

IGAE



En opinión de
D. Pedro Solbes Mira

Análisis

Las Restituciones a la exportación de productos agrícolas
La financiación y el control de las universidades españolas como elementos de cambio
La Intervención General de la Administración del Estado como órgano colaborador de la Administración de Justicia

CONVOCATORIA DEL III PREMIO DE INVESTIGACIÓN EN AUDITORÍA PÚBLICA DE LA ASOCIACIÓN-INSTITUTO DE AUDITORES PÚBLICOS DE ESPAÑA

El Comité Ejecutivo del Instituto de Auditores Públicos de España, en su reunión de 01/12/2005, aprobó las Bases y la Convocatoria del “III Premio de Investigación en Auditoría Pública” de la Asociación que se otorgará a lo largo del primer trimestre del año 2007.

EXTRACTO DE LAS BASES

III PREMIO DE INVESTIGACIÓN DE LA ASOCIACIÓN-INSTITUTO DE AUDITORES PÚBLICOS DE ESPAÑA EN AUDITORÍA PÚBLICA

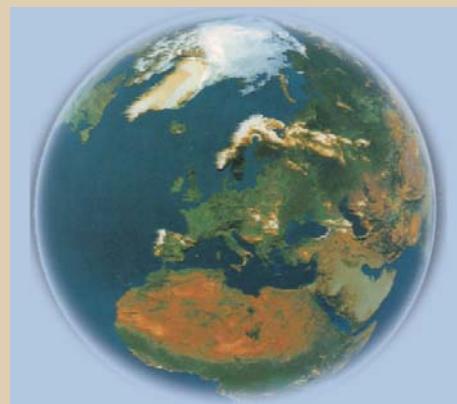
- a) **Aspirantes:** personas individuales o equipos de investigación.
- b) **Tema:** libre e inédito, versará sobre investigación en Auditoría Pública, con un máximo de 200 páginas, incluido índice y bibliografía. Deberán cumplirse, además, el resto de características técnicas que figuran en las bases de la convocatoria.
- c) **Presentación:** antes del 31/12/2006 en la Secretaría de la Asociación en Madrid.
- d) **Jurado titular:** El/la Presidente/a de la Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España; el/la Presidente/a del Tribunal de Cuentas, el/la Directora/a del Instituto de Estudios Fiscales, el/la Presidente/a del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, el/la Presidente/a de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas, un/a Catedrático/a de la Universidad de Madrid de la especialidad de contabilidad, auditoría o economía financiera, el/la Interventor/a General de la Intervención General de la Administración del Estado, un/a representante designado por la Entidad financiera u Organismo público que patrocine el Premio de investigación. Secretario/a: quien lo sea de la Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España.
- e) **Jurado suplente:** El/la Vicepresidente/a 1º de la Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España; un/a Consejero/a del Tribunal de Cuentas, un/a representante del Instituto de Estudios Fiscales, el/la Secretario/a General del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, el/la Vicepresidente/a de la Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas; un/a Catedrático/a de la Universidad de Madrid de la especialidad de contabilidad, auditoría o economía financiera, el/la Jefe de la Oficina Nacional de Auditoría de la Intervención General de la Administración del Estado, un/a representante designado por la Entidad financiera u Organismo público que patrocine el Premio de investigación. Secretario/a: quien lo sea Adjunto de la Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España.
- f) **Dotación económica:** nueve mil (9.000) euros.

Consultas

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



La amplia trayectoria profesional del Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda, unida al dinamismo actual de la economía española, han llevado a Cuenta con IGAE a solicitar la opinión de D. Pedro Solbes acerca del presente marco de nuestra economía. A lo largo de la entrevista que abre este número, el Vicepresidente Segundo del Gobierno destaca el crecimiento sostenido de la economía española y la necesidad de seguir profundizando en medidas que favorezcan la productividad y la creación de empleo de calidad con el fin de mantener ese dinamismo. El Vicepresidente Segundo también ha destacado las importantes aportaciones de la futura Ley de Estabilidad y Transparencia, que se encuentra en la actualidad en trámite parlamentario, y ha abordado otros temas de interés económico como los logros alcanzados en la negociación de los fondos estructurales con Europa, la incidencia en la economía española del aumento de los tipos de interés, los rasgos fundamentales de la próxