

Julio 2006

número 15

Cuenta con

IGAE

En opinión de

M.^a Teresa Fernández de la Vega Sanz

Análisis

**La Sociedad de la Información:
un nuevo motor de crecimiento**

**La situación del control interno
en la Unión Europea: ¿es necesaria
una reforma del modelo español?**

**Aspectos económico-financieros
en la gestión de las subvenciones públicas**

Vol. VIII

Enero 2006

N.º 22

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

ARTÍCULOS

- LA RESPONSABILIDAD CONTABLE EN LA NUEVA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA Pascual Sala Sánchez
- EL IMPACTO DE LA ACTIVIDAD FISCALIZADORA DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS DE CONTROL EN EL BUEN USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS Luis Carlos Sánchez Sánchez
Gastón Astorquiza Altaner
- LEGISLACIÓN, CONTROL Y CULTURA DE PROBIDAD Gastón Astorquiza Altaner
- LAS LIMITACIONES DEL CONTROL FINANCIERO DE PROGRAMAS EN ESPAÑA: UN ANÁLISIS EMPÍRICO José Caamaño Alegre

DOCUMENTACIÓN, NOTAS Y COMUNICACIONES

- UNA NOTA AL HILO DEL *INFORME DE ACTIVIDADES 2005* DEL CONSEJO CONSULTIVO DE PRIVATIZACIONES Juan Velarde Fuertes
- LA CONTRALORÍA GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS, FUNCIONAMIENTO Y AUDITORÍAS Javier J. Rodríguez Ariza

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- TERCER CUATRIMESTRE DEL AÑO 2005 Javier Medina Guijarro
José Antonio Pajares Jiménez

PUBLICACIONES



TRIBUNAL DE CUENTAS

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

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



La utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ha supuesto en los últimos años un vuelco que se manifiesta en todos los ámbitos de la sociedad y, como no podía ser menos, también en el ámbito público. Así lo pone de manifiesto la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia en la entrevista que abre el número 15 de Cuenta con IGAE en la que, además de resaltar el reto que supone hacer efectiva la igualdad entre hombre y mujeres y las medidas que se están adoptando para impulsar esa igualdad en todos los ámbitos, así como una breve valoración de la actividad que lleva a



cabo la IGAE basada en su experiencia personal, destaca la importancia de la I+D+i en el crecimiento económico y la creación de empleo, de acuerdo con la Estrategia de Lisboa y el Programa Ingenio 2010 como instrumento fundamental para conseguir la convergencia con Europa en esa materia, resaltando el carácter de herramienta insustituible de las TIC para el desarrollo de todo sistema económico.

A continuación, en la sección Análisis, David Cierco, Director General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información, aborda en profundidad el Plan Avanza, desgranándolo a través de un interesante artículo en el que se pone de manifiesto la necesidad de la generalización del uso de las nuevas tecnologías en la economía y en todos los ámbitos de la sociedad y los esfuerzos que para ello se están haciendo, impulsándose así la Sociedad de la Información y contribuyendo a la reducción de la brecha digital. En segundo lugar, M^a Mercedes Urbano realiza un análisis de los modelos de control en el ámbito comunitario, destacando las modificaciones que los países de dicho ámbito han debido realizar para adaptar sus sistemas de control a los requerimientos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y poniendo de manifiesto que el modelo predominante en la actualidad es el de control posterior, que aboga por un concepto de control amplio, próximo a la idea de auditoría única. En tercer lugar la sección Análisis recoge un artículo de Angélica Martínez en el que se analiza el entrecruzamiento entre la legalidad administrativa y la legalidad presupuestaria a la que están sujetos los actos administrativos que generan gasto, como es el caso de los derivados de la gestión de las subvenciones públicas, lo cual implica la necesidad de cuidar que las actuaciones a desarrollar en el ámbito de la gestión de las subvenciones públicas respeten la legalidad, tanto administrativa como presupuestaria.

La sección A Debate aborda en esta ocasión el Código Unificado de Buen Gobierno para las Sociedades Cotizadas, ofreciendo al respecto dos autorizadas opiniones representativas de las dos posturas imperantes en las fases previas a su aprobación el pasado mes de mayo, como son las de D. José M^a Cuevas, presidente de la CEOE y D^a Soledad Núñez, Directora General del Tesoro y Política Financiera.

El marco de relaciones vigente entre la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos y la OCDE, plasmado en un convenio de colaboración que se firmó en 2003 y que ha sido prorrogado en los años sucesivos, ha propiciado la presencia de un interventor, Joaquín Sevilla, en la Dirección de Gobierno Público y Desarrollo Territorial de la OCDE, quien por una parte nos describe en la sección Entorno las actividades realizadas en estos años en el marco del citado convenio de colaboración, y por otra parte, nos aproxima a la historia, organización, trabajos e influencia que ejerce la OCDE a nivel internacional.

En la sección La IGAE de Puertas Adentro, Santiago Fuentes Vega describe la labor llevada a cabo por la Intervención Delegada en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, analizando con espíritu crítico la necesidad de adaptación, en ocasiones, de la Intervención Delegada a las variaciones experimentadas en la gestión económico-financiera de dicha Dirección General y realizando interesantes reflexiones al respecto.

Para finalizar, Domingo Soriano, último Delegado de Hacienda en el Sáhara, nos acerca, entre anécdotas y curiosidades, al funcionamiento de dicha Delegación de Hacienda en sus últimos años.

Nº 15 Julio 2006

IGAE

(Intervención General
de la Administración
del Estado)

**Realización y
coordinación:**

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

Consejo de Redacción:

Presidente:
José Alberto Pérez Pérez

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

Edición y Distribución:

Subdirección General
de Información, Documentación
y Publicaciones

Fotografía:

Material fotográfico cedido por:

OCDE
NASA

Cuenta con IGAE agradece a todos
su colaboración

**Cuenta con
IGAE Digital:**

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

NIPO: 601-06-034-2
ISSN: 1578-0317
Depósito Legal: M-26.658-2001

Diseño e impresión:

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



En opinión de

M.^a Teresa Fernández de la Vega Sanz 5

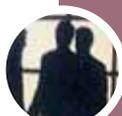


Análisis

La Sociedad de la Información: un nuevo
motor de crecimiento 9

La situación del control interno en la
Unión Europea: ¿es necesaria una reforma
del modelo español 16

Aspectos económico-financieros en la
gestión de las subvenciones públicas 26



A debate

El Código Unificado de Buen Gobierno
de las Sociedades Cotizadas 37



Entorno

La Intervención General de la Administración
del Estado en la Organización para la
Cooperación y el Desarrollo Económico 43



Novedades Legislativas

51



Mundo Editorial

57



La IGAE de Puertas Adentro

La Intervención Delegada en la Dirección
General del Tesoro y Política Financiera 59



La Web de la IGAE

66



En el Tiempo

El Sáhara: una Delegación de Hacienda
diferente 68



Noticias IGAE

72

P.V.P.: 5,80 € ejemplar I.V.A. incluido

P.V.P.: 16,00 € suscripción anual España I.V.A. incluido

Para suscribirse: Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones
Plaza del Campillo del Mundo Nuevo, 3 - Tel.: 91 506 37 58 / 41 / 48 - Fax: 91 468 45 61

Esta publicación no comparte necesariamente las opiniones expresadas por sus colaboradores



Entrevista a la Vicepresidenta Primera del Gobierno y Ministra de la Presidencia

M.^a Teresa Fernández de la Vega Sanz

El Gobierno en general y usted en particular han demostrado una especial sensibilidad en relación con la paridad entre hombres y mujeres y la igualdad y defensa de los derechos de la mujer. ¿Cree usted que

la discriminación positiva es un instrumento eficaz para el logro de la igualdad?

La experiencia ha demostrado que las medidas positivas sirven. Hoy en España





hemos avanzado mucho, nos encontramos en una situación en la que nadie cuestiona ni el derecho, ni la preparación de las mujeres para acceder a cualquier puesto, pero en la que también topamos con una realidad que no se corresponde con ese reconocimiento formal. Es necesario por tanto, actuar sobre esta realidad, crear una dinámica en la que reciban un especial impulso las que, por razones que nada tienen que ver con su competencia, siguen encontrando más obstáculos en su desarrollo profesional. No obstante, es bueno subrayar que las medidas positivas sólo se establecerán cuando sean necesarias y que, lógicamente, no van a ser eternas. Ojalá podamos prescindir de ellas en poco tiempo. Ello querrá decir que se han cubierto sus objetivos.

¿Qué aspectos destacaría del Anteproyecto de Ley Orgánica de Igualdad entre hombres y mujeres?

No es fácil porque son muchas las novedades importantes que incorporará este proyecto de Ley. Se trata de una norma que, a partir del diagnóstico de la realidad que viven las mujeres, va a intentar mover esa realidad, impulsar la igualdad en todos los ámbitos, desde la educación al empleo, pasando por la Administración Pública, la salud, los medios de comunicación o la vivienda. Por citar alguna actuación concreta, será muy importante el apoyo a la maternidad; se asegurará el equilibrio entre hombres y mujeres en la vida política; habrá planes de igualdad en las empresas; todas las normas importantes deberán incorporar un informe sobre su impacto por razón de género ... En definitiva, con esta Ley Orgánica vamos a movilizar a toda la sociedad para hacer realidad esa igualdad entre todos los españoles que nuestra Constitución consagra.

Uno de los principales pilares de la política del Gobierno y de su labor como Portavoz del Gobierno es la transparencia. ¿Qué le queda por hacer a este Gobierno en materia de transparencia informativa en general y en el ámbito económico-financiero en particular?

Efectivamente, la transparencia es uno de los principios inspiradores de la acción

política del Gobierno. Y ello porque estamos convencidos de que la democracia se amplía en la medida en que los ciudadanos tienen acceso –y por tanto posibilidad de formarse un juicio crítico– a la información pública, a la gestión de sus asuntos. Lo hemos demostrado con la reforma de la radiotelevisión pública, que va a acabar con el intervencionismo que han sufrido estos medios, y también con la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional. Ya estamos haciendo más transparentes y accesibles las cuentas públicas, por cierto, con la aportación importantísima de la IGAE, y pronto presentaremos el Proyecto de Ley de acceso a la información, una ley a mi juicio crucial, porque va a asegurar a los ciudadanos su derecho a conocer en cada momento la situación en que se encuentra cualquier asunto que esté tramitando

La I+D+i es clave para el crecimiento, la productividad y el bienestar de nuestra sociedad ¿Cuáles son los objetivos del Gobierno en esta materia?

Estamos hablando de un tema estratégico, no ya para el futuro, sino para el presente de nuestro país. Hablamos de un tren que ya está en marcha y que no podemos perder. Nuestro objetivo es conseguir que en 2010 el 2% del PIB se destine a I+D+i. No por mejorar posiciones en un ranking de países en el que, por cierto, no estamos nada bien situados, sino porque necesitamos invertir en I+D+I para seguir creciendo, creando riqueza y empleo, para ser más competitivos y, en definitiva, para disfrutar de un mayor bienestar. Ningún país puede permitirse hoy dar la espalda a la I+D+I y los que arrastramos un retraso notable en ese ámbito, como es el caso de España, estamos obligados a hacer un esfuerzo especial.

El Programa Nacional de Reformas contempla entre sus ejes de actuación el Programa Ingenio 2010. En su opinión, ¿cómo incidirá este Programa en la consecución de la convergencia de España con los países más avanzados en Europa en materia de I+D+i?

Bueno, se trata del principal instrumento que tenemos en nuestras manos para alcanzar ese objetivo. De él forman parte pla-



nes muy importantes para impulsar los distintos frentes, y el Gobierno tiene una gran confianza en que el programa funcionará porque están claros sus objetivos y líneas de actuación, cuenta con presupuestos adecuados y, sobre todo porque no nos falta talento y ya estamos empezando a recuperar el que se nos fue. Yo estoy segura de que el Plan Ingenio 2010 movilizará a la sociedad y a las empresas hacia la I+D+I.

En su opinión ¿qué papel juegan las tecnologías de la información y las comunicaciones en los retos de crecimiento económico y creación de empleo planteados por la Estrategia de Lisboa?

Un papel extraordinariamente relevante. El mundo globalizado en que vivimos está organizado en clave de comunicación, y las TIC constituyen hoy una herramienta insustituible para el desarrollo de todo sistema económico. La sociedad de la información es el futuro. El reto de todo Gobierno ha de ser que nadie quede al margen o excluido de ese futuro por falta de recursos económicos, edad o cualquier otra circunstancia discriminatoria.

A su juicio, ¿cuáles deben ser las líneas directrices de la reforma de RTVE?

Las que los ciudadanos demandan, que son las de la independencia informativa, la pluralidad, la calidad, el servicio público y la viabilidad económica. Y esos son los principios que están inspirando esta reforma, que tiene su principal pilar en la Ley que recientemente hemos aprobado. Una reforma –y eso lo sabe todo el mundo– necesaria pero que, en sus aspectos laborales, llevaremos a cabo dialogando y con el mayor respeto a los trabajadores.

¿Cree usted que en estos momentos la solidaridad interterritorial está suficientemente garantizada?

Absolutamente. Estoy completamente convencida de ello. Como sabe, una de las condiciones que el Gobierno puso para aceptar cualquier reforma estatutaria fue que ésta sirviera no para acortar sino para avanzar en esa solidaridad interterritorial.

No le quepa la menor duda de que cuando este proceso de reformas estatutarias culmine tendremos una España más solidaria y más cohesionada. Por otra parte, no hay que olvidar que el futuro modelo de financiación autonómica se va a elaborar y se va a consensuar entre todas las comunidades. No va a ser un modelo financiero impuesto por el Gobierno o por un territorio. Será el que quiera la mayoría. Por tanto, la solidaridad interterritorial va a estar asegurada.

¿En qué medida los nuevos Estatutos de Autonomía pueden afectar a los servicios territoriales del Estado?

En términos generales, no les afectarán. Los órganos de la Administración Periférica del Estado continuarán desarrollando las funciones y gestionando los servicios que son competencia del Estado en los respectivos territorios.

Usted ha mantenido que España debe liderar el acercamiento de la Unión Europea con América Latina. ¿En qué punto nos encontramos en las relaciones con América Latina?

Nuestras relaciones con los países Iberoamericanos son excelentes. Tradicionalmente lo han sido, y si en algún momento ha podido existir una cierta inflexión en esta línea, ya ha quedado atrás y absolutamente superada. Iberoamérica constituye una de las grandes prioridades de nuestra política exterior. Obviamente, España que es Europa pero que tiene vínculos históricos y de toda clase con la región, es su mejor embajadora ante la Unión.

¿Qué percepción se tiene en la Vicepresidencia del Gobierno de la labor que desarrolla la Intervención General de la Administración del Estado?

El tamaño del sector público y el volumen de los presupuestos que maneja hacen literalmente esencial el control interno del gasto. Control que está atribuido a la Intervención General de la Administración del Estado (o a la Intervención General de Defensa y a la Intervención General de la Seguridad Social, en sus ámbitos respectivos). La magnitud, la





complejidad, el grado de formalización del procedimiento del gasto y, ¿por qué no decirlo?, la tranquilidad y seguridad que al gestor proporciona el saber que sus decisiones económicas han sido *revisadas* —o lo serán, en el supuesto de control financiero permanente—, me han llevado desde siempre a considerar la función interventora como fundamental. Estoy convencida de que el control del gasto que ejerce la IGAE es imprescindible.

La omisión de la función interventora que desarrolla la IGAE, cuando ésta es preceptiva en el procedimiento de gasto, se subsana a través de la convalidación del gasto por parte del Consejo de Ministros. ¿Qué opinión le merece este procedimiento?, ¿qué recomendaría a los gestores para evitar esas situaciones?

En mi opinión, la omisión de fiscalización, cuando resulta precisa, revela en general que las cosas no se han hecho bien,

que el gasto no se ha gestionado como debió serlo. La convalidación por el Consejo de Ministros, más allá del efecto subsanador del procedimiento del gasto, tiene, casi siempre, un cierto *aire sancionador*, pues, con independencia de las diferencias de criterio, que pueden ser dirimidas por el propio Interventor General, la convalidación consiste, precisamente, en validar o subsanar los defectos detectados, siempre a propuesta del Ministro correspondiente .

Por otra parte, aunque soy poco dada a dar consejos, a mí me ha ido bien, cuando he tenido responsabilidades de gestión del gasto, el hablar frecuentemente con la Intervención, el exponer los problemas o dudas cuando los había y, obviamente, el haberme rodeado de colaboradores expertos en el procedimiento del gasto público que tuvieran claro que el presupuesto había que ejecutarlo conforme a las normas. Creo, en fin, que la convalidación puede ser ocasionalmente inevitable, pero nunca es, a priori, el camino.





1

La Sociedad de la Información: Un nuevo Motor de Crecimiento

David Cierco Jiménez de Parga

Los últimos años han conocido una transformación del panorama económico y social del mundo desarrollado. La liberalización de las telecomunicaciones, el crecimiento explosivo de Internet y la creciente interrelación de los negocios y la sociedad convergen todos en un punto: la eclosión de la Sociedad de la Información.

El sector de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (TIC) se ha configurado como un elemento esencial determinante del crecimiento económico y social de los países, estableciéndose como un componente imprescindible de creación de riqueza y bienestar social, de modernización y de aumento de la cohesión y la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, contribuyendo a impulsar el crecimiento y el empleo, así como la igualdad social y regional.

El desarrollo de una Sociedad de la Información en Europa es la piedra angular del «Objetivo de Lisboa» de la UE de convertirse en la economía más dinámica y competitiva del mundo para el año 2010, requiriendo a los Estados miembros a comprometerse de un modo más firme en progresar con las reformas pendientes con el fin de conseguir el objetivo marcado de que la inversión en investigación, desarrollo e innovación se sitúe en torno al 3% del PIB de toda la Unión Europea.

Por ello, es importante que España, teniendo en cuenta el entorno que nos rodea, derive la base de su crecimiento económico de

sectores poco intensivos en innovación tecnológica a otros basados en la inversión en tecnologías del conocimiento, con el fin de potenciar el estado del bienestar en el que se basa nuestro sistema económico y social.

Según señalan algunos informes, si las empresas españolas hubieran realizado una óptima gestión de estas tecnologías entre 1995 y 2002 nuestro PIB habría crecido una media del 5,14% anual en lugar del 3,3%, reduciéndose la pérdida de competitividad que efectivamente han sufrido en relación con nuestros vecinos europeos.

Con el fin de invertir esta tendencia, el Gobierno español pretende colocar a las TIC en la base del modelo de crecimiento económico. Para ello, a través de la Secretaria de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, se establece como primer objetivo la generalización del uso de las nuevas tecnologías en la economía, la sociedad y la cultura, mejorando la competitividad empresarial e impulsando el desarrollo de la Sociedad de la Información, a la vez que se lucha contra la brecha digital entre ciudadanos de distinta condición social o diferente localización geográfica.

La respuesta a esta situación se articula mediante el plan de convergencia con Europa y entre las Comunidades y Ciudades Autónomas en materia de Sociedad de la Información, denominado Plan Avanza, enmarcado en el programa “Ingenio 2010”.





El Plan, aprobado en Consejo de Ministros el 4 de noviembre de 2005, recoge los objetivos del programa europeo “i-2010: Una Sociedad de la Información para todos” para crear el marco de actuación común que permita acelerar la modernización de la economía europea y acortar la distancias con países como Estados Unidos, Japón o Corea que hace años apostaron intensamente por las TIC.

De esta forma el objetivo principal del Plan Avanza es alcanzar en 2010 la media de la UE-15 en el porcentaje del PIB aportado por el sector TIC, pasando del 5,2% del 2004 al 7% en 2010.

La necesidad de un plan como éste viene apoyada unánimemente por la totalidad de fuerzas políticas así como por el propio sector, que han participado juntamente con el Gobierno y demás agentes sociales en la elaboración del mismo en la ponencia que se constituyó en el Consejo Asesor de Telecomunicaciones y de la Sociedad de la Información (CATSI). También fue reclamado el plan por unanimidad en moción aprobada por el Senado en junio de 2004.

Se trata de una iniciativa que se ha impulsado con un gran *input* a su favor, el de involucrar a todos los sectores que participan en estas materias. Administraciones públicas, empresas, universidades u organismos de investigación públicos y privados, serán copartícipes del proyecto y permitirán que se intensifiquen los flujos de conocimiento, se aumente la financiación o se dirija a programas más ambiciosos y prometedores.

Como consecuencia del alcance de los objetivos del Plan Avanza se conseguirá el crecimiento del sector TIC y un uso efectivo de las infotecnologías en la sociedad en su conjunto con el fin de afianzar la imagen de España como un país productor de tecnología e innovación, con una base creciente de profesionales de alta cualificación y soluciones tecnológicas exportables con plenas garantías de fiabilidad y valor añadido al resto del mundo.

Para alcanzar estos objetivos se han establecido las siguientes áreas de actuación:

Hogar y ciudadano digital

Pretende extender el uso generalizado de las TIC a los hogares facilitando la relación de los ciudadanos con la Administración así como su participación en la vida pública, haciéndoles partícipes de las ventajas de su utilización.

El objetivo cuantitativo es llegar en el año 2010 al 62% de hogares con acceso a Internet y al 45% de hogares con acceso a banda ancha. No solamente se pretende favorecer la incorporación de las familias a la sociedad de la información, sino también impulsar la dinamización del mercado de las nuevas tecnologías y ayudar a adaptar los precios en el sector privado.

Competitividad e Innovación

El fin último de este grupo de actuaciones es alcanzar un grado de estructura tecnológica en las PYMES que les permita competir en igualdad de condiciones con los países de nuestro entorno más próximo. Para ello es imprescindible fomentar el desarrollo industrial de las TIC. Como objetivos puntuales se establecen entre otros el de fomentar la actividad innovadora aprovechando eficientemente los resultados de la misma, potenciar las relaciones telemáticas con las Administraciones Públicas y la cooperación entre ellas e incrementar los recursos humanos especializados en las TIC.

Educación en la era digital

Implica la incorporación de forma masiva de las TIC en el sistema educativo para que, continuando con el esfuerzo ya rea-



lizado anteriormente, se consiga que en 2010 el 30% de los ciudadanos particulares utilicen Internet con fines de aprendizaje y docencia y se emplee el 50% del horario lectivo en actividades con equipamiento TIC.

Se pretende incorporar la Sociedad de la Información, incluyendo no solamente a personal docente y alumnos, sino también a los padres de estos últimos, reforzando tanto el equipamiento existente como la oferta de servicios y contenidos educativos digitales de calidad y utilidad.

Servicios públicos digitales

Promueve la digitalización de los servicios públicos, tanto de cara a los ciudadanos como a efectos de mejorar las estructuras interna de carácter administrativo de las Administraciones Públicas en aras de su eficacia.

Para alcanzar resultados óptimos en la ejecución de esta línea de actuación es necesario que sea desarrollada en estrecha colaboración entre:

- Ministerio de Administraciones Públicas, como responsables del desarrollo de la Administración electrónica en la Administración General del Estado, así como de la cooperación con el resto de Administraciones Públicas.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, como responsable de las políticas de impulso a la Sociedad de la Información.
- Comunidades Autónomas y Entidades Locales, como responsables de desarrollar la Administración electrónica en particular, y la Sociedad de la Información en general en sus ámbitos geográficos respectivos.

Tiene como objetivo principal garantizar el derecho de los ciudadanos y las empresas a relacionarse electrónicamente y de forma segura con las Administraciones Públicas, de forma que la oferta de servicios

en línea corresponda con la demanda existente.

Una de las mayores iniciativas introducidas en este ámbito es la implantación del DNI electrónico que ya en el 2005 se articuló mediante un Acuerdo de colaboración entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y que tiene como aspiración ser un elemento clave para generalizar el uso de las transacciones electrónicas seguras y el desarrollo de la Sociedad de la Información entre la ciudadanía.

Contexto digital

Tiene como objetivo impulsar la extensión de las infraestructuras de banda ancha segura, el desarrollo de nuevos mecanismos de seguridad digital avanzados y la producción de nuevos contenidos digitales acordes con la realidad actual.

Por tanto esta área de actuación podría dividirse según los siguientes contenidos:

- Tecnologías e infraestructuras, con las que se pretende cumplir el criterio de cobertura plena en lo referente al acceso a los servicios de banda ancha, promoviendo su extensión a áreas geográficas con demanda desatendida así como la movilidad, de forma que en 2010 el 100% de la población pueda disponer de acceso a banda ancha y que el 80% de la población pueda disponer de velocidades de transmisión de 2 Mbps y que el 30% pueda alcanzar los 10 Mbps.
- E-confianza, cuyos objetivos se centran en aumentar el grado de concienciación, formación y sensibilización de los ciudadanos, empresas y Administraciones Públicas en materia de seguridad de las tecnologías de la información y las comunicaciones, impulsando para ello la identidad digital y estimulando la incorporación de la seguridad en las organizaciones como factor crítico para el aumento de la competitividad.
- Contenidos digitales, que pretende incrementar sustancialmente la presencia en



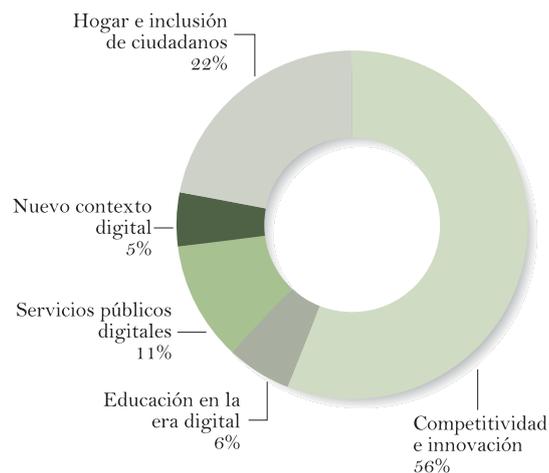


Internet de contenidos en las lenguas del territorio español, utilizando para ello un marco de cooperación con la industria de contenidos digitales y creando contenidos digitales por parte del sector público mediante la digitalización y difusión de fondos del patrimonio cultural, especialmente de bibliotecas y archivos.

De estas áreas de actuación, dos son las que de forma mayoritaria (78%) absorben el presupuesto del Plan Avanza:

- Favorecer el desarrollo de las PYMES en el contexto digital, con el fin de adecuar su competitividad y productividad a la de las PYMES de los países de nuestro entorno y conseguir que los principales indicadores en este ámbito se sitúen en torno a la media comunitaria.
- Impulsar el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones entre todos los ciudadanos, independientemente del lugar en el que se encuentren, intentando reducir con todo ello la brecha digital que existe en la actualidad.

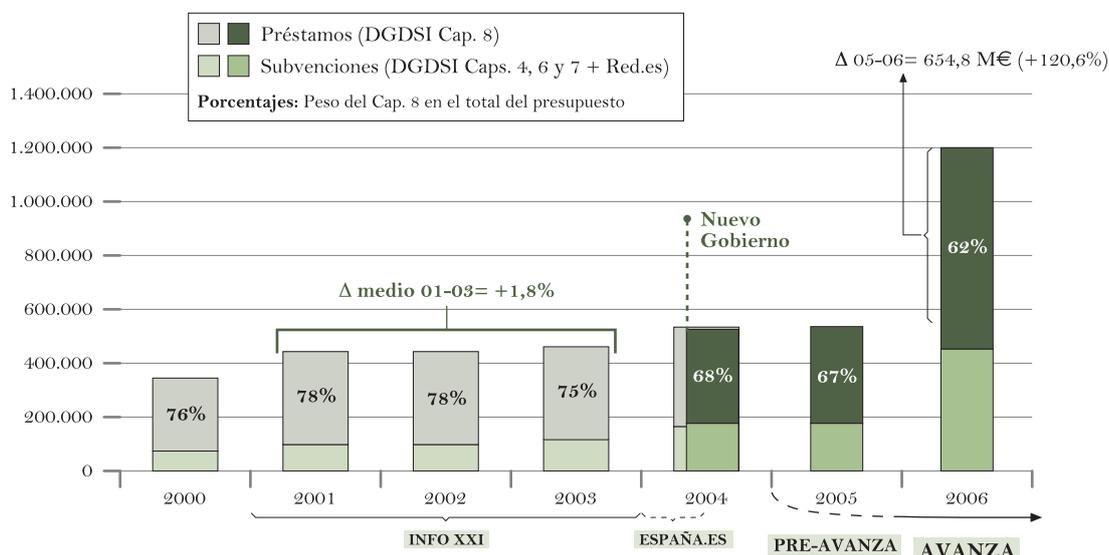
Con el fin de evaluar la consecución de los objetivos que se establecen en las medida señaladas y valorar, en su caso, si es necesario modular las actuaciones, desactivar las existentes o lanzar otras nuevas, la Secretaria de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, elabora



rá un informe anual de seguimiento que servirá de base para el informe requerido por la UE dentro del programa de actuación i-2010, y configurará el sistema de indicadores para el seguimiento de la implantación de los programas y medidas que se van a llevar a cabo.

Adicionalmente, todos los organismos implicados en la gestión de programas de I+D+i del Plan Nacional de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico, entre ellos la Secretaria de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, están trabajando, en coordinación con la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, para potenciar la aplicación real de incentivos fiscales a la I+D+i y difundir su aplicación entre las empresas.

FIGURA 1. Evolución 2000-2006 de los presupuestos de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información destinados al fomento de la Sociedad de la Información





Todo ello viene apoyado por un incremento de la dotación presupuestaria para programas de I+D+i civil, aumentando dichas partidas presupuestarias en un 25% anual a lo largo de la legislatura, haciendo posible alcanzar los objetivos del programa "Ingenio 2010".

Todas estas actuaciones, y el Plan Avanza en su conjunto se encuentran respaldados, por primera vez, por una partida presupuestaria propia, que se refleja en un aumento de los presupuestos de la Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información, así como de los recursos presupuestarios destinados al desarrollo de la Sociedad de la Información en particular, los cuales sufrieron un incremento de un 164% sobre la media de los tres ejercicios anteriores. De todo ello, al Plan Avanza se destinan 1.197,70 millones de euros del presupuesto total de la Secretaría de Estado, lo que supone la prueba más tangible del compromiso del ejecutivo con la modernización tecnológica del sector público, la economía y la sociedad en nuestro país a través del fomento de la Sociedad de la Información y de las TIC en general.

Una de las claves del Plan Avanza se encuentra en la coordinación con las Comunidades y Ciudades Autónomas, que se está formalizando en convenios de colaboración entre éstas y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

En dichos convenios se refleja otro de los aspectos clave para el éxito del Plan Avanza, la cofinanciación de las actuaciones, de forma que se consigue un efecto multiplicador de los recursos aportados, en beneficio de todos.

ESTRATEGIA DE EJECUCIÓN

La estrategia de ejecución del Plan Avanza parte del clima de consenso generado en torno a la radiografía de la situación actual y a la necesidad de alcanzar los niveles de desarrollo de la Sociedad de la Información (SI) de los países más avanzados.

Las actuaciones para alcanzar los objetivos del Plan Avanza se denominan "medidas" y se ejecutan de forma directa por

parte de la Administración General del Estado o, en aquellas que se acuerde, de forma bilateral entre una Comunidad Autónoma o Ciudad Autónoma y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, a través del correspondiente Convenio de Cooperación.

Durante el año 2005 se han iniciado distintas actuaciones que se engloban también dentro del Plan Avanza, entre ellas los convenios marco relativos a Internet en el Aula, Sanidad y Justicia. Estos Convenios Marco están teniendo su desarrollo y explicación en convenios específicos a lo largo del año 2006.

TIPOLOGÍA DE ACTUACIONES

Cada área de actuación contempla medidas de los tipos siguientes:

- **Actuación directa.** Medidas que dotan de los recursos económicos necesarios a las Administraciones Públicas para la prestación de los servicios de los que son responsables.
- **Impulso.** Medidas que aportan recursos públicos para la consecución de los objetivos mediante diferentes instrumentos: subvenciones, créditos.
- **Normativas.** Iniciativas orientadas a propiciar cambios normativos, establecer nuevos derechos o impulsar derechos ya existentes que favorezcan el desarrollo de la SI.
- **Difusión, dinamización y comunicación.** El Plan lleva asociado una estrategia de difusión y comunicación que se concretará en un Plan de Comunicación que permitirá que el ciclo de vida del Plan Avanza sea conocido y asumido por la mayoría.

Repasando las actuaciones que se están poniendo en marcha durante el año 2006, cabe destacar las convocatorias de ayudas que desde la Dirección General para el Desarrollo de la Información se gestionan.

Algunas de estas ayudas ya existían anteriormente, pero han visto aumentados considerablemente los importes por los que





han sido o van a ser convocadas, como consecuencia del esfuerzo presupuestario que se hace con motivo del Plan Avanza.

Podemos mencionar, entre estas convocatorias, el Programa de Fomento de la I+D+i en materia de Sociedad de la Información, las convocatorias de formación de empleados FORINTEL o la convocatoria del programa ARTEPYME.

De todos estos programas se puede encontrar extensa información en la página web del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, así como en la orden publicada por el Ministerio en el mes de febrero que recogía el calendario de publicación de las convocatorias, así como los importes por los que se realizarían.

También se han aumentado considerablemente los importes que se van a destinar a convocatorias de préstamos, ya sean para facilitar el acceso a Internet a las familias, como el programa Hogares Conectados y el Préstamo Universitario que se tiene previsto poner este año en marcha, ya sean para facilitar el acceso de las PYMES a la Sociedad de la Información en condiciones favorables, como es el caso del programa Préstamo Tecnológico.

A continuación, se describen otras actuaciones que se están desarrollando dentro del Plan Avanza y que por su proximidad al ciudadano son especialmente relevantes.

Internet en el Aula

Es un programa paralelo a Internet en la Escuela, cuya base es impulsar la implantación de la Sociedad de la Información y de las nuevas tecnologías en el sistema educativo, pero con el objetivo de garantizar que todo ello se haga mediante un uso efectivo y una utilidad real orientada a los procesos educativos.

En este sentido, el Consejo de Ministros autorizó la puesta en marcha del convenio marco "Internet en el Aula", firmado por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y por el Ministerio de Educación y Ciencia con

una dotación presupuestaria de 454 millones de euros destinados a dotación de infraestructuras, formación de personal docente y elaboración de materiales didácticos.

Las iniciativas incluidas en este programa están destinadas a centros de enseñanza no universitarios financiados con fondos públicos, centros de formación de profesores y escuelas universitarias de formación del profesorado y serán ejecutadas en estrecha colaboración con las Consejerías correspondientes de las Comunidades Autónomas afectadas.

Hogares conectados

Incluida en el programa Internet en el Aula y puesta en marcha en el ejercicio presupuestario 2005, recoge iniciativas destinadas a fomentar la participación de las familias en el proceso educativo a través de las nuevas tecnologías.

Se basa en una línea de financiación a interés cero para la adquisición de un paquete de conexión, a la que podrán acceder todos los residentes en territorio español que tengan hijos o atribuida la guarda legal o tutoría de menores de edad matriculados en centros de enseñanza de régimen general no universitario, tanto públicos como concertados, y los que no teniendo esa situación cursen estudios en esos mismos centro educativos.

La iniciativa cuenta con un crédito de 100 millones de euros y se ejecutara mediante préstamos por importe máximo de 1000 euros ó 1200 en casos de familias numerosas.

Red de centros piloto en materia de innovación educativa

Desarrolla una serie de experiencias piloto, dirigida a 40 centros educativos, para evaluar las mejoras que generan, en su caso, las nuevas tecnologías y detectar los proble-



mas que se podrían originar como consecuencia de su implantación.

Cuenta con una dotación presupuestaria de 60.000 euros por centro piloto, estableciéndose un sistema de reparto entre Comunidades Autónomas de dichos centros pilotos basado en la regla de $n+1$, siendo n el número de provincias de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Internet en las Bibliotecas

Iniciado en el ejercicio 2002, ha sido potenciado mediante el Plan Avanza, habiéndose instalado conexiones a Internet, hasta la fecha, en 1.100 bibliotecas.

Campaña de comunicación Todos.es

Orientado a difundir las ventajas de la sociedad de la información, se estructura en dos fases:

- Publicidad, con el objetivo de captar el interés y aprecio del público por las ventajas de la sociedad de la información.
- Promoción, dirigida a fomentar la participación de la ciudadanía en la sociedad de la información y generalizar el uso de Internet.

Administración electrónica

Una de las apuestas más firmes es la de la Administración Electrónica, que se manifiesta mediante iniciativas como el DNI electrónico, pieza clave para el impulso de la utilización de las nuevas tecnologías y de la sociedad de la información entre la ciudadanía; las actuaciones PISTA, que promueven la cola-

boración entre organismos de los tres niveles de las Administraciones Públicas y el convenio de colaboración con el Ministerio de Sanidad y Consumo, dirigido a la implantación de la tarjeta sanitaria, la receta electrónica, la cita médica por Internet y la historia clínica electrónica.

De todo lo anterior, se deduce que el ejecutivo, mediante la puesta en marcha del Plan Avanza y de todas las actuaciones previas al mismo, ha establecido unas bases sólidas para el cumplimiento en el ejercicio 2010 de los objetivos expuestos en la estrategia de Lisboa. Todo ello, respaldado, como no puede ser de otra manera, por las partidas presupuestarias correspondientes, lo que supone que no es un esfuerzo coyuntural, sino una política global, desde el punto de vista cuantitativo y cualitativo, orientada a aumentar la competitividad de las empresas españolas, reducir la brecha digital con los países de nuestro entorno, crear nuevos servicios de comunicaciones y mejorar la calidad de los existentes y fomentar el acceso a la Sociedad de la Información en las zonas menos favorecidas.

Así, esperamos que con el nuevo impulso que se está dando a esta política contribuyamos a reducir la brecha digital existente, no solo entre España y los países más avanzados de nuestro entorno sino también entre las diferentes Comunidades Autónomas.

Por tanto se establecen dos grandes orientaciones para las medidas incluidas en el Plan, por un lado, conseguir la óptima utilización de las TIC, y por otro, contribuir al éxito de un modelo de crecimiento económico basado en el incremento de competitividad y la productividad, la promoción de la igualdad social y regional y la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en su conjunto, contemplando los servicios derivados de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones como una herramienta para el desarrollo regional en la medida en que su disponibilidad y adecuada utilización potencia a los diversos sectores económicos, permitiendo mejorar los procedimientos de gestión de las empresas, sus procesos productivos, facilitando el acceso a la información para la toma de decisiones ...

Son medidas que aseguran, en definitiva, que nuestro país ocupe en breve plazo la posición de liderazgo que le corresponde en un escenario internacional cada vez más competitivo y tecnológicamente más evolucionado.





② La situación del control interno dentro de la Unión Europea: ¿Es necesaria una reforma del modelo español?

M^a Mercedes Urbano López de Meneses

Introducción

La tendencia globalizadora de la economía mundial ha influido de lleno en la política económica de la Unión Europea (UE) que reaccionó con fuerza, desde un primer momento, impulsando el acercamiento legislativo de determinadas materias que afectan a todos los Estados miembros y favoreciendo la creación de un mercado único con la correspondiente supresión de las barreras aduaneras dentro del marco europeo. Ello supuso el impulso de la denominada “armonización fiscal”, definida por el informe Neumark¹ tanto desde la vertiente de los ingresos públicos como de los gastos, sin embargo, en un primer momento, se consideró más urgente la armonización de los ingresos y sobre todo, de los impuestos indirectos, recursos financieros de la Unión, que la de los gastos.

Recientemente, con el intento de crear una Unión Económica y Monetaria (UEM) así como con la firma del Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico, comienza a

sentirse, en el seno comunitario, la necesidad de impulsar el acercamiento normativo de los gastos públicos. En este sentido, el citado pacto exige a los Estados miembros que deseen acceder al mercado único el cumplimiento de una serie de requisitos, como el control de los déficits presupuestarios nacionales y endeudamiento público, el reforzamiento del crecimiento de la economía europea o el establecimiento de políticas presupuestarias estables, saneadas y en equilibrio. Como ha afirmado la Comisión europea² la laxitud de los Estados en el cumplimiento de las políticas presupuestarias no sólo influye en los Estados vecinos sino en el mercado único y en la economía europea, razón que justifica el seguimiento continuado del cumplimiento por los Estados de las medidas de política presupuestaria comunitarias. Ante esta situación, se debe destacar como uno de los instrumentos más idóneos para verificar el cumplimiento de estos requisitos el establecimiento de medidas adecuadas de control en la ejecución presupuestaria, lo que requerirá, a su vez, que todos los Estados comunitarios apliquen procedimientos de verificación similares.

En este artículo se pretende, por un lado, presentar los modelos en materia de

¹ El Comité Fiscal y Financiero de la Comunidad Económica Europea de 1962 encargó al profesor Fritz Neumark un informe sobre las bases para la construcción del sistema tributario de la UE publicado en 1963 y popularizado como Informe Neumark.

² Manifestación realizada por la Comisión dentro del Pacto de Estabilidad y Coordinación de las Políticas Económicas: *La aplicación del pacto y debate sobre el mismo*, www.europa.eu.int.



comprobación interna dentro del ámbito comunitario y, por otro lado, concluir cuestionándonos la pertinencia de una reforma de nuestro sistema de control interno.

Estados miembros con un modelo de control combinado

En este apartado se realiza un estudio conjunto de los sistemas de control interno utilizados en España, Grecia, Italia, Luxemburgo y Portugal. El motivo de este análisis conjunto se justifica en que, todos ellos, han establecido un sistema combinado de control mediante el desarrollo de un control denominado *a priori* o concomitante, el cual comprueba la legalidad de los expedientes de contenido económico en el momento de su tramitación, que se completa con un con-

trol *a posteriori*, desarrollado tras la ejecución de dichos actos mediante la utilización, por lo general, de técnicas de auditoría, donde se examinan los extremos de legalidad no verificados previamente así como el cumplimiento de los principios de buena gestión: eficacia, eficiencia y economía.

Al margen de las características comunes que este sistema de verificación ofrece, resulta interesante analizar de forma abreviada las particularidades propias que la legislación nacional de cada Estado contempla para cada uno de ellos.

En España se ha producido recientemente una importante modificación en la regulación del sistema de control interno con la publicación de la nueva Ley General Presupuestaria (LGP), Ley 47/2003, de 26 de noviembre y la nueva Ley General de Subvenciones, Ley 38/2003, de 17 de noviembre. Los motivos de esta nueva legislación deben buscarse en la necesaria adaptación al Pacto de Estabilidad Presupuestaria y Crecimiento





Económico impulsado por la UE cuya transposición se realizó en la normativa española mediante la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y la Ley Orgánica complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. Como ha manifestado J. SÁNCHEZ REVENGA dicha ley supone “una garantía jurídica de estabilidad presupuestaria a largo plazo que, por una parte, permitirá proyectar hacia el futuro los logros de la consolidación fiscal de los últimos años y, por otra, armoniza los compromisos presupuestarios derivados de nuestra integración en la UEM con la responsabilidad de disciplina y control del gasto en todos los niveles de la Administración Pública española”³.

De esta forma, se ha promulgado una nueva LGP fundamentada en principios como los de estabilidad presupuestaria, plurianualidad, transparencia y gestión eficiente y eficaz⁴. Aprovechando la incorporación de estos principios en la legislación presupuestaria española, se ha realizado una pequeña reordenación en el control interno, que si bien mantiene la duplicidad existente entre un control *a priori* mediante la tradicional función interventora y un control posterior aplicando técnicas de auditoría, realiza una innovación en este último al distinguir entre los controles financieros permanentes y la auditoría pública, cuya manifestación más clara es la auditoría de cuentas anuales.

En Grecia se combina un sistema de control del gasto público de auditorías previas con auditorías *a posteriori*, contando con una estrecha colaboración entre los órganos que ejercen el control interno y el control externo. En concreto, el ejercicio del control interno se atribuye al Ministerio de Economía y Hacienda que cuenta con tres secciones diferenciadas para el desarrollo de dichas competencias. La primera sección, próxima al ente controlado, está formada por la Dirección General de Administración y Control Presupuestario de quien dependen funcionalmente una red de controladores designados a nivel orgánico en la Presidencia del Gobierno, Ministerios, Prefecturas y Municipalidades y competentes para el ejercicio de las

auditorías previas y posteriores. El segundo nivel se configura por el Servicio de Inspección y se limita al desarrollo de verificaciones *a posteriori* y por último, el tercer nivel está constituido por la Dirección General de Política Regional e Inversiones Públicas encargada de la coordinación y ejercicio del control sobre los fondos comunitarios percibidos.

El sistema de control interno de Italia se caracteriza por el arraigo de la regulación de un control previo ejercido *in situ*, ampliamente desarrollado, que se combina con un incipiente control posterior mediante auditorías que, en la actualidad, se pretende potenciar. Para el ejercicio de dichos controles se ha visto la necesidad de incrementar una descentralización territorial a nivel regional y local en el ejercicio de las competencias de control, creándose una red de oficinas capaz de desarrollar un control previo combinado con un control posterior próximo al órgano gestor.

A su vez, y ante la actual preocupación manifestada por el Gobierno italiano de promover el cumplimiento y mantenimiento del Pacto de Estabilidad Presupuestaria y Crecimiento fijado a nivel de la UE y cuyo reflejo dentro de la Administración italiana se ha plasmado en el pacto de estabilidad interna, se ha ideado por parte del Gobierno la incorporación de un nuevo sistema de control dentro del interno, desarrollado por el Servicio de Control Interno del Ministerio de Economía y Finanzas y denominado Control Estratégico, cuya misión es velar por la adecuada utilización de los recursos públicos verificando que los programas y proyectos presupuestarios se adecuen a los objetivos fijados por cada entidad.

En Luxemburgo destaca que el ejercicio del control interno o financiero ha sufrido una importante modificación con la Ley de 8 de junio de 1999 (publicación oficial el 11 de junio), la cual crea la Dirección de Control Financiero dentro del Ministerio de Finanzas para ejercer un control de legalidad y regularidad *a priori*, es decir, en el momento de comprometer el gasto, realizar el pago o de cobrar los ingresos. El ejercicio de este control interno se completa con un control posterior ejercido por la Inspección General del Estado encuadrada, asimismo, en el Ministerio de Finanzas. Frente a este control interno, la citada Ley transforma la Cámara de Cuentas,

³ J. SÁNCHEZ REVENGA: *Presupuestos Generales del Estado 2003: los primeros de la Ley de estabilidad*, en “Cuenta con IGAE”, n° 5, octubre 2002, pág. 12.

⁴ Principios que se han analizado con detenimiento por J.J. BLASCO LANG: *La nueva Ley General Presupuestaria*, en “Cuenta con IGAE”, Madrid, n° 8, octubre 2003, pág. 21.



órgano que ejercía el control previo con anterioridad, en el Tribunal de Cuentas, el cual se limita a desarrollar, simplemente, el control externo y posterior ejercido a través de técnicas de auditoría.

Para el ejercicio de las competencias de control en Portugal se distinguen tres niveles: un nivel próximo al órgano de control y que puede incluso sustituirse por un sistema de control interno ejercido por el propio ente controlado, un segundo nivel formado por inspecciones sectoriales y un tercer nivel que consiste en inspecciones generales de finanzas, competentes para ejercer el control posterior mediante auditorías. Esta forma de ejercer el control ha sido fuertemente criticada, lo que ha motivado que poco a poco se vayan introduciendo novedades en el sistema de control nacional tendentes a la desburocratización, reducción de órganos de control, delimitación de competencias y armonización metodológica en el ejercicio del control.

Estados miembros con un modelo de control interno posterior

Dentro de este apartado se han agrupado los Estados de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda y Reino Unido, cuyo sistema de control se caracteriza por tratarse de un modelo de control interno *a posteriori*, es decir, realizado por una entidad que, perteneciendo al ente controlado, goza de plena independencia en el ejercicio de sus facultades comprobadoras desarrolladas tras la completa ejecución presupuestaria. Sin perjuicio de ello, la normativa nacional de cada Estado va a permitir a los centros gestores del gasto que, en la medida que lo estimen necesario, puedan crear unidades de control de gestión, las cuales siendo competentes para desarrollar tanto controles previos como posteriores, dependen tanto orgánica como funcionalmente del órgano controlado, de modo que no serán elementos configuradores de los modelos de control interno.

La creación de las unidades de control de gestión anteriormente citadas, tiene su

origen en la línea anglosajona que ha introducido dentro de la organización financiera la denominada “cultura de la autonomía de la gestión”. Ésta supone dotar de total independencia a los gestores respecto de los recursos asignados, no permitiendo que terceras personas se inmiscuyan en la gestión, ni siquiera para el ejercicio del control. Pero, además, se les faculta para introducir durante la tramitación de los actos administrativos de contenido económico, mecanismos de control de gestión interna propios de la empresa privada pero adaptados al sector público. Esta nueva situación administrativa ha influido de lleno en los mecanismos de comprobación mediante la adopción de un concepto de “control” próximo a la idea de la “auditoría única”, capaz de abarcar a todos los órganos que ejercen competencias fiscalizadoras y donde el control interno se configura como un estadio intermedio entre las unidades de control de la gestión creadas por los gestores y los controladores externos.

Tras realizar esta matización de suma importancia, centrémonos en los modelos de control interno *a posteriori*. El motivo por el que numerosos Estados han desarrollado dentro de sus organizaciones administrativas controles posteriores es doble; por un lado, se pretende verificar el cumplimiento de la legalidad, eficacia, eficiencia y economía en la gestión, y por otro, comprobar el grado de adecuación de los sistemas y procedimientos utilizados por los gestores a los principios de política económica fijados por el Gobierno. En el marco europeo, estos principios quedan condicionados por los criterios derivados del Pacto de Estabilidad Presupuestaria y Crecimiento Económico establecido a nivel de la UE, como se ha aludido anteriormente.

El primer objetivo citado es en sí el fin perseguido por cualquier auditoría y dependerá de la legislación propia de cada Estado, la cual fijará el modelo de control interno posterior y el órgano competente para su ejercicio. Respecto del segundo, no se debe olvidar la situación en la que se encuentran los Estados que han accedido a la UEM y al Pacto de Estabilidad dado que se ha creado un marco económico común que condiciona las políticas económicas nacionales. En este sentido, es posible mencionar que algunos de los Estados citados han acometido importantes reformas presupuestarias, contables y de control en sus legislaciones con el





Es destacable la reciente modificación acometida en los sistemas de control de Bélgica y Francia, mediante la supresión de la fiscalización previa, el establecimiento de unidades de control de gestión y la potenciación de las verificaciones posteriores.

fin de adaptarse a la nueva situación económica. Tal es el caso de Dinamarca, que ha presentado un programa de convergencia para el periodo 2003-2010, con el objetivo de lograr un presupuesto equilibrado conforme con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento perseguido a nivel europeo, destacando entre las medidas a adoptar un estricto control de los gastos públicos ⁵. Siguiendo esta misma línea también se sitúa Holanda, que ha presentado un programa de estabilidad nacional siguiendo el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Europeo para el periodo 2001-2007 ⁶. Medidas todas ellas que, en el fondo, vienen a afirmar la necesidad de establecer mecanismos de control *a posteriori* eficaces y que permitan verificar el cumplimiento de los objetivos comunitarios de política presupuestaria.

Sin entrar a desarrollar al detalle los sistemas de comprobación, a continuación se describen someramente los modelos existentes clasificados en función de los órganos controladores. Todos los Estados agrupados en este apartado se caracterizan por el escaso número de niveles de control interno establecidos y por la proximidad y paulatina aproximación a los controladores externos. Pues bien, teniendo en cuenta estas particularidades, se encuentran por un lado, países en los que los controladores internos han evolucionado hacia una aproximación e incluso identificación con los controladores externos y por otro, el resto de los Estados donde se manifiesta una clara tendencia hacia la reducción al máximo de los diferentes niveles de control interno.

Como exponente máximo de los primeros se encuentra Suecia, quien ha acometido en el ejercicio 2003 ⁷ una importante reforma del sistema de control, fusionando las entidades controladoras existentes en una sola capaz de ejercer un control único sobre todas las entidades estatales. Frente a la existente Oficina Nacional de Auditoría (Riksrevisionverket), como entidad del Ministerio de Finanzas, y frente a los Auditores Parlamentarios, como entidad controladora del Parlamento, se crea una nueva entidad con la misma denominación que tenía la anterior "Oficina Nacional de Auditoría (Riksrevisionen)" competente para ejercer todo tipo de control posterior que sea preciso, la cual, adscrita al Ministerio de Finanzas y adoptando la forma de agencia independiente deberá remitir sus actuaciones tanto al Gobierno como al Parlamento. Situación similar se da en Finlandia, país que ha modificado en el año 2000 la propia Constitución a fin de que la Institución Suprema de Auditoría ⁸, entidad que dependía del Ministerio de Finanzas, pase a ser un órgano externo de control, debiendo informar de sus actuaciones al Parlamento. En relación con el resto de los países, han mantenido la existencia de órganos diferenciados en el ejercicio del control interno posterior y el externo. Sin perjuicio de incrementar la coordinación entre ambos.

Desde el punto de vista de la estructura orgánica de los controladores, todos los

⁵ Programa de Convergencia para Dinamarca, actualización periodo 2003-2010, Ministerio de Finanzas, Dinamarca, Noviembre 2003, www.fin.dk.

⁶ Más detalles sobre el programa de estabilidad en Holanda en www.minfin.nl.

⁷ Para más detalle véase www.finans.regeringen.se.

⁸ Información procedente de la Oficina de Auditoría de Estado en Finlandia.



Estados de este apartado desarrollan las actuaciones de comprobación *a posteriori* a través de una red de unidades o comités de auditoría interna incardinadas en cada uno de los centros gestores del gasto y gozando de plena independencia funcional para el ejercicio de las competencias comprobadoras. Sus actuaciones se ejercen tras la completa ejecución del presupuesto mediante auditorías desarrolladas de acuerdo con normas técnicas generalmente aceptadas y por lo general, se ha tendido a reducir al máximo los niveles de entidades controladoras. Es el caso de Austria, Dinamarca, Finlandia, Holanda, Irlanda y Suecia, con un único nivel de comprobación interna. Restan tan sólo Bélgica, Francia y

Reino Unido, donde por encima del primer nivel de verificación interna, se ha creado un segundo nivel con un ámbito competencial o territorial distinto del anterior. La disminución de los niveles de control queda justificada por la nueva configuración que estos Estados tienen del modelo de control tendente hacia una concepción amplia del mismo, próxima a la idea de una “auditoría única”, que abarque a todos los órganos que ejercen competencias fiscalizadoras, de manera que “el sistema de control” en sí quedaría integrado a través de una estrecha interrelación y coordinación entre los tres controladores: unidades de control de la gestión, unidades de auditoría interna y controladores externos.

Auditoría única

	Nivel próximo al ente controlado	Nivel intermedio	Nivel superior
Modelo combinado	Control interno a priori (interventores)	Control interno	Control externo
Modelo a posteriori	Unidades de control de gestión (gestores)	Control interno	Control externo

Mención especial debe realizarse de Francia y Bélgica, países que en la actualidad se encuentran en una situación intermedia partiendo de una reciente reforma administrativa que ha supuesto la supresión del control previo y la incorporación del principio de autonomía en la gestión que obliga al desarrollo de controles internos de gestión. Es decir, se ha pasado de un modelo de control interno combinado a un modelo de control interno posterior mediante auditorías que se completará con el desarrollo de controles externos posteriores.

En particular, Bélgica ha adoptado la reforma administrativa a través del denominado plan “Copérnico”⁹, que persiguiendo una modernización de la Administración afecta a la organización de los departamentos ministeriales, el personal adscrito a aquéllos, la contabilidad del Estado y la incorporación de un sistema de control de gestión y de auditoría interna, así como la reforma en la ejecución presupuestaria. La creación de un sistema de control de gestión se encuadra dentro de la nueva cultura

directiva propuesta para la Administración, fundamentada sobre los cuatro principios sobre los que se asienta la reforma Copérnico, siendo el de control uno de ellos¹⁰. La incorporación de un nuevo sistema de control de gestión y de auditoría interna persigue dar una nueva perspectiva al sistema de control interno existente hasta el momento, pretendiendo evolucionar desde un sistema de control *ex ante* hacia un sistema de control *ex post*¹¹, buscando una progresiva adaptación al ámbito público de las funciones de la auditoría externa, de la Inspección financiera y del Tribunal de Cuentas. La creación de unidades de control de gestión es la concreción de la disminución de los controles internos que hasta este momento se consideraban excesivos. Lo que se pretende es aliviar los controles previos a la ejecución del gasto potenciando la creación de controles posteriores próximos al propio servicio gestor.

¹⁰ Idea emitida por el gabinete de información de prensa del Ministerio de la Función Pública y de la Modernización de la Administración: *La reforma Copérnico prevé un control independiente vía Auditoría Interna*, Bélgica, mayo 2002, www.copernic.be.

¹¹ Manifestación realizada en el Preámbulo de: *L'Arrete royal relatif a l'audit interne au sein de services publics fédéraux*, Bélgica, Octubre 2002, www.copernico.be. Asimismo se recoge en el *Copernic Rapport Final définitif BCG - Annexe 3: Rapport Final du Groupe de travail Audit Interne*, Bélgica, www.copernicus.be.

⁹ Más información sobre la reforma de la Administración belga: www.copernicus.be.





Por su parte, Francia ha acometido la reforma más importante y profunda en materia financiera desde el comienzo de la Quinta República¹². Para su ejecución parte de la promulgación de la Ley Orgánica nº 2001-692, de 1 de agosto de 2001, relativa a la Ley Financiera denominada coloquialmente como “la nueva constitución financiera”¹³. Esta reforma se asienta sobre tres pilares fundamentales: la reforma de la gestión pública orientada hacia los resultados, la transparencia en la información presupuestaria y el desarrollo de una estrategia plurianual que afecte a todas las Administraciones. Estos pilares, a su vez, tendrán implicaciones en el modelo de control vigente, dado que la reforma de la gestión pública parte de potenciar el predominio de los gestores que hasta este momento se encontraban sometidos a un sistema detallado de autorizaciones y controles de los medios presupuestarios a utilizar¹⁴. Con la reforma se les dota de mayor libertad para la gestión de los medios asignados, pero como contrapartida se les obliga a fijar unos objetivos traducidos en programas de actuación, así como a desarrollar controles de gestión dentro de la Administración que permitan hacer un seguimiento del grado de cumplimiento de los resultados, en base a los programas establecidos y conforme a los recursos asignados¹⁵.

Todo ello sobre la base de una real desconcentración de competencias de gestión fundamentada sobre una auténtica distribución presupuestaria que exija una fijación plurianual de objetivos y asignación de medios que se traduzca en programas de ejecución anual. El nuevo contenido de los presupuestos ministeriales exige la elaboración de los programas, la formulación de los objetivos y la selección de los indicadores, actuaciones que deberán realizarse en cada Ministerio. Pero además y en aras a velar por el grado de cumplimiento de los objetivos, deberán desarrollar un sistema interno de control de la gestión que permita evaluar los resultados, que se complementará con el desarrollo de

auditorías de programas por un Comité Interministerial de Auditorías.

Este nuevo sistema presupuestario exige, entre otras medidas, que se revisen las normas y procedimientos presupuestarios existentes y que se reconfigure la cadena de controles internos y externos con una reducción de los mismos durante la ejecución del gasto quedando sustituido por procedimientos internos y por un sistema de información financiera integrada¹⁶. Desde el punto de vista del modelo de control interno existente con anterioridad a la reforma, se propone una redefinición completa de la noción de control, lo que lleva a la creación de un sistema de control de gestión en todos los Ministerios como instrumento clave en la autonomía y la responsabilidad de los gestores. Sin embargo, esta nueva forma de gestionar es incompatible con el ejercicio de un control interno *a priori*; lo que va a suponer, dentro de la legislación francesa, la supresión del ejercicio de esta forma de control para pasar exclusivamente a un control interno *a posteriori*.

Para concluir cabe indicar que todos los Estados citados a excepción de Austria y Bélgica han realizado una distribución de competencias de comprobación acorde con la distribución territorial de los Estados mediante la constitución de administraciones regionales y locales, lo que ha llevado aparejado la creación de entidades fiscalizadoras de los presupuestos autonómicos y locales con sus propios modelos de control. Ello obliga a potenciar la coordinación de los diferentes órganos controladores con independencia del ámbito sobre el que ejerzan sus funciones, a fin de lograr la consecución de la auditoría única y la comparabilidad de la información resultante de las verificaciones realizadas.

Sistema de control interno de la Unión Europea

El modelo de control interno establecido para la comprobación y verificación de la

¹² Manifestación realizada por M. SAPIN: *Las posturas de la nueva gestión pública*, Francia, octubre de 2001, www.focntion-publique.gouv.fr.

¹³ Definición tomada de la nota de prensa del Ministro Delegado de Presupuestos y Reforma Presupuestaria: *La nueva constitución financiera, una clave en la bóveda de la reforma del Estado*, Francia, diciembre de 2002, www.minefi.gouv.fr/presse/communiques.

¹⁴ Afirmación recogida en el informe del *Comité Interministerial para la Reforma del Estado*, Francia, noviembre de 2001, www.minefi.gouv.fr/moderfie/.

¹⁵ Idea señalada en el Discurso pronunciado por el M. SAPIN: *Las posturas de la nueva gestión pública*, Francia, octubre de 2001, www.focntion-publique.gouv.fr.

¹⁶ Afirmación recogida en el informe del *Comité Interministerial para la Reforma del Estado*, Francia, noviembre de 2001, www.minefi.gouv.fr/moderfie/.



El modelo predominante, esto es, el sistema de control posterior, de evidente influencia anglosajona, aboga por una concepción más amplia del “concepto control” próximo a la idea de “auditoría única”.

correcta utilización de los fondos procedentes del Presupuesto comunitario se ha visto recientemente modificado ante la ineficacia en la detección de errores manifestada por el modelo existente. En este sentido, los últimos informes del Tribunal de Cuentas pusieron de relieve el alto porcentaje de errores en la gestión de Fondos Estructurales y en las operaciones financieras de dichos fondos que no fueron detectados por el sistema de control combinado (*a priori* y posterior), en el momento del ejercicio de las comprobaciones durante la ejecución presupuestaria. Ante esta situación, el Parlamento europeo exigió a la Comisión que presentara un plan de acción para disminuir el porcentaje de errores y ello fue el desencadenante de la reforma acometida en las estructuras de control existentes a través de la emisión de un nuevo Reglamento financiero, Reglamento (CE, EURATOM) n° 1605/2002, de 25 de junio del 2002. A la vez, la Comisión adoptó el modelo económico-financiero predominante en Europa incorporando la denominada “cultura de la autonomía de la gestión”. Ello supuso la eliminación del control previo desarrollado por los interventores durante la ejecución presupuestaria para trasladarlo al propio gestor, el cual deberá crear dentro de su organismo las unidades de control interno de gestión competentes para su ejercicio. Es decir, una de las principales novedades incorporadas por el nuevo Reglamento financiero ha sido la traslación del ejer-

cicio del control *a priori* de los interventores a los gestores, quebrando de esta forma la autonomía e independencia en el desarrollo de las comprobaciones. Con ello, el modelo de control interno ejercido sobre el Presupuesto comunitario deja de ser combinado para pasar a ser un modelo de control interno *a posteriori*.

Con la nueva configuración, la estructura del modelo de control interno posterior ejercido sobre el Presupuesto comunitario queda formada por dos niveles en función de las entidades controladoras. Un primer nivel constituido por una red de **unidades de auditoría interna** situadas orgánicamente en cada Dirección General, Servicio, Agencia o Institución comunitaria, competente para realizar controles posteriores sobre los recursos comunitarios asignados y que dependen funcionalmente del **Servicio de Auditoría Interna**, entidad situada dentro de la Comisión con funciones de supervisión y coordinación de los trabajos de comprobación ejecutados. Y un segundo nivel de control interno posterior ejecutado por la **Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF)** competente para la realización de investigaciones tendentes a la detección de irregularidades y fraudes en los intereses financieros de la Unión.

En relación con el primer nivel de control, un elemento importante a tener en cuenta, desde el punto de vista fiscalizador, es que los recursos comunitarios asignados a las entidades anteriormente citadas se clasifican entre gastos administrativos y gastos operacionales. Tanto unos como otros se someterán al control interno posterior; sin embargo, los fondos operacionales, como recursos destinados al cumplimiento de las políticas económicas de la UE, se materializan a través de fondos comunitarios y se someten a ciertas particularidades en relación con su verificación. Teniendo en cuenta que un alto porcentaje de dichos fondos son gestionados por los propios Estados beneficiarios, su normativa reguladora ha establecido que sean éstos los responsables de la realización de un mínimo de controles sobre los beneficiarios finales. Todas estas actuaciones desarrolladas por controladores nacionales se realizan sin perjuicio de la posible incorporación a los equipos de control de personal comunitario e incluso mediante la realización de dichos controles a iniciativa propia de la Comisión. Además, a pesar de tratarse de controles desarrollados por los controladores nacionales, se





deben realizar bajo las pautas de la Comisión a fin de lograr actuaciones de comprobación homogéneas que le permitan, posteriormente, emitir un informe general unificado sobre los controles desarrollados en todos los Estados beneficiarios de dichos fondos.

Por encima de este primer nivel de control, y ante la preocupación manifestada por la Comisión y por los Estados miembros de luchar contra las irregularidades y fraudes cometidos contra los intereses financieros del Presupuesto comunitario, se sitúa un segundo nivel de verificación desarrollado por la **OLAF** quien, en cualquier momento y en cualquier lugar, ya sea Institución comunitaria, Estado miembro o tercer Estado, puede desarrollar cualquier tipo de investigación tendente a proteger los intereses económico-financieros comunitarios, pudiendo incluso abarcar varias Entidades, Instituciones e incluso Estados.

Una vez descrito el modelo de control interno posterior aplicado al Presupuesto comunitario se puede afirmar que se trata de un sistema desarrollado en la misma línea que el adoptado por los Estados europeos de influencia anglosajona, donde incorporando "la cultura de la independencia de la gestión", se ha trasladado al propio ente controlado la responsabilidad del desarrollo de controles previos o concomitantes ejercidos durante la ejecución presupuestaria. La eliminación de las fiscalizaciones desarrolladas por los interventores no ha supuesto la supresión total de dicha comprobación, sino la simple traslación de las funciones de control previo del controlador al gestor, quien lo desarrollará a través de las unidades de control interno de gestión.

Estados recientemente incorporados a la Unión Europea

El 1 de mayo de 2004 ha sido una fecha histórica en la reunificación europea tras la incorporación de diez nuevos Estados miembros ¹⁷: República Checa, Chipre, Eslo-

vaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia. El amparo legislativo del proceso de ampliación parte del artículo 49 del Tratado de la Unión Europea al disponer que, todo Estado europeo que respete el Estado de Derecho y los principios de libertad, democracia y salvaguardia de los derechos humanos y libertades fundamentales puede solicitar su ingreso como miembro de la Unión. Sobre esta base, en la reunión del Consejo europeo de Madrid en 1995 se solicitó a la Comisión que evaluara las candidaturas propuestas por los futuros nuevos miembros así como que detallara los criterios que aquéllos debían cumplir para acceder a la Unión. Previamente y con el fin de allanar el camino a dicha integración, la UE ya había emprendido una política de ayuda a los candidatos orientada a preparar su ingreso. En este sentido, en 1989 se aprobó el programa Phare cuyo objetivo era asistir a los Estados de Europa Central y Oriental a adaptar sus economías de mercado y establecer estructuras institucionales democráticas. Y poco después las ayudas que se fueron concediendo se orientaron al cumplimiento de los criterios y requisitos establecidos para el acceso a la UE (Phare 2000+, Sapard e Ispa).

De esta forma se consiguió que en marzo de 1998 se iniciaran las negociaciones formales entre la UE y Hungría, Polonia, Estonia, Republica Checa, Eslovenia y Chipre. Más tarde en 1999 se recomendó el inicio de las negociaciones con Rumania, Eslovaquia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Malta. Este proceso negociador se asienta sobre la propuesta formulada por la Comisión y recogida en un documento común para todos los candidatos con un total de 31 capítulos que contienen desarrollados uno por uno los requisitos mínimos que debe cumplir cada Estado para acceder a la Unión, donde se dedica uno de ellos (el capítulo 28) al control financiero.

La exigencia del cumplimiento de unas mínimas condiciones como eran la realización de controles financieros posteriores y la designación de un interlocutor frente a la UE por los candidatos se orientaban solamente a efectos de comprobar la correcta utilización de los fondos percibidos por dichos Estados con cargo a los presupuestos comunitarios. Sin embargo, todos ellos aprovecharon la tesitura para desarrollar sistemas de control interno o adaptar los existentes a las exigencias comunitarias.

¹⁷ Para más información sobre la ampliación de la Unión Europea véase <http://europa.eu>.



La situación era diferente dependiendo del Estado candidato. Por un lado, estaban los Estados que antes de incorporarse no tenían desarrollado mecanismo alguno de control financiero o el modelo existente era muy vago (República Checa, Letonia y Lituania). Sin embargo, frente a éstos existía un segundo grupo de Estados candidatos (Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Malta y Polonia), que con el modelo de control exis-

tente ya cubrían las exigencias comunitarias. El proceso concluyó con el seguimiento mayoritario del modelo preponderante en Europa, es decir, un sistema de verificaciones posteriores, por todos los Estados incorporados, con excepción de Eslovaquia y Estonia, mediante el establecimiento, por un lado de unidades de auditoría interna y por otro de unidades de control de gestión interna por algunos de ellos, de acuerdo con el siguiente detalle:

Estado	Unidades de control de gestión	Unidad de auditoría interna
República Checa	–	Sí
Chipre	–	Sí
Eslovenia	Ex ante / Ex post	Sí
Hungría	Ex ante / Ex post	Sí
Letonia	Sí	Sí
Lituania	Sí	Sí
Malta	Sí	Sí
Polonia	–	Sí

Conclusiones

1. Tras el estudio del Derecho comparado sobre los modelos de comprobación interna en el ámbito comunitario, podemos concluir que la situación europea del control interno se encuentra en un proceso importante de cambio impulsado por la tendencia globalizadora derivada del logro de los objetivos de política presupuestaria establecidos a través del Pacto de Estabilidad y Crecimiento comunitario. La mayoría de los Estados miembros han adoptado el modelo de control interno posterior siendo tan sólo una minoría de siete Estados los que aplican un sistema de comprobación interna combinada, mediante el ejercicio de una verificación previa que se combina con un control posterior. Dentro de esta evolución, es destacable la reciente modificación acometida en los sistemas de control de la UE, Bélgica y Francia, de gran influencia en el ordenamiento jurídico de nuestro país, mediante la supresión de la fiscalización previa, el establecimiento de unidades de control de gestión y la potenciación de las verificaciones posteriores.

Durante el proceso de adhesión, los Estados recientemente incorporados han desa-

rollado mecanismos de comprobación similares a los existentes en el resto de los Estados miembros, optando mayoritariamente por el establecimiento del modelo preponderante, el sistema de comprobación *a posteriori*.

2. El modelo predominante, esto es, el sistema de control posterior, de evidente influencia anglosajona, aboga por una concepción más amplia del “concepto de control” próximo a la idea de “auditoría única” que persigue abarcar a todas las entidades que desempeñan funciones de comprobación y en donde el control interno se sitúa como un estadio intermedio entre las unidades de control de la gestión creadas por los gestores y competentes para desarrollar la fiscalización previa y los órganos de control externo.

Ello supone, a la vez, la reducción de los diferentes niveles de comprobación interna y el impulso de las interrelaciones y la coordinación entre todos los órganos fiscalizadores ya sean controladores internos o externos e incluso regionales y locales favoreciendo de esta forma el camino hacia la “auditoría única” y a la comparabilidad de la información contenida en los informes de auditoría.





3

Aspectos económico financieros en la gestión de las subvenciones públicas

Angélica Martínez Ortega

1. Introducción

La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (en adelante, LGP) tiene por objeto la regulación del régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y de control del sector público estatal, a partir de los principios rectores de política presupuestaria introducidos explícitamente en nuestro ordenamiento por las leyes de estabilidad: plurianualidad, transparencia y eficiencia y está llamada a ser la ley troncal en materia de ejecución del gasto público. Por su parte, la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (en adelante, LGS) tiene por objeto la regulación con carácter general de los elementos del régimen jurídico de las subvenciones trasladando los principios rectores de las leyes de estabilidad presupuestaria a uno de los componentes del Presupuesto, el gasto subvencional.

Cuando han transcurrido más de dos años desde la aprobación de ambas normas, aunque no así desde su completa entrada en vigor, parece oportuno realizar un análisis de algunas de las cuestiones que se han suscitado en la aplicación de ambas normas convergentes en la gestión de las subvenciones públicas en el ámbito de la Administración General del Estado.

La finalidad de este artículo es ofrecer, en primer lugar, una visión genérica de los distintos tipos de actuaciones que se distinguen en los procedimientos de gestión de las

subvenciones públicas, en particular, la forma en que las actuaciones reguladas en la LGP se interrelacionan con las actuaciones previstas en la LGS, para centrarnos, posteriormente, en el análisis singular de algunas de las cuestiones que, directamente relacionadas con la articulación de los procedimientos financieros que han de integrarse en los procedimientos administrativos de concesión de las subvenciones, se han suscitado desde la entrada en vigor de la LGS así como a lo largo de la tramitación del proyecto de Reglamento que a la fecha de redacción de este artículo, una vez sometido a la consideración de los distintos centros gestores, se encuentra pendiente del preceptivo informe del Consejo de Estado.

2. Integración de las fases de ejecución del gasto público en los procedimientos de gestión de las subvenciones públicas

El principio de legalidad financiera al que se encuentra sujeta toda actuación susceptible de generar obligaciones económicas a cargo de la Hacienda Pública comporta, como es sabido, en su aspecto sustantivo o material, la necesidad de que los actos administrativos que den lugar a la realización de un gasto



cuenten con la debida cobertura presupuestaria; y en su aspecto formal o procedimental, la necesidad de que dichos actos se produzcan de acuerdo con las normas que disciplinan la ejecución de los Presupuestos.

A tal efecto, el artículo 73 de la LGP exige que los actos que den lugar a la realización de un gasto o que generen una obligación económica con cargo al Presupuesto de gastos, se produzcan a través de una sucesión de actos: “a) aprobación del gasto; b) compromiso del gasto; c) reconocimiento de la obligación; d) ordenación del pago; e) pago material.” Todos ellos enlazados sucesivamente entre sí, de forma que el siguiente no puede adoptarse por cuantía superior al anterior, asegurando así, de una parte, la validez de los compromisos jurídicos y, de otra, la eficacia en el cumplimiento de la obligación a cargo de la Administración cuando la misma resulte exigible, con el fin de evitar los efectos negativos que, en su caso, causarían la adquisición de compromisos de gastos sin cobertura financiera o el incumplimiento de obligaciones exigibles lo que originaría el posible devengo de intereses de demora por retrasos en el pago de las mismas.

La LGS no se detiene a regular los aspectos peculiares de cada uno de los anteriores actos en la gestión de subvenciones públicas pero sí establece, en su artículo 34, el entrecruzamiento entre las fases de los procedimientos administrativos en ella previstos para la concesión y ejecución de las subvenciones y las fases del procedimiento financiero, de forma que partiendo del alcance y significado que la LGP otorga a cada una de estas últimas, la LGS establece su encuadre con las actuaciones administrativas de gestión en ella reguladas.

Excede del objeto del presente artículo ofrecer una visión completa de todas y cada una de las actuaciones (de gestión, tanto administrativas como financieras, de control y de contabilidad) que integran los procedimientos de gestión de las subvenciones públicas, por lo que al abordar el análisis de cada una de las fases, en aquellos aspectos que no ofrezcan una particular consideración, nos limitaremos a hacer una simple referencia respecto del momento en que cada una de ellas debe de insertarse en los procedimientos regulados en la LGS, para lo cual tomaremos como referencia el procedimiento general de concesión de subvenciones, el procedimiento de concurrencia competitiva.

2.1. APROBACIÓN DEL GASTO

Según el artículo 23, apartados 1 y 2, de la LGS, el procedimiento de concesión de subvenciones en régimen de concurrencia competitiva se inicia siempre de oficio, “mediante convocatoria aprobada por el órgano competente”, siendo necesario que con carácter previo a la misma, según dispone el artículo 34 de la LGS, se efectúe “la aprobación del gasto en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria” que define esta fase como “el acto mediante el cual se autoriza la realización de un gasto determinado por una cuantía cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario” (artículo 73.2 LGP).

Por tanto, el acto de aprobación del gasto es el primer acto de un procedimiento con individualidad propia por el que el órgano competente adopta la decisión de destinar parte o la totalidad de un crédito presupuestario a una actuación concreta. Aunque es una etapa interna de la Administración, es de gran relieve ya que en ella se definen todos los elementos que hacen posible la celebración de la futura relación jurídica y la ejecución de su objeto. Tiene efectos específicos en cuanto garantiza la cobertura presupuestaria del gasto que se propone realizar en el ejercicio en que se prevea reconocer la obligación, reservando el crédito específico a la finalidad concreta y articulando las técnicas contables adecuadas a fin de evitar que en un momento posterior se emplee el crédito inicialmente previsto en otras atenciones.

En coherencia con el alcance y significado del acto de aprobación del gasto, esta fase ha de situarse en un momento anterior al inicio de las actuaciones administrativas de gestión de subvenciones que se proyecten hacia el exterior, esto es, antes de la aprobación y publicación de la convocatoria.

A tal efecto, el acuerdo del órgano competente iniciando el procedimiento, en este caso, aprobando la convocatoria y aprobando un gasto, requiere previamente la formalización de un expediente en el que quede constancia de todas las actuaciones, tanto las exigidas por la LGS en relación a la aprobación de la convocatoria, como las que deriven de la norma presupuestaria, dirigidas, como se ha señalado, a definir todos los elementos de la futura relación jurídica, tanto los de carácter jurídico y técnico como los financieros.





Por lo que se refiere a estos últimos, será necesario fijar su cuantía total máxima y el detalle del crédito presupuestario al que se imputa el gasto (anualidad, y clasificación orgánica, por programas y económica), “reservando a tal fin (...) el crédito presupuestario”.

La documentación de las actuaciones dirigidas a determinar la cuantía y los créditos se contendrá en la propuesta de gasto y de la convocatoria que hayan de ser aprobadas por los órganos competentes, tal y como exige, en relación al contenido de esta última el artículo 23 de la LGS, en el que deberán figurar los “créditos presupuestarios a los que se imputa la subvención y cuantía total máxima de las subvenciones convocadas dentro de los créditos disponibles o, en su defecto, cuantía estimada de las subvenciones”.

Por su parte, la acreditación de la existencia de cobertura presupuestaria por la cuantía máxima prevista para el gasto concreto que se ha de autorizar y su retención contable, se hará mediante la incorporación al mismo del certificado de existencia y retención de crédito regulado en la Regla 14 de la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 1 de febrero de 1996, por la que se aprueba la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado (en adelante, IOC).

Una vez completado el expediente con las actuaciones exigidas por la LGS y la LGP en orden a la aprobación de la convocatoria y del gasto derivado de la misma, con carácter previo deberá ser objeto de fiscalización previa por los órganos de control competentes. Fiscalizado de conformidad y aprobadas por la autoridad competente, la última actuación a integrar en esta fase será su toma de razón en sistema de información contable.

Una de las novedades que ha supuesto la LGS respecto de la regulación contenida en los artículos 81 y 82 del TRLGP ha sido la necesidad de aprobar el gasto con carácter previo a la convocatoria, lo que exige, como se ha señalado, fijar la cuantía total máxima de las subvenciones a conceder y los créditos presupuestarios a los que se imputará el gasto. Ello puede plantear diversas cuestiones centradas en la posibilidad de establecer excepciones a la fijación de una cuantía total máxima cuya respuesta exige un tratamiento particular en un apartado específico de este artículo.

2.2. COMPROMISO DEL GASTO

Señala el artículo 34.2 de la LGS que “la resolución de concesión de la subvención conllevará el compromiso del gasto correspondiente” que se define en el apartado 3 del artículo 73 de la LGP como “el acto mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable. El compromiso es un acto con relevancia jurídica para con terceros, vinculando a la Hacienda Pública estatal (...) a la realización del gasto a que se refiera en la cuantía y condiciones establecidas”.

El compromiso de gasto aparece inserto en la resolución del procedimiento de concesión, formando parte de su contenido natural. En esta fase del procedimiento de ejecución del gasto, se compromete el crédito por un importe determinado y respecto de un tercero concreto, el beneficiario de la subvención concedida.

Las actuaciones que se desarrollan en esta fase, y de las que deberá quedar constancia en el expediente tramitado a tal efecto, son las comprendidas entre la publicación de la convocatoria y la aprobación de la resolución de concesión reguladas en los artículos 23 a 27 de la LGS, que tienen por finalidad evaluar las solicitudes presentadas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases y en la convocatoria, seleccionando y concediendo fondos a aquellas que hayan obtenido mayor valoración, con el límite del crédito disponible.

Desde la perspectiva financiera, en primer lugar, habrá de tenerse en cuenta la prohibición contenida en el artículo 22.3 de la LGS, según la cual, “no podrán otorgarse subvenciones por cuantía superior a la que se determine en la convocatoria” y, en segundo lugar, habrán de integrarse en el procedimiento las actuaciones de control y de contabilidad.

En cuanto a las actuaciones de control, esto es, la fiscalización previa del compromiso de gasto, deberá efectuarse en el momento inmediatamente anterior a la aprobación de la resolución de concesión, cuando esté en disposición de dictarse la misma por el órgano que corresponda. A tal efecto, debe tenerse en cuenta que de acuerdo con el artículo 25.1 de la LGS, “una vez aprobada la propuesta de resolución definitiva, y de acuerdo con lo



previsto en el artículo 89 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, (...) y, en su caso, en la correspondiente norma o convocatoria, el órgano competente resolverá el procedimiento”, resolución que según el apartado 3 del mismo precepto, “además de contener el solicitante o relación de solicitantes a los que se concede la subvención, hará constar, en su caso, de manera expresa, la desestimación del resto de las solicitudes”.

Aprobada la resolución del procedimiento de concesión, deberán incorporarse al sistema de información contable las subvenciones concedidas mediante la correspondiente toma de razón del tercero, beneficiario, y del importe concedido.

2.3. RECONOCIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN

De la dicción literal del artículo 34 de la LGS parece que queda fuera de su consideración la fase de reconocimiento de la obligación a que se refiere el artículo 73 de la LGP por cuanto los términos empleados en el mismo no recogen la citada expresión, sino que hacen referencia al “pago”, “pago a cuenta”, “pago fraccionado” y “pago anticipado” (apartados 3 y 4).

No obstante, a la hora de analizar el alcance y significado de las normas, el intérprete no debe quedar preso de las palabras sino que éstas deben ser contrastadas con la pluralidad de mandatos que la propia ley contiene, modulándolos en función de los mismos. De esta forma, a partir de la definición legal y de su contraste con el resto del articulado, y sin dejar de considerar el conjunto del ordenamiento presupuestario, puede afirmarse que los apartados 3 y 4 del artículo 34 de la LGS cuando utilizan los términos “pago”, “pago a cuenta”, “pago fraccionado” o “pago anticipado”, en realidad se están refiriendo a la fase de reconocimiento de la obligación, habida cuenta que los requisitos establecidos para efectuar los citados “pagos” están en conexión con los exigidos por el apartado 4 del artículo 73 de la LGP a efectos del reconocimiento de la obligación que “se producirá previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día aprobaron y comprometieron el gasto”.

La documentación a integrar en el expediente que se formalice a efectos del

Una de las novedades que ha supuesto la LGS respecto de la regulación contenida en los art. 81 y 82 del TRLGP ha sido la necesidad de aprobar el gasto con carácter previo a la convocatoria, lo que exige fijar la cuantía total máxima de las subvenciones a conceder y los créditos presupuestarios a los que se imputará el gasto.

reconocimiento de la obligación estará en función de lo que al respecto hayan señalado las bases reguladoras ya que, si bien la regla general será el reconocimiento del derecho a la percepción de los fondos por el beneficiario previa aportación de la justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de los fondos percibidos, el artículo 17 de la LGS prevé que las bases reguladoras establezcan la “posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta, así como el régimen de garantías que, en su caso, deberán aportar los beneficiarios”. En relación a estas dos modalidades excepcionales, la justificación del derecho del beneficiario al cobro dependerá de lo dispuesto en las





bases sobre el régimen de garantías y justificación del ritmo de ejecución de la actividad subvencionada en el caso de abonos a cuenta.

Asimismo, y con independencia de la modalidad de pago que se efectúe, deberá incorporarse al expediente la acreditación de los requisitos establecidos en el artículo 34.5 en la LGS, cumplimiento por el beneficiario de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social y no ser deudor por resolución de procedencia de reintegro.

Esta fase de reconocimiento de la obligación es de máxima importancia en el procedimiento de ejecución del gasto, desde el punto de vista contable y presupuestario, pues una vez reconocida la obligación, previamente intervenida por el órgano de control, la toma de razón en los estados de ejecución presupuestaria determina el presupuesto al que queda imputado el gasto ejecutado, según se desprende de los artículos 34 y 49 de la LGP. En concreto, el artículo 34.1.b) de la LGP

establece que “*el ejercicio presupuestario coincidirá con el año natural y a él se imputarán: (...) b) las obligaciones económicas reconocidas hasta el fin del mes de diciembre, siempre que correspondan a adquisiciones, obras, servicios y prestaciones o, en general, gastos realizados dentro del ejercicio y con cargo a los respectivos créditos*”.

Por tanto, cuando no coinciden en el mismo año natural los actos de aprobación, compromiso, reconocimiento y pago al acreedor, el Presupuesto en el que aparecerá el gasto como realizado y sus créditos aplicados, deberá ser el del reconocimiento. Habida cuenta que, según se ha indicado, el procedimiento se orienta a garantizar que en ese momento existe cobertura presupuestaria, es importante planificar desde el primer momento, esto es, en la fase de aprobación del gasto, la anualidad en la que se habrá de reconocer la obligación ya que en el supuesto de que la misma no coincida con el año en que se apruebe el gasto, las normas presupuestarias y contables, establecen actuaciones concretas que serán objeto de análisis al abordar el estudio de la problemática que plantean las subvenciones plurianuales y la tramitación anticipada.

Cuando no coinciden en el mismo año natural los actos de aprobación, compromiso, reconocimiento y pago al acreedor, el Presupuesto en el que aparecerá el gasto como realizado y sus créditos aplicados, deberá ser el del reconocimiento.

2.4. ORDENACIÓN DEL PAGO Y PAGO MATERIAL

Los actos de pago propiamente dichos, es decir, lo que el artículo 73 de la LGP denomina ordenación de pago y pago material, quedan fuera de la consideración de la LGS, por lo que su tramitación deberá ajustarse plenamente al procedimiento ordinario regulado por la LGP y normativa de desarrollo.

3. Aprobación del gasto por una cuantía total máxima y su distribución entre créditos presupuestarios

Como se ha señalado anteriormente, el artículo 23.2 b) de la LGS exige, entre el contenido necesario de la convocatoria, la determinación de los “*créditos presupuestarios a los que se imputa la subvención y cuantía total*”.



máxima de las subvenciones convocadas dentro de los créditos disponibles o, en su defecto, cuantía estimada de las subvenciones”.

3.1. CUANTÍA TOTAL MÁXIMA DESTINADA A LAS SUBVENCIONES CONVOCADAS

En relación a esta previsión puede plantearse la conveniencia de delimitar en el desarrollo reglamentario, los casos en los que, según lo dispuesto en el referido precepto legal, la cuantía de las subvenciones establecidas en la convocatoria de forma estimada podría ser incrementada respecto de las previsiones iniciales, lo que permitiría un mayor grado de ejecución presupuestaria debido al largo período de tiempo que exige la evaluación y concesión de determinadas subvenciones.

En este sentido ha de tenerse en cuenta que la violación más frontal del Presupuesto consiste en comprometer o realizar un gasto sin crédito o por encima de la cifra autorizada, o lo que es igual, el incumplimiento de la limitación cuantitativa. La prohibición de contraer obligaciones sin crédito se contiene no sólo en la LGP, artículo 46, sino también en el artículo 9.4 y 36.1 de la LGS. El primero, al exigir entre los requisitos para el otorgamiento de una subvención, *“la existencia de crédito adecuado y suficiente para atender las obligaciones de contenido económico que se derivan de la concesión”* y, el segundo, al establecer como causa de invalidez de la resolución de concesión, *“la carencia o insuficiencia de crédito, de conformidad con el artículo 60 de la LGP (actual artículo 46)”*.

Por otra parte, el artículo 22 de la LGS define, en el apartado 1, el procedimiento de concurrencia competitiva como *“el procedimiento mediante el cual la concesión de las subvenciones se realiza mediante la comparación de las solicitudes presentadas, a fin de establecer una prelación entre las mismas de acuerdo con los criterios de valoración previamente fijados en las bases reguladoras y en la convocatoria, y adjudicar con el límite fijado en la convocatoria dentro del crédito disponible, aquellas que hayan obtenido mayor valoración en aplicación de los citados criterios”*, disponiendo finalmente, en el apartado 3, que *“no podrán otorgarse subvenciones por cuantía superior a la que se determine en la convocatoria”*.

Una interpretación sistemática de los preceptos citados, así como de los princi-

pios y requisitos que rigen el procedimiento de ejecución del gasto, que necesariamente ha de integrarse con el procedimiento de concesión de subvenciones, con particular referencia al alcance y significado de la fase de aprobación del gasto, anteriormente analizada, permite afirmar que, en todo caso, la convocatoria debe fijar la cuantía total máxima, sin que en ningún caso se pueda llegar a conceder por importe superior al fijado en la convocatoria.

En este sentido, el apartado 1 del artículo 58 del proyecto de Reglamento aclara que *“la convocatoria fijará necesariamente la cuantía total máxima destinada a las subvenciones convocadas y los créditos presupuestarios a los que se imputan”*, señalando a continuación que *“no podrán concederse subvenciones por importe superior a la cuantía total máxima fijada en la convocatoria sin que previamente se realice una nueva convocatoria”*.

Como excepciones a lo anterior y fundamentadas en la previsión contenida en el artículo 23.2 b) de la LGS, *“..., cuantía total máxima de las subvenciones convocadas dentro de los créditos disponibles o, en su defecto, cuantía estimada de las subvenciones”*, esto es, que en defecto de crédito disponible en el momento de la convocatoria podrá existir una cuantía estimada de la subvención, el Reglamento proyectado ha concretado el procedimiento de tramitación anticipada y la técnica prevista en el apartado 2 del artículo 58 del proyecto, según el cual *“excepcionalmente, la convocatoria podrá prever, además de la cuantía total máxima dentro de los créditos disponibles, una cuantía estimada de hasta un 10 por ciento adicional cuya aplicación a la concesión de subvenciones no requerirá de una nueva convocatoria”*.

En la medida en que supone una excepción a la regla general que permite incrementar la cuantía total máxima inicialmente aprobada con la convocatoria, si bien justificada en las exigencias derivadas de los principios de buena gestión financiera orientados a garantizar una administración óptima del tiempo y los recursos administrativos permitiendo mayores niveles de ejecución presupuestaria, la aplicación de esta técnica estaría sujeta a una serie de límites y requisitos orientados a garantizar los principios que rigen la ejecución del presupuesto así como los principios de concurrencia, publicidad y transparencia que impone la LGS.





Estos requisitos a los que el proyecto reglamentario condiciona la fijación y utilización de esta cuantía estimada (10% adicional) son, de una parte, de carácter sustantivo referidos a los supuestos en los que está justificada y, de otra, de carácter formal o procedimental.

Respecto de los primeros resultará admisible la fijación de la referida cuantía estimada cuando los créditos a los que resulta imputable la subvención no estén disponibles en el momento de la convocatoria pero cuya disponibilidad se prevea obtener en cualquier momento anterior a la resolución de concesión por depender de un aumento de los créditos disponibles derivado de: “1) *Haberse resuelto convocatorias anteriores con cargo al mismo crédito presupuestario por importe inferior al gasto inicialmente previsto para las mismas.* 2) *Haberse reconocido o liquidado obligaciones derivadas de convocatorias anteriores con cargo al mismo crédito presupuestario por importe inferior a la subvención concedida;* 3) *Haberse incrementado el importe del crédito presupuestario disponible como consecuencia de una generación de crédito.*” Como puede observarse los supuestos de hecho que determinan la aplicación de este procedimiento excepcional son de carácter objetivo, no discrecional.

En cuanto a los requisitos procedimentales, el apartado 3 del artículo 58 del proyecto tras referirse a la obligación de aprobar el gasto por la cuantía total máxima dentro de los créditos disponibles en el momento previo a la convocatoria, dispone, a continuación, que “*una vez se declare la disponibilidad del crédito correspondiente a la cuantía que, en su caso, se hubiese previsto con carácter estimado conforme al apartado anterior, se tramitará el correspondiente expediente de gasto por el importe declarado disponible.*” Asimismo, de acuerdo con el apartado 5 del citado precepto, “*el órgano concedente deberá publicar la declaración de créditos disponibles (...) con carácter previo a la resolución de concesión en los mismos medios que la convocatoria, sin que tal publicidad implique la apertura de plazo para presentar nuevas solicitudes ni el inicio de nuevo cómputo de plazo para resolver.*”

3.2. CRÉDITOS PRESUPUESTARIOS A LOS QUE SE IMPUTA LA SUBVENCIÓN

El detalle de los créditos presupuestarios a los que se imputa la operación vendrá determinado por la conjunción de las clasifi-

caciones orgánica, por programa y económica. En relación a la clasificación económica, las subvenciones se imputarán al capítulo 4 y 7, vinculantes a nivel de concepto, según los artículos 43 y 44 de la LGP.

Ello implicará que si en una convocatoria el gasto derivado de la misma se imputa a distintos créditos presupuestarios, desde el punto de vista de su clasificación económica, la distribución de la cuantía total entre los mismos vinculará en el momento de valoración y selección de los beneficiarios habida cuenta que el criterio que define los distintos conceptos de los capítulos 4 y 7 del Presupuesto, es el de la naturaleza jurídica del perceptor.

No obstante lo anterior, y por las mismas razones que las apuntadas anteriormente al analizar la posibilidad de incrementar la cuantía total máxima en un 10 % adicional, en los supuestos que, de resultar aprobado el proyecto de Reglamento en los términos actualmente previstos, contempla el apartado 4 del artículo 58, la convocatoria podrá otorgar expresamente carácter estimativo a la distribución de la cuantía total máxima de las subvenciones convocadas entre distintos créditos presupuestarios.

En estos casos, “*la alteración de dicha distribución no precisará de nueva convocatoria pero sí de las modificaciones que procedan en el expediente de gasto antes de la resolución de la concesión*” debiendo igualmente “*el órgano concedente (...) publicar (...) la distribución definitiva, con carácter previo a la resolución de concesión en los mismos medios que la convocatoria, sin que tal publicidad implique la apertura de plazo para presentar nuevas solicitudes ni el inicio de nuevo cómputo de plazo para resolver*” (apartado 5 del artículo 58 del proyecto).

3.3. SUBVENCIONES PLURIANUALES. DISTRIBUCIÓN DE LA CUANTÍA TOTAL MÁXIMA ENTRE LAS DISTINTAS ANUALIDADES

En el caso de gastos plurianuales, es decir, aquellos cuya realización se extienda a ejercicios presupuestarios posteriores, las normas relativas a la aprobación del gasto hay que complementarlas con el artículo 47 de la LGP que fija unos límites cuantitativos y de anualidades que afectan al gasto de ejercicios posteriores estableciendo un procedimiento que consiste en



tomar como referencia un “crédito valorativo” que se toma como base para calcular los límites temporales y porcentuales en él establecidos: el crédito inicial del Presupuesto vigente en el momento en que se autorice el gasto plurianual.

En definitiva, cuando la Administración proyecte convocar una subvención cuya ejecución y por tanto el gasto que de la misma derive se extienda a ejercicios futuros, en el acto de aprobación del gasto se adoptará la decisión de realizarlo por su coste total y al mismo tiempo se efectuará su distribución por anualidades. Esta distribución deberá, de una parte, recogerse en la convocatoria y, de otra, ser ajustada a los límites fijados en el artículo 47 de la LGP.

Distribución que no puede ser arbitraria sino que tiene que atender al momento en que se prevea realizar el gasto derivado de las subvenciones que se concedan por concurrir los requisitos establecidos para dictar el acto de reconocimiento. Para ello, y como se indicó al analizar esta fase del procedimiento, deberá tenerse en cuenta lo establecido al respecto en la bases reguladoras, habida cuenta que entre el contenido mínimo que el artículo 17 de la LGS exige que figure en las mismas, se incluye: “(...) i) *plazo y forma de justificación por parte del beneficiario o de la entidad colaboradora, en su caso, del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió la subvención y de la aplicación de fondos percibidos (...); k) posibilidad de efectuar pagos anticipados y abonos a cuenta*”.

No obstante lo anterior, teniendo en cuenta las distintas modalidades de pago en el ámbito de las subvenciones que en muchos casos se deja a elección de los beneficiarios, el artículo 57 del proyecto Reglamento ha previsto que dicha distribución tenga carácter estimado “*cuando las normas reguladoras hayan contemplado la posibilidad de los solicitantes de optar por el pago anticipado*” si bien “*la modificación de la distribución inicialmente aprobada requerirá la tramitación del correspondiente expediente de reajuste de anualidades*”.

Asimismo, el apartado 3 del proyectado precepto reglamentario ha establecido que “*cuando se haya previsto expresamente en la normativa reguladora la posibilidad de efectuar pagos a cuenta, en la resolución de concesión de una subvención plurianual se señalará la distribución por anualidades de la cuantía atendiendo al ritmo de ejecución de la acción subvencionada*” de

Se aplicará la tramitación anticipada a aquellos expedientes de gasto en los que se pretende llegar al momento inmediatamente anterior al compromiso y ello siempre que el gasto en cuestión no abarque más de una anualidad, que coincidirá con la del ejercicio presupuestario en el que se comprometa el gasto.

forma que la alteración del calendario de ejecución acordado en la resolución se registrará por lo dispuesto en relación a la modificación de la resolución de concesión.

4. Tramitación anticipada y gastos plurianuales

Finalmente, merece analizarse la posibilidad de publicar la convocatoria de





ayudas plurianuales en un ejercicio anterior a aquél en que se vayan a dictar las resoluciones de concesión, esto es, la posibilidad de iniciar el procedimiento de concesión con la aprobación de la convocatoria y del correspondiente gasto en un ejercicio anterior a aquél en el que se va a comprometer el gasto mediante la resolución de concesión, cuando el gasto que de la misma derive se extiende a más de una anualidad.

El problema que a mi juicio subyace en la cuestión referida no es otro que la delimitación del ámbito de aplicación de dos procedimientos cuya regulación originaria se produce en las normas presupuestarias y contables, habida cuenta que ambos constituyen excepciones al principio de temporalidad de los créditos presupuestarios. Me estoy refiriendo a los procedimientos de tramitación anticipada y gastos plurianuales.

El análisis del actual marco normativo configurado, respecto de los gastos plurianuales, por el artículo 47 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria y normas contables de desarrollo, y, en cuanto a la tramitación anticipada, por las Reglas 41 y siguientes de la IOC, en la redacción dada por la Orden HAC/1299/2002, de 23 de mayo, permiten dar una respuesta a la cuestión planteada.

Así, el artículo 47 de la LGP dispone en su apartado 1, respecto de los gastos de carácter plurianual, que *“podrán adquirirse compromisos de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autoricen, siempre que no superen los límites y anualidades fijados en el número siguiente”*.

Por su parte, la Regla 41 de la IOC delimita el ámbito de aplicación del procedimiento de tramitación anticipada que desarrolla en las reglas 42 y 43 de dos formas, una positiva y otra negativa. Desde una perspectiva positiva al disponer en su párrafo primero que *“la tramitación de los expedientes de gasto podrá iniciarse en el ejercicio presupuestario anterior a aquel en el que vaya a tener lugar su ejecución y alcanzar como máximo hasta el momento inmediatamente anterior a la autorización del compromiso del gasto, siempre que la ejecución del gasto se realice en la anualidad siguiente y de acuerdo con el procedimiento establecido en la regla 42 de esta Instrucción”*. Desde la perspectiva negativa, el segundo párrafo excluye de la tramitación anticipada y remite al procedi-

miento de gastos plurianuales, los expedientes de gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que tenga lugar la autorización, con sujeción al procedimiento establecido en el actual artículo 47 de la LGP.

Dos son los factores a tener en cuenta en la determinación del procedimiento aplicable: el momento en que se prevea dictar la resolución de concesión o compromiso de gasto y el número de anualidades a que se extienda el gasto que de ella derive.

Se aplicará la tramitación anticipada a aquellos expedientes de gasto en los que se pretende llegar al momento inmediatamente anterior al compromiso y ello siempre que el gasto en cuestión no abarque más de una anualidad, que coincidirá con la del ejercicio presupuestario en que se comprometa el gasto. Por el contrario, aquellos expedientes de gasto en los que se haya alcanzado la fase de compromiso, con independencia del número de anualidades posteriores que alcance la realización del gasto así como los que llegando a un momento anterior al compromiso abarquen más de una anualidad, se tramitarán como gastos plurianuales.

La diferencia entre ambos procedimientos se encuentra en la instrumentación contable al inicio de cada expediente, esto es, en la fase de aprobación del gasto.

En la tramitación anticipada, según la regla 42 de la IOC, *“el certificado de existencia de crédito será sustituido por un certificado expedido por la oficina presupuestaria del Departamento Ministerial en el que se haga constar que concurre alguna de las circunstancias mencionadas en el punto 1 de la regla”*, esto es, que existe normalmente crédito adecuado y suficiente para la cobertura presupuestaria del gasto de que se trate en los Presupuestos Generales del Estado, o que existe crédito adecuado y suficiente en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado que haya sido sometido a la aprobación de las Cortes Generales correspondiente al ejercicio siguiente, en el cual se adquirirá el compromiso de gasto. Del citado certificado expedido por la oficina presupuestaria se toma razón en el Sistema de Información Contable, de acuerdo con el procedimiento previsto en la regla 43, según el cual, *“la certificación acreditativa del registro en contabilidad de dicho documento deberá incorporarse al respectivo expediente de gasto”*.



Por el contrario, en el caso de gastos plurianuales, la Regla 19 de la IOC relativa a las certificaciones de cumplimiento de límites, dispone en su apartado 1 que *“al inicio de la tramitación de un expediente de gasto plurianual se solicitará que se certifique que la parte de gasto imputable a ejercicios posteriores no sobrepase los límites a que se refiere el artículo 61 del TRLGP (actual artículo 47 de la LGP)”* indicando, a continuación, que una vez efectuado su registro contable y por los importes solicitados, *“se producirá la minoración de los límites existentes en las aplicaciones presupuestarias afectadas, quedando a partir de este momento reservadas las respectivas cuantías para su posterior utilización en el citado expediente”* por lo que a efectos de la acreditación de este requisito en el expediente, *“del Sistema de Información Contable se obtendrá un certificado de suficiencia de límite de compromisos que será remitido al Servicio Gestor para su incorporación al respectivo expediente”*.

Delimitados en los términos expuestos el ámbito de aplicación de cada uno de los procedimientos analizados, gastos plurianuales y tramitación anticipada, en los que no se establece ningún tipo de distinción en función de la naturaleza del gasto, contractual o no contractual, nada impide la aplicación de los mismos en los procedimientos de gestión de las subvenciones públicas, tal y como se han articulado en el proyecto de Reglamento que, en coherencia con lo dispuesto en las normas presupuestarias y contables, lleva a cabo una delimitación de los mismos en el ámbito de las subvenciones públicas.

Así, el artículo 56 del proyecto regula expresamente el procedimiento de tramitación anticipada en el ámbito de las subvenciones públicas disponiendo al efecto, en su apartado 1, que *“la convocatoria podrá aprobarse en un ejercicio presupuestario anterior a aquél en el que vaya a tener lugar la resolución de la misma, siempre que la ejecución del gasto se realice en la misma anualidad en que se produce la concesión y se cumpla alguna de las siguientes circunstancias”*, coincidentes con los establecidos en la IOC.

Por su parte, el artículo 57 del proyecto señala en su apartado 1, respecto de las subvenciones plurianuales que *“podrá autorizarse la convocatoria de subvenciones cuyo gasto sea imputable a ejercicios posteriores a aquél en que recaiga resolución de concesión”*.

Como puede observarse, la tramitación anticipada queda reservada a aquellos supuestos en los que se llegue hasta un momento anterior a la resolución de concesión y siempre que el gasto que derive de la subvención que se proyecta conceder no se extienda a más de una anualidad. En los demás casos en los que el procedimiento de gestión se inicie en un ejercicio y se ultime hasta la resolución de concesión, bien que alcance únicamente la anualidad siguiente o varias, así como en los casos en los que sin llegar a dictarse la resolución del procedimiento de concesión, el gasto se extienda a anualidades posteriores a aquella en que se comprometa, que habrá de ser la inmediata posterior a la que se inició, se aplicará el procedimiento previsto para las subvenciones plurianuales.

A continuación, ambos preceptos, los artículos 56 y 57 del proyecto de Reglamento, desarrollan en distintos apartados las especialidades que desde la perspectiva financiera presentan cada uno de ellos, respecto de las cuales, cabe destacar la sustitución en la fase de aprobación del gasto del certificado de existencia de crédito adecuado y suficiente que se exige en todo procedimiento en el que la aprobación, el compromiso y el reconocimiento de la obligación se efectúen en el mismo ejercicio, por los certificados específicos previstos en las normas contables que regulan cada uno de estos procedimientos, anteriormente referidas.

Ahora bien, ¿qué efectos producen las actuaciones iniciadas en el ejercicio anterior a aquel en que se asume el compromiso de gasto?

Desde la perspectiva administrativa, entiendo que han de considerarse válidas aquellas actuaciones de trámite que se hayan realizado sin necesidad de reiniciar la tramitación de un nuevo expediente, en este caso, sin necesidad de nueva convocatoria, tal y como afirmara la Junta Consultiva de Contratación en el Informe 12/98 respecto de los gastos contractuales.

Desde la perspectiva financiera, la respuesta nos la ofrece la regla 55 de la IOC relativa a las operaciones que han de realizarse en la apertura del nuevo Presupuesto. De un análisis de la misma se deduce la existencia de un diferente tratamiento contable entre los distintos tipos de expedientes que iniciados en el ejercicio anterior, alcancen el momento inme-





diatamente anterior al compromiso, según el gasto a realizar se extienda a una única anualidad o a varias anualidades. Mientras que respecto de los primeros, los supuestos de tramitación de anticipada, la regla 55 de la IOC obliga a registrar en la apertura del nuevo Presupuesto las autorizaciones de gasto de tramitación anticipada, en relación a los segundos, los supuestos de gastos plurianuales, no se recoge previsión similar, lo que puede producir insuficiencias de créditos presupuestarios a la hora de comprometer el gasto.

En concreto, y en el ámbito de las subvenciones públicas plurianuales cuya convocatoria no haya quedado resuelta en el ejercicio en que se aprobó la misma, la falta de aplicación al nuevo Presupuesto del gasto aprobado en el ejercicio anterior, implicaría que en caso de que prosigan las actuaciones relativas al procedimiento de instrucción podría llegarse al momento inmediatamente anterior a la formalización del compromiso, esto es, a la resolución del procedimiento de concesión, sin cobertura presupuestaria para el gasto correspondiente a la anualidad corriente y sin cumplimiento de límites para los gastos a imputar en ejercicios futuros.

Sin embargo, no parecen existir motivos que justifiquen un distinto tratamiento contable en las operaciones de apertura del nuevo Presupuesto entre los expedientes a los que haya sido de aplicación la tramitación anticipada y aquellos otros sujetos al procedimiento de gasto plurianual. En ambos casos, desde la perspectiva administrativa, existe un procedimiento de concurrencia pendiente de resolver que ha generado en terceros interesados unas expectativas de derechos. El interés de los terceros debe armonizarse con la necesidad de ordenación del gasto público y de protección de los fondos públicos, esto es, de los créditos presupuestarios aprobados en la Ley de Presupuestos del nuevo ejercicio. La conjunción de ambos aspectos justifica que, desde el punto de vista contable, en los expedientes a los que haya sido de aplicación la tramitación anticipada regulada en las reglas 42 y 43 de la IOC, al iniciarse el nuevo Presupuesto se realice la oportuna retención de crédito garantizando así, en el aspecto financiero, la cobertura financiera del futuro compromiso a adquirir.

De lo anterior se desprende que para estos casos en los que se hubiese aplica-

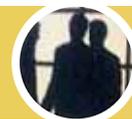
do el procedimiento de gasto plurianual sin haberse llegado a comprometer el gasto previamente aprobado por estar pendiente de resolverse el correspondiente procedimiento administrativo, podría ser aconsejable efectuar una modificación en la regla 55 de la IOC, en el sentido de incorporar entre las operaciones que deben aplicarse al nuevo Presupuesto las referidas autorizaciones de gastos plurianuales de ejercicios anteriores, de forma que en vez de iniciar de nuevo todas las actuaciones financieras, se efectuase la retención del crédito para el gasto a realizar en el nuevo ejercicio presupuestario y la toma de razón de anualidades futuras de acuerdo con la distribución inicialmente aprobada.

5. Conclusiones

Como señala la Exposición de Motivos de la LGS, *“desde una perspectiva económica, las subvenciones son una modalidad importante de gasto público y, por tanto, deben ajustarse a las directrices de la política presupuestaria”*; y *“desde una perspectiva administrativa, las subvenciones son una técnica de fomento de determinados comportamientos considerados de interés general e incluso un procedimiento de colaboración entre la Administración pública y los particulares para la gestión de actividades de interés público”*.

El objeto de este artículo lo ha constituido el peculiar entrecruzamiento entre la legalidad administrativa y la legalidad presupuestaria o, lo que es lo mismo, la doble condicionalidad a la que están sujetos los actos administrativos generadores de gasto como es el caso de los derivados de la gestión de las subvenciones públicas de forma que la Administración no sólo ha de estar habilitada por la Ley para producir el acto, sino que al propio tiempo la actuación administrativa únicamente puede desarrollarse dentro de los medios financieros puestos a disposición del gestor por la ley presupuestaria.

Este cruce de disciplinas implica, como ha quedado reflejado en las cuestiones analizadas, la necesidad de cuidar que las actuaciones a desarrollar en el ámbito de la gestión de las subvenciones públicas respeten el bloque entero de la legalidad, tanto administrativa como presupuestaria.



El Código Unificado de Buen Gobierno de las Sociedades Cotizadas

José María Cuevas Salvador
Presidente de la CEOE

Es un hecho incontestable, por evidente, que es preciso encontrar un equilibrio entre el irrenunciable principio de libertad de empresa (con todo lo que ello conlleva de libertad de decisión del empresario) y los intereses de los accionistas de las sociedades mercantiles cotizadas en Bolsa.

Ese equilibrio, lo único que pretende es el mejor funcionamiento de aquellas sociedades, sin cortapisas, ni innecesarios e ineficaces intervencionismos y ello, sin perjuicio de que las personas que han confiado su dinero a esas empresas, no vean defraudados sus legítimos intereses.

Para lograr dicho equilibrio existen dos mecanismos: los mandatos del legislador y los denominados Códigos de Buen Gobierno. El primer mecanismo pretende dar cobertura a aspectos esenciales de las relaciones existentes entre las sociedades, sus administradores y sus accionistas; el segundo mecanismo pretendería llegar, allí donde no se estima necesaria la existencia de una norma jurídica, pero se considera conveniente un autocontrol interno, que ha de operar bajo el principio de “cumplir, o explicar”.



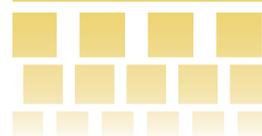
En todo el mundo, y en los últimos años en España, ha proliferado la publicación de Códigos de esta naturaleza que, muchas veces, han sido redactados partiendo de un mensaje de desconfianza en los administradores de las empresas, por cuanto todos ellos pasaban a ser considerados, como personas sospechosas a vigilar, no ya desde fuera de la empresa, sino desde dentro de la misma.

Y ese mensaje de desconfianza, a su vez, envolvía otro de idéntica naturaleza hacia

el sistema de economía de mercado, desde el momento en que esos Códigos parecen considerar insuficiente el castigo que, habitualmente los mercados infringen a las empresas gestionadas por administradores que incumplen la vigente legislación, cometiendo ilícitos mercantiles, tributarios, administrativos y/o penales.

Por eso la política, recelosa de la sociedad civil, deci-

de intervenir, pensando que todo aquello que venga sacralizado por un Código de Buen Gobierno tiene unas virtualidades taumatúrgicas, que no pueden nacer de la libre y responsable decisión de los agentes sociales.





Es un hecho evidente que es preciso encontrar un equilibrio entre el irrenunciable principio de libertad de empresa y los intereses de los accionistas de las sociedades mercantiles.

¿Cómo puede pensarse que, necesariamente, un Consejero de más de 70 años, va a actuar peor que uno de 50, aún cuando éste sea un simple rentista y aquél lleve toda una vida de experiencia en el ámbito respectivo?; ¿Quién puede asegurar que un Órgano de Administración colegiado va a funcionar mejor, con cinco Consejeros que con tres, o con quince y no con diecisiete Consejeros?; ¿Por qué va a ser necesariamente mejor que los Consejeros sólo puedan ser reelegidos una sola vez, si son profesionales o empresarios de prestigio?

¿Por qué no impedir entonces que sean Diputados o Presidentes de Comunidad Autónoma quienes tengan más de 70 años?; ¿Por qué no impedir que los políticos, con cargo electo, sean reelegidos en su cargo más de una vez?; ¿Por qué no exigir un máximo de cargos gubernamentales, o de Direcciones Generales, para el mejor funcionamiento de los Organos de Gobierno de las Administraciones Públicas?

Las interrogantes anteriores no constituyen un óbice a que haya que ser especialmente sensible a toda la problemática que se ha planteado, a lo largo de los tiempos, en la administración de determinadas Sociedades y al impacto que conductas personales han

producido en la confianza del mercado hacia el mundo empresarial.

Pero, a mi juicio, hechos aislados no justifican, en modo alguno, la promulgación de exhaustivos Códigos de Buen Gobierno, máxime cuando el buen gobierno de las personas jurídicas no es posible hacerlo depender, dada la multiplicidad de intereses que aquéllas defienden, de un conjunto homogéneo de preceptos y/o recomendaciones, cuya aplicabilidad sería, pese a los buenos

deseos, de muy difícil o, por no decirlo, de imposible aplicación.

Soy consciente de que la administración de las empresas cotizadas, está encomendada a personas físicas, obligadas a respetar un completísimo y complejo marco jurídico mercantil, fiscal y contable que protege a los terceros, inversores y accionistas, personas esas que, por lo demás, están sujetas a una asfixiante responsabilidad personal, incluso de carácter penal.

La cuestión se centra, más bien, en la elección de las personas físicas que han de formar parte del Consejo de Administración de la empresa de que se trate, que han de tener una contrastada cualificación profesional y una acreditada honorabilidad per-

Hechos aislados en la administración de determinadas Sociedades no justifican, en modo alguno, la promulgación de exhaustivos Códigos de Buen Gobierno.



sonal, cualidades estas que ninguna norma, ni recomendación puede obligatoriamente hacer existir, allí en donde las mismas no existen.

Considero que el buen gobierno de las empresas y su transparencia, son valores irrenunciables que hay que defender: pero esta defensa no puede consistir en una mera etiqueta, acreditativa de que formalmente se cumplen determinadas normas, sino que esos valores deben concretarse en actuaciones honestas, impulsadas por quienes, técnica y moralmente estén capacitados para responsabilizarse del gobierno de una empresa cotizada en Bolsa, en la que miles de trabajadores y de accionistas confían, cada día, su trabajo y su dinero.

La crisis de credibilidad que parece extenderse sobre las empresas, por culpa de conductas individuales aisladas, debe entenderse referenciada, exclusivamente, a los responsables de esas conductas y no al modelo jurídico, que ha probado que es capaz de descubrir y sancionar ese tipo de conductas y de preverlas con carácter general.

La necesaria ética empresarial no es algo que las leyes puedan imponer, razón por la cual considero que puede no ser útil el establecimiento, por la fuerza, de normas éticas de buen gobierno.

En fin, es necesario afirmar, en todo caso que, dado el carácter globalizado de nuestra economía y nuestra plena integración en la Unión Europea, debe huirse de cualquier posición individualista que no tenga en cuenta un marco uniforme de buen gobierno, aplicable a todas las empresas europeas cotizadas en Bolsa.

Desde esta perspectiva cabe significar que en España, ya los Códigos Olivencia y Aldama supusieron unas sensatas recomendaciones en cuanto al gobierno de las sociedades cotizadas, que ha posibilitado que aquéllos hayan podido implementarse en su mayor parte.

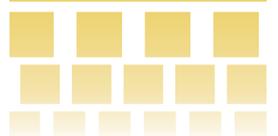
**El buen gobierno de las empresas
y su transparencia son valores
irrenunciables que deben
concretarse en actuaciones
honestas impulsadas por los
responsables de las empresas
cotizadas en Bolsa.**

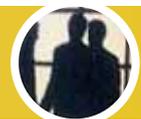
El último Código de Buen Gobierno patrocinado desde la Comisión Nacional del Mercado de Valores por su Presidente, el Sr. Conthe, mereció en su redacción original un amplio rechazo de gran parte de las sociedades cotizadas en Bolsa.

Las modificaciones introducidas en el mismo han logrado que, en teoría, sus recomendaciones en cuanto son innovadoras de los contenidos de Códigos anteriores, sean aceptadas por las sociedades destinatarias de las mismas, a reserva de lo que en la práctica suceda.

En todo caso este tipo de Códigos debe evitar la fuerza expansiva que conlleva toda política regulatoria que pretende intervenir, en cualquier ámbito empresarial, pensando que todo es susceptible de mejorar, sobre la base de cualquier deseo, o “idea genial” del regulador. Y digo que se debe huir de esa idea, pues la realidad pone de manifiesto, día a día, que las medidas regulatorias que, cada día se adoptan, muchas veces carecen del necesario grado de razonabilidad y proporcionalidad y sacralizan el principio de que, para curar un dolor de cabeza, no hay nada como cortar esa cabeza.

Espero que la sensatez y el respeto al principio de libertad de empresa no se vean, en un futuro próximo, oscurecidos por las apetencias desproporcionadas de los reguladores.





Soledad Núñez Ramos

Directora General del Tesoro y Política Financiera

El pasado 19 de mayo, el Consejo de la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) aprobó el Código unificado de buen gobierno como documento único que contiene las recomendaciones de gobierno corporativo para las sociedades cotizadas en los mercados de valores.

El Código es el resultado de las tareas de un Grupo especial de trabajo mandado por el Gobierno para asesorar a la CNMV, en el que se han integrado personas representativas del sector público y del sector privado.

El proyecto fue sometido a un amplio proceso de audiencia pública, por lo que el texto final ha integrado opciones de muy distinto origen.

Debe hacerse, en primer lugar, un comentario sobre la naturaleza jurídica del Código. Aunque su nombre pueda prestarse a confusión, no se trata de un conjunto de normas, sino que, como es hoy habitual al menos en los países de la OCDE, tal Código reúne las recomendaciones que la CNMV y, por tanto, el Gobierno considera más convenientes para asegurar el mejor gobierno de las empresas.

El carácter voluntario del Código tiene un carácter singular: las recomendaciones no son de obligado cumplimiento, pero las empresas han de informar sobre su cumplimiento y han de dar explicaciones sobre su incumplimiento, en su caso. Se ha vinculado el Código como elemento de referencia para rendir el informe anual de gobierno corporativo que han de presentar las sociedades cotizadas, en cumplimiento del artículo 116 de la Ley del Mercado de Valores. Por tanto, debe concluirse que esas sociedades tienen la obligación

jurídica de informar sobre cómo cumplen el Código, la información suministrada debe ser veraz y el informe ha de ser publicado en la página informática de la sociedad, de tal modo que los accionistas, los posibles inversores y los intermediarios y analistas financieros dispondrán de suficientes elementos de juicio para valorar la calidad de la empresa. El Código, pues, se erige en una fuente de valor para la empresa y su adecuada cumplimentación servirá para sostener o impulsar o, en el peor de los casos, deteriorar el crédito que las partes interesadas puedan otorgar a la empresa. Por consiguiente, es el mercado el que va a valorar a la sociedad cotizada según cual sea el cumplimiento que haga del Código.

Valga esta reflexión para encarecer la eficacia posible de una recomendación, aunque nadie puede descartar que la mera evolución provoque que en el futuro pueda convertirse en una norma vinculante.

Así ha sucedido más de una vez, pero ello no resta valor al procedimiento de la recomendación, sobre cuyo alcance también se presentan variadas opciones.

Por ejemplo, el Código se ha inclinado por no recoger ahora recomendaciones relativas a la llamada responsabilidad social corporativa. Sin embargo, ello no indica más que el supuesto grado de madurez que hoy puede observarse sobre la materia. Nadie puede considerar que no se trate de un tema de alto interés, hasta el punto de que se llega a entender como activos de la empresa sus actuaciones en ese campo.

Pero quizás fuera prematuro hacer ya recomendaciones sobre responsabilidad social, que, al cabo, no es sino un aspecto más avanzado del conjunto del buen gobierno de las empresas.





El Código cubre los aspectos más importantes de la estructura y funcionamiento de las sociedades cotizadas, que en nuestro país son únicamente las sociedades anónimas. A continuación, se hará referencia a las recomendaciones que, en nuestra opinión, pueden tener mayor relevancia.

El Código, al igual que sus precedentes en España y en otros países, así como las recomendaciones internacionales existentes (en particular, los Principios de gobierno corporativo de la OCDE y diversas recomendaciones de la Unión Europea) se fundamenta en la protección del accionista, como elemento básico que asegura la financiación de la empresa y su aceptación en los mercados de valores. Ello implica que deben superarse las trabas que dificulten sus decisiones de inversión y su participación en la vida de la empresa. Debe asegurarse, pues, que los órganos de gobierno funcionen con transparencia y que se practique la democracia participativa, en particular en relación con la Asamblea General.

Hay múltiples recomendaciones que responden a esas ideas. Citemos, a título de ejemplo, la recomendación de que los Estatutos de la sociedad no limiten el número máximo de votos que pueda emitir un mismo accionista, ni contengan otras restricciones que dificulten la toma de control de la sociedad mediante la admisión de sus acciones en el mercado. Aquí se plasma algo fundamental: cuando una sociedad tiene su capital admitido a cotización en el mercado de valores, queda sometida a normas de Derecho público que exigen el tratamiento de sus acciones con arreglo a límites y garantías propias de los bienes de interés general. Todos deben estar en condiciones jurídicas iguales para venderlos y para comprarlos.

Merece también citarse la recomendación relativa a los asuntos sobre los que deben expresarse los accionistas en la Asamblea aunque la ley “por ahora” no los enumere como de su competencia, en particular, todo lo que pueda afectar de manera fundamental a su patrimonio.

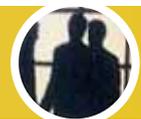
El Código no es de obligado cumplimiento, pero las empresas tienen el deber jurídico de informar sobre cómo cumplen el mismo.

También se recomienda lo que facilite la claridad en el ejercicio del voto. Por ejemplo, se deben votar separadamente aquellos asuntos que sean sustancialmente independientes, como puede ser el nombramiento de los consejeros individualmente o las modificaciones de los Estatutos, separando cada artículo.

Es altamente innovadora la recomendación relativa al fraccionamiento del voto. En este caso se trata de facilitar el voto a través de los intermediarios financieros, con especial incidencia para los accionistas extranjeros. Debe permitirse que puedan votar los intermediarios en sentido distinto según los instruyan sus respectivos clientes. Digamos, como muestra de la evolución y dialéctica permanente norma-recomendación, que en la actualidad ya se está debatiendo en la Unión Europea una nueva propuesta de Directiva sobre el ejercicio del derecho de voto de los accionistas, en la que se incluye como futura norma la antes mencionada recomendación.

Se le da al Consejo de Administración la importancia crucial que tiene para la empresa, recomendándose un amplio aspecto de competencias no detalladas en la normativa vigente, pero lo verdaderamente nuevo se refiere a su composición. Además del criterio de eficacia en cuanto a su tamaño (no menos de cinco miembros, ni más de quince), se establece su composición cualitativa por el origen de los consejeros. Lo más destacado es que los consejeros externos dominicales e independientes (los representantes del capital y los





que no tengan vínculos ni con el capital ni con la dirección de la empresa) deben ser amplia mayoría en el Consejo y que los independientes debieran representar al menos un tercio del total de consejeros.

No menos innovadora es la recomendación de que las mujeres mejoren su posición en los Consejos.

En la línea de reducir el excesivo presidencialismo en las sociedades, se recomienda la presencia de un consejero independiente junto al presidente que también sea primer ejecutivo para compensar, en cierta medida, los poderes.

Son también sumamente importantes e innovadoras las recomendaciones relativas a la selección, nombramiento, reelección y cese de los consejeros. Todo ello debe hacerse a propuesta o, previo informe, según los casos, de la Comisión de Nombramientos, la cual, al igual que la de Retribuciones, debe estar formada sólo por consejeros externos y que sus presidentes, además, deben ser consejeros independientes.

La relación entre la protección de los accionistas minoritarios y los consejeros independientes debe ser resaltada. El fomento de la participación de los accionistas en la vida de las empresas puede cobrar una dimensión singular si se ejercita adecuadamente.

No es baladí la importancia que la actividad de las minorías pueda tener para la adopción de decisiones fundamentales para el futuro de la empresa, como puede ser la actitud ante una oferta pública de adquisición, ante una propuesta de fusión o ante una posible deslocalización.

También se da una peculiar relevancia al Comité de auditoría, completando lo que ya establece la ley. Se detallan sus posibles funciones y se avanza extraordinariamente en cuanto a la intervención que debe tener en lo relativo a la política de control y gestión de riesgos y en cuanto a los sistemas de información y control interno.

Una última consideración se ofrece sobre uno de los aspectos más interesantes del Código y que no se encuentra al mismo nivel en otras recomendaciones de institucio-

nes internacionales. Se trata de la recomendación sobre la publicación de las remuneraciones de cada uno de los consejeros, con completo detalle.

Es una aportación notable para mejorar la información de la que disponen los accionistas y el mercado para valorar a las empresas y a sus dirigentes en un aspecto tan decisivo.

He aquí una reducida exposición de lo que es el Código y de su posible proyección en el futuro, en particular desde su efectiva vinculación con el informe anual de gobierno corporativo: el que se refiera al año 2007, que se habrá de presentar en el primer semestre de 2008.

Pero antes de concluir, merece también destacarse que, además del Código, en el informe del Grupo de trabajo se incluyen también diversas recomendaciones al Gobierno, a la CNMV y a las instituciones financieras, de notable interés. Destaquemos la recomendación al Gobierno para que estudie posibles mecanismos que faciliten la coordinación entre los pequeños accionistas con el fin de darles más voz en la Junta General y facilitarles el ejercicio de los derechos de minoría que reconoce la legislación vigente.

Es importante también que se mejore la regulación para hacer plenamente efectivo para todas las sociedades cotizadas el derecho a conocer a sus accionistas. Deberá permitirse que sea la propia sociedad la que emita las tarjetas de asistencia a la Junta General.

También se recomienda a las instituciones financieras (Instituciones de Inversión Colectiva y Fondos y Planes de Pensiones) que ejerciten de forma activa los derechos políticos de las acciones que tengan en su patrimonio y que informen a sus partícipes de cómo hayan orientado su voto en las Juntas Generales.

Por último, se recomienda a los intermediarios financieros que actúan como depositarios o custodios de acciones que transmitan con diligencia a sus comitentes las informaciones y solicitudes de instrucciones de voto relativas a las Juntas Generales de accionistas.



LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO EN LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (OCDE)

Joaquín Sevilla Martín

■ CONTEXTO DE LA COLABORACIÓN IGAE-OCDE

En el año 2002 comenzaron una serie de gestiones entre la IGAE y la OCDE con objeto de estudiar las posibilidades de establecer una relación de colaboración entre ambas instituciones.

A iniciativa de la Unidad de Enlace con la Intervención de la Seguridad Social, que venía participando en diversas reuniones en la OCDE, tanto en el Comité de Presupuestos como en el Comité denominado PUMA (Public Management), y en coordinación con la Representación Permanente de España en la OCDE, en Mayo del 2003 se firmó un Acuerdo de Colaboración entre la entonces Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y la Dirección Ejecutiva de la OCDE, en concreto con la Dirección General de Gestión Pública y Desarrollo Territorial (DGPD), más tarde denominada Dirección de Gobierno Público y Desarrollo Territorial (GOV).

La parte expositiva del Acuerdo refleja su propósito:

“Tanto la SEPG como la DGPD:

- *Desean potenciar la participación de España en las actividades que desarrolla la DGPD, pres-*

tando apoyo específico al trabajo de la Dirección General de Gestión Pública y Desarrollo Territorial, y colaborando en la aplicación de determinados proyectos conjuntos respecto a las actividades relacionadas con los países de Iberoamérica.

- *Consideran que el estudio de las relaciones de los órganos de control interno entre los diferentes niveles de gobierno en el seno de un foro potencial propuesto por la OCDE y en el que participarán distintos organismos y países, aportará valiosos conocimientos sobre las experiencias adquiridas por los países interesados.*
- *Comparten la voluntad de promover un marco estable de colaboración, que podrá ser prorrogado, con carácter anual, en función de las disponibilidades presupuestarias.”*

■ DESARROLLO DE LA COLABORACIÓN

A partir del marco de colaboración descrito en la exposición del Acuerdo, ésta se ha concretado mediante varios elementos:

A) El destino en situación de servicios especiales de una persona del Cuerpo de Interventores y Auditores del Estado, prestando servicio en la citada Dirección de





Gobierno Público (GOV), en concreto en la División de Presupuestación y Gastos Públicos en calidad de “seconded”, trabajando esencialmente en el desarrollo de proyectos relacionados con el contenido del acuerdo, básicamente en materia de control y responsabilidad, además de participar en las actividades y proyectos de la División.

Dependiendo de la metodología y estilo de gestión que cada Jefe de División quiera aplicar, esta participación se realiza a través de los diferentes instrumentos disponibles, básicamente mediante intercambio de ideas y criterios en reuniones periódicas o *ad hoc*, presentaciones internas (generalmente a nivel de División) de las líneas básicas y desarrollos de proyectos en fase de elaboración, comentarios sobre borradores y propuestas a través del correo electrónico, reuniones de información y puesta al día de las actividades de la División, etc.

Este puesto está teóricamente concebido para ser cubierto por un experto nacional, sobre una duración aproximada de 3 años, con conocimientos a nivel de trabajo de inglés y al menos básico de francés, como corresponde a una Organización internacional que adopta estas dos lenguas como oficiales, pero donde el inglés es la lengua de trabajo más habitual, si bien un buen nivel de francés es imprescindible en algunas direcciones y divisiones. Siguiendo el texto del Acuerdo, “*la (antigua) Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos financiará el coste de un experto contratado por la OCDE en el área de trabajo que se determine de acuerdo con la Dirección (GOV). Este experto, como miembro del personal de un proyecto de la OCDE, estará sujeto a las normas y regulaciones de la OCDE.*”

B) La coordinación e interlocución con la IGAE y el Ministerio de Economía y Hacienda, a través de la Unidad de Enlace citada. Esta función se ha decantado como primordial en la intención de mantener unas relaciones fluidas y de cooperación con la OCDE, tanto en lo que concierne a los aspectos relativos a la financiación y ejecución del Convenio, como a la organización de diversos encuentros internacionales.

La consecución de la necesaria coordinación se garantiza en el Acuerdo a través de cláusulas de aplicación:

“Los detalles de las actuaciones a financiar por la contribución voluntaria de España serán acordados conjuntamente por la SEPG y por GOV, así como la solución de discrepancias que puedan surgir sobre la interpretación, desarrollo, modificación, resolución y efectos que se deriven de su aplicación. Para estos efectos se creará una comisión conjunta de seguimiento del acuerdo, de composición flexible, con el mismo número de representantes de ambas partes ... Cada parte designará un coordinador, que ejercerá además las funciones de enlace con la otra parte.”

La organización de reuniones dando cita a representantes de países de la OCDE interesados en los temas que abarca el Convenio es un pilar fundamental para la consecución de los objetivos perseguidos. Hasta el momento se han celebrado las siguientes:

- Octubre 2003, Madrid, Proyecto: Responsabilidad y Control
- Junio 2004, Madrid, Reunión de Altos Responsables del Presupuesto (SBO)
- Junio 2005, Madrid, Proyecto: Descentralización y Delegación del Gasto Público
- Julio 2006, Madrid, Proyecto: Utilización de Agencias y Partenariados Público-Privados (PPPs) por un gasto público eficiente, eficaz y responsable.

Aunque cada reunión está ligada al proyecto general denominado “Responsabilidad y Control”, este proyecto se adapta al programa vigente en cada momento de la Dirección GOV y a las prioridades especificadas por las autoridades españolas. Así, las actividades del año 2003 se encuadraban en el Programa de Modernización, donde los aspectos más relevantes de responsabilidad y control en términos de descripción y reformas de los sistemas de control, tanto interno como externo, fueron objeto de análisis y debate. Este proyecto junto con otros relativos a gestión por resultados, uso de mecanismos de mercado en la gestión pública, gobierno abierto, transparencia, etc., conformaban el conjunto del Programa de Modernización conducido por la citada Dirección. Del mismo modo, respecto a la reunión sobre Descentralización y Delegación del Gasto Público en junio 2005, se hicieron comunes los intereses de ambas partes al enfocarse el Seminario bajo la perspectiva de la responsabilidad y el control del gasto público en un entorno de descentralización y delegación del gasto público. Finalmente, la reunión de Julio de



2006 se inscribe en el interés de GOV sobre el fenómeno de los PPPs, incluidos en la legislación española de contratación pública en el año 2003, en el contexto de eficacia y responsabilidad en el gasto público.

C) La organización de Seminarios en Latinoamérica, dedicados en principio a temas similares a los debatidos en las reuniones de Madrid, es realizada asimismo a través de la citada Unidad de Enlace, que asume un rol esencial de organización y coordinación, tanto con la OCDE, que participa activamente, como con la Agencia Española de Cooperación Internacional, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores, quien facilita instalaciones y logística.

Los Seminarios celebrados en Latinoamérica dentro de este Convenio son los siguientes:

- Noviembre 2003, La Antigua, Guatemala. Proyecto: Responsabilidad y Control.
- Octubre 2005, La Antigua, Guatemala. Proyecto: Descentralización y Delegación del Gasto Público.

Prevista:

- Octubre 2006, Cartagena de Indias, Colombia, Proyecto: Utilización de Agencias y PPPs por un gasto público eficiente, eficaz y responsable.

D) La organización de otros encuentros internacionales sobre temas de interés de la IGAE o de la Secretaría de Estado. En este sentido y en el contexto de las actividades del Grupo de Trabajo de Altos Responsables del Presupuesto (Senior Budget Officials - SBO), la Unidad de Enlace organizó en coordinación con GOV la reunión anual ordinaria de este Grupo en Junio del 2004 en Madrid.

El SBO desarrolla una tarea muy activa y de alto nivel en la diseminación de buenas prácticas presupuestarias, teniendo como mandato la mejora de la eficacia y eficiencia en la asignación y gestión del gasto público, y desarrollando su actividad sobre todo el ciclo presupuestario, esto es la formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto. Este Grupo aborda diferentes asuntos y tendencias que se van planteando en el ámbito presupuestario, realiza revisio-

nes de los sistemas presupuestarios de los países miembros y mantiene una base de datos de los sistemas, prácticas y procedimientos presupuestarios de un buen número de países, incluidos algunos no miembros de la OCDE. Existen además varios Subgrupos con especialización territorial que se reúnen periódicamente, generalmente una vez al año: SBO para Latinoamérica, SBO para Centro y Este de Europa y SBO para Asia.

Tanto los Seminarios en España y Latinoamérica como la organización de encuentros internacionales son financiados parcialmente por España hasta el límite de los fondos asignados anualmente en los Anexos Financieros del Acuerdo, sin perjuicio de las posibilidades de flexibilización existentes en el Acuerdo, tales como redistribución de cuantías y uso de remanentes de ejercicios anteriores.

■ EVOLUCIÓN DEL ACUERDO DE COLABORACIÓN

Después de dos años, 2003 y 2004, siguiendo el mismo esquema de colaboración, los años 2005 y 2006 continúan en una línea similar con la única variante de que el Acuerdo de Colaboración engloba ahora las actividades que la anterior Secretaría de Estado de Hacienda desarrollaba en cooperación con el Centro de Política y Administración Tributarias de la OCDE, así como la participación y financiación parcial de un Programa de la OCDE en el contexto de la Red sobre relaciones fiscales entre diferentes niveles de gobierno.

■ OTROS CONTEXTOS DE LA RELACIÓN IGAE-OCDE

La Unidad de Enlace citada participa en reuniones frecuentes del **Comité de Presupuestos**. Este Comité, integrado por un representante de cada Estado miembro, asesora al Consejo en cuestiones relativas a la administración financiera de la Organización y desarrolla las tareas que tiene asignadas en el Reglamento Financiero, pudiendo adoptar





decisiones en nombre del Consejo previa autorización. Entre sus tareas la más relevante es emitir opinión sobre los Presupuestos Anuales y Suplementarios que son sometidos al Consejo para aprobación. En términos generales este Comité supervisa la gestión financiera y presupuestaria de la Organización, prestando especial atención a la gestión y situación de las contribuciones.

Asimismo, esta Unidad participa en reuniones del Comité de Gobierno Público (**PGC**), anterior Comité de Gestión Pública (PUMA), asistido por la Dirección de Gobierno Público y Desarrollo Territorial (GOV), ha visto renovado su mandato hasta final del 2009, teniendo como objetivos: "a) Identificar y ayudar a afrontar los desafíos estratégicos de los gobiernos en la modernización del gobierno público en un mundo cambiante, particularmente reforzando la confianza en las instituciones públicas y la capacidad para adaptarse a los nuevos retos; b) Ayudar a los países miembros y no-miembros a conseguir políticas más coherentes y efectivas, incrementando la integridad, calidad y eficacia de los servicios e instituciones públicas, y c) promover elementos clave de un marco de buen gobierno, contribuyendo así a la mejora de la eficacia, eficiencia, transparencia, respuesta y responsabilidad de las instituciones públicas".

Este Comité se estructura en seis Grupos de Trabajo, cubriendo áreas tales como Regulación y reforma de la gestión; Responsables presupuestarios (**SBO**); Gestión y empleo público; E-Gobierno; Conflictos de interés: Transparencia y responsabilidad en los servicios públicos, y gestión y organización de los Gobiernos Centrales.

La IGAE viene participando en el SBO, ya sea mediante la asistencia a reuniones (gestión de mercados públicos y contratación pública, privatización, etc.), o la organización de la reunión anual ordinaria del SBO, tal como se indica más arriba.

Del mismo modo, y conectado con las actuaciones con países no-miembros de la Organización, la Unidad de Enlace está participando en reuniones de la Iniciativa **MENA** en la esfera de actuación del SBO. Se trata de asumir por la OCDE un papel dinamizador en la adopción por países árabes del Medio-Este de prácticas y procedimientos presupuestarios que sigan estándares internacionales.

UNA REFERENCIA A LA OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, heredera en 1961 de la antigua Organización para la Cooperación Económica Europea que nació para administrar el Plan Marshall de reconstrucción de la economía de Europa después de la Segunda Guerra Mundial, mantiene en buena medida sus objetivos originales de conseguir la mayor expansión posible de la economía, el empleo y el nivel de vida de los países miembros, manteniendo su estabilidad financiera, contribuyendo así al desarrollo de la economía mundial, ayudar a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral, y participar en una sana expansión económica de los países en desarrollo.

Estos objetivos se persiguen a través de una ingente actividad de captación de información, análisis, debate, coordinación y diseminación de buenas prácticas.

Según el Informe Anual de la OCDE 2006, "La Organización es una de las fuentes de datos estadísticos, económicos y sociales comparables más importante y más fiable del mundo. Las bases de datos de la OCDE cubren dominios tan diversos como las cuentas nacionales, los indicadores económicos, el comercio internacional, el empleo, las migraciones, la educación, la energía y la sanidad".

Su sede principal está en París y cuenta con representaciones en diversas capitales (Berlín, Méjico, Tokio y Washington).

• Organigrama: Direcciones, Comités, Agencias.

