la aprobación del Consejo de Ministros, por cada uno de los Departamentos de los que dependen las Sociedades y Entes públicos, limitándose el Ministerio de Hacienda a emitir un informe sobre su contenido; y una vez aprobados los PAIF por el Consejo de Ministros, éstos eran revisados en el mes de enero como resultado del contenido de los Presupuestos de explotación y capital aprobados por las Cortes Generales.

El indicado proceso había dado lugar a una situación en la cual en ocasiones sólo se remitían los PAIF cuando los Presupuestos de explotación y capital estaban ya aprobados, con lo que se incumplían permanentemente los plazos y la normativa que regulaba su procedimiento de aprobación.

El nuevo procedimiento pretende evitar los inconvenientes antes indicados, introduciendo al mismo tiempo otras modificaciones menores que actualizan la normativa sobre esta materia.

Los cambios más importantes son los siguientes:

Se exige la elaboración de los Presupuestos de explotación y capital y de los Programas de actuación plurianual (PAP) a las sociedades mercantiles estatales y a las entidades públicas empresariales. Asimismo se exige la elaboración de los Presupuestos de explotación y capital a los organismos públicos a que se refieren las disposiciones adicionales novena y décima de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, sujetos a dicha obligación por las normas que les sean de aplicación.

La remisión de información se produce en un solo momento, coincidente con el de la elaboración de los Presupuestos de explotación y capital, fijándose el plazo de remisión hasta el 30 de junio, a fin de disponer de datos más actualizados, evitando duplicidades en la solicitud de información a las sociedades y entes públicos. Ambos documentos, Presupuestos y PAP, son remitidos conjuntamente antes del 10 de julio de cada año.

Se prevé asimismo la posibilidad de que una vez aprobados los Presupuestos de explotación y capital, las sociedades y entes públicos que lo deseen, dispongan de un plazo para actualizar sus previsiones plurianuales en orden a la presentación al Consejo de Ministros de los datos más actualizados posibles.

Los Programas de Actuación Plurianuales (PAP) -nueva denominación que se adecúa mejor que la anterior al contenido del documento-, son presentados al Consejo de Ministros a fin del mes de febrero, una vez que han sido aprobados los Presupuestos de explotación y capital, circunstancia esta más racional, puesto que al existir un pronunciamiento de las Cortes Generales sobre el primer año que inicia la programación plurianual, no es preciso modificar la información referida a dicho ejercicio.

Se modifica la Ley General Presupuestaria en otros aspectos, tales como el contenido de los Presupuestos de explotación y capital y los PAP, mejorando técnicamente su delimitación, aumentando la información que ha de ser suministrada y permitiendo requerir información adicional de las entidades, la regulación de las modificaciones de los Presupuestos de explotación y capital, agilizando el procedimiento de las mismas, y se amplía y actualiza el resto de las normas que se refieren a la confección de tales documentos.

Otras modificaciones del texto refundido de La Ley General Presupuestaria son las siguientes:

Se incluye un nuevo apartado, el 1 bis, en el artículo 104 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, por el que se habilita al Ministro de Economía para regular los procedimientos concretos que han de seguir las operaciones de finan-



ciación pública y de gestión de la Deuda Pública, de acuerdo con los objetivos de óptima gestión y adecuación al uso de los mercados financieros.

La modificación tiene por objeto dar mayor agilidad al proceso de elaboración reglamentaria, a fin de favorecer el acomodo de la normativa a la rápida evolución de los mercados financieros internacionales y a la consecución de los objetivos de política macroeconómica.

Se modifica el artículo 129 de la Ley General Presupuestaria, precisando el alcance de las auditorías de cuentas que deben rendir los Organismos autónomos, las entidades públicas empresariales, los organismos públicos y las entidades a que se refieren las disposiciones adicionales 9 y 10 de la Ley 6/1997, las entidades del Sistema de Seguridad Social, las fundaciones estatales y sociedades mercantiles estatales.

La reforma atañe al régimen de auditoría de las fundaciones estatales y sociedades mercantiles estatales no sometidas a la obligación de auditarse en virtud de la legislación mercantil, las cuales, de acuerdo con la redacción anterior del artículo 129, debían ser auditadas anualmente por la Intervención General de la Administración del Estado, aún cuando no alcanzasen los límites, por debajo de los cuales no se considera necesario someterlas a auditoría obligatoria.

La modificación posibilita que la Intervención General decida, en función de las circunstancias concurrentes en cada caso, qué sociedades mercantiles estatales o fundaciones estatales van a ser auditadas, incluyéndolas al efecto en el Plan anual de auditoría, racionalizando con ello el proceso de auditoría.

Se modifica el apartado 1 del artículo 130 de la Ley General Presupuestaria limitando la exigencia de la remisión del informe de gestión al Tribunal de Cuentas a las sociedades mercantiles estatales.

La razón estriba en que la remisión de los informes de gestión no debía exigirse a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social y a la Tesorería General de la Seguridad Social, por cuanto no forman parte de las cuentas anuales de estas Entidades, de acuerdo a la Resolución de la Intervención

General de la Administración del Estado, de 3 de julio de 1998.

Se modifica el artículo 149 de la Ley General Presupuestaria que recoge las normas aplicables a los créditos ampliables incluidos en los presupuestos de la Seguridad Social, incluyendo en su ámbito a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional, actualizando la referencia a las prestaciones y contingencias cubiertas, sustituyendo la referencia a "subsidios por incapacidad laboral transitoria o invalidez provisional" por la de "prestaciones por incapacidad temporal" e incluyendo las prestaciones de maternidad y riesgo durante el embarazo, y se elimina de la consideración de crédito ampliable al destinado al pago de productos farmacéuticos, dando carácter indefinido a la exclusión temporal que se viene incorporando en las últimas Leyes de Presupuestos Generales del Estado.

Por último, se modifica el artículo 150.4.a), del texto refundido, incluyendo entre las obligaciones aplicables a los créditos del presupuesto vigente en el momento de la expedición de las órdenes de pago, las que resulten de la liquidación de atrasos a favor del personal, que tengan su origen en resoluciones judiciales. El motivo obedece a que, en la práctica, las obligaciones económicas que originan son imprevisibles y puede suceder que obligaciones de este tipo se presenten en los últimos días del ejercicio sin posibilidad material de formular expediente de modificación presupuestaria en el caso necesario de que no existiera crédito suficiente en su rúbrica adecuada, y no hace sino extender al ámbito presupuestario de la Seguridad Social lo que se establecía ya para el Presupuesto del Estado en el artículo 63 del texto refundido.

También entre las normas de gestión financiera se establece que los actos de suscripción de acciones y de aportación de fondos, derivados de acuerdos de ampliación de capital o reposición de fondos adoptados por instituciones financieras internacionales de los que España sea miembro, y los correspondientes desembolsos económicos, sólo precisarán de Acuerdo del Consejo de Ministros, si existiese crédito adecuado y suficiente en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo al calendario de pagos previstos.



La participación del Reino de España en dichas ampliaciones de capital y reposiciones de fondos, se venía tramitando como Anteproyecto de Ley, por entender que era de aplicación a las mismas lo previsto en el artículo 94.1.d) de la Constitución Española, que exige la previa autorización de las Cortes Generales para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios internacionales que impliquen obligaciones para la Hacienda Pública.

No obstante, partiendo de la necesaria distinción entre el acuerdo de la Organización Internacional que decide la ampliación de capital o la reposición de fondos, de carácter unilateral e imputable a la Organización, y los actos posteriores de los Estados de aceptación, de acudir a la ampliación, o que hacen efectiva la reposición de fondos acordada, el legislador estima que los actos de aceptación no son operaciones financieras a cargo de la Hacienda Pública, y por tanto no precisan de la autorización de las Cortes Genera-



les prevista en el artículo 94.1.d) de la Constitución, cuando por existir crédito adecuado y suficiente en los Presupuestos Generales del Estado, de acuerdo al calendario de pagos previsto, dichos actos no determinan una situación de endeudamiento nueva para el Estado español.

Así las cosas, se fija que, en estos casos, el órgano competente para adoptar el acuerdo ha de ser el Consejo de Ministros, en su condición de órgano que dirige la política exterior del Estado, a propuesta del Ministerio de Economía como departamento competente en la materia, previo informe del Ministerio de Hacienda, en lo que hace referencia a la existencia de crédito adecuado y suficiente en los Presupuestos Generales del Estado.

Otras modificaciones de interés para la gestión presupuestaria y financiera, incluidas en el referido título, son las siguientes:

Se modifica la Ley de bases del Patrimonio del Estado en lo que se refiere al concepto de bien litigioso, limitando la suspensión de la enajenación de los bienes inmuebles litigiosos a los supuestos en que el litigio se refiera al dominio o derechos de adquisición preferente, y estableciendo las cautelas necesarias en los demás supuestos de enajenación.

En materia de expropiación forzosa se suprime el plazo máximo de ocho días para que los Jurados provinciales de expropiación puedan decidir ejecutoriamente sobre el justiprecio de bienes y derechos, lo que incidirá en la disminución del devengo de intereses de demora por esta causa.

En materia contractual, se modifica el régimen jurídico de la Sociedad Estatal de Gestión Inmobiliaria de Patrimonio, S. A. (SEGIPSA).

Así, se permite que la Dirección General del Patrimonio del Estado, respecto de éste, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, en cuanto al patrimonio sindical acumulado, y los demás organismos y entidades públicas, respecto de su patrimonio propio, puedan encomendar a SEGIPSA la venta de bienes inmuebles en nombre y por cuenta de aquellos per-

cibiendo por tal gestión la cuantía y compensación de gastos que se establezca. Las ventas se realizarán con libertad de pacto y sujeción a derecho privado. Asimismo se prevé la posibilidad de enajenación directa de inmuebles o fincas ocupadas.

Parte final

Se completa la Ley con disposiciones adicionales, transitorias, derogatoria y finales. Entre ellas y por ser de interés a la gestión presupuestaria y financiera se destacan las siguientes:

En materia contractual, se modifica la disposición transitoria segunda del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas en materia de revisión de precios, suprimiendo la expresión “sin que resulte aplicable el sumando fijo (0,15) que figura en las mismas”, por las dificultades interpretativas y de aplicación que ha suscitado y que han sido puestas de manifiesto por la Junta Consultiva de Contratación Administrativa.

Dicha modificación, tiene efectos retroactivos desde la entrada en vigor de la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, para evitar la situación injusta de que, en determinados contratos, la revisión se practicara sin aplicar el sumando fijo y en otros se aplicase dicho sumando.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42 y 43 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y la disposición adicional primera de la Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de aquella, se amplía el plazo para resolver en determinados procedimientos y se establece el carácter desestimatorio del silencio en otros.

Asimismo, se establece que se consideran iniciados de oficio los procedimientos de concesión de subvenciones y ayudas públicas en régimen de concurrencia competitiva, y la no sujeción al régimen de silencio de la terminación convencional de procedimientos, y de los procedimientos de mediación, arbitraje y conciliación.

La estabilidad presupuestaria

Rafael Cámara Rodríguez
Portavoz del Grupo Parlamentario Popular
en la Comisión de Presupuestos



Resulta muy difícil intentar analizar un instrumento de política económica, cualquiera que sea su grado de relevancia, de forma desagregada, separada de los demás componentes de la estrategia de acción de un Gobierno. Generalmente existen diversos nexos entre aquéllos y éstos, demasiado fuertes como para poder ignorar la interrelación existente entre todos.

Así, la aprobación por el Gobierno de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria se enmarca en la acción de conjunto que en materia presupuestaria, lleva caracterizando la política presupuestaria del ejecutivo español.

Las diferentes medidas que el Gobierno español ha puesto en marcha para modernizar la economía española en los 5 últimos años buscaban alcanzar principalmente la convergencia real y el máximo desarrollo del Estado de bienestar. Para alcanzar estos objetivos el Ejecutivo buscó una rápida modernización de todos los segmentos básicos del país mediante diferentes líneas de actuación: políticas de flexibilización de la oferta, de desarrollo del I + D, de incremento de la competencia, de apertura al exterior y de disciplina presupuestaria.

La última propuesta del Gobierno en materia presupuestaria se ha concretado en la presentación de los mencionados proyectos de Ley de Estabilidad Presupuestaria. Los objetivos de dichos proyectos son múltiples y las medidas que se incorporan sirven para apuntalar los escenarios de consolidación presupuestaria que nuestras finanzas vienen persiguiendo desde hace ahora cinco años.

Uno de los objetivos de estos proyectos es el de garantizar la existencia de

márgenes de maniobra financieros para nuestras administraciones suficientes para afrontar las posibles variaciones cíclicas que pueden producirse en sus ingresos y gastos.

El Consejo Europeo de Santa María de Feira en Junio de 2000 instó a los Estados Miembros a continuar el saneamiento de las cuentas públicas más allá del nivel mínimo para cumplir los requisitos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. De esta forma trató de asegurar la creación de un margen de maniobra adicional para la estabilización cíclica (para protegerse de una evolución presupuestaria imprevista), acelerar la reducción de la deuda y prepararse para los desafíos presupuestarios del envejecimiento de la población. El proceso descrito sería inútil si el esfuerzo y el compromiso del Estado no fuesen simultáneamente realizados por el conjunto de las Administraciones Públicas. En caso contrario cualquiera de las administraciones podría causar un desequilibrio al resto del país, con los consabidos efectos negativos sobre los tipos de interés, la inflación y el empleo.

Tampoco nadie ha dudado del efecto de mejora en la Cohesión Social que producirán las Leyes de Estabilidad. Todas las administraciones estarán sujetas a los criterios de estabilidad. En estos momentos, a pesar de que en su conjunto tanto las CC.AA. como las Corporaciones Locales se están acercando a la estabilidad presupuestaria, cabe la posibilidad de que alguno de sus integrantes, de forma insolidaria y aislada, viole sus obligaciones.

El carácter dinámico de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria es asimismo un rasgo propio que las dota de vocación de permanencia y aleja de éstas un carácter meramente coyuntural, se trata de medidas de carácter estructural. Su texto prevé casos excepcionales en los que puede recurrirse al déficit. Sin embargo, conlleva un importante cambio de mentalidad en todos los gestores

del gasto público: lo excepcional debe ser la generación de déficit, y no el equilibrio presupuestario

Los proyectos de estabilidad presupuestaria suponen el compromiso del gobierno de garantizar el saneamiento de nuestras finanzas e incrementar la colaboración entre las administraciones.

Y para finalizar, debe decirse que las Leyes incorporan mecanismos de reforzamiento del Parlamento al impulsar las labores de control del ejecutivo, encargándose al Congreso de los Diputados fijar los límites de gasto del Gobierno en los Presupuestos Generales del Estado lo que acredita un nítido compromiso político del Gobierno con las instituciones democráticas de España y una confianza plena en las funciones del Parlamento.

Esta Ley además debe incrementar la colaboración que debe existir entre todas las administraciones, lo que de cara al ciudadano es un valor en sí mismo de forma que pueda arrinconarse una idea que va ganando peso consistente en que reivindicar lo propio

contra lo común significa beneficiar a los ciudadanos de las Comunidades Autónomas, cuando lo cierto y verdad es que tan sólo las políticas de cooperación sirven correctamente para beneficiar a los ciudadanos. Los ejemplos vividos en España con la financiación de las CCAA, o más recientemente con el Plan Hidrológico Nacional deben hacer reflexionar a aquellos gestores persuadidos en hacer prevalecer criterios políticos a criterios de máximo beneficio para sus administrados.

En definitiva, las Leyes de Estabilidad Presupuestaria suponen la confirmación del compromiso vigoroso del Gobierno de España por garantizar el saneamiento de nuestras finanzas, de las de toda España, y supone adicionalmente la garantía de seguir disfrutando de instrumentos que han funcionado en los últimos años y que deben permitir colaborar estrechamente junto con otros instrumentos de política social y económica para poder alcanzar una convergencia real de la sociedad española y que nuestra economía esté dotada de mecanismos que garanticen el futuro de España, desterrando para siempre el recuerdo de épocas en las que España era noticia por sus limitaciones y dificultades para pasar a ser el referente que en la actualidad ya es como país a la vanguardia de políticas que, como la presupuestaria, han supuesto un impulso en toda Europa de una visión más moderna del papel que las finanzas públicas deben desempeñar en la política global de un Estado.

Francisco Fernández Marugán
Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista
en la Comisión de Presupuestos



El pasado 8 de marzo, el Ministro de Hacienda presentó en el Congreso sendos proyectos de Ley destinados a regular la estabilidad presupuestaria. Según sus propias palabras,

trataba de llevar a cabo una iniciativa política destinada a reforzar la intervención democrática en el sector público, potenciando su control, a la vez que cambiaba la pauta histórica de las cuentas públicas

españolas. Estos planteamientos, los apoyó en expresiones como las que textualmente paso a reproducir:

- Estos proyectos de Ley proponen un cambio profundo en las reglas de juego de la política presupuestaria.
- Lo verdaderamente significativo del déficit cero que vamos a alcanzar este año es que comienza una nueva etapa.
- Es comprensible que los ciudadanos impongan a sus propios gobiernos unas reglas, unas normas de moderación que pongan límite al déficit y al endeudamiento.
- Los ciudadanos exigen que el Gobierno no viva por encima de sus posibilidades,



que no gaste más de lo que ingresa (...) que no pretenda trasladar al futuro las obligaciones del presente.

- A partir de la aprobación de estas leyes (...) que son una garantía, una verdadera caja fuerte donde guardar el equilibrio presupuestario (...) vamos a afianzar la Seguridad Social (...) vamos a establecer prioridades de gasto (...) vamos a reducir los impuestos.

Planteadas las cuestiones en términos políticos, la respuesta que pretendo dar la situaré en una perspectiva similar.

- La huida del Presupuesto ha hecho que en España estos hayan dejado de ser la imagen fiel de la actividad financiera pública. Fuera de ellos, hay cada vez más cosas. Semejante deslizamiento lo efectúan todas las Administraciones Públicas, en este sentido, la autoridad de la Administración Central es reducida, por lo que son escasas las posibilidades de que recupere más potestad, política y moral, mediante proyectos urdidos de la forma que lo han sido estos.

El escenario previsible de los equilibrios estructurales en los presupuestos pasa a depender, en buena medida, de las transferencias que el Estado reciba de la Seguridad Social y de la Unión Europea.

- Las apelaciones a la autoridad y al rigor, explícitamente dirigidas a congraciarse con los ciudadanos, suenan a hueco, sobre todo cuando chocan con el olvido sistemático que los miembros del ejecutivo conservador muestran respecto de la gestión eficiente, equitativa y transparente de los recursos públicos que ya administran. Además, esta actitud se contrapone con la indisciplina que supone el hecho de que el Gobierno anuncie continuamente planes que aumentan sus dotaciones presupuestarias sin que nadie aclare cómo y cuándo se van a financiar.

- Que el año del equilibrio presupuestario sea un ejercicio en el que el endeudamiento público continúa siendo significativo es un tanto paradójico. Al Estado se le ha autorizado a endeudarse en una cantidad próxima a los 300.000 millones. Al resto de los organismos y entidades dependientes de él, se les permite elevar el stock de deuda en 1,9 billones y los avales en 0,953 billones. Por el momento, no todo lo que se gasta procede de recursos inmediatos, ni su soporte correrá a cargo exclusivo de las generaciones presentes. Dejo al margen cualquier valoración sobre la regresividad profunda de la fiscalidad en España.
- La reducción del déficit ha minorado las necesidades de financiación pública, el vertiginoso tirón tributario de los últimos años ha aumentado los ingresos públicos y las privatizaciones han liquidado buena parte del patrimonio acumulado por las generaciones pasadas. Pese a todo ello, la cuantía de la deuda no solo no se reduce sino que se eleva. Medida respecto del PIB, la posición financiera de la Administración Central, entre 1995 y 1999 ha empeorado en dos décimas.
- La composición interna del equilibrio presupuestario se logra porque las cotizaciones sociales financian –y parece que lo seguirán haciendo durante bastantes años– gastos que no les corresponde pagar. Debido a ello, el déficit del Estado se cubre a costa del superávit de la Seguridad Social. Semejante situación es toda una opción política trascendente, ya que las cantidades procedentes de los ingresos por cuotas, que se dedican a pagar complementos a mínimos, se están restando al fondo de reservas, a la mejora de las prestaciones o a la reducción selectiva de las cotizaciones.

Hacer que el escenario previsible de los equilibrios estructurales en los Presupuestos pase a depender, en buena medida, de las transferencias que el Estado reciba de la Seguridad Social y de la Unión Europea, equivale a anunciar que cuando se presente la factura, será el momento en el que se dejarán sentir los apuros. Si bien, para entonces, algunos habrán desaparecido. Mientras, las proclamas continuas de sucesivas y permanentes “reformas tributarias competitivas” continuarán al orden del día.



1. Contabilidad pública

ORDEN de 12 de diciembre de 2000 del Ministerio de Hacienda, por la que se regula la elaboración de la Cuenta General del Estado (BOE 22-12-2000)

El artículo 133 del Texto Refundido de la General Presupuestaria, según redacción dada al mismo por la Ley 50/1998, establece que el Ministerio de Economía y Hacienda, a propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado, determinará el contenido, la estructura, las normas de elaboración y los criterios de agregación o consolidación de la Cuenta General del Estado, que en todo caso suministrará información sobre:

- a) La situación económica, financiera y patrimonial del sector público estatal.
- b) Los resultados económico patrimoniales del ejercicio.
- c) La ejecución y liquidación de los presupuestos.

La presente Orden da cumplimiento a lo dispuesto en el citado artículo del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, estableciendo el procedimiento para la formación de la Cuenta General del Estado.

El objetivo final que se pretende lograr con esta norma es que la Cuenta General del Estado ofrezca información consolidada de la actividad desarrollada por todo el sector público estatal, si bien este proceso de consolidación se ha de realizar de forma paulatina.

ORDEN de 21 de diciembre de 2000 del Ministerio de Hacienda, por la que se regula el contenido de la Memoria a la que hace mención el artículo 130 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria (BOE 9-1-2000)

En materia de contabilidad pública el capítulo VI del Texto refundido de la Ley

General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre de 1988, modificado por la Ley 50/1998, de 28 de diciembre de medidas fiscales administrativas y del orden social, recoge en su artículo 130.1 la obligación, para las sociedades estatales y las fundaciones de competencia o titularidad pública,* la obligación de rendir *“además de las cuentas que les son exigidas por su legislación específica, una memoria relativa al cumplimiento de las obligaciones de carácter económico financiero que asumen estas entidades como consecuencia de su pertenencia al sector público. Dicha Memoria se adaptará al contenido que al efecto disponga el Ministro de Hacienda...”*.

Esta Orden, cuyo ámbito de aplicación es el de las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones estatales*, establece el contenido de la Memoria, que versará sobre cumplimiento de las obligaciones de carácter económico financiero que son propias de estas entidades por el hecho de pertenecer al sector público, en particular señala que deberá contener información sobre las subvenciones recibidas y sobre la ejecución de contratos-programa.

La Orden establece asimismo los modelos normalizados a los que habrá que ajustarse para la elaboración de la Memoria.

RESOLUCIÓN de 28 de diciembre de 2000, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a aquellos organismos públicos cuyo presupuesto de gastos tiene carácter estimativo (BOE 9-1-2001)

El Plan General de Contabilidad Pública (PGCP) aprobado por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 6 de mayo de 1994, se concibe como un Plan mar-

* Con posterioridad a la publicación de estas órdenes, el artículo 44. Uno de la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social, establece la definición de las denominadas fundaciones estatales, que son aquellas en cuya dotación participa mayoritariamente la Administración General del Estado, sus organismos autónomos o las demás entidades del sector público estatal, fijándose que su creación requerirá autorización previa del Consejo de Ministros. En consonancia con lo anterior se modifica la expresión “fundaciones de competencia o titularidad pública”, por la de “fundaciones estatales”.



co aplicable por aquellos entes pertenecientes al sector público que desarrollan su actividad en un entorno con características propias que afectan a sus aspectos económico y jurídico. El Plan señala que el conjunto de todas esas características constituye el entorno propio de la contabilidad pública y «que por tanto todo ente al que le afecten todas o alguna de esas características» debe desarrollar su contabilidad mediante la aplicación del mismo.

Entre las características que definen el entorno de la contabilidad pública se

incluye la del sometimiento de la entidad a un presupuesto limitativo y vinculante. Sin embargo últimamente se han creado entes públicos que aunque por su actividad y forma de financiación se encuentran dentro del entorno de la contabilidad pública, sus presupuestos tienen un carácter estimativo, y por tanto no limitativo ni vinculante.

Como consecuencia de ello la IGAE ha aprobado esta Resolución, para adaptar el PGCP a los organismos públicos cuyo presupuesto de gastos tiene carácter estimativo.

2. Presupuestos

ORDEN de 27 de abril de 2001 por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2002 (BOE 30-4-2001).

Con la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2002 se va a continuar un año más con la aplicación de la política económica de estabilidad contenida en la actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España para el periodo 2000-2004.

La principal novedad desde el punto de vista de la metodología de presupuestación es

que, a partir de 2002, se va a potenciar especialmente la programación a medio plazo como elemento de referencia fundamental para la elaboración del Presupuesto y desde el punto de vista de su elaboración documental y presentación, el aspecto más destacado de los Presupuestos Generales del Estado para 2002 es que van a ser los primeros presupuestos que se elaboran en euros.

Esta Orden regula los criterios de presupuestación y ámbito institucional¹, los órganos participantes, la estructura de los presupuestos y la documentación (que se detallan en sus anexos) y plazos para su elaboración.

3. Personal

RESOLUCIÓN de 2 de enero de 2001, de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se dictan instrucciones en relación con las nóminas de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y se actualizan para el año 2001 las cuantías de las retribuciones del personal a que se refieren los correspondientes artículos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio (BOE 3-1-2001)

Con la finalidad de facilitar la confección de las nóminas que han de elaborarse

para abonar las mencionadas retribuciones, la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos considera oportuno dictar las siguientes instrucciones que se limitan a aplicar estrictamente lo dispuesto en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001 que fija las cuantías de las retribuciones para dicho ejercicio correspondientes, entre otros, a los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, al personal de las Fuerzas Armadas y de los Cuerpos de la Guardia Civil y Nacional de Policía, a los miembros de las carreras Judicial y Fiscal, y al personal al servicio de la Administración de Justicia.

¹ Incluyendo por primera vez en los mismos a las Fundaciones Estatales



Por otra parte, una vez entrado en vigor el Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado y teniendo en cuenta las previsiones contenidas en el mismo sobre actualización anual de retribuciones y la pluralidad de centros en que se distribuye este personal, se dictan también instrucciones para facilitar y homogeneizar la confección de nóminas del personal laboral incluido en el Convenio Único.

REAL DECRETO 2/2001, de 12 de enero, sobre revalorización y complementos de pensiones de Clases Pasivas para el año 2001 (BOE 13-1-2001)

Mediante el presente Real Decreto se vienen a desarrollar las previsiones legales contempladas en la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001, estableciendo dentro de su título IV y disposiciones concordantes, los criterios básicos para determinar el importe de la revalorización de las pensiones de Clases Pasivas, cualquiera que sea su legislación reguladora, en un 2 por 100, así como las normas de procedimiento necesarias para llevar a efecto su aplicación.

En este sentido, y con el fin de mantener el poder adquisitivo de las pensiones, se dispone que, con carácter previo, sus cuantías deberán regularizarse conforme a la desviación experimentada por el índice de precios al consumo durante el periodo noviembre 1999-noviembre 2000.

A su vez, a efectos de compensar dicha desviación, se prevé el abono en favor de los pensionistas de Clases Pasivas de una cantidad de pago único equivalente a la diferencia entre la pensión percibida durante 2000 y la que hubiera correspondido de acuerdo con la evolución real del índice de precios al consumo (IPC) en el indicado periodo, que ha alcanzado el 4,1 por 100.

RESOLUCIÓN de 22 de enero de 2001, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de Consejo de Ministros, de 29 de diciembre de 2000,

por el que, en cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo, se revisa el importe de las indemnizaciones establecidas en el mismo (BOE 24-1-2001)

El Consejo de Ministros, en reunión del día 29 de diciembre de 2000, a propuesta de los Ministros de Hacienda y de Administraciones Públicas, adoptó un Acuerdo por el que, en cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 236/1988, de 4 de marzo, se revisa el importe de las indemnizaciones establecidas en el mismo.

Desde su publicación, el citado Real Decreto ha sido objeto de sucesivas modificaciones:

- El Real Decreto 1254/1989, de 6 de octubre, que establece que el importe a percibir por el conjunto de asistencias por colaboración en Institutos o Escuelas de formación del personal al servicio de las Administraciones Públicas, no podrá ser superior al 25 por 100 de las retribuciones anuales del colaborador. (La primitiva redacción del Real Decreto 236/1988, lo fijaba en el 25 por 100 de las retribuciones mensuales del colaborador).
- El Real Decreto 1844/1996, de 26 de julio, modifica los grupos 2º y 3º del Anexo 1, para adaptarlo a la reclasificación del personal de las Fuerzas Armadas.
- Por último, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición final cuarta del Real Decreto 236/1988, se han hecho sucesivas revisiones de los importes de las indemnizaciones por razón del servicio: actualmente están vigentes la Resolución de 22 de marzo de 1993, en lo referente a asistencias por participación en Tribunales de oposición, la Resolución de 16 de julio de 1998, dietas en el extranjero, y la Resolución de 22 de enero de 2001 para las dietas en territorio nacional.

Véase a título de ejemplo, la evolución de las dietas (alojamiento y manutención) en territorio nacional desde la vigencia del Real Decreto:

GRUPOS	AÑO 1988	AÑO 1989	AÑO 1991	AÑO 1993	AÑO 2001
Grupo 1	14.700	19.700	20.900	22.700	24.500
Grupo 2	9.000	10.900	11.800	13.000	15.900
Grupo 3	6.500	7.800	8.500	9.400	12.000
Grupo 4	5.000	6.000	6.500	7.200	12.000



REAL DECRETO 119/2001, de 9 de febrero, por el que se aprueba la oferta de empleo público para el año 2001 (BOE 10-2-2001)

El artículo 22 de la Ley 13/2000, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2001, delimita, con carácter general para todo el personal al servicio del sector público, el marco para las incorporaciones de nuevos efectivos en el año 2001, al disponer que las convocatorias de plazas para ingreso de nuevo personal se concentrarán en los sectores, funciones y categorías profesionales que se consideren absolutamente prioritarios o que afecten al funcionamiento de los servicios públicos esenciales y que el número de plazas de nuevo ingreso deberá ser inferior al 25 por 100 de la tasa de reposición de efectivos.

Este último criterio no será de aplicación al personal al servicio de la Administración de Justicia, ni a las Administraciones públicas con competencias educativas, ni al personal de los servicios de prevención y extinción de incendios.

Además, se establecen las medidas encaminadas a lograr una mejor distribución de la publicación de las convocatorias para evitar su acumulación al final del ejercicio. Así, se establece como plazo para la publicación en el BOE, el 30 de septiembre, cuando el año anterior este plazo acababa el 15 de diciembre.

Abundando en este objetivo hay que señalar también que, en 1999 las convocatorias habían de ser informadas por la Dirección General de la Función Pública antes del 15 de diciembre, en el año 2000, antes del 30 de septiembre, mientras que este año 2001, este informe habrá de ser evacuado antes del 15 de mayo.

Por último, cabe indicar que en la oferta de empleo público se incluyen los procesos selectivos de promoción interna que se llevarán a cabo, con carácter general, en convocatorias independientes de las de acceso libre.

REAL DECRETO 349/2001, de 4 de abril, por el que se regula la composición y funciones de la Comisión Superior de Personal (BOE 17-4-2001)

La Comisión Superior de Personal se configura en el artículo 9 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, como órgano colegiado de coordinación, documentación y asesoramiento para la elaboración de la política de personal al servicio de la Administración del Estado.

En el Real Decreto 1085/1990, de 31 de agosto, se regulaba la composición y funciones del mencionado órgano colegiado.

Los cambios organizativos producidos en los últimos años en la estructura de la Administración General del Estado y sus Organismos públicos y la evolución en materias como la ordenación, la planificación y la gestión de los recursos humanos en las Administraciones públicas, han aconsejado abordar la modificación en la composición y funciones de la Comisión Superior de Personal.

En cuanto a la composición, el Real Decreto presenta como novedad significativa la incorporación a la Comisión, en calidad de vocales, de los Subsecretarios de los diferentes Departamentos ministeriales. En este sentido, el Interventor General de la Administración del Estado sigue, como en el anterior Real Decreto, formando parte de esta Comisión, aunque ahora lo es de la Comisión en Pleno (la Comisión se estructura en Pleno y en Comisión Permanente, en la regulación anterior no existía esta distinción).

Por lo que se refiere a las funciones, esta norma trata de reforzar las de carácter consultivo y coordinador, no sólo de la producción normativa sobre el régimen de los recursos humanos de la Administración General del Estado, sino también de las medidas y criterios de actuación en materia de ordenación, planificación y gestión en ese ámbito y de los criterios de aplicación del régimen jurídico de la función pública.



4. Subvenciones

RESOLUCIÓN de 7 de febrero de 2001, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se modifican las especificaciones técnicas, la estructura lógica de la información y los soportes informáticos utilizables en el intercambio de información con los órganos gestores de subvenciones y ayudas públicas (BOE de 20-02-2001)

Esta Resolución adapta la Orden de 13 de enero de 2000 (por la que se regula la remisión de información sobre subvenciones y ayudas públicas para la creación de la base de datos nacional de subvenciones para su control y seguimiento) a las exigencias y necesidades puestas en evidencia con la expe-

riencia transcurrida desde su inicio y para ello modifica los Anexos de la citada Orden que son sustituidos en su totalidad.

Con esta Resolución se ha buscado:

- Avanzar en el proceso de informatización modificando algunos aspectos de la relación entre los órganos gestores de las ayudas y la Intervención General.
- Proporcionar a los órganos gestores de las subvenciones y ayudas una mayor autonomía en la generación y envío de la información.
- Contemplar las particularidades básicas propias de la Administración Autonómica.
- Suprimir la posibilidad de envío de información soportada en papel.

5. Normativa europea

LEGISLACIÓN COMUNITARIA dictada en aplicación del Reglamento 1260/1999, de 21 de junio de 1999.

Como consecuencia de la aprobación del Reglamento 1260/1999 del Consejo, de 21 de junio de 1999, por el que se establecen disposiciones generales sobre Fondos Estructurales (DOCE de 26 de junio), se han aprobado por la Comisión diversos Reglamentos para la aplicación de éste de carácter general.

Entre otros, destacan por su importante repercusión en el ámbito de control de fondos comunitarios los siguientes:

REGLAMENTO 438/2001, de la Comisión, de 2 de marzo de 2001 (DOCE de 3 de marzo) por el que se establecen disposiciones de aplicación del Reglamento 1260/1999 en relación con los sistemas de gestión y control de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales.

El artículo 22 del Reglamento deroga el anterior Reglamento 2064/1997 que regulaba el control financiero de las

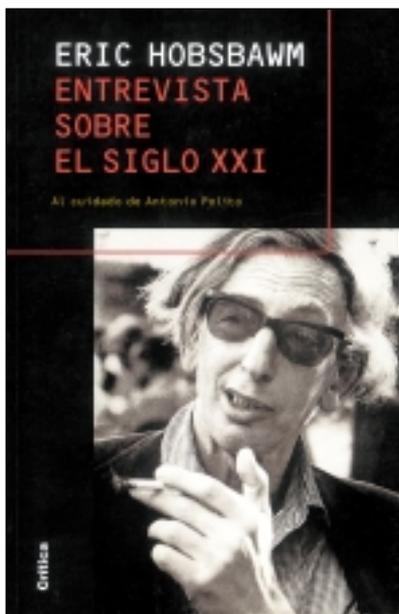
operaciones cofinanciadas con Fondos estructurales.