Sin entrar a detallar o describir el organigrama de esta organización, fácilmente accesible a través de su dirección de Internet, www.oecd.org, conviene señalar que su funcionamiento se basa en la puesta en contacto de los países miembros, así como de otros no miembros, mediante reuniones periódicas o no, dirigidas a la puesta en marcha, desarrollo o evaluación de programas de interés común, incluidos dentro del mandato



asignado a cada uno de los Comités o Grupos de Trabajo donde se incorporan los representantes de los países. El esquema básico de funcionamiento consiste en una Secretaría General que se organiza en Direcciones (15), cuya misión consiste esencialmente en preparar, proponer, aplicar y desarrollar el trabajo decidido por los distintos Comités o Grupos de Trabajo. Esta actividad de la Secretaría General viene determinada por las decisiones adoptadas por el Consejo, órgano máximo de dirección y debate integrado por un representante de cada Estado miembro, más un representante de la Comisión Europea, celebrando además una reunión anual a nivel de Ministros.

Los representantes de los Estados miembros suelen ser los responsables de delegaciones permanentes, en el caso español el Embajador Jefe de la Delegación Permanente de España en la OCDE.

En general, las Delegaciones mantienen especialistas que participan en las reuniones de los Comités o coordinan con los Ministerios correspondientes la participación en dichos Comités y Grupos de Trabajo.

El organigrama se completa con 6 organismos semiautónomos (Agencia para la Energía Nuclear, Conferencia Europea de Ministros de Transporte, por citar algunos).

• Programa de trabajo

Cada Comité elabora y aprueba un Programa de Trabajo de acuerdo a su mandato (competencias y objetivos aprobados por el Consejo) y al periodo de duración del mismo. Por ejemplo, en su reunión de abril del 2006 el Comité de Gobierno Público discutió acerca de su programa para 2007/8. Uno de los “**outputs**” de dicho Programa, “Presupuestación y gastos públicos” tiene un contenido de interés directo para el Convenio entre el Ministerio de Economía y Hacienda y la OCDE, al dirigirse a ayudar a los gobiernos a diseñar políticas que mejoren la sostenibilidad de las finanzas públicas y hacer mejor uso de la información de resultados en la gestión y la presupuestación, conduciendo a mejores procesos de toma de decisiones y de responsabilidad y justificación del uso de los recursos públicos.

Los resultados esperados pasan por la obtención de una serie de **productos intermedios**, tales como: 1) la celebración de seminarios sobre partenariados público-privados y gasto público; 2) la ejecución de informes analíticos relativos a mejorar la presupuestación incluyendo riesgos fiscales, con especial atención al diseño de reglas fiscales que promuevan crecimiento económico y disciplina fiscal, incremento de la delegación en las agencias de la ejecución presupuestaria en el contexto de límites establecidos en un proceso presupues-





tario “top-down”, así como la promoción de proyecciones a muy largo plazo para mejor tener en cuenta pasivos contingentes, pensiones y otros riesgos fiscales; 3) Informes sobre la integración de la información de resultados en el proceso presupuestario; 4) Actualización, revisión y extensión de la base de datos sobre prácticas y procedimientos presupuestarios; 5) Informe sobre gastos extrapresupuestarios y otras prácticas contables creativas, y 6) Revisión de los procesos presupuestarios de varios países.

• Metodología de trabajo

Establecidos los Programas de Trabajo a nivel de cada Comité, las Direcciones y Divisiones organizan su actividad alrededor de los específicos proyectos que componen los programas.

De forma habitual los Comités incluyen en sus reuniones un ejercicio de seguimiento y evaluación del trabajo que se está desarrollando y de la consecución de los objetivos, demandando a estos efectos la opinión de los países miembros, de quienes se pide asimismo sus propuestas en cuanto a programas prioritarios.

Si bien la puesta en contacto de los representantes de los países que participan en las reuniones de los distintos Comités y Grupos de Trabajo, es un medio primordial y directo en el análisis, debate, contraste y disseminación de prácticas nacionales e internacionales, existe un trabajo previo de captación, elaboración y análisis de información realizado por la Secretaría General a través de sus Direcciones que sustenta el funcionamiento y debate en el seno de dichos órganos de reunión. Un trabajo igualmente importante de colección de opiniones, declaraciones y documentos aportados por los países participantes, permite asimismo incorporar al trabajo de la Secretaría una información adicional muy valiosa, resultando al final del proceso un voluminoso conjunto de documentos y publicaciones de amplia difusión y consulta.

Particularmente interesante es el sistema denominado de “**peer review**” aplicado habitualmente en los trabajos de revisión de los sistemas presupuestarios de los países, miembros o no, que lo deseen, mediante el

cual dichos sistemas son objeto de adecuado análisis y estudio por parte del personal de la OCDE, así como de debate y crítica por parte de representantes seleccionados de otros países, siendo objeto de discusión general en el ámbito de las reuniones del SBO.

Dicha metodología es aplicada asimismo en el caso de los informes sobre el funcionamiento de la economía de los países, su buen gobierno, educación, sanidad, medio ambiente, energía u otras políticas y prácticas.

La herramienta de “peer review” es descrita como examen sistemático y evaluación de los resultados y buen funcionamiento de un Estado por otros Estados, con el objetivo último de ayudar al Estado revisado a mejorar sus procesos de toma de decisiones, adoptar mejores prácticas y cumplir con los estándares y principios establecidos¹. Su utilización internacional es generalizada, principalmente por instituciones internacionales de vigilancia o supervisión.

Aunque el procedimiento de aplicación variará dependiendo de cada caso, pueden distinguirse tres fases siempre presentes:

- A) La preparación, incluyendo análisis introductorio y de antecedentes así como alguna forma de autoevaluación por parte del país en revisión. Los medios habituales son documentación, bases de datos y cuestionarios preparados por la Secretaría.
- B) La fase de consulta incluye estrecho contacto entre los examinadores y las autoridades competentes del país en revisión, así como con grupos de interés, sociedad civil y académicos. Un borrador de informe provisional es discutido en algunas ocasiones con las autoridades nacionales.
- C) La fase de evaluación incluye la discusión plenaria del informe provisional. Como consecuencia de los debates e incluso negociaciones con las autoridades del Estado en revisión, un informe final es adoptado, que servirá como base de futuras actualizaciones y seguimiento, así como de las notas de prensa y seminarios de difusión.

¹ Peer Review. An OECD Tool for co-operation and change. OECD 2003.



Una metodología de algún modo cercana a ésta se aplica a nivel del rendimiento del personal que trabaja para la Organización. Se trata de un ejercicio de revisión de la gestión y el resultado, comparativo de los objetivos iniciales fijados para cada una de las actividades que correspondan a proyectos específicos, y de los resultados realmente obtenidos a lo largo del periodo, incluyendo las actividades de formación. Este ejercicio (**Performance Management Review**) implica una auténtica recapitulación formalizada de las tareas desarrolladas durante el periodo de revisión y una discusión abierta entre el personal y los jefes de División, generalmente mediante entrevista individual, acerca de los resultados reales obtenidos, las dificultades encontradas, nuevos objetivos, etc.

• Outreach

Esta es la denominación genérica de las actividades de la OCDE relacionadas con países no miembros, y es que las actividades de la OCDE no se relacionan exclusivamente con los países miembros de la organización. De hecho, cada vez más, dirige su atención tanto a las potencias emergentes como a regiones en desarrollo, frecuentemente en colaboración con otras organizaciones financieras o donantes, especialmente con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Mención especial merece en cuanto a las actividades de esta Organización el denominado Programa SIGMA, resultado de un acuerdo entre la OCDE y la Comisión Europea, mediante el cual la OCDE pone a disposición sus conocimientos en los sistemas de gobierno y administración de países candidatos a la entrada en la Unión Europea, proporcionando a la Comisión una serie de servicios similares a los de consultoría, en base a los cuales la Comisión dispone de criterios cualitativos adicionales sobre la situación y los procesos de reforma que se introducen en dichos países, ya sea en términos de buen gobierno como de administración y capacidad de gestión de las ayudas y recursos financieros europeos (fondos estructurales, agrícolas, etc.).

• Influencia, prestigio

Es habitual preguntarse si existe una proporción entre la dimensión y presu-

puesto de la OCDE (algo más de 2.000 empleados, 330 millones de euros de presupuesto en 1995) y la influencia real que ejerce desde el trabajo realizado en la consecución de sus objetivos. En realidad, no puede darse una respuesta categórica en un sentido o en otro. Lo que sí puede decirse es que en ciertas áreas, los informes de la OCDE suelen tener muy amplia difusión y repercusión, léase por ejemplo en Educación y en Economía.

En materia de Educación, el denominado informe PISA ha obligado a reaccionar a algunos Gobiernos, ya sea adoptando medidas de reforma para la mejora de la calidad de la enseñanza, o para justificar los resultados no satisfactorios que puedan reflejarse por su clasificación en el ranking de países que se recoge en dicho informe. Por supuesto, otros Gobiernos no están de acuerdo con los fundamentos del informe.

En materia de Economía, es secular la difusión de los análisis y recomendaciones de la OCDE, generalmente calificadas de promotoras de reformas desde una visión liberal. En cualquier caso, los informes sobre la economía internacional o la particular de los Estados que analiza periódicamente, a veces mediante revisiones o puestas al día, son consideradas habitualmente de interés por los gobiernos y confrontadas con los análisis realizados por las autoridades económicas y analistas nacionales, así como por otras organizaciones internacionales expertas en estos ámbitos.

• El Presupuesto de la OCDE. Financiación, contribuciones voluntarias.

En términos generales, el Presupuesto de la OCDE comprende tres títulos y Anexos. El título I es la sección operacional del presupuesto y se destina a cubrir los gastos relativos a las actividades nucleares de la Organización financiadas con las contribuciones obligatorias de los Estados miembros, calculadas en función del Producto Nacional Bruto al coste de los factores y con límites máximo y mínimo de aportación. Este título incluye también gastos relacionados con actividades de interés para un limitado número de países, pero que forman también parte de las actividades centrales de la Organización, siendo financiadas de forma proporcionada a la contribución obligatoria de cada Estado.





El título II comprende los gastos relativos a Inversiones. El título III recoge las actividades de interés para la Organización que son financiadas mediante contribuciones voluntarias de los Estados que participan o colaboran en las mismas. Este tipo de contribuciones, que vienen adquiriendo creciente importancia en la financiación de la Organización, se calculan en función de la importancia económica de los Estados que participan en los proyectos y también en función del rol que asumen en los mismos.

Por su naturaleza económica los gastos en 2005 se distribuyeron de la forma siguiente: 55 % en gastos de personal, 14 % en pensiones, 16 % en gastos de funcionamiento y 15 % en otros. La contribución obligatoria de España para 2006 se sitúa en el 3,3 % del total de contribuciones de esta naturaleza.

- **Sistema de control presupuestario y financiero**

La Dirección Ejecutiva comprende entre otros el **Servicio de Finanzas**, que está a cargo de la gestión presupuestaria y financiera de la OCDE. Este Servicio está dotado de sistemas de información y gestión presupuestaria que significan un primer nivel de control interno de dicha gestión, tanto en materia de ingresos como de gastos.

Una oficina del **Auditor General**, dependiente de la Secretaría General realiza las tareas de control financiero interno mediante técnicas de auditoría. El Auditor General actúa asimismo como Secretario del **Comité de Auditoría**, que tiene como principales objetivos: 1) revisar y comentar el programa anual de trabajo de la función de auditoría interna; 2) revisar las respuestas e implementación por parte de los gestores de las recomendaciones formuladas por el Auditor General, y 3) revisar la situación financiera de la Organización.

Adicionalmente, existe una función de control financiero externo realizada por un **"Board of Auditors"**, asistidos por auditores externos facilitados por las autoridades de control de algunos países miembros, como es el caso de la IGAE que ha destacado personal auditor en varias ocasiones. Este órgano tiene a su cargo la realización de la auditoría de las cuentas anuales, así como la

auditoría de gestión financiera, que incluye el seguimiento de las recomendaciones formuladas en informes anteriores.

■ ACTIVIDADES DE ESPECÍFICO INTERÉS PARA LA SECRETARÍA DE ESTADO DE HACIENDA Y PRESUPUESTOS

La gran mayoría de las actividades que realiza el citado SBO son de interés para la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos.

Contabilidad y presupuestación según devengo; Reasignación presupuestaria; Presupuestación por resultados; Responsabilidad y control; PPPs; Agencias; Eficacia y eficiencia del gasto público; Revisión de los sistemas presupuestarios; Bases de datos de procedimientos y prácticas presupuestarias; Descentralización y relaciones entre niveles de gobierno, etc., son sólo una muestra de materias y actividades en las que un mejor conocimiento de las prácticas internacionales puede ser de utilidad en la implementación de políticas financieras públicas.

La adecuación del personal del Cuerpo de Auditores e Interventores a estas funciones resulta evidente a partir de su formación especializada en estas materias. La función a desarrollar en este puesto pasa por la aportación de los conocimientos generales de los integrantes del Cuerpo, así como de la experiencia específica en la carrera profesional. Todos y cada uno de los programas y proyectos que incluyen actividades como las descritas anteriormente, son familiares y pertinentes a nuestra formación técnica general, por lo que nuestra colaboración en el entorno de trabajo de esta Dirección es bienvenida, no sólo dentro de la División de Presupuestación y Gastos Públicos sino en relación con otras Divisiones, donde proyectos relativos a la lucha contra la corrupción, conflicto de intereses, descentralización fiscal, etc., revisten interés para la Secretaría de Estado.



1. Presupuestos

Orden EHA/1032/2006, de 6 de abril, por la que se dictan las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2007.

La presente Orden tiene por objeto la aprobación de las normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2007, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuesta-

ria, y en la disposición final cuarta de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre General de Estabilidad Presupuestaria.

Los Presupuestos Generales del Estado para 2007 seguirán priorizando los programas de gasto que más contribuyen a elevar la capacidad de crecimiento y productividad de nuestra economía: Investigación, Desarrollo e Innovación, Infraestructuras, y Educación.

2. Ley General de Estabilidad Presupuestaria

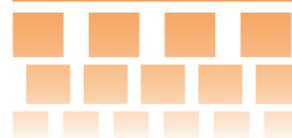
Ley Orgánica 3/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Ley 15/2006, de 26 de mayo, de reforma de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria.

Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, y la Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria de aquella se han mostrado eficaces para mejorar la gestión presupuestaria, singularmente en lo que a la Administración General del Estado y el sector público estatal se refiere. Sin embargo, en otros aspectos, la experiencia de su aplicación ha puesto de manifiesto insuficiencias de las leyes de estabilidad que exigen su modificación para adaptarlas a la realidad de un Estado descentralizado en el que concurren varias Administraciones públicas y a las exigencias de la política económica.

Las modificaciones introducidas por estas dos leyes se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Se reforma el mecanismo de interacción entre las distintas Administraciones públicas para asegurar el respeto de las Leyes de Estabilidad Presupuestaria a la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas. Se introduce un nuevo mecanismo para la determinación del objetivo de estabilidad de las Administraciones Públicas territoriales y sus respectivos sectores públicos, apoyado en el diálogo y la negociación.
- Otro elemento que se reforma es la regulación de las obligaciones de suministro de información para desarrollar con mayor decisión el principio de transparencia.
- Las Leyes vigentes aplican el principio de estabilidad con rigidez, independientemente de la situación económica, de modo que no sólo se pierde capacidad para combatir el ciclo, sino que incluso podían llevarse a cabo políticas de carácter procíclico. Con esta reforma se exigirá un superávit en las situaciones en las que la economía crezca por encima de su potencial, que se utilizará para compensar los déficits cuando la economía está en la situación contraria. En definitiva, se trata de adaptar la política presupuestaria al





ciclo económico con el fin de suavizarlo. Por otra parte, y con un límite agregado para el conjunto de las Administraciones, se autorizarán los programas de inversión que acrediten un impacto significativo sobre el aumento de la productividad.

- Por lo que se refiere a la aplicación del principio de estabilidad presupuestaria en el ámbito de las Entidades Locales la reforma responde a los siguientes criterios y objetivos. En primer lugar, la Ley distingue entre dos tipos de Entidades Locales, las incluidas en el ámbito subjetivo definido en el artículo 111 del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas

Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a alguna de las cuales les será de aplicación, al igual que para el Estado y las Comunidades Autónomas, el principio de estabilidad presupuestaria entendido como la situación de equilibrio o de superávit computada, a lo largo del ciclo económico. En segundo lugar, el resto de las Entidades Locales que han de ajustar sus Presupuestos al principio de estabilidad presupuestaria entendido como la situación de equilibrio o de superávit. Asimismo, se mejoran las obligaciones relativas a la circulación de información, así como el acceso de los ciudadanos a dicha información.

3. Contabilidad

Orden EHA/405/2006, de 10 de febrero, por la que se modifican: la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996, la Orden EHA/777/2005, de 21 de marzo, por la que se regula el procedimiento de obtención, formulación, aprobación y rendición de las cuentas anuales de las Entidades Estatales de derecho público a las que les sea de aplicación la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado, y la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gato del Estado, aprobada por Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 1 de febrero de 1996.

La presente Orden introduce, en sus artículos primero y segundo, diversas modificaciones en dichas normas, siendo las más importantes la modificación del contenido de la Memoria de las cuentas anuales, que se regula en la regla 27.1 y en el anexo de la Instrucción de Contabilidad para la Administración Institucional del Estado; y la modificación del contenido del «Resumen de las cuentas anuales» que se regula en el punto 1.2 del apartado segundo de la Orden EHA/777/2005, de 21 de marzo.

Por lo que afecta a la Memoria, se han incluido nuevos epígrafes que facilitan, entre otra información, los criterios contables aplicados en las partidas de Balance y de ingresos y gastos, así como el desarrollo de la información del Balance por elementos patrimoniales; también hay que mencionar, la sistematización de la información presupuestaria que se ha recogido en un único epígrafe.

La modificación del «Resumen de las cuentas anuales» tiene como objeto adaptar su contenido a los cambios introducidos en la Memoria y completar la información del Balance, de la cuenta del resultado económico-patrimonial y del estado de liquidación del presupuesto.

También modifica, en su artículo tercero, la regla 69 de la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, sustituyendo el envío de la nómina a la oficina de contabilidad por el envío de los «Resúmenes de nómina», con el fin de facilitar su registro contable y simplificar los justificantes de las operaciones.

Resolución de 20 de febrero de 2006, conjunta de la Intervención General de la Administración del Estado y de la Dirección General del Tesoro y Política



Financiera, por la que se modifica el anexo al Real Decreto 938/2005, de 29 de julio, por el que se dictan normas sobre el seguimiento y aplicación contable de los fondos disponibles en los servicios del exterior.

Haciendo uso de la habilitación contenida en la disposición final primera de dicho Real Decreto, en la que establece que la Intervención General de la Administración del Estado y la Dirección General del Tesoro y Política Financiera podrán dictar resoluciones en materias específicas y en el ámbito de sus competencias, para la aplicación de este Real Decreto, y en particular, podrán introducir modificaciones en el anexo inicialmente aprobado en este Real Decreto, se ha dictado esta Resolución, que introduce modificaciones en los modelos de los estados de la cuenta de gestión del anexo al Real Decreto 938/2005, de 29 de julio. Para ello, en el «Estado de movimientos y situación de los fondos» se ha incluido un nuevo epígrafe «Ajustes por diferencias de cambio», para el caso de que exista una moneda local distinta de la divisa de situación; y en el «Estado de remanentes e ingresos pendientes de compensar» se han introducido dos nuevas columnas para el caso de que se tenga que rectificar un estado trimestral anteriormente remitido a la unidad central de caja.

Resolución de 23 de marzo de 2006, de la Intervención General de la Administración del Estado, para la aplicación del Real Decreto 938/2005, de 29 de julio, por el que se dictan normas sobre el seguimiento y aplicación contable de los fondos disponibles en los servicios del exterior.

El desarrollo normativo para la aplicación del Real Decreto 938/2005, de 29 de julio, se completa con la presente Resolución, que regula las materias que son competencia exclusiva de la Intervención General de la Administración del Estado.

Así, se establecen, entre otros, el tipo de cambio que se podrá utilizar en la cumplimentación de los estados que integran la cuenta de gestión, la obligación de remitir la cuenta de gestión aunque todos los epígrafes de la misma tengan importe cero, los plazos para que los servicios del exterior informen a la correspondiente unidad central de caja de los importes en divisa transferidos, el ajuste contable a realizar a fin de ejercicio con el fin de que queden debidamente registrados en contabilidad los fondos existentes a 31 de diciembre en las cuentas bancarias y cajas de efectivo de los servicios del exterior.

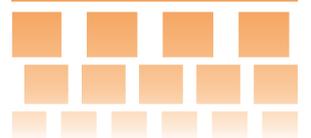
4. Personal

Real Decreto 255/2006, de 3 de marzo, por el que se modifican el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, y el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo.

En el Plan para la igualdad de género en la Administración General del

Estado, aprobado por acuerdo de Consejo de Ministros el 4 de marzo de 2005, se estipulaba que el Gobierno mediante Real Decreto, adoptará las acciones oportunas para hacer efectivas las Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género y también incluye distintas medidas para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral de las personas que trabajan en la Administración General del Estado, cuyo objetivo es eliminar los obstáculos que todavía se constatan para garantizar la igualdad real de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso y desempeño del servicio público.

Este Real Decreto da cumplimiento a lo dispuesto en el Plan al permitir la valo-





ración en los concursos de méritos del cuidado de hijos y de familiares dependientes.

Asimismo, la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social introdujo una nueva figura, dentro de la regulación de los sistemas de provisión de puestos de trabajo, para facilitar la movilidad voluntaria por razones de salud o rehabilitación de los funcionarios públicos y sus familiares.

Tanto en el supuesto de movilidad por razones de salud o rehabilitación como en el de movilidad por razones de violencia de género, la adscripción sólo tendrá carácter definitivo cuando el interesado ocupe con tal carácter su puesto de origen. Por ello y por otros supuestos análogos, es preciso modificar el artículo 70, Grado personal, del Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, para que el desempeño de un puesto en adscripción provisional no sea óbice para la consolidación del grado personal, siempre y cuando se cumplan determinados requisitos, principalmente que dicho puesto u otro de igual o superior nivel se adquiriera posteriormente con carácter definitivo. Por otro lado, se reconoce expresamente que el tiempo de servicios prestados en otra Administración pública debe computar para la consolidación del grado personal, aclarando la redacción existente.

En relación con los concursos de méritos, se clarifica la redacción de la valoración del mérito «trabajo desarrollado» con la finalidad de evitar dudas interpretativas.

Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

El objetivo de la Ley es establecer las obligaciones que incumben a los miembros del Gobierno y a los altos cargos de la Administración General del Estado para prevenir situaciones que puedan originar conflictos de intereses.

No se trata, pues, de una mera reproducción de las normas de incompatibilidades tal y como se han concebido hasta ahora, sino de constituir un nuevo régimen jurídico regulador de la actuación de los altos cargos en el que, perfeccionando el anterior de incompatibilidades, se introducen nuevas exigencias y cautelas que garanticen que no se van a producir situaciones que pongan en riesgo la objetividad, imparcialidad e independencia del alto cargo, sin perjuicio de la jerarquía administrativa.

Así, se establecen los requisitos a que han de someterse los titulares de determinados órganos con carácter previo a su nombramiento, se consagra el principio de dedicación exclusiva del alto cargo a su puesto público, se refuerza el control sobre los intereses patrimoniales que pueda tener el alto cargo, su cónyuge o persona que conviva con él en análoga relación de afectividad, se ha introducido un control adicional del desempeño por actividades privadas de los altos cargos, cuando éstos cesan en los mismos y para incidir en la importancia del seguimiento de los preceptos de esta Ley se han introducido dos innovaciones: la creación de la Oficina de Conflictos de Intereses y el reforzamiento del régimen sancionador.

5. Tributario

Ley 3/2006, de 29 de marzo, de modificación de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el

Valor Añadido, para adecuar la aplicación de la regla de prorrata a la Sexta Directiva europea.



Debido a que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su Sentencia de 6 de octubre de 2005, dictada en el asunto C-204/03, la Comisión contra el Reino de España, ha declarado que las previsiones contenidas en los artículos 102, 104 y 106, en su versión modificada por la Ley 66/1997, no eran conformes con la Sexta Directiva, obliga a modificar estos preceptos. Según se señala en la Sentencia, únicamente cabe la inclusión de las subvenciones no vin-

culadas al precio de las operaciones en el denominador de la prorrata cuando los empresarios o profesionales que las perciban estén obligados a su aplicación por realizar operaciones que generan el derecho a la deducción junto con otras que no lo generan.

Igualmente, y al objeto de dar coherencia a otros preceptos de la misma Ley, se modifican los artículos 20.Dos, 112.Dos y 123.Uno A) y C).

6. Organización administrativa

Real Decreto 288/2006, de 10 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda.

La importancia adquirida por las funciones atribuidas a la Secretaría de Estado de Economía en materia de políticas sectoriales y defensa de la competencia y, en general, de las atribuidas a los centros directivos de política económica y de defensa de la competencia, aconseja reforzar la organización para asegurar un mejor funcionamiento de estos servicios.

Con ese objeto, se crea una Secretaría General, integrada en la Secretaría de Estado de Economía, donde se agrupan las competencias del sector de actividad administrativa de política económica y de defensa de la competencia.

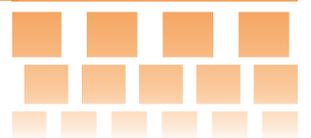
Resolución de 22 de mayo de 2006, de la Secretaría de Estado de Economía, por la que se delegan competencias a favor de la Secretaría General de Política Económica y Defensa de la Competencia.

La importancia adquirida por las funciones atribuidas a la Secretaría de Estado de Economía en materia de políticas sectoriales y defensa de la competencia y, en general, de las atribuidas a los centros directivos de política económica y de defensa de la competencia, determinaron la creación de la Secretaría General de Política Económica y Defensa de la Competencia, integrada en la Secretaría de Estado de Economía. Esta modificación de la organización del Ministerio, introducida por el Real Decreto 288/2006, de 10 de marzo, hace necesario reordenar las delegaciones para garantizar un funcionamiento ágil y eficaz en el ejercicio de las competencias.

7. Otros

Orden EHA/333/2006, de 9 de febrero, por la que se establecen los supuestos en los que la Dirección

General del Tesoro y Política Financiera podrá autorizar la apertura de cuentas de situación de fondos del





Tesoro Público fuera del Banco de España.

Haciendo uso de la habilitación prevista en el artículo 108.1 de la Ley General Presupuestaria en la que se establece que el Ministro de Economía y Hacienda podrá establecer los supuestos excepcionales en los que la Dirección General del Tesoro y Política Financiera podrá autorizar la apertura, fuera del Banco de España, de cuentas en Entidades de crédito, se establecen en la presente Orden los supuestos excepcionales en los que la Dirección General del Tesoro y Política Financiera podrá autorizar la apertura de dichas cuentas.

Resolución de 29 de marzo de 2006, de la Dirección General de Coordinación Financiera con las Entidades Locales, por la que se desarrolla la información a suministrar por las Corporaciones Locales relativa al esfuerzo fiscal y su comprobación en las Delegaciones de Economía y Hacienda.

Al objeto de facilitar a los Ayuntamientos el cumplimiento de la obligación establecida en la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2006, que establecía la fórmula para el cálculo del esfuerzo fiscal de los Municipios, necesario para proceder a la liquidación definitiva de la participación de los Municipios en los Tributos del Estado correspondiente a 2006, la Dirección General de Coordinación con las Entidades Locales ha dictado la presente Resolución.

Asimismo, en virtud de la citada Ley, el 30 de junio de 2006 se considera fecha límite de presentación de la información sobre esfuerzo fiscal ante las Delegaciones Provinciales de Economía y Hacienda.

Real Decreto 417/2006, de 7 de abril, por el que se desarrolla el texto refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2004, de 5 de marzo.

El presente Real Decreto, tiene por objeto la aprobación de un primer bloque de normas reglamentarias del Catastro.

A la hora de acometer el desarrollo de la nueva normativa catastral se ha hecho, ante todo, un especial esfuerzo para delimitar su contenido atendiendo a un doble criterio. Así, por un lado se ha tratado de cumplimentar las diversas llamadas específicas a normas reglamentarias que el articulado del Texto Refundido de la Ley del Catastro Inmobiliario contiene. Y por otro, han sido objeto de desarrollo en este Reglamento las demás materias de la citada Ley que así lo requieran, con las solas excepciones de aquellas para las que ya existen disposiciones de desarrollo que encajan en ella.

Como última característica, cabe apuntar que en la estructuración de este Reglamento se ha tratado de seguir la sistemática que preside la Ley que desarrolla, si bien determinadas materias han requerido una modulación diferente para facilitar su aplicación por sus destinatarios.

Ley 7/2006, de 24 de abril, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre.

Para transponer correctamente la Directiva 2003/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2003, y de que las empresas españolas cuenten con unas normas contables técnicamente preparadas para permitir la comparabilidad de su información económico-financiera con la de las empresas de los restantes Estados miembros de la Unión Europea, procede modificar el Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1564/1989, de 22 de diciembre (RCL 1989, 2737 y RCL 1990, 206).

La modificación que se propone alcanza exclusivamente a los artículos 181 y 190 del Texto Refundido, en cuya virtud se transpusieron los artículos 11 y 27 de la Cuarta Directiva. Los artículos 202, 218 y 203 del Texto que versan sobre las materias reguladas en los artículos 46 (informe de gestión), 47 (publicidad) y 51 (auditoría), respectivamente, no precisan ser modificados, dado que la dispensa que en ellos se prevé se regula por remisión a los citados artículos 181 y 190.



Título: La intermunicipalidad en España.
Autores: Varios autores.
Editorial: Ministerio de Administraciones Públicas.
Precio: 20,00 €.

La intermunicipalidad define un espacio común en el que se van a ubicar diferentes figuras dotadas de diferentes funciones y contenidos institucionales. El sentido de las distintas formas de intermunicipalidad, entre las que cabe citar las provincias y aquellas otras divisiones territoriales que pueden promover las Comunidades Autónomas, como las comarcas, las áreas metropolitanas o las mancomunidades, consiste en superar la escasa capacidad de gestión de una gran parte de los municipios españoles, debida a su reducido tamaño. La oportunidad política de crear divisiones territoriales por las Comunidades Autónomas es una decisión que no puede estar obstaculizada por la existencia de la provincia, ya que ésta no monopoliza la intermunicipalidad, aunque sí se deben respetar sus competencias funcionales.

Este libro contribuye al apasionante debate sobre la intermunicipalidad en nuestro país y nos muestra, además, la necesidad de comenzar, en este ámbito, una etapa de colaboración y cooperación, que sin duda redundará en beneficio de todos.

Título: Técnicas de coordinación del control de la actividad económico-financiera en España. Propuesta para un modelo de auditoría pública única.
Autores: Mario Garcés Sanagustín y Juan Miguel Bascones Ramos.
Editorial: Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España.

A través de este trabajo, que obtuvo el II Premio de Investigación en Auditoría Pública convocado por la Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España, se abordan los principales problemas derivados de la coexistencia de múltiples sistemas de control de la actividad económico-financiera en España. Este fenómeno, complejo en sus manifestaciones, es objeto de análisis tanto en su vertiente supranacional de relaciones de control con la Unión Europea, como en su dimensión interna, comprendiendo las relaciones funcionales del control entre los Órganos de Control Externo en España, así como las vías que cabe explorar para vertebrar un modelo estable de relaciones de coordinación de controles entre los órganos de control interno de las diferentes Administraciones Públicas.

La construcción de una nueva forma de entender el control, más cohesionada y dinámica exige afrontar cambios en la forma tradicional de entender el ejercicio de esta función y mediante las propuestas que se formulan en esta obra, se pretende dejar constancia de la necesidad de buscar alternativas que permitan avanzar en esa línea.

Título: Fundamentos de la Auditoría Interna.
Autor: Eduardo Hevia Vázquez.
Editorial: Instituto de Auditores Internos de España.

Este trabajo pretende analizar la función de auditoría interna en la actualidad, como una actividad moderna y eficiente en el seno de las organizaciones y pieza clave en la gestión de riesgos, control interno y gobierno corporativo. A través de los diferentes capítulos se van analizando todas las áreas que integran el proceso de la auditoría interna en una organización. Comienza por los fundamentos de la profesión y conceptos básicos del control interno del informe COSO (informe patrocinado por el Committee of Sponsoring Organizations, de la National Commission on Fraudulent Financial Reporting o Comisión Treadway), para pasar a continuación a estudiar la metodología para el establecimiento de la función de Auditoría interna y analizar, además, otros temas de candente actualidad como la evaluación de calidad de la función.

En palabras del autor, en este libro se ha intentado resumir los conocimientos básicos e indispensables para formarse como auditor interno profesional, utilizando siempre un lenguaje sencillo, fácilmente comprensible, pensando en lectores no iniciados en la disciplina de Auditoría interna.





Título: Corrupción y contratos públicos. Una visión desde la fiscalización del Tribunal de Cuentas.

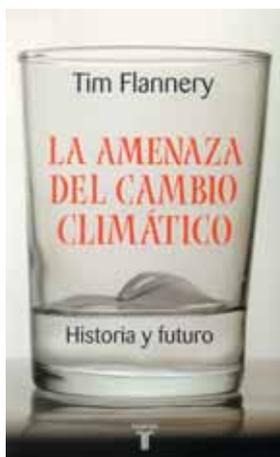
Autores: Bruno Ariel Rezzoagli.

Editorial: Ratio Legis Librería Jurídica.

Precio: 14,00 €.

Dada la importancia cuantitativa de los recursos económicos que en ella se mueven, la corrupción encuentra en la contratación pública el ámbito propicio para desplegar todo un entramado de acciones desleales por parte de quienes pretenden anteponer su propio beneficio al interés general.

Los casos de fraude y corrupción, tratan de buscar fisuras o grietas a través de las cuales escapar a la fiscalización, al control y por tanto a la exigencia de responsabilidad. De ahí que deba garantizarse que los controles, de todo tipo, estén en permanente actualización para asegurar que el gasto se ajuste al principio de legalidad. En esta tarea, la investigación y el estudio académico expresado en trabajos como éste adquieren un papel fundamental. Esta obra cubre un importante vacío en la literatura económico-jurídica española en lo que se refiere a la actividad fiscalizadora del Tribunal de Cuentas sobre la contratación pública, tarea que se configura como una de las más trascendentes para la detección y sanción de las acciones corruptas y fraudulentas.



Título: La amenaza del cambio climático. Historia y futuro.

Autor: Tim Flannery.

Editorial: Taurus.

Precio: 21,50 €.

Con este libro, Tim Flannery va a responder, entre otras, a cuestiones tan importantes como el significado del cambio climático, cuál es el efecto que el calentamiento global provoca en nuestras vidas y si dicho cambio es la causa de las tormentas extremas y de las sequías cada vez más frecuentes. Para que seamos capaces de comprender la situación en la que nos encontramos, el autor nos cuenta con detalle la fascinante historia del clima y su posible futuro, planteando que la nueva meteorología que estamos creando pone en peligro el futuro de nuestra civilización. Debemos ser conscientes de que el estado de la atmósfera, del subsuelo, del agua y de la tierra depende de nuestro comportamiento. Pero no hay que afrontar el tema desde una perspectiva pesimista, sino que en esta obra se muestra un enfoque absolutamente optimista aportando soluciones a los problemas y transmitiendo la confianza del autor en una futura solución si todos nos implicamos. La conclusión a la que llegaremos es que la amenaza del cambio climático nos puede cambiar la vida, pero sin duda nos sorprenderá lo mucho que aún podemos hacer.



Título: La responsabilidad patrimonial del Estado legislador en el derecho español.

Autores: Eduardo García de Enterría.

Editorial: Thomson-Civitas.

Precio: 29,00 €.

A través de esta obra el profesor García de Enterría nos introduce en una importante cuestión planteada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que está reconociendo la posibilidad de obtener indemnizaciones por los perjuicios que para los particulares pueden derivarse de la aplicación de ciertas leyes, tanto estatales como autonómicas. Como títulos que, entre otros, fundamentaban esos pronunciamientos se han invocado el principio de la protección de la confianza legítima y el principio de la responsabilidad de los poderes públicos, que son objeto de un análisis depurado por el autor.

Esta obra clarifica cuestiones fundamentales del actual Derecho Público democrático, con una notable brillantez, pero a la vez también entra en problemas bastante más concretos, de los que puede ser un ejemplo la reconsideración de la expropiación legislativa de las costas y zona marítimo-terrestre llevada a cabo por la Ley de Costas de 1988, reinterpretando la Sentencia Constitucional 149/1991 y abriendo aquí una posibilidad indemnizatoria no tenida en cuenta hasta ahora.



La Intervención Delegada en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera

Santiago Fuentes Vega

1. Tesoro, Deuda pública y Caja de Depósitos en la normativa actual

El art. 90 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, señala que constituyen el Tesoro Público todos los recursos financieros, sean dinero, valores o créditos de la Administración General del Estado y sus organismos autónomos, tanto por operaciones presupuestarias como no presupuestarias.

Según el art. 91 son funciones del Tesoro Público:

- a) Pagar las obligaciones del Estado y recaudar sus derechos.
- b) Servir al principio de unidad de caja.
- c) Distribuir en el tiempo y en el territorio las disposiciones dinerarias.
- d) Contribuir al buen funcionamiento del sistema financiero.
- e) Emitir, contraer y gestionar la Deuda del Estado.
- f) Realizar otras operaciones que se deriven o relacionen con las anteriores.

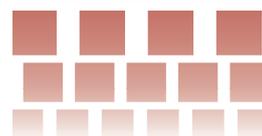
En relación con los pagos el art. 75 de la citada Ley señala que bajo la superior autoridad del Ministro de Economía y Hacienda, competen al Director General del Tesoro y Política Financiera las funciones de Ordenador General de pagos del Estado.

Por su parte el art. 92 en relación con la Deuda pública señala que: “constituye la Deuda del Estado el conjunto de capitales tomados a préstamo por el Estado mediante emisión pública, concertación de operaciones de crédito, subrogación en la posición deudora de un tercero o, en general, mediante cualquier otra operación financiera del Estado, con destino a financiar los gastos del Estado o a constituir posiciones activas de tesorería”.

El Ministro de Economía y Hacienda aprobará y remitirá al Gobierno y a las Cortes una memoria anual en la que se expondrá la política de endeudamiento del Tesoro Público en el año precedente. Dicha memoria elaborada por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, (en adelante D.G. del T. y P. F.) recogerá el saldo vivo de la Deuda del Estado y sus organismos autónomos al término del ejercicio precedente.

En lo que a la Caja General de Depósitos hace referencia, el art. 2 del Real Decreto 161/1997, de 7 de febrero, señala que la Caja es un órgano administrativo integrado en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera del Ministerio de Economía y Hacienda y el art. 1º del R.D. citado, señala que se presentarán ante la Caja de Depósitos las garantías que deban constituirse a favor de:

- a) La Administración General del Estado y sus organismos autónomos y entes públicos.
- b) Otras Administraciones públicas, territoriales o no, siempre que así se prevea mediante convenio entre la Administración General del Estado y la Administración correspondiente.





- c) La Comunidad Europea, en aquellos supuestos que establezcan las normas dictadas por ésta o por normas de desarrollo en el ordenamiento jurídico interno.

También podrán los particulares constituir depósitos en la Caja en los supuestos que recoge el citado Real Decreto 161/1997, de 7 de febrero.

2. La Intervención Delegada en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera

El Real Decreto 552/2004, de 25 de junio aprobó la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda. En el art. 16 del citado R.D. se establece en base a lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria que son competencias de la D.G. del T. y P.F. entre otras.

- a) La gestión de la tesorería del Estado, pagos en el exterior, avales del Estado, acuñación de moneda y ordenación central de pagos, las relaciones financieras entre el Tesoro público y el Instituto de Crédito Oficial, la autorización y control de las cuentas del Tesoro público y la dirección de la gestión recaudatoria de los ingresos públicos no tributarios y recaudación de los que tenga atribuidos.
- b) El estudio, propuesta y gestión del endeudamiento del Estado, así como de la estructura y riesgos financieros de la cartera de deuda del Estado y la promoción de la distribución y liquidez de la deuda del Estado.
- c) La gestión y administración de la Caja General de Depósitos.

Aparte las competencias señaladas, el R.D. mencionado le atribuye todas las que a la Administración del Estado corresponden en relación con el impulso, la dirección, desarrollo, ordenación e inspección de la Política Financiera.

El punto 2 del propio artículo señala las Subdirecciones que integran la estructura orgánica básica de la Dirección General, y entre ellas indica que existirá una Interven-

ción Delegada de la Intervención General de la Administración del Estado.

De otra parte, el Real Decreto citado, de estructura orgánica, señala igualmente en el punto 2 de su art. 12 que la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) desempeñará sus funciones y competencias a través de su estructura central y de las Intervenciones Delegadas en Ministerios y Organismos o entidades que se señalan. De entre esas Intervenciones Delegadas se menciona la que es objeto de atención en el presente estudio: la Intervención Delegada en la D.G. del T. y P.F. Con carácter general se señala, como es sobradamente conocido, que dichas Intervenciones se integran en la estructura orgánica de los diferentes Ministerios, Centros u Organismos en los que las mismas están enclavadas, así como la dependencia funcional de todas ellas de la IGAE. Así que y siguiendo la normativa citada, la Intervención Delegada en la D.G. del T. y P.F. se integra en la Dirección General como una más de las unidades que la componen y depende funcionalmente de la IGAE.

Las competencias de las Intervenciones Delegadas de la IGAE con carácter general y las que corresponden a la de la Dirección General citada en particular, son como es sobradamente conocido de dos tipos: competencias en materia de control y competencias en materia de contabilidad. A continuación vamos a examinar con un mayor detalle como se desarrollan, en concreto, las funciones atribuidas a la Intervención Delegada en la citada Dirección General.

2.1. FUNCIONES DE CONTROL

Desde el punto de vista del control se ha de destacar que la Dirección General del Tesoro y Política Financiera realiza funciones de gestión económico-financiera que podríamos llamar normales y funciones de ordenación de pagos. Dentro de las funciones de gestión se han de separar las que realiza para la ejecución del presupuesto de gastos del Centro y las que lleva a cabo como centro gestor de la Deuda pública.

Dado el volumen que en la actualidad alcanzan, hay que añadir también a las ya señaladas las funciones que le corresponde desempeñar para el impulso y la ejecución de



Corresponde a la Intervención Delegada en el Tesoro la realización de la intervención formal de la ordenación de todos los pagos que la Administración del Estado efectúa.

las operaciones no presupuestarias, funciones que como luego veremos no están, en ocasiones, claramente reguladas en lo que al procedimiento de ejecución se refiere. Vamos a continuación a examinar dichas funciones de control con un mayor detalle.

2.1.1. Función Interventora

Dentro de las funciones de gestión económico-financiera que podríamos llamar normales, es decir las de ejecución del presupuesto de gastos de la propia Dirección, conviene señalar que los créditos que amparan gastos generales (suministros, servicios, mantenimiento, etc.) son créditos que se encuentran consignados en el presupuesto del Ministerio de Economía y Hacienda y que son gestionados con carácter horizontal por la Subsecretaría del Ministerio y en los que la función interventora, por tanto, es realizada por la Intervención Delegada del propio Ministerio, y no por la de la Dirección General.

La Dirección General del Tesoro y Política Financiera actúa, también, como centro gestor de los gastos consignados en el Presupuesto en la Sección de Deuda pública y por consiguiente en este supuesto la función interventora en el procedimiento de gestión de dichos créditos es realizada por la Interven-

ción Delegada en la citada Dirección. Dicha función interventora implica la realización de la fiscalización en los distintos momentos que con carácter general prevé el art. 150 de la vigente Ley General Presupuestaria.

Como antes se ha señalado, sin embargo, en cuanto que Tesoro, la Dirección General realiza como función más importante dentro del proceso de disposición de fondos públicos, la ordenación general de pagos del Estado y lógicamente, siguiendo el principio general de la función interventora de que las competencias del órgano de control llegan hasta donde alcanzan las del gestor ante el que está destacado, corresponde a la Intervención Delegada en el Tesoro la realización de la intervención formal de la ordenación de todos los pagos que la Administración del Estado efectúa.

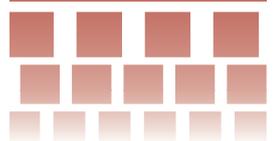
El art. 29 del R.D. 2188/95, de 28 de diciembre, señala que “están sometidos a intervención formal de la ordenación del pago los actos por los que se ordenan pagos con cargo al Tesoro Público. Dicha intervención tendrá por objeto verificar que las órdenes de pago se dictan por órgano competente, se ajustan al acto de reconocimiento de la obligación y se acomodan al plan de disposición de fondos del Tesoro Público.

El ajuste de la orden de pago al acto de reconocimiento de la obligación se verificará mediante el examen de los documentos originales o de la certificación de dicho acto y de su intervención suscrita por los mismos órganos que realizaron tales actuaciones.

En el caso de que las órdenes de pago se expidan basándose en las propuestas recibidas por medios informáticos se entenderá que se produce tal ajuste cuando se libren de acuerdo con el procedimiento legalmente establecido en desarrollo de la vigente Ley General Presupuestaria.

En los supuestos de existencia de retenciones judiciales o de compensaciones de deudas del acreedor, las correspondientes minoraciones en el pago se acreditarán mediante los acuerdos que las dispongan. La intervención formal de la ordenación del pago alcanzará a estos acuerdos de minoración.”

De igual modo y manera se ha de realizar la intervención formal de la ordenación del pago para las operaciones no presupuestarias.





2.1.2. Justificación de libramientos

La Orden de Presidencia 1576/2002, de 19 de junio, que regula el pago de obligaciones de la Administración General del Estado establece, con carácter general, que el pago de las citadas obligaciones se hará a los acreedores directos por lo que la justificación del pago es sencilla ya que consiste exclusivamente en la verificación de la realidad de la transferencia efectuada.

Hay, sin embargo, casos en que el pago se realiza a través de los llamados agentes mediadores. La orden citada establece de hecho que las propuestas de pago se expedi-

rán, no directamente a los acreedores, sino a favor de Cajas Pagadoras, Habilitaciones, Pagadurías y otros agentes mediadores, en los siguientes supuestos:

- a) En el procedimiento para el pago de las retribuciones de personal al servicio de la Administración General del Estado.
- b) En el procedimiento para el pago de las prestaciones de Clases Pasivas del Estado.
- c) En el procedimiento de pago a través del sistema de anticipos de caja fija.
- d) En el procedimiento de pagos a justificar.
- e) En aquellos otros supuestos que se autoricen expresamente por la Dirección General del Tesoro y Política Financiera”.

En todos los supuestos de pago a través de agentes mediadores la justificación del pago concreto a los sujetos que finalmente son los acreedores directos de la Administración se verifica a través de la cuenta que esos agentes mediadores deben presentar y en la que en el debe se hará constar la cantidad por ellos recibida y en el haber la realmente entregada. La cuenta de justificación se presenta ante la Intervención de la Caja Pagadora.

Por excepción a lo antes expuesto y en base a lo dispuesto por el Decreto 680/74, de 28 de febrero que regula el pago de retribuciones al personal, la justificación de todas las nóminas de la Administración General del Estado se presentará ante la Intervención de la Dirección General del Tesoro, que de esta forma se ve abocada a recibir mensualmente ingentes cantidades de papel, como justificación de los libramientos percibidos por los habilitados y en base a los cuales han satisfecho las retribuciones.

2.1.3. Control financiero

Como todas las Intervenciones, la de la Dirección General del Tesoro deberá, periódicamente, realizar el control financiero permanente de toda la actividad de gestión económico-financiera que realiza el centro del que orgánicamente depende.

2.2. CONTABILIDAD

La segunda función que se realiza en la Intervención Delegada en la Dirección General del Tesoro es la contabilización de los pagos ordenados por la propia Dirección.

El procedimiento de contabilización del pago de las obligaciones no presupuestarias no está establecido de manera clara, pues se piensa que se trata de simples operaciones de tesorería, cuando en su mayoría no lo son y por entender, quizás, que no es necesario el previo reconocimiento de la obligación para ordenar su pago.



Al mencionar la contabilidad de los pagos ordenados lo primero que se debe hacer es clasificar estos en dos grandes grupos.

- Por obligaciones presupuestarias.
- Por obligaciones no presupuestarias.

En el primero de los grupos, los pagos ordenados por obligaciones presupuestarias, la Dirección ordena, y por tanto la Intervención contabiliza, todos los recibidos de los distintos centros gestores de gastos como ya se indicó al hablar de la función interventora. En este caso el procedimiento está claramente establecido en la normativa vigente. Todo pago cuya ordenación es contabilizada deviene de una obligación contraída previamente por la Administración y que una vez liquidada o reconocida por órgano competente, se remite a Tesoro para que proceda a dar la orden de pago.

Con las obligaciones no presupuestarias no está el procedimiento tan claramente establecido, porque se piensa que se trata de simples operaciones de tesorería y por entender, quizás también, que no es necesario para ordenar su pago el previo reconocimiento de la obligación. En mi opinión, sin embargo, no todas las operaciones no presupuestarias son operaciones de simple Tesorería, es más, me atrevería de decir que hoy, el grupo de las que no pueden ser consideradas como tales, es mayoritario, pero además entiendo, que en todo caso, la Administración para poder ordenar el pago tiene previamente que realizar un acto administrativo de reconocimiento de la obligación, es decir un acto en virtud del cual declara haberse constituido en deudora de una persona por la causa que sea y como consecuencia ordena al Tesoro que proceda a dar la orden de pago para hacer desaparecer esa condición deudora.

Al margen esta reflexión, en uno y otro caso, la contabilización de la ordenación del pago se produce en la Intervención de la D.G. del T. y P. F. aunque en el caso de las operaciones no presupuestarias entiendo que es necesario replantearse el procedimiento que lleva a esa contabilización, como acabo de indicar.

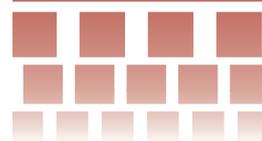
Además de la contabilidad del Tesoro, se lleva a cabo en la Intervención la contabilidad de la Deuda y la de las operaciones de la Caja General de Depósitos.

En base a las normas vigentes las distintas operaciones de Deuda que dan lugar a los correspondientes asientos contables son las relativas a:

- a) Creación de la Deuda.
- b) Amortización de la Deuda y vencimiento de rendimientos explícitos.
- c) Conversión de la Deuda.
- d) Letras del Tesoro, Papel comercial u otros títulos a corto plazo cuya normativa disponga su aplicación a Presupuesto para la variación neta producida durante el ejercicio.
- e) Regularizaciones a fin de ejercicio.
- f) Gastos de emisión, modificación y cancelación de deudas.
- g) Prescripción y Rehabilitación de la Deuda.

Por último y en lo que a la Caja de Depósitos se refiere, indicar que además de

En la justificación de libramientos para el pago de retribuciones sorprende que la caja pagadora deba justificar la nómina, no ante su propia Intervención, sino ante la de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera y que dicha justificación se produzca en soporte papel.





las garantías que al comienzo de estas líneas señalé que se podían constituir, pueden situarse en la caja las siguientes modalidades de depósitos:

- a) Depósitos constituidos por particulares a favor de otros particulares.
- b) Depósitos constituidos por las Administraciones públicas a favor de particulares.
- c) Depósitos constituidos por particulares a disposición de las Administraciones públicas, y
- d) Depósitos constituidos por órganos de las Administraciones públicas a disposición de sí mismas o de organismos o entes vinculados a éstas.

De todo depósito que se constituya, sea en metálico, sea por aval, seguro de caución, valores anotados o fondos de inversión, deberá tomarse razón contable de manera que en todo momento puedan conocerse los depósitos constituidos.

De igual modo, al producirse la extinción del depósito sea esta por devolución, incautación por orden de la autoridad a favor de la que el depósito se constituyó, o por prescripción, debe tomarse razón contable, ya que en todo momento se debe conocer los depósitos existentes y su situación jurídica real.

3. Reflexiones sobre la contabilidad y el control en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera

Si con alguna Intervención ha sido inclemente el paso del tiempo o dicho de forma más elaborada y afirmativa si en alguna Intervención se ve como ha cambiado la gestión económico-financiera en la Administración, sin que en ocasiones hayamos sabido adaptarnos en la práctica a esos cambios, esa Intervención es, sin duda, la de la Dirección General del Tesoro.

Para ilustrar lo que acabo de decir voy a hacer referencia solamente a cuatro puntos muy concretos que me parecen los

más significativos aunque, sin duda, podría citar algunos más:

- Intervención de la ordenación del pago.
- Control de la gestión de la Deuda Pública.
- Justificación de los pagos ordenados.
- Operaciones no presupuestarias.

a) Intervención de la ordenación del pago

La ordenación del pago es el proceso por el cual la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, como consecuencia de una obligación debidamente reconocida, inicia el procedimiento para que la citada obligación quede extinguida. La intervención formal de la ordenación del pago supone, en base a lo dispuesto en el art. 150 de la Ley General Presupuestaria, el ejercicio de la función interventora con anterioridad a la ordenación por Tesoro del pago.

Con anterioridad a la entrada en funcionamiento del primitivo SICOP, el documento contable que instrumentalizaba el reconocimiento de la obligación y la ordenación del pago era el "OP". El órgano gestor que había comprometido el crédito disponía la expedición de dicho documento y su envío a la D.G. del T. y P.F. cuando el acreedor cumplía su prestación. Tesoro recibía la documentación y la verificaba. Después de esa verificación procedía a ordenar el pago.

Previa a la ordenación del pago la Intervención Delegada de la Dirección ejercía la función de intervención formal, verificando también cada documento y firmando, en consecuencia, el "OP".

La entrada en vigor del SICOP el 1 de enero de 1986 supuso la clara separación entre procedimiento de ejecución del gasto, que termina con la expedición de la propuesta de pago (documento "OK"), y el procedimiento de ejecución del pago. La ordenación del pago (documento "P") se expide por Tesoro en base a las propuestas de pago recibidas de los distintos órganos gestores. Tanto la recepción de "OK" como la expedición de "P" es automática y se hace directamente por el sistema informático. El sistema valida el proceso y la intervención formal de la ordenación del pago se produce en bloque para todos los pagos ordenados en cada día.



En base a lo expuesto habría que plantearse que, en el mejor de los casos, la intervención formal de la ordenación del pago ha sido sustituida por la inherente a la toma de razón contable de las órdenes de pago expedidas en base a las propuestas de pago recibidas. Legalmente, sin embargo, tal reflexión no ha tenido todavía lugar.

b) Control de la gestión de la Deuda Pública

Si en algún punto no necesitan mayor explicación las variaciones experimentadas en la gestión económico-financiera es en el caso de la Deuda pública y ello es fácil de entender pues el cambio es similar al experimentado en el mundo financiero privado.

Frente a una gestión que implicaba la simple emisión y amortización de deuda y el pago de los intereses correspondientes por la deuda viva, pago que literalmente se hacía mediante el corte de cupón, hoy se realizan otros tipos de operaciones financieras más complejas como se deduce de la simple lectura de los arts. 97 y siguientes de la vigente Ley General Presupuestaria. La gestión de estas operaciones exige, en muchos casos, la toma de decisiones sobre datos obtenidos por vía telemática en tiempo real. En estos supuestos el ejercicio de la función interventora plantea, en mi opinión, algunos serios interrogantes. Igualmente entiendo que en contrapartida sería muy necesario y conveniente realizar una auditoría anual de la política financiera que abordara en su integridad toda la problemática y complejidad que esta política tiene hoy.

c) Justificación de los pagos ordenados

En la justificación de libramientos llama especialmente la atención la referida al pago de las retribuciones. Resulta difícil de aceptar que la caja pagadora deba justificar la nómina, no ante su propia Intervención, sino ante la de la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, pero llama más la atención, si cabe, que dicha justificación se produzca en soporte papel. Resulta difícil imaginar para las personas ajenas al proceso, la ingente cantidad de papel que mensualmente se mueve de cada habilitado a la Intervención del Tesoro y de ésta al Tribunal de Cuentas. No parece necesario recalcar

que dicha justificación debería remitirse a la Intervención de la Caja pagadora para su examen y después debería ser archivada por el órgano gestor a disposición del Tribunal de Cuentas y desde luego y en todo caso, esa documentación, de ser necesario su tratamiento, éste debería tener lugar en soporte electrónico.