No obstante, es importante destacar que sus disposiciones seguirán siendo aplicables a las intervenciones acordadas para el periodo de programación 1994-1999, con arreglo al Reglamento (CEE) 2052/1988.

Por tanto, ambos Reglamentos tendrán una vigencia temporal compartida, en función de las fechas de las intervenciones a las que se refieran y condicionaran la aplicación de uno u otro Reglamento.

REGLAMENTO 448/2001 de la Comisión, de 2 de marzo de 2001, en relación con el procedimiento para las correcciones financieras de las ayudas otorgadas con cargo a los Fondos Estructurales (DOCE de 6 de marzo).

Este Reglamento establece el procedimiento para aplicar las correcciones financieras pertinentes en caso de detección de irregularidades esporádicas o sistemáticas en las ayudas otorgadas con cargo a los fondos estructurales que sean administrados por los estados miembros, mediante la supresión total o parcial de la ayuda comunitaria.



La historia es una herramienta sin la que no podemos comprender nada de lo que sucede en el mundo. La historia debe ser vista y analizada como un todo y tiene por sí misma una

estructura y una regularidad. El proceso de previsión del futuro debe basarse en el conocimiento del pasado, pues lo que vaya a ocurrir tendrá forzosamente alguna relación con lo que ya ha ocurrido.

Esta obra adopta la forma de entrevista y recoge a lo largo de las respuestas de Hobsbawm una serie de reflexiones acerca del siglo XXI, apoyándose para establecerlas, en el análisis que el autor hace de los aspectos del pasado siglo más importantes, las tendencias que apunta y el tipo de problemas que se han vivido en el mismo.

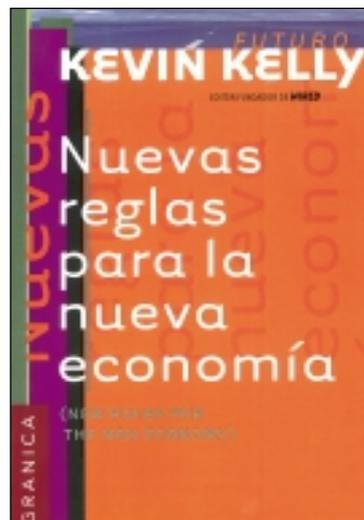
Entrevista sobre el siglo XXI recapitula las cuestiones más importantes del siglo XX y nos muestra cómo leerlas con una perspectiva de futuro.

Título: *Entrevista sobre el siglo XXI*

Autor: *Eric Hobsbawm*

Editorial: *Crítica 2000. Rústica*

Precio: *1.900 Ptas.*



Todas las cosas que nos importan en la vida están relacionadas con la Ciencia y se ven afectadas por la misma. Pero mientras los avances tecnológicos ocupan

titulares en los medios de comunicación, poco a poco algo sucede detrás de todo ello, y es que emerge un nuevo orden económico dentro de un mundo de comunicaciones cada vez más amplio. Ese nuevo orden económico se caracteriza por ser global, porque apoya lo intangible y porque está intensamente interconectado.

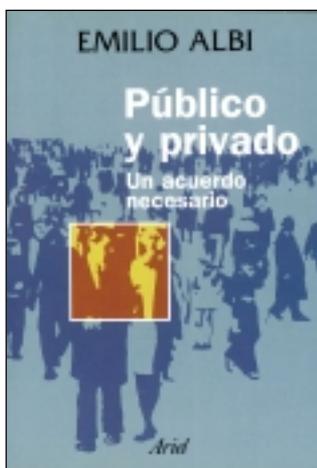
Nuevas reglas para la nueva economía define y describe 10 dinámicas esenciales de este nuevo orden económico que son principios aplicables a todas las empresas e industrias.

Título: *Nuevas reglas para la nueva economía. 10 estrategias definitivas para triunfar en un mundo conectado.*

Autor: *Kevin Kelly*

Editorial: *Editorial Granica. Rústica*

Precio: *2.600 Ptas.*



Este libro pretende mostrar las relaciones entre "lo privado" y "lo público", la convivencia del crecimiento económico con la necesaria solidaridad social y los problemas que estos objetivos suscitan en las economías actuales a la hora de establecer un

equilibrio entre ambos. En la actualidad el discurso público, hace suyo el lenguaje económico y por ello este libro pretende que determinados conceptos se

entiendan con claridad y se conozcan algunas de sus principales aplicaciones.

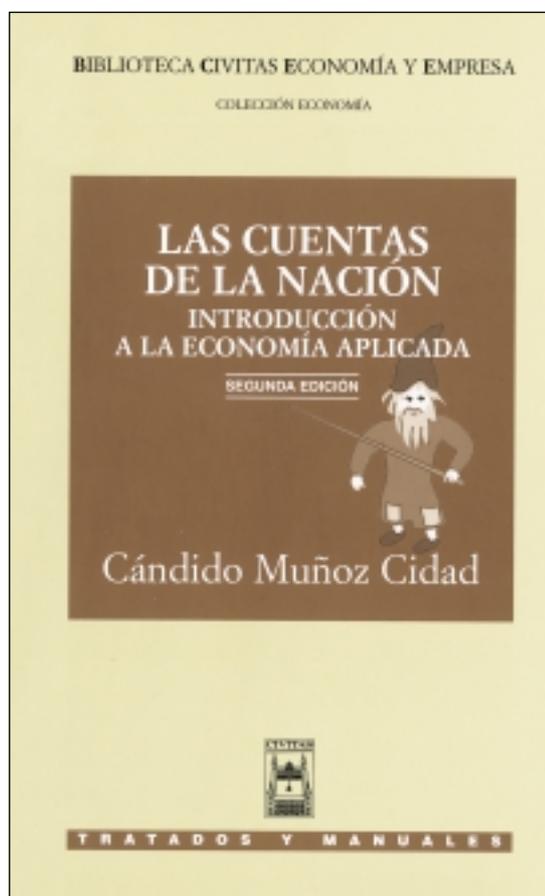
Emilio Albi explica la interacción entre "lo público" y "lo privado": la transformación de las preferencias individuales en decisiones colectivas o políticas, la opción por unas políticas públicas y no por otras, las dificultades de su gestión, la justificación de la intervención del Estado y su financiación. Muestra cómo argumentos económicos y sociales pueden mejorar el método democrático de adopción de decisiones públicas en una sociedad dispuesta al intercambio de ideas.

Título: *Público y privado. Un acuerdo necesario*

Autor: *Emilio Albi*

Editorial: *Editorial Ariel. Rústica*

Precio: *2.500 Ptas.*



El estudio de las cuentas nacionales es una forma de introducirse en la Economía que presenta ventajas como conseguir una descripción de la economía en sus operaciones reales y financieras más relevantes, y comprender las estadísticas más sistemáticas que se realizan en la Unión Europea. De esta forma puede disponerse de una maqueta que permite conocer el funcionamiento de una economía y comprender la metodología y los conceptos de la elaboración de las cuentas nacionales, pudiendo analizar las estadísticas más importantes.

Las cuentas de la nación, a lo largo de sus seis partes, realiza una introducción a los conceptos y relaciones, explica las cuentas simplificadas de la nación, y recoge las más importantes novedades que ha introducido la revisión del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95) con arreglo al cual se están elaborando las estadísticas en la UE. También explica la balanza de pagos y las técnicas para medir el crecimiento económico, deteniéndose en los distintos deflatores e instrumentos para el tratamiento de la estadística económica. La última parte se dedica a las tablas input-output, como instrumento contable y como modelo de simulación y proyección.

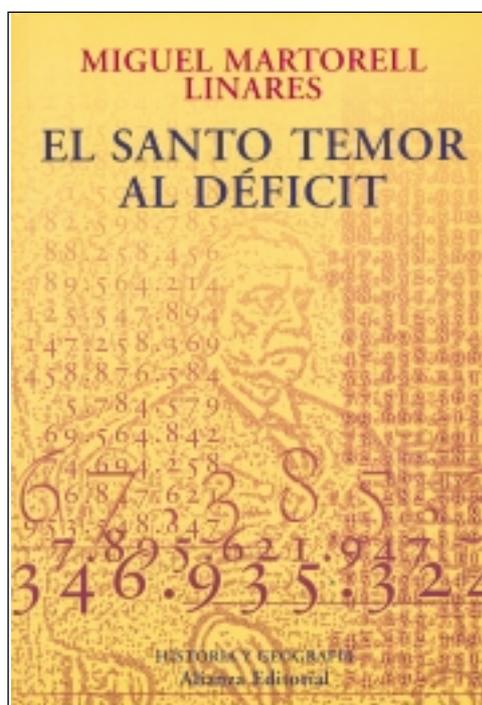
Título: *Las cuentas de la nación. Introducción a la economía aplicada.*

Autor: Cándido Muñoz Ciudad

Editorial: Editorial Cívitas (2.ª edición 2000).

Rústica

Precio: 2.400 Ptas.



Esta obra analiza qué circunstancias políticas condicionaron la evolución del sistema tributario bajo las situaciones de superávit presupuestario, déficit controlado y descontrol presupuestario. Cabría definir el trabajo como un intento de aproximación a la historia del sistema tributario español durante la Restauración llevado a cabo desde la óptica del proceso político, o también a la inversa: que se trata de una obra que analiza el funcionamiento del sistema político de la Restauración desde la perspectiva de la adopción de decisiones en materia tributaria. El texto muestra las dificultades de los gobiernos para imponer sus programas en el Parlamento, reflejadas en el fracaso de muchas de las propuestas para reformar el sistema tributario.

Además de la evolución del sistema tributario y la lógica del juego político de la Restauración, este libro también aborda las relaciones entre política y economía, tomando como punto de partida las estrategias adoptadas por los grupos de presión para influir sobre los centros del poder político, en especial sobre el Parlamento, así como los métodos empleados por diputados y senadores para defender los intereses económicos de sus electores, entendiéndolos por éstos no tanto a quienes ejercían el derecho al voto como a quienes por su relevancia política, social y económica podían influir en los resultados electorales.

Título: *El Santo Temor al Déficit*

Autor: Miguel Martorell Linares

Editorial: Editorial Alianza. Rústica

Precio: 3.200 Ptas.



Subdirección General de Análisis y Cuentas Económicas del Sector Público

Rosario Martínez Manzanedo
Subdirectora General

La IGAE elabora las cuentas económicas del sector público, de acuerdo con el sistema de cuentas nacionales

La actividad de esta Unidad gira en torno a las competencias sobre la contabilidad nacional atribuidas a la IGAE por el artículo 126 e) de la Ley General Presupuestaria, según el cual “Como Centro gestor de la contabilidad pública corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado elaborar las cuentas económicas del sector público, de acuerdo con el sistema español de cuentas nacionales.”

Actualmente, la contabilidad nacional constituye un marco de referencia de obligado cumplimiento para los países miembros de la Unión Europea que se encuentra regulado por varias normas de máximo rango legal en el ámbito comunitario cuyo eje central es el Reglamento (CE) N° 2223/96 del Consejo, de 25 de junio de 1996, relativo al sistema europeo de cuentas nacionales y regionales de la Comunidad, denominado SEC 95.

En España hay tres Instituciones públicas encargadas de cumplir con las responsabilidades inherentes a la contabilidad nacional: el

Instituto Nacional de Estadística (INE), el Banco de España y la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). La coordinación entre las tres Instituciones está garantizada por la existencia de “Grupos de trabajo” creados con carácter permanente e integrados por personal experto en los métodos de la contabilidad nacional que pertenecen a la Subdirección General de Cuentas Nacionales del INE, al Servicio de Estudios del Banco de España y a la Subdirección General de Análisis y Cuentas Económicas del Sector Público de la IGAE.

El objetivo de estos “Grupos de trabajo” es coordinar la aplicación de los diversos aspectos metodológicos de la contabilidad nacional a la realidad económica de nuestro país, siguiendo de forma estricta los criterios que, en continua evolución, vienen marcados desde la Unión Europea a través de la Oficina Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat), organismo dependiente de la Comisión y que ejerce la responsabilidad comunitaria sobre la contabilidad nacional.



Tres Instituciones Públicas se encargan de la contabilidad nacional: INE, Banco de España e IGAE



Dentro de este marco general de actuaciones en el nivel de la nación, la Subdirección General de Análisis y Cuentas Económicas del Sector Público se encarga de todos los asuntos que se encuentran directamente relacionados con la aplicación de la metodología del SEC 95 al conjunto de las unidades públicas. A este respecto, sus competencias se concretan en la elaboración de las cuentas económicas del sector Administraciones Públicas y las referentes al subsector Empresas Públicas.

Las Cuentas de las Administraciones Públicas se integran en la Contabilidad Nacional de España (CNE) junto a las cuentas de los otros sectores de la economía, labor que realiza el INE como responsable en nuestro país de la elaboración de las cuentas de la nación que incluyen, igualmente, las Cuentas Financieras de la economía española cuya realización corre a cargo del Banco de España.

Debido a su competencia sobre las cuentas económicas de las Administraciones Públicas, esta Subdirección General realiza el cálculo de los déficit públicos, previstos y reales, en el marco del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, información que los Estados miembros de la Unión Europea tienen que notificar a la Comisión dos veces al año, de acuerdo a los requerimientos establecidos por el Reglamento (CE) N° 3605/93 del Consejo, de 22 de noviembre de 1993, que ha sido parcialmente modificado por el Reglamento (CE) N° 475/2000 del Consejo, de 28 de febrero de 2000, para adaptarlo al SEC 95.

Las Cuentas de las Empresas Públicas están referidas al conjunto de unidades empresariales públicas, tanto de naturaleza no financiera como financiera, que forman parte de la CNE junto a las unidades empresariales privadas, de la misma naturaleza económica, integrando los sectores institucionales de Sociedades no financieras e Instituciones financieras, respectivamente. No obstante, aunque en este caso la CNE no presenta de forma explícita la información referente a las empresas públicas por separado, por motivos ajenos a cuestiones relativas a las unidades públicas empresariales, está previsto que en el marco del SEC 95 estos datos figuren como subsectores empresariales públicos de manera independiente dentro de los correspondientes sectores en las cuentas de la nación.

Además de las competencias relativas a la aplicación de los métodos de la contabilidad nacional, la Subdirección General de Análisis y

Cuentas Económicas del Sector Público realiza con carácter periódico otros trabajos de índole estadística destinados a cumplir determinadas obligaciones de nuestro país con Organismos internacionales. A este respecto, tiene el encargo de elaborar la “Estadística sobre Finanzas Públicas” que anualmente se remite al Fondo Monetario Internacional (FMI), trabajo que se realiza siguiendo los criterios de una metodología específica diseñada y normalizada por dicho Organismo para todos los países. De igual modo, lleva a cabo la elaboración de la “Estadística de Ingresos Fiscales” de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que se envía dos veces al año, con datos provisionales y definitivos, de acuerdo a las reglas de un método propio de la OCDE para contabilizar estos ingresos.

Asimismo, en 1996 España se adhirió a las Normas Especiales para la Divulgación de Datos (NEDD), proyecto promovido por el FMI y que supone el compromiso de cumplir los requisitos establecidos por la Data Dissemination Standards Division, organismo dependiente del propio FMI, para que los países participantes suministren determinada información económica y financiera a escala nacional que se integra en el Dissemination Standards Bulletin Board (DSBB). En el marco de este proyecto, la labor de esta Subdirección General consiste en proporcionar la información relativa a las operaciones no financieras realizadas por el Estado y las Administraciones Públicas en términos de la contabilidad nacional, así como la elaboración de notas metodológicas, calendario de divulgación, cobertura institucional y normas de aplicación. La información referida a España se encuentra disponible a través de Internet en la dirección <http://dsbb.imf.org/country/espcats.htm>

Como consecuencia del ámbito de responsabilidad que se ha descrito en los párrafos anteriores, esta Subdirección General elabora diversas publicaciones de distinta periodicidad en las cuales se integran determinados informes, estudios y análisis sobre la actividad económica desarrollada por las unidades públicas, con un énfasis particular en el caso de la actuación del Estado. El propósito de estas publicaciones es satisfacer la demanda creciente que solicita el conjunto de la sociedad en el ámbito de la economía pública, proporcionando un conjunto amplio de información coherente, relevante y actualizada que resulte accesible al mayor número posible de utilizadores, ya sean instituciones, nacionales e internacionales, públicas y privadas, profesionales y personas interesadas en general en conocer los

La
Subdirección
General de
análisis y
Cuentas
Económicas
del Sector
Público
elabora las
cuentas
económicas
de las
Administraciones
Públicas y las
referentes al
subsector
Empresas
Públicas



principales resultados de las decisiones económicas adoptadas por los poderes públicos.

De igual manera, esta Unidad tiene el cometido de la realización de notas, estudios e informes puntuales, de naturaleza estrictamente interna, sobre los efectos económicos en la contabilidad nacional de las Administraciones Públicas de diversas operaciones de gastos e ingresos públicos propuestas desde los diferentes niveles y departamentos de la Administración. Igualmente, en esta línea de actuación interna, se efectúan de manera regular las estimaciones referidas a las principales operaciones previstas para las unidades de las Administraciones Públicas, tanto a escala agregada (ingresos, gastos y déficit) como desagregada al nivel de rúbricas concretas, con el objetivo de servir de puntos de referencia para la toma de decisiones en materia de política económica pública, y cuyos resultados se incluyen en determinados documentos gubernamentales como el Programa de Estabilidad del Reino de España, entre otros.

Elaboración de la contabilidad nacional de las Administraciones Públicas

El proceso de elaboración de las Cuentas de las Administraciones Públicas (CAP) se realiza en tres fases que se suceden en el tiempo y cuyas diferencias, además de las puramente cuantitativas, se establecen en el grado de exhaustividad con el que se realizan, ya que dependen del volumen y calidad de la información disponible. En este sentido, hay que precisar que una de las mayores dificultades en la elaboración de las CAP se encuentra en la aplicación estricta de los criterios de delimitación institucional del sector Administraciones Públicas que establece el sistema actual de contabilidad nacional (SEC 95) que obliga a realizar, de manera permanente, un estudio exhaustivo sobre la actividad económica de numerosas unidades públicas. Así pues, y con relación a un mismo ejercicio económico, se elaboran tres tipos de cuentas: AVANCE, PROVISIONALES y DEFINITIVAS.

Las CUENTAS AVANCE se realizan en un periodo no superior a dos meses con relación al ejercicio al que van referidas (t+2m) y se elaboran tomando como base la información solicitada a las distintas unidades que integran el sector y que presenta un nivel de agregación que varía en función de los diferentes subsectores,

Administración Central, Comunidades Autónomas y Administraciones de Seguridad Social. Para el subsector de Corporaciones Locales no es posible disponer de información suficiente sobre los resultados obtenidos en el ejercicio, dado el elevado número de unidades y su dispersión, por lo que es necesario realizar estimaciones globales que permitan la elaboración de unas cuentas consolidadas que resuman la actividad de todo el sector. Las estimaciones realizadas para estas CUENTAS AVANCE se remiten a la Comisión, antes del primero de marzo, en cumplimiento del primer envío establecido reglamentariamente en el Protocolo sobre el procedimiento de déficit excesivo, al que ya se ha hecho referencia en párrafos anteriores, a la vez que se publican junto a un informe explicativo de sus resultados que es elaborado, igualmente, por esta Subdirección General.

Las CUENTAS PROVISIONALES aparecen con un desfase de ocho meses con relación al ejercicio de referencia (t+8m) y para su elaboración se utiliza información nueva que es solicitada, de manera explícita para esta ocasión, a los principales agentes que componen el sector Administraciones Públicas y que procede, en su mayor parte, de las liquidaciones provisionales de sus presupuestos de ingresos y gastos. En el caso del subsector Corporaciones Locales, dado el gran número de unidades que lo forman y la imposibilidad práctica de tratar toda la información en un corto periodo de tiempo, se utilizan datos provisionales de una muestra de 188 unidades locales que incluye las Diputaciones, capitales de provincia y los municipios más importantes; esta muestra ha sido elaborada por el INE y representa una cobertura en torno al 70 por ciento del gasto total gestionado por el subsector. Con este volumen de datos disponibles, aún provisionales, y con las estimaciones que sea preciso realizar para completar la información necesaria, se elaboran las CUENTAS PROVISIONALES del sector que se publican, acompañadas de su correspondiente informe, con un nivel de detalle de mayor alcance que las CUENTAS AVANCE. Asimismo, con la información de estas CUENTAS PROVISIONALES se efectúa el segundo envío a la Comisión, antes del primero de septiembre, dentro del marco del Protocolo sobre el procedimiento de déficit excesivo.

La última fase de las Cuentas de las Administraciones Públicas finaliza con la elaboración de las CUENTAS DEFINITIVAS que se realizan dieciocho meses después de haber concluido el ejercicio al que están referidas (t+18m), si bien su publicación puede retrasarse en torno a unos cinco meses como consecuencia, fundamentalmente, de las dificultades propias del rigor exi-

Para las administraciones públicas se elaboran tres tipos de cuentas: Avance, Provisionales y Definitivas



gido en la edición de publicaciones estadísticas de este tipo, en las que se suministra gran cantidad de información relacionada.

La realización de las CUENTAS DEFINITIVAS se lleva a cabo a partir de información muy detallada que procede de las liquidaciones definitivas de los presupuestos de ingresos y gastos de todas las unidades institucionales que integran los diferentes agentes y subsectores que forman el sector de las Administraciones Públicas. La única excepción a esta totalidad corresponde a las unidades de menor tamaño del subsector de Corporaciones Locales, municipios de población inferior a cinco mil habitantes, para las cuales se utiliza una muestra estadística elaborada explícitamente por el INE para este caso, y cuya utilización se justifica por el elevado número de unidades de estas características en nuestro país, ya que son más de seis mil y su peso relativo en el total no alcanza el diez por ciento del gasto de las Corporaciones Locales.

Con la información obtenida de estos datos definitivos se elaboran dos publicaciones, las CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, que muestran las operaciones realizadas en el ámbito nacional, y las CUENTAS REGIONALES, que están referidas exclusivamente a las cuentas de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, en las que se proporciona la información relativa a las operaciones efectuadas por estos dos subsectores en un nivel de agregación regional. Ambas publicaciones están incluidas en el Plan Estadístico Nacional aprobado por el Real Decreto 220/1998.

Las CUENTAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS se hacen al máximo nivel de desarrollo que exige la aplicación metodológica del SEC 95, presentándose todas las operaciones y cuentas para cada uno de los subsectores y para el conjunto del sector. Además de esta información, que constituye el eje central de la contabilidad nacional, también se publican los resultados de la aplicación de los criterios de la Clasificación de las Funciones de las Administraciones Públicas (COFOG) que supone un instrumento de gran valor analítico para conocer la naturaleza funcional del gasto público, y que se elabora de acuerdo a una metodología propia enlazada con la contabilidad nacional, lo que hace posible las comparaciones internacionales con la máxima garantía de homogeneidad, pudiéndose conocer la distribución del gasto público en diez grandes grupos (Servicios públicos generales, Defensa, Orden público y seguridad, Asuntos eco-

nómicos, Protección del medio ambiente, Vivienda y servicios comunitarios, Salud, Cultura, religión y esparcimiento, Educación y, por último, Protección social) que se dividen, a su vez, en determinados grupos y subgrupos. La puesta en práctica de esta distribución funcional en diez grupos se está llevando a cabo en estos momentos, ya que hasta ahora la clasificación COFOG constaba de catorce grupos. El método propuesto por la COFOG es sustancialmente diferente al que se sigue en nuestro país para realizar la clasificación funcional del Presupuesto de Gastos del Estado.

Contabilidad nacional de las empresas públicas

Las CUENTAS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS (CEP), elaboradas por esta Subdirección General, agrupan a todas las unidades institucionales públicas que de acuerdo a los estrictos criterios económicos de la metodología del SEC 95 en cuanto a la delimitación sectorial, e independientemente de su naturaleza jurídica, forman parte de los sectores Sociedades no financieras e Instituciones financieras de la Contabilidad Nacional de España.

En el caso de las CUENTAS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS sólo se realizan CUENTAS DEFINITIVAS que se publican con un desfase en torno a dos años después de finalizado el ejercicio al que están referidas. Para su elaboración se utilizan las cuentas de pérdidas y ganancias, balances, memorias e informes de auditoría de las empresas públicas. Las unidades dependientes del Estado rinden directamente la información a la IGAE, mientras que en el caso de las unidades gestionadas por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales son las administraciones correspondientes las que remiten la información necesaria.

El mecanismo actual de elaboración se encuentra sometido a un proceso de modificación interna en la clasificación de los subsectores que las integran, ya que la aplicación del SEC 95 ha sentado las bases de una cualitativa reestructuración de todas las unidades del sector público. Los trabajos que ha emprendido esta Subdirección General están dirigidos a la adecuación de las unidades empresariales públicas al marco general establecido por la Contabilidad Nacional de España. Los resultados anuales se recogen en el libro CUENTAS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS, publicación que, igualmente, se encuentra incluida en el Plan Estadístico Nacional (R.D. 220/1998)

Para las
empresas
públicas sólo
se
realizan
Cuentas
Definitivas



Estadísticas y cuentas a corto plazo sobre finanzas públicas, elaboradas de acuerdo a los criterios del Sistema Europeo de Cuentas (SEC 95)

Con periodicidad mensual se viene elaborando desde hace tiempo una estadística que recoge los INGRESOS Y GASTOS DEL ESTADO EN CONTABILIDAD NACIONAL, que se realiza con un desfase de veinte días con relación al mes de referencia y con el propósito de suministrar información sobre la evolución de las principales operaciones efectuadas por el Estado, valoradas de acuerdo a los criterios del SEC 95. Los resultados de esta elaboración se incluyen dentro de las ESTADÍSTICAS DE EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DEL ESTADO que mensualmente publica la IGAE y, de igual modo, se utilizan como base de la nota EL GOBIERNO INFORMA que elabora el Gabinete de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

Uno de los proyectos que están siendo desarrollados en estos momentos, cuya competencia recae sobre esta Subdirección General, es la preparación de los trabajos necesarios para la aplicación de las disposiciones legalmente reguladas por la Comisión respecto a la obligatoriedad de los Estados miembros de elaborar diversas estadísticas y cuentas a corto plazo sobre finanzas públicas, que deberán realizarse con relación a los conceptos definidos por la contabilidad nacional (SEC 95) y que serán puestos en práctica en dos fases.

La primera fase corresponde a la aplicación del Reglamento (CE) N° 264/2000 de la Comisión, de 3 de febrero de 2000, por el que se establecen las operaciones del SEC 95 que los Estados miembros deben transmitir trimestralmente a Eurostat a partir del año 2000, con objeto de facilitar una serie de estadísticas a corto plazo comunes y armonizadas sobre finanzas públicas. La transmisión de datos trimestrales está referida a Impuestos sobre la producción e importaciones, Impuestos corrientes sobre la renta y el patrimonio, Impuestos sobre el capital, Cotizaciones sociales efectivas y Prestaciones sociales distintas de transferencias sociales en especie.

En cumplimiento de este mandato legal, los servicios de esta Subdirección General ya han elaborado y transmitido la información de los datos trimestrales de impuestos, cotizaciones y prestaciones correspondientes a los ejercicios de 1998 y 1999, completos, así como a los tres primeros trimestres del año 2000.

La segunda fase quedará legalmente establecida por un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, que en estos momentos se encuentra en una etapa de discusión final de la propuesta que previsiblemente será aprobada a corto plazo, sobre la obligación de los Estados miembros de elaborar Cuentas Trimestrales de las Administraciones Públicas que deberán transmitir a la Comisión (Eurostat) en los plazos que reglamentariamente se determinen. La elaboración de estas cuentas deberá realizarse teniendo en cuenta los conceptos de ingresos y gastos del sector de las Administraciones Públicas, de acuerdo al SEC 95, tal y como se encuentran definidos por el Reglamento (CE) N° 1500/2000, de 10 de julio de 2000.

Esta información se entregará en un período que no exceda de tres meses desde el final del trimestre al que los datos estén referidos, estando previsto, en principio, que la primera transmisión se realice antes del 30 de junio de 2002 con datos de cuentas trimestrales que abarquen el periodo desde el primer trimestre de 1999 hasta el primer trimestre de 2002.

Aunque el Reglamento sobre Cuentas Trimestrales de las Administraciones Públicas aún no ha sido aprobado, como ya se ha dicho, esta Subdirección General ya ha iniciado los trabajos necesarios para que su aplicación, cuando proceda, pueda ser realizada con el mayor rigor posible. En este sentido, hay que tener en cuenta que la elaboración de estos datos supone un esfuerzo de considerable envergadura debido a la numerosa información que hay que procesar y considerando, además, según se especifica en el articulado de la propuesta de Reglamento, que los datos de las cuentas trimestrales deben obtenerse, fundamentalmente, a partir de la información directa proporcionada por fuentes estadísticas básicas, con el objetivo de minimizar las diferencias entre las primeras estimaciones que se realicen y los datos finales. Igualmente, es preciso garantizar la consistencia entre los datos trimestrales y los datos anuales correspondientes.

El Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo establece la obligación de los Estados miembros de elaborar Cuentas Trimestrales de las Administraciones Públicas



Boletín de información estadística del sector público

Desde hace tiempo se viene elaborando por esta Unidad de la IGAE el Boletín de información estadística del sector público, publicación de series cronológicas con periodicidad anual que, en su formato actual, recoge gran cantidad de información relativa a las operaciones del Estado: liquidación del presupuesto de caja, presupuesto de ingresos, presupuesto de gastos y operaciones no presupuestarias, así como la clasificación funcional del gasto de las Administraciones central y de Seguridad Social, elaborada de acuerdo a los criterios presupuestarios de nuestro país, y los flujos de caja relativos a las relaciones financieras entre España y la Unión Europea.

En el formato anterior a la entrada en vigor del actual sistema de contabilidad nacional (SEC 95), el Boletín suministraba la información histórica correspondiente a las Cuentas de las Administraciones Públicas, así como los datos correspondientes a la deuda en circulación del sector y de los subsectores, información que estaba elaborada siguiendo los criterios del sistema anterior, denominado SEC 79.

En estos momentos, el Boletín de información estadística del sector público está siendo objeto de una profunda remodelación, tanto cualitativa como cuantitativa, con el fin de

suministrar lo antes posible la información sobre los subsectores de las Administraciones Públicas en términos del SEC 95, en un nivel suficientemente desagregado, tanto los relativos a las Cuentas económicas como a la deuda pública. De igual modo, se está preparando la ampliación necesaria para dar cabida a los datos trimestrales que se están realizando, así como a la otra información que esta Subdirección General elabora en el ámbito de sus competencias.

Publicación de Informes e indicadores económicos de la actividad del sector de las Administraciones Públicas y del Estado

En el transcurso del año esta Subdirección General realiza con carácter regular varias publicaciones, de distinta periodicidad, en las que se muestran los resultados de la aplicación de las diferentes metodologías utilizadas para el tratamiento de la información económica de las unidades públicas, tales como la contabilidad nacional, la contabilidad presupuestaria y la contabilidad de caja. Cada metodología responde a unas necesidades diferentes de análisis de la información y, por ello, las diversas publicaciones se elaboran con la pretensión de alcanzar un nivel óptimo de eficacia en todos los casos, de manera que puedan utilizar-

La información contable es un instrumento esencial para la planificación económica anual





se tanto como un instrumento esencial de la planificación económica nacional, como punto de partida para estudios más desarrollados sobre diversos aspectos de la economía del sector público y para satisfacer las demandas de información general de los ciudadanos.

El AVANCE DE LA ACTUACIÓN PRESUPUESTARIA DEL ESTADO es un informe anual que se publica durante el mes de marzo y está destinado a presentar los principales resultados obtenidos durante el año anterior por el conjunto de las Administraciones Públicas en términos del SEC 95, correspondientes a las CUENTAS AVANCE, incluyendo un apartado sobre el déficit público y la deuda pública en los países de la Unión Europea. La mayor parte del informe ofrece los primeros datos de la ejecución presupuestaria del Estado que se analizan desde la perspectiva de los tres métodos ya señalados, contabilidad nacional, contabilidad presupuestaria y contabilidad de caja. Asimismo, se incluye un informe sobre la situación del balance monetario de las relaciones financieras entre España y el Presupuesto de la Unión Europea. La publicación se completa con un anexo estadístico que permite observar la evolución temporal de las principales operaciones que se describen en el informe.

De igual modo, con periodicidad anual, se elabora el AVANCE SOBRE LA ACTUACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS, informe de carácter monográfico sobre las Administraciones Públicas que analiza los resultados del conjunto del sector exclusivamente en términos de la contabilidad nacional. Este documento se publica durante el mes de octubre con el propósito de presentar la segunda estimación, que corresponde a las CUENTAS PROVISIONALES, sobre las principales operaciones del sector relativas al ejercicio del año anterior: déficit público, presión fiscal, recursos no financieros, empleos no financieros y deuda pública. Asimismo, se incluye una comparación con los países de la Unión Europea respecto a los niveles de déficit público y deuda pública. El informe incorpora un anexo estadístico con información cronológica relevante.

La ACTUACIÓN ECONÓMICA Y FINANCIERA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS constituye un informe de referencia sobre la actividad económica del Estado y las Administraciones Públicas. El análisis de un ejercicio concreto se realiza de forma detallada en el marco de un horizonte temporal de varios años, labor que facilita la comprensión de los principales rasgos que caracterizan la

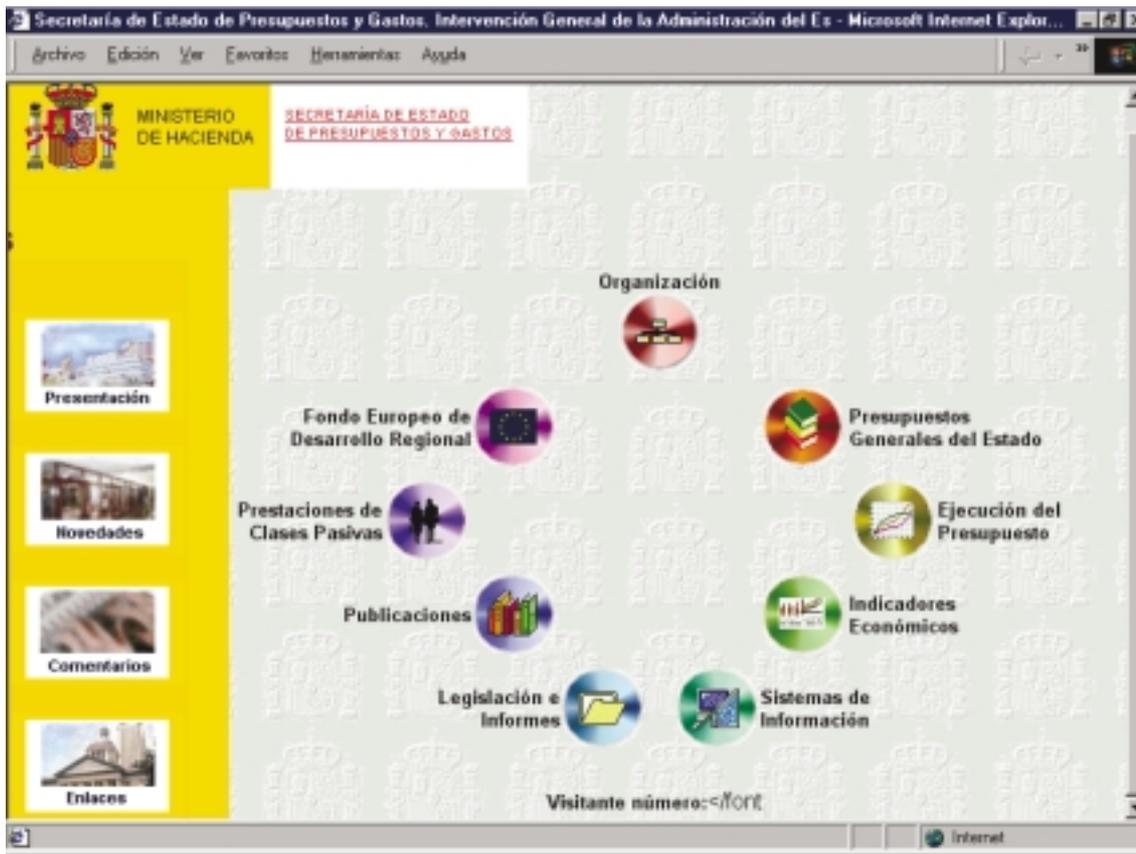
evolución y tendencias de los ingresos y gastos públicos. La información del ejercicio al que va referido corresponde a los resultados de las CUENTAS PROVISIONALES, mientras que los datos de años anteriores tienen, todos ellos, carácter definitivo. Actualmente se publica en torno a dos años después de finalizar el ejercicio y se estructura en cuatro apartados diferentes: el primero analiza en detalle la evolución de las operaciones del sector Administraciones Públicas en los términos del SEC 95, así como la situación del endeudamiento público; el segundo describe el gasto de las Administraciones Central y de Seguridad Social desde la perspectiva de la clasificación funcional utilizada en la estructura presupuestaria de nuestro país; el tercer apartado está destinado a un análisis pormenorizado de la actividad del Estado, tanto en los términos de la contabilidad de caja como desde la metodología de la contabilidad presupuestaria; por último, el cuarto apartado muestra la evolución de los flujos financieros realizados entre España y la Unión Europea. Como complemento imprescindible a este informe, se acompaña el Boletín de información estadística del sector público.

Con periodicidad mensual se publican los PRINCIPALES INDICADORES DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA Y FINANCIERA DEL ESTADO, documento de síntesis estadística que recoge la evolución mensual de los principales flujos de ingresos y pagos realizados por el Estado, en términos de caja. Incluye datos y gráficos a los que se acompaña una breve descripción explicativa de la situación y estructura del déficit de caja no financiero del Estado y su financiación. En un corto período de tiempo está previsto que se incorporen datos mensuales de la contabilidad nacional correspondiente al Estado. Este documento se publica con un desfase de veinte días, aproximadamente, con relación al mes de referencia y su distribución se realiza de forma simultánea a la nota EL GOBIERNO INFORMA, elaborada por el Gabinete de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

Todas las publicaciones elaboradas por esta Subdirección General, mencionadas en estas páginas, cuentas, informes, indicadores y estadísticas pueden obtenerse mediante petición al Servicio de Publicaciones de la IGAE. Además, la mayoría de ellas se encuentran igualmente disponibles a través de Internet en el enlace correspondiente al apartado de INDICADORES ECONÓMICOS dentro de la dirección <http://www.igae.minhac.es/>.

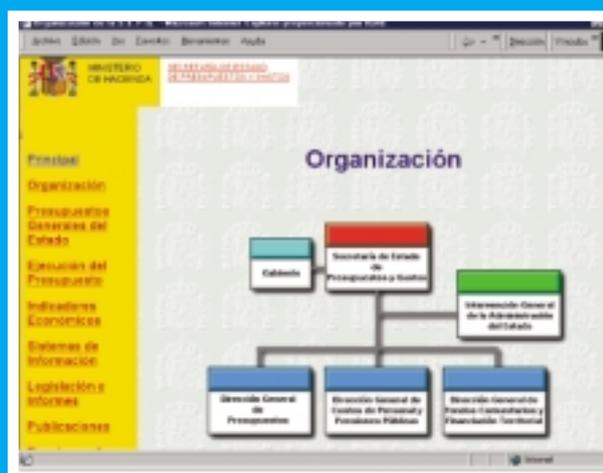
Las contabilidades nacional, presupuestaria y de caja: elementos básicos para la información estadística

Web de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos



En esta web se puede encontrar información sobre:

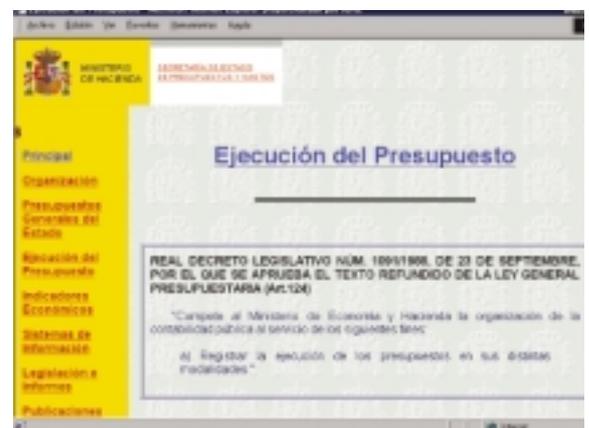
Organización: organigrama y funciones de los Centros Directivos que integran la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos



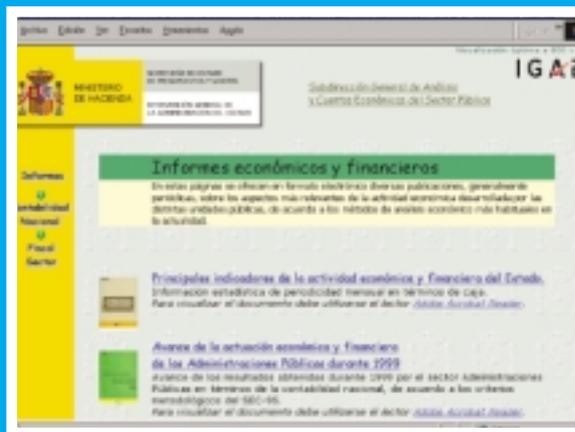


Presupuestos Generales del Estado: se incluye información relativa a las Leyes de Presupuestos; Ley Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social; Órdenes Ministeriales para la elaboración de los Presupuestos y libros presupuestarios.

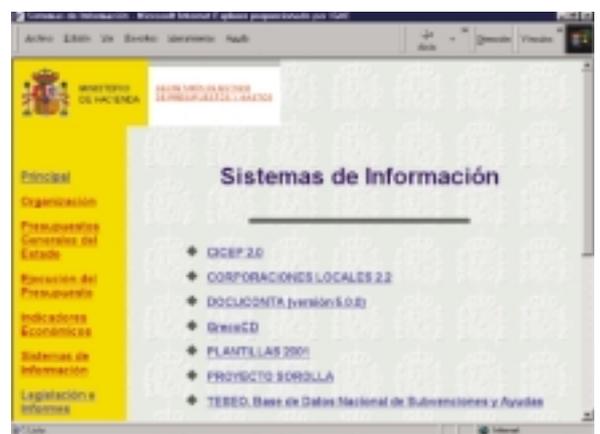
Ejecución del presupuesto: la información contenida en este epígrafe muestra las distintas fases de la ejecución de los presupuestos de gastos e ingresos de la Administración General del Estado, no incluyendo, por tanto, a los Organismos Autónomos, con datos acumulados desde el 1 de enero hasta final del mes indicado del año de referencia y del anterior.



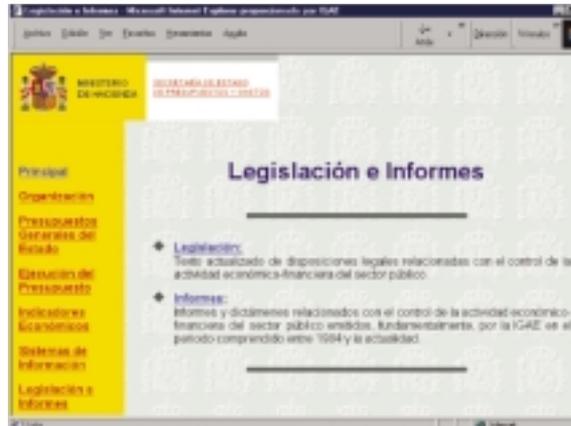
Indicadores económicos: en este apartado se recoge información a tres niveles diferentes. En primer lugar, se incluyen determinadas publicaciones sobre los aspectos más relevantes de la actividad económica desarrollada por las distintas unidades públicas. En segundo, se introduce una síntesis de las cuentas nacionales del sector Administraciones Públicas según los criterios del Sistema Europeo de Cuentas SEC-95. Por último, se recoge información referida al Sector Fiscal, según los criterios establecidos por el Fondo Monetario Internacional.



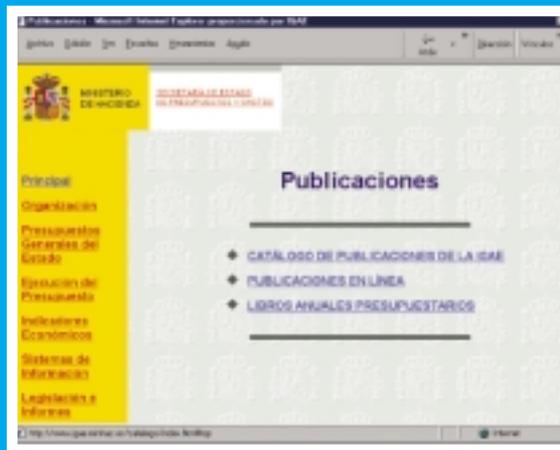
Sistemas de información: desarrollados por la Intervención General de la Administración del Estado, de interés para los gestores públicos, empresas públicas, otras Administraciones, etc...



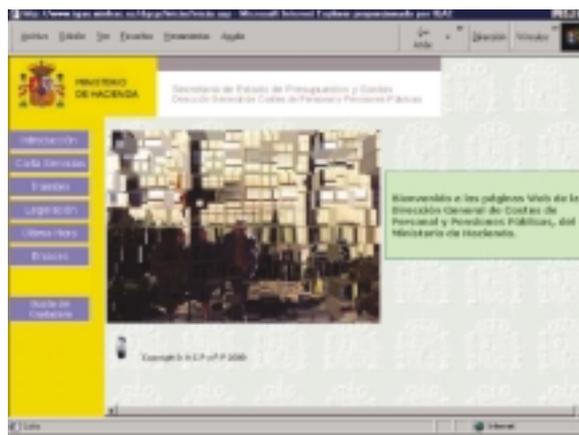
Legislaciones e informes: la base de datos LEI incluye, por una parte, el texto actualizado de disposiciones legales relacionadas con las funciones de control, contabilidad, presupuestación, etc. Por otra, informes y dictámenes relacionados con el control de la actividad económico financiera del sector público, emitidos, fundamentalmente, por la Intervención General de la Administración del Estado desde 1984.



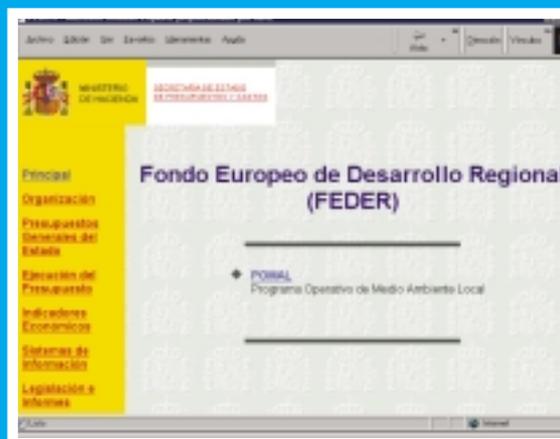
Publicaciones: este epígrafe incluye el catálogo de publicaciones de la Intervención, determinadas publicaciones en línea y los libros anuales presupuestarios.

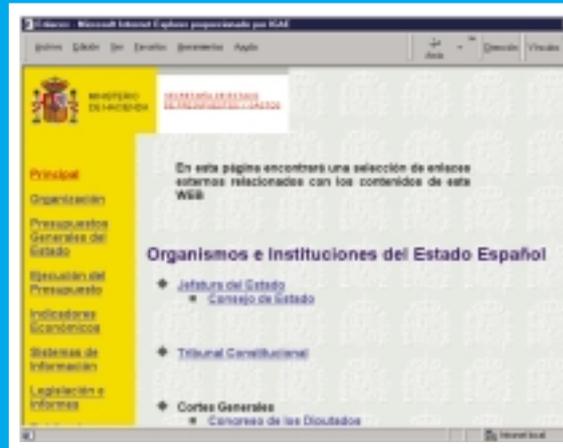


Prestaciones de clases pasivas: información referente al Régimen de Clases Pasivas del Estado, así como a las prestaciones económicas reconocidas a favor de quienes sufrieron las consecuencias de la Guerra Civil española. También se informa sobre las ayudas a las víctimas de delitos violentos y las pensiones por actos de terrorismo.



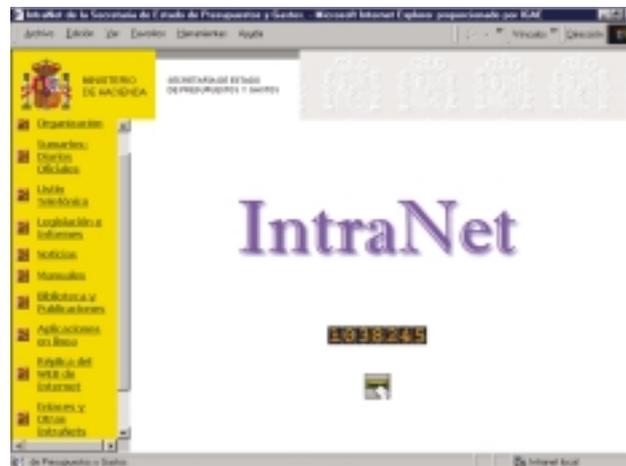
Información sobre el Fondo Europeo de Desarrollo Regional: incluyendo el Programa Operativo de Medio Ambiente Local (POMAL)





Enlaces con otras páginas relacionadas con la web

Intranet de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos



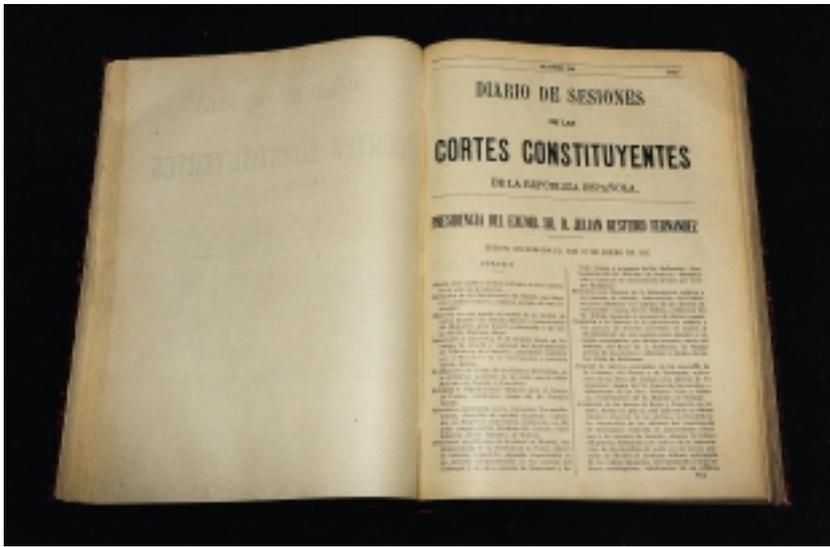
La Intranet de la Secretaría de Estado permite que las personas que forman parte de su organización interna accedan a la siguiente información, sin necesidad de acudir a internet, lo que supone una mayor rapidez y fiabilidad para el sistema:

- Organización: incluye la misma información que la página web de la Secretaría de Estado.
- Sumarios diarios oficiales, incluyendo accesos a los sumarios del Boletín Oficial del Estado y del Diario Oficial de las Comunidades Europeas.
- Listín telefónico de la Intervención General.
- Legislación e informes. Además de la base de datos LEI, contiene la base de datos de Clases Pasivas, legislación, informes y dictámenes, resoluciones y sentencias.
- Noticias: se recogen las noticias a las que cada usuario podrá acceder según el órgano del que dependa y un enlace a la prensa nacional, provincial, revistas...
- Manuales de procedimiento, de usuarios y de administradores del sistema.
- Biblioteca y publicaciones: además de la información de la web, se incluye la base de datos de la biblioteca de la Intervención General.
- Aplicaciones en línea: además de incluir el régimen de clases pasivas, incluye los sistemas PROELNet, que permite la realización de consultas personalizadas sobre los Presupuestos Generales del Estado, y CIENet (Centro de Información Estratégica), para cuyo uso se necesita autorización.
- Réplica de la web de internet: su contenido es el mismo que el de la web de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, pero sin necesidad de que el usuario navegue por internet, lo que supone mayor seguridad y fiabilidad de la información y del sistema.
- Enlaces y otras intranets: la novedad en relación con la web es la inclusión de enlaces a las intranets de los Ministerios de Hacienda y Economía, la Secretaría de Estado de Comercio, Turismo y PYMES y la Oficina Nacional de Auditoría de la Intervención General.



Discurso de Azaña sobre la intervención general

D. José Luis Torres Fernández
Subdirector General de Organización, Planificación
y Gestión de Recursos



La Segunda República inició desde el comienzo mismo de su andadura, una reforma del ejército que afectaría tanto al ámbito estrictamente militar como al de la administración económica del mismo. Corresponde a D. Manuel Azaña Díaz, como Ministro de la Guerra en el Gobierno provisional de la República hacer frente a la reforma y, meses más tarde, tras la dimisión de su primer Presidente Niceto Alcalá Zamora, como Jefe de Gobierno a la vez que Ministro de Guerra.

Es en este contexto político, en el que el Gobierno republicano se plantea la necesidad de acometer la creación del Consorcio del Industrias Militares. Este proyecto tenía como objetivo fundamental modificar el statu quo vigente en la administración y control de las industrias dedicadas a la fabricación de materiales de guerra que dependía exclusivamente de la autoridades militares y carecían de criterios que coordinaran sus objetivos y funcionamiento. Con la creación del Consorcio se pretendía, entre otros fines, una mejor coordinación de la Fábrica Nacional de Toledo, las fábricas de artillería y pirotecnia de Sevilla, la de armas portátiles de

Oviedo, la de cañones de Trubia y las de pólvoras y explosivos de Granada y Murcia. La administración del Consorcio se efectuaría mediante un órgano colegiado integrado por representantes de las fábricas y de los Ministerios implicados.

En el Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes de la República Española, número 108, de 29 de enero de 1932, se recoge el debate que tuvo lugar dos días antes con ocasión del proyecto de Ley de Unificación de las fábricas militares y las intervenciones del Presidente y Ministro de Guerra, D. Manuel Azaña.

Las intervenciones, de profundo contenido político, dejan patente como el entonces Presidente Azaña conoce los procedimientos administrativos de la gestión pública con una profundidad que no dejan de sorprender pese a su conocida experiencia política, su pertenencia a la propia Administración del Estado como miembro del entonces Cuerpo de Letrados de la Dirección General de Registros del Ministerio de Justicia y su conocimiento de los asuntos militares.



“El Consejo de Administración (...) está constituido por representantes de los Ministerios interesados en esta cuestión. Primeramente, por el Interventor de Hacienda”

Manuel Azaña

En un momento de su intervención sobre la administración de las fábricas de material militar entonces sujetas a régimen de presupuesto, contabilidad y control presupuestario, señala: *“Nos encontramos además, y esto es lo más serio, con la infranqueable rigidez de la ley de Contabilidad y de la aplicación de Presupuestos. Es absolutamente imposible que una fábrica en régimen de producción pueda atenerse al sistema actual de Contabilidad del Estado; es absolutamente imposible. No se le puede pedir a un establecimiento que produce, que en 31 de diciembre cierre, en espera de que el Estado, cuando empiece a regir el nuevo presupuesto, le libre los fondos, aunque esto es lo que tendrían que hacer las fábricas. El presupuesto se aprueba el 31 de diciembre y, sin embargo, el 1º de enero las fábricas trabajarán. ¿Con qué dinero?. Legalmente con ninguno, y esto obligaba a cosas que yo mismo he tenido que hacer, no me da rubor confesarlo, y es firmar aprobaciones de adquisición de material después de adquirido éste. Esto lo ha hecho en el Ministerio de la Guerra todo el mundo (...), y cuando yo me encargué del Departamento y me pusieron a la firma un montón de actas de adquisición de material y de primeras materias de la fábrica de Trubia, con el ardor del neófito me negué a firmar, y a los ocho días, si no hubiera rectificado, Trubia se habría cerrado, y además habríamos empapelado a una docena de personas absolutamente inocentes de toda culpabilidad. y yo no tuve más remedio que sancionar a posteriori una cosa que era una ilegalidad”.*

Después de estas consideraciones y en relación con las dificultades que se plantean para conseguir la aprobación de un crédito extraordinario para determinadas fábricas y al respecto afirma en las Cortes: *“Desde el mes de noviembre estoy persiguiendo que se apruebe un crédito extraordinario de tres millones de pesetas para las atenciones de las fábricas (...). El Consejo de Estado cumplió con su deber. He hecho la petición, pero vulnera todas las leyes de contabilidad habidas y por haber, todos los reglamentos de la Administración, todas las condiciones exigidas para no incurrir en responsabilidad, y el Consejo de Estado y la Intervención General de Hacienda me han devuelto hace dos o tres días el expediente, diciéndome: “Lo sentimos mucho, pero vea usted la cantidad de ilegalidades que se contienen en la petición. ¿Qué voy a hacer yo? ¿Voy a lanzarme alegremente a infringir todas las leyes?. No es posible. (...)”.*

A continuación explica Azaña en su intervención que lo único que se pretende con la creación del Consorcio de Industrias Militares es cohonestar la flexibilidad y transpa-

rencia con el cumplimiento estricto de la norma, la eficacia con la legalidad, planteando, al afirmar: *“Lo que busco con este proyecto es claridad en la administración; lo que busco con este proyecto es una flexibilidad de movimientos en las fábricas que necesitan, para poder vivir y producir, liberarlas del agarrotamiento de la ley de contabilidad y de la rigidez del presupuesto anual; sacarlas de la intervención anual de la investigación de Hacienda, no para que la burlen, sino para que se haga en otra forma”.*

Y como justificación o argumento de autoridad, saca a colación, refiriéndose a la tramitación del proyecto de creación del Consorcio, a la Intervención General de la Administración del Estado, a la que utilizando la terminología de entonces llama Intervención General de Hacienda, diciendo: *“y debo decirlo, a propósito de esto, que cuando redacté el primer borrador del proyecto, a quién se lo consulté no fue a ninguna ninfa Egeria, sino al interventor general de Hacienda, a quien llamé a mi despacho y le dije: “Mire usted, lo que busco es esto. He redactado un proyecto”. y el señor interventor general de Hacienda tuvo la gentileza, a los pocos días, de devolverme el proyecto con las aseveraciones necesarias para que encajase perfectamente dentro de las leyes vigentes el propósito que yo había concebido de dar libertad a las fábricas militares...”.*

El Interventor General al que se refería el Presidente Azaña era D. Adolfo Sixto Hontán nombrado por el Ministro de Hacienda, D. Indalecio Prieto, el 27 de noviembre de 1931. Sixto Hontán permaneció en el puesto, pese a la inestabilidad de los gobiernos de la época, hasta el 7 de noviembre de 1938, en que fue nombrado Subsecretario de Hacienda y sustituido por D. José M^a Fábregas del Pilar.

De hecho, como exponente de la salvaguardia de la regularidad de los procedimientos de la gestión financiera pública del Consorcio de Industrias Militares, el propio Presidente D. Manuel Azaña, afirma (matizando que el empleo del término Consejo de Administración, en aquel momento histórico podía resultar conservador y hasta reaccionario) lo siguiente: *“El Consejo de Administración (nombre que a algunos alarma, pero que, por mi parte, podéis ponerle otro, si os parece) está constituido por representantes de los Ministerios interesados en esta cuestión. Primeramente, por el interventor general de Hacienda, para que la pureza de la aplicación de la ley esté garantizada por el mismo centro interventor (...)”.*