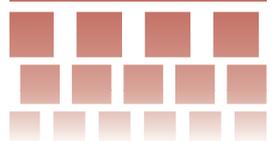
d) Operaciones no presupuestarias

En los últimos veinte años el procedimiento de disposición de fondos públicos se ha clarificado de modo que hoy existe un consenso general sobre su validez y adecuación. Pero lo que acabo de decir es válido solo para las operaciones presupuestarias. Para las operaciones no presupuestarias no existe un procedimiento claro y claramente establecido. No está en ocasiones definido que órgano es competente para realizar determinados actos administrativos con trascendencia financiera. La Dirección General del Tesoro y Política Financiera recibe, a veces, “documentos” para expedir ordenes de pago, pero sin que exista un acto administrativo previo de reconocimiento de la obligación y sin que exista verificación interventora del camino recorrido hasta llegar a esa solicitud de pago. Es hoy, en mi opinión, absolutamente necesario clarificar dicho procedimiento como garantía final de que también en las operaciones no presupuestarias el camino seguido para disponer de fondos públicos es el adecuado y los actos realizados, debidamente fiscalizados, han sido llevados a cabo por órgano competente.

4. Conclusión

He tratado en estas breves líneas de aproximarme al trabajo real que se realiza en la Intervención Delegada en la Dirección General del Tesoro y Política Financiera. Dicha aproximación ha tratado de ser crítica, por lo que me he atrevido a terminar el análisis realizado con algunos apuntes que, siempre en mi opinión, necesitarían una revisión para hacerlos más operativos y más adecuados a la realidad presente.

En todo caso debo concluir señalando que tengo la impresión de que la de Tesoro es una Intervención Delegada un tanto atípica por desconocida y que necesita una mejor y mayor atención por parte de todos.





PAP: el Portal de la Administración Presupuestaria

En la sección Web IGAE de la última edición de la revista se hacía una referencia a los cambios que se estaban introduciendo para hacer similar la web a la del resto de páginas institucionales y se mencionaban brevemente algunos contenidos como los relativos a los Foros, que habían sido ampliados, con la intención de, en números siguientes, continuar el análisis de las mejoras introducidas.

Dicha intención deberá posponerse para otras ediciones. El mundo de internet es cambiante, mejora continuamente, y precisamente el intentar facilitar la accesibilidad del internauta a sus contenidos y servicios y mejorar la integración con el portal del Ministerio de Economía y Hacienda, han llevado a los servicios de informática presupuestaria de la Intervención General a reorganizar la estructura del portal existente, introduciéndose el nuevo Portal de la Administración Presupuestaria (PAP), que como se observa, da nombre a la nueva Url www.pap.meh.es.

El usuario puede darse cuenta de la mayor facilidad que este diseño permite a la hora de encontrar la información solicitada, pues claramente se diferencian los servicios de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos, de la Intervención y aquellos que pueden considerarse comunes.

Además, en relación con el objetivo mencionado anteriormente de mejorar la integración con el portal del Ministerio de Economía y Hacienda, estos cambios han supuesto un esfuerzo significativo, pues ha sido necesario, no sólo el desglose del canal existente anteriormente en el mencionado portal denominado Presupuesto y Gasto Público, sino también proceder a cambiar todas las URLs de enlace al nuevo portal con la denominación PAP para que ningún enlace quede "roto".

Aún así, pese al esfuerzo realizado, la gran cantidad de cambios exigidos, hacen que en estos momentos aún se corrijan determinados fallos de enlaces, por lo que a través de estas páginas solicitamos la cooperación de todos los usuarios, para que, a través de los correos electrónicos de contactos, nos hagan llegar sus sugerencias y observaciones.

Como puede observarse, la página de entrada al portal clasifica sus contenidos en tres canales, dejando la parte izquierda del menú para la inclusión de anuncios o temas concretos de importancia para el usuario en un momento determinado, como pueden ser la campaña de renta 2005, el tema del DNI electrónico, la celebración de seminarios y reuniones como Tecnimap Sevilla 2005 o el Programa Nacional de Reformas.

Los canales mencionados son:

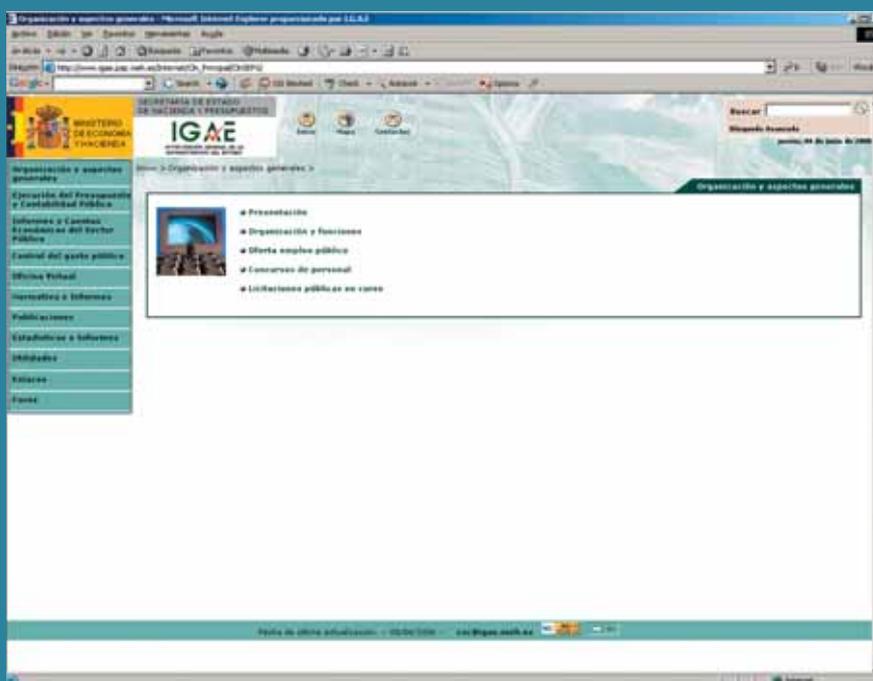
- Aquellos relativos a las competencias de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos: Presupuestos Generales del Estado, Fondos Comunitarios, Pensiones de Clases Pasivas y Costes de Personal. Se recogen además los aspectos de organización y generales relativos a los órganos de la Secretaría General y de la Intervención General de la Administración del Estado.
- Servicios y contenidos agrupados en la oficina virtual. Fundamentalmente, además del servicio de Foros al que se hizo mención en la última edición de Cuenta con IGAE, recoge el acceso del pensionista a su oficina electrónica y de los órganos gestores de las Administraciones públicas a sistemas de información accesibles desde este portal así como la descarga de programas de utilidad para la gestión económico-presupuestaria pública.



- Los contenidos correspondientes a las competencias de la Intervención General de la Administración del Estado: Ejecución del Presupuesto y Contabilidad Pública, Cuentas Económicas del Sector Público y Control del Gasto Público. Además de los contenidos sobre organización y aspectos generales,

publicaciones, normativa y estadísticas e informes.

En próximos números de la revista, comentaremos, además de posibles mejoras en este nuevo diseño, la introducción de nuevos contenidos o sugerencias surgidas del funcionamiento del PAP.





El Sáhara: una Delegación de Hacienda diferente

Domingo Soriano Gómez

Cuando me acercaba al aeropuerto de El Aaiún y vi desde el aire lo que iba a ser mi primer destino como funcionario del Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado, debo reconocer que se me fue el alma a los pies. Tanto esfuerzo para aprobar la oposición y ahora me encontraba a más de 2.000 kilómetros de Madrid en un desierto absolutamente igual, y pensando que me quedaba un largo período para volver a la civilización.

A mis compañeros, siempre les había dicho que yo quería la plaza de Delegado de los Servicios Financieros en el Sáhara que era como se denominaba el puesto, así que cuando aprobamos nadie me la discutió, y me vi nombrado por la Presidencia del Gobierno, que era de quien dependía la organización del territorio, como un Delegado de Hacienda “sui generis” un 31 de Enero de 1974.

Vaya por delante que mi estancia allí fue estupenda pese a los malos momentos que se pasaron antes y durante la evacuación del territorio el 28 de Febrero de 1976.

La Delegación de los Servicios Financieros del Sáhara no era una Delegación de Hacienda normal. Más bien era un pequeño Ministerio de Hacienda, ya que tenía ordenación de pagos y todos los servicios que en aquella época eran normales en el

Ministerio, a saber: Intervención, Contabilidad, Aduanas, Tributos, Inspección, Pagaduría, Personal, Patrimonio y la mencionada Ordenación. El que el Delegado fuera un Interventor, tenía su razón de ser en su especial configuración como Centro de Gasto, frente a las Delegaciones al uso donde predominaba el ingreso.

El Tesorero era quien sustituía al Delegado durante las vacaciones o ausencias de éste. Era el encargado de la Recaudación y, como todo en aquel territorio y en aquella época, era peculiar. Así, evidentemente, había un censo de comerciantes y profesionales que pagaban un impuesto anual por el desarrollo de sus actividades comerciales, industriales o profesionales. Una vez que por el Departamento o Dependencia de Tributos se daba de alta al que pedía ejercer una actividad, se emitían los correspondientes recibos y se incluían en los derechos a recaudar y, naturalmente, se contraían en cuentas. Aquí entraba la labor del Tesorero, al cual correspondía emitir las certificaciones de apremio en caso de falta de pago en período voluntario, siguiendo el mismo procedimiento administrativo que regía en el resto de España.

Sin embargo, recuerdo con cariño –aunque en su momento me escandalizó– lo que hacía el Tesorero que trabajó conmigo hasta la finalización de la estancia de España como administradora. El territorio saharauí



es, como todos conocen, muy extenso y poco poblado; esto conllevaba que, a veces, comerciantes de aldeas o asentamientos muy alejados era difícil que se desplazaran a El Aaiún y, por tanto, no abonaban las 1.000 ptas. que, como impuesto a su actividad, debían efectuar. Entonces se expedía el apremio consiguiente que suponía incrementar la cuota en un 20%, es decir, hasta 1.200 ptas. en total. Pues bien, el Tesorero, aprovechando que un pariente o conocido del asentamiento o aldea venía a El Aaiún, normalmente a recoger la harina o el azúcar pilón, y siempre y cuando fuera moroso, le llamaba a su despacho y le decía que, además de las 1.200 ptas., debía pagar gastos de todo tipo por su tardanza, pero que no obstante, todo podía quedarse en 1.200 ptas. si ayudaba a la Administración financiera a cobrar a otros convecinos. Naturalmente, el susodicho delataba a sus vecinos o parientes cuando venían a El Aaiún a efectuar cualquier gestión y el Tesorero conseguía su objetivo: cobrar a todo el mundo su cuota con el recargo incluido.

La Intervención era la dependencia más importante de la Delegación. Desempeñada por un Contador del Estado, dependían de él diversos funcionarios encargados de llevar los libros de contabilidad y, desde luego, de ayudar en la intervención y fiscalización de todos los gastos que, con cargo al Presupuesto del territorio, se efectuaban. Allí teníamos algún pequeño organismo que era fiscalizado por el Interventor y, además, como existían numerosas Delegaciones de otros Ministerios, como Arquitectura, Obras Públicas, etc., su trabajo era importante en cantidad y en calidad.

Ya he comentado que el Presupuesto, en su fase de ingresos, tenía poca importancia, pero sin embargo, en los últimos años, había ido creciendo gracias a los ingresos por el canon de exportación y otros impuestos que pagaba la empresa Fosbucraa, que explotaba los recursos de fosfatos que tenía el territorio. Esta explotación, que era la más importante a cielo abierto del mundo en aquellos momentos, proporcionaba unos ingresos extraordinarios a nuestro Presupuesto que servían para financiar los suplementos de crédito y créditos extraordinarios que se pidieron durante aquel

período. No obstante lo cual, la subvención recogida en los Presupuestos Generales del Estado era la base de la financiación del Presupuesto de gasto, aunque los mayores ingresos suponían la posibilidad de financiación antes mencionada, a través de los remanentes reales de Tesorería producidos.

En la Intervención, otros Contadores ayudaban al Interventor llevando el libro de presupuestos, la contabilidad y la ordenación de pagos.

Después de la Intervención, la dependencia de Aduanas era la más numerosa e importante en la Delegación. Un Inspector de Aduanas, ayudado por tres Administrativos, eran los encargados, con el personal auxiliar, de la tarea de inspección, liquidación y gestión de los aranceles aduaneros. Aunque las fronteras terrestres eran absolutamente permeables, oficialmente se abrían durante unos días y horas preestablecidos y se controlaba a todo vehículo o persona que quisiera entrar por tierra en el territorio y se les facilitaban documentos precisos para liquidar los derechos fiscales o de tránsito hacia otros países. Puedo asegurar que era muy importante el flujo de paso por vía terrestre, pero también había un tráfico grande por vía marítima y por vía aérea. Esto conllevaba tener destacados en Villa Cisneros y La Guera –enclaves situadas en mitad del territorio y en la frontera con Mauritania, respectivamente– a funcionarios que liquidaran los derechos de todo tipo que se gestionaban por la correspondiente Aduana. Con especial cariño recuerdo una anécdota que nos ocurrió con un funcionario del Cuerpo de Auxiliares que estaba destinado en La Guera. Entre sus obligaciones estaba el remitir con una periodicidad, creo recordar que mensual, un cuadro normalizado con todos los derechos reconocidos y recaudados y una serie de estadísticas. Un mes, debió tener alguna equivocación al escribir en la máquina que utilizaba y se le ocurrió que, como estaba falto de impresos, era necesario borrar y escribir la cifra buena. Como entonces se borraba raspando el papel con una cuchilla de afeitar, y además se volvió a equivocarse, se hizo un agujero en el papel. Ni corto ni perezoso, me remitió un escrito donde me decía:





“Adjunto remito a VI, estado mensual del mes de ... El “bujero” es un 6.”

También por aire entraban personas y mercancías, ya que había cuatro aeropuertos, si es que se les podía llamar así a los de La Guera y Smara, ya que los de Villa Cisneros y el de El Aaiún, con limitaciones, eran aeropuertos con posibilidad de aterrizaje y despegue de aviones reactores.

La Dependencia de Tributos ejercía sus funciones liquidando los impuestos existentes en el territorio. En el Sáhara, la normativa era como en el resto de España, pero necesitaba de un Decreto del Consejo de Ministros para que fuera exigible en el territorio. Esto suponía que, por ejemplo, en el Impuesto sobre la Renta, el Decreto que lo transponía al territorio era exactamente igual que en España, salvo la escala de gravamen que se decía que se establecería con posterioridad. Como nunca se estableció, existía una imposibilidad de liquidar el impuesto, por lo que aunque se presentaba el impreso, al llegar a la liquidación, se dejaba en blanco. El resto de impuestos sí estaban traspuestos a la normativa específica del territorio y se gestionaban y liquidaban sin mayor problema. Una excepción importante eran los derechos de pesca. Aunque sus importes eran muy elevados por convenios específicos con los armadores y empresas del sector, los ingresos se efectuaban directamente en el Tesoro Público y no en la Hacienda del territorio.

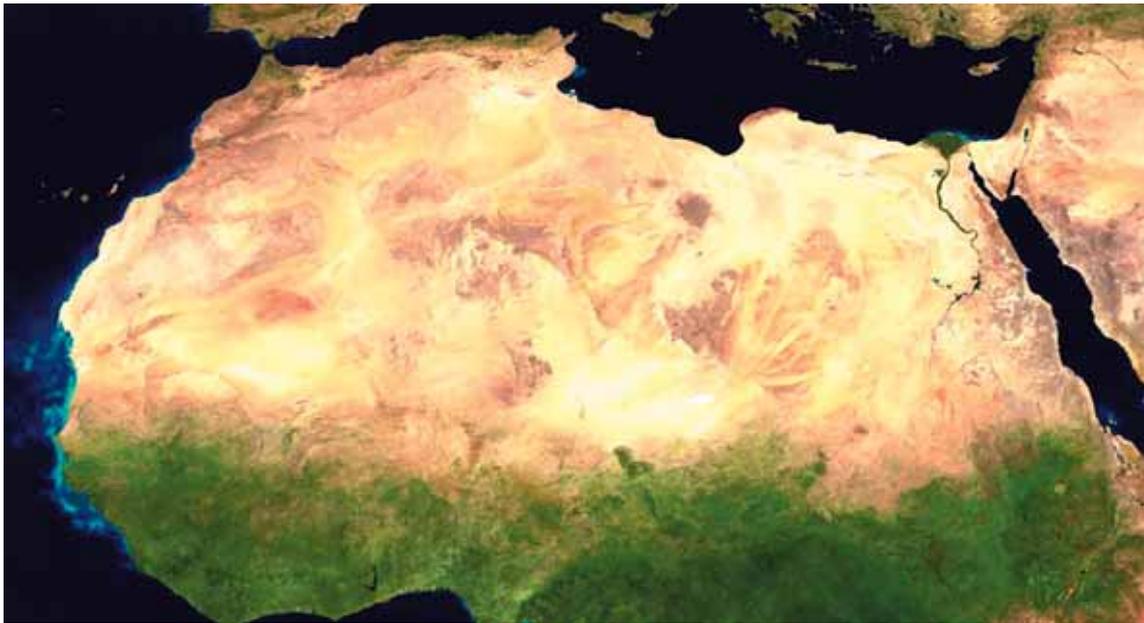
Las nóminas de personal y la sección Patrimonio se llevaban por una única persona que se encargaba de todo. A este respecto, no hay muchas peculiaridades. Quizás lo más importante sea que, junto al personal funcionario, civil o militar y el personal laboral, existía lo que se llamaba “la organización peculiar”, que eran los nativos del territorio que, con un estatuto parecido al de los funcionarios, cumplían tareas de ordenanzas y personal subalterno. También, aunque de forma excepcional, había algunos auxiliares, e incluso algunos titulados medios, como sucedía en el Departamento de Minería e Industria. La parte correspondiente a Patrimonio era la encargada de efectuar la venta en pública

subasta de parcelas en las dos principales ciudades: El Aaiún y Villa Cisneros.

Por último, la Pagaduría se encargaba, además de ser la Caja de la Delegación, de repartir los vales de harina y del azúcar pilón, muy usados ambos productos por los saharauis y subvencionados por el Estado. Esto lo único que producía eran largas colas a la puerta de la Delegación, que podían durar días enteros y que entorpecían el desarrollo normal del trabajo de Caja, si bien se procuraba no sólo mantener el orden, sino diversificar las ventanillas a fin de que todo pudiera continuar dentro de los límites de la normalidad. Como curiosidad, se puede decir que al no existir Banco de España, los fondos estaban situados en el Banco Exterior de España en su sucursal de El Aaiún, donde también al final se depositó la plata que no se había distribuido a los artesanos saharauis y que había sido remitida por la Sociedad de Metales preciosos. También se conservaba en la Pagaduría, junto a la plata, los sellos de Correos, ya que había tiradas especiales para el territorio. Cuando se abandonó el territorio y siguiendo instrucciones de la Dirección General que se ocupaba en Madrid dentro del Ministerio de la Presidencia de todo lo relacionado con el Sáhara, se destruyeron levantando obviamente la preceptiva Acta de incineración de los efectos postales.

La Delegación de los Servicios Financieros del Sáhara estaba ubicada dentro del Gobierno General del Sáhara. La autoridad máxima de dicho Gobierno era el General Gobernador, el cual ejercía su mando sobre el ámbito militar destinado en el territorio y sobre la parte civil. En el ámbito militar, tenía un General 2º Jefe y un Estado Mayor, junto con los regimientos o unidades destinadas en el Sáhara. En el ámbito civil, se apoyaba en el Secretario General que era, tras el Gobernador, la máxima autoridad administrativa y del que dependían las Delegaciones sectoriales.

En Madrid, estaban los Servicios Centrales, al menos respecto a la parte civil, dentro del Ministerio de la Presidencia y en concreto en la Dirección General de Promoción del Sáhara, que sustituyó a la antigua Dirección General de Plazas y Provincias africanas.



Courtesy NASA.

En el ámbito del Ministerio de Hacienda, esta Dirección contaba con un Inspector de Servicios y con un Interventor que nos ayudaban y asesoraban y además suponían –llegado el caso– un freno a posibles situaciones delicadas con las autoridades del territorio. Hay que tener en cuenta las dificultades existentes en el territorio, con una guerrilla, como era el POLISARIO, que hostigaba al ejército e incluso cometía actos violentos en las ciudades. Ello suponía que hubiera siempre un estado de alerta permanente que influía obviamente en todos los que habitábamos allí y en nuestro trabajo.

Cuando, en el año 1976, se decide por el Gobierno de España abandonar el territorio y dejarlo a Marruecos y Mauritania hasta tanto las Naciones Unidas organizaran el referéndum que debía dejar en manos de los saharauis su destino, hubo que organizar la salida del territorio y ayudar a aquellas personas y familias que lo habían habitado durante muchos años y ahora se quedaban sin su medio de subsistencia. Allí había negocios y profesionales y debían comenzar de nuevo, en diferentes lugares de España y a los que el Gobierno de entonces quiso ayudar de dos formas. Por un lado, con una indemnización y también a través de créditos que concedían las instituciones oficiales de crédito.

Para ello, una Comisión presidida por el Delegado de Hacienda de las Palmas de Gran Canaria y como vicepresidente, el de los Servicios Financieros del Sáhara, examinó junto con diferentes vocales, cientos de expedientes que finalizaron con la concesión de indemnizaciones o ayudas a los evacuados. Además, se daba, conforme salían del territorio, una ayuda económica por persona, que se pagaba en una Oficina que tuvimos que habilitar en las Palmas de Gran Canaria, la Delegación de los Servicios Financieros del Sáhara y que se ocupó hasta Diciembre del año 76 en que, una vez liquidadas todas las cuentas y rendidas al Tribunal de Cuentas, se cerró pasando los mínimos asuntos pendientes a otras dependencias administrativas.

No quiero acabar esta pequeña exposición sin hacer mención, por un lado, al magnífico personal que me encontré en el Sáhara, no solo en mi Delegación, sino en las otras delegaciones sectoriales; son amigos que aún conservo y de los que me enorgullezco.

Pero sería injusto no destacar el gran espíritu y solidaridad de todos los que vivíamos allí; las anécdotas serían mil, pero en todas ellas, el común denominador era el compañerismo y la amistad en un lugar lejano de la península, aunque afortunadamente al lado de esas preciosas Islas españolas que son las Canarias.





1

XVI Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público

Los días 20 y 21 de abril de 2006 se celebraron en Madrid, en la sede del Ministerio de Economía y Hacienda, las XVI Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público bajo el título “Los desafíos del control ante las nuevas técnicas de gestión y organización administrativa”. Dichas Jornadas fueron inauguradas por el Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos, D. Carlos Ocaña y Pérez de Tudela y la clausura de las mismas correspondió al Interventor General del Estado, D. José Alberto Pérez Pérez.

En el Salón de Actos del Ministerio Economía y Hacienda se dio cita un notable número de asistentes con el objeto

de participar de las novedades más significativas que han tenido lugar en el ámbito del control de la actividad económico-financiera y de la Administración electrónica. Estas novedades fueron puestas de manifiesto a través de conferencias y mesas redondas, en las cuales participaron altos representantes de las distintas Administraciones Públicas, de Instituciones Europeas y del mundo académico.

Las Jornadas se centraron en varios temas básicos para el control, como son los desafíos de la Administración electrónica; las nuevas técnicas de cooperación interadministrativas y del control y las implicaciones de la futura Ley de Agencias Estatales.





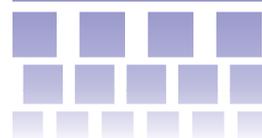
En el desarrollo de las mismas se debatió sobre la situación actual y los requisitos necesarios para el desarrollo de la Administración electrónica y el uso extensivo de los documentos electrónicos en la gestión pública, destacando en este ámbito el alto grado de desarrollo alcanzado en materia de intervención y contabilidad, siendo una realidad inmediata la tramitación electrónica de expedientes y documentos contables entre el Órgano gestor y la Intervención. Una de las ideas fundamentales que se puso de manifiesto en el desarrollo de las Jornadas fue que la Administración electrónica debe ser considerada como un instrumento esencial para lograr una mayor eficacia y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, así como una mayor calidad de los mismos, si bien su desarrollo implica la superación de impedimentos de diversa naturaleza.

También se puso de manifiesto la necesidad de cooperación entre las distintas Administraciones como base fundamental de las nuevas organizaciones y como herramienta al servicio de la eficacia y la eficiencia en la gestión y en el control. De igual modo se planteó la necesidad de impulsar reformas en la organización del control, en los procedimientos de actuación y en la normativa vigente que permitan introducir instrumentos jurídicos cuyo fin sería lograr una actuación coordinada de las instituciones de control.

Finalmente, en relación con las Agencias Estatales se destacaron los rasgos

básicos que presenta este nuevo modelo de gestión y la innovación que representan en la gestión de los intereses públicos. También se hizo referencia a la organización del control dentro de las agencias, el cual se estructura en torno a dos órganos: por un lado la Comisión de Control, cuya existencia es obligatoria y será el órgano especializado, constituido en el seno del Consejo Rector de la agencia, cuyo objeto es informar sobre la ejecución del contrato de gestión, así como de todos aquellos aspectos relativos a la gestión económico-financiera de la agencia; y por otro lado la Intervención General de la Administración del Estado, a la que corresponde el control interno el cual se ejerce bajo las modalidades de control financiero permanente, que se realizará por las Intervenciones Delegadas en las agencias estatales bajo la dependencia funcional de la IGAE, y de la auditoría pública, en las condiciones y en los términos establecidos en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

La conclusión final de estas Jornadas versó sobre la idea de que en el control es necesaria la aplicación de técnicas de gestión e informáticas que permitan por una parte, una utilización eficaz y eficiente de los recursos públicos, y en todo caso la optimización del uso de dichos recursos evitando duplicidades innecesarias; y por otra parte, avanzar hacia una Administración pública más moderna y cercana a los ciudadanos.





2 Clausura del curso selectivo y visita a las Instituciones Comunitarias de la IX Promoción del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado

En el Acto de Clausura de Curso celebrado el 17 de Mayo, presidido por la Subsecretaria del Ministerio de Economía y Hacienda y el Interventor General de la Administración del Estado, los 14 Opositores de la IX^a Promoción del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores recibieron el Diploma acreditativo del Curso e iniciaron el periodo de prácticas. En el proceso selectivo que se había iniciado con la Orden Ministerial de 6 de Abril de 2004, se convocaron 19 plazas, 7 para promoción interna que han sido ocupadas y 12 para el turno libre, de las que han resultado vacantes 5 de ellas. En esta ocasión el número de mujeres que han superado la oposición ha sido superior al de hombres.

Al igual que hicieran las promociones anteriores, los nuevos Interventores y Auditores del Estado han realizado prácticas en Intervenciones Delegadas en Ministerios y en Intervenciones Regionales y Territoriales.

Posteriormente, en el mes de junio, como es habitual, la nueva Promoción de Interventores realizó una visita a las Instituciones Europeas. Durante esta visita a Bruse-

las y Luxemburgo los nuevos Interventores asistieron a diversas conferencias sobre normativa y realidad práctica de las funciones que desarrollan órganos como el Servicio de Auditoría Interna, la Oficina de Presupuestos, Contabilidad y Evaluación, o la Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF), en relación con la cual tuvieron la oportunidad de conocer más de cerca su estructura o las medidas de seguimiento de irregularidades en el uso de los Fondos Europeos, y más en concreto, del FEOGA-Garantía.

Esta ha sido la primera vez que una Promoción de Interventores y Auditores del Estado realiza una visita al Tribunal de Cuentas Europeo en la sede central de Luxemburgo. En el Tribunal de Cuentas Europeo fueron recibidos por el Sr. Ramallo, representante de nuestro Estado-Miembro y el Director del Tribunal, Jesús Lázaro Cuenca, impartió una conferencia sobre las funciones fiscalizadoras y consultoras del Tribunal, destacando los principios básicos de su funcionamiento, la independencia y la colegialidad.

Es destacable la atención que dedicó a la nueva Promoción la Representación Permanente de España ante la Comisión Europea, encabezada por su Secretario General, Domingo Soriano. La visión práctica de los trabajos de control, tanto en las Intervenciones Delegadas como en la Unión Europea, ha sido una experiencia enriquecedora que aportarán los Interventores a los nuevos destinos en los que serán nombrados en el presente mes de julio.





MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y HACIENDA

IGAE
INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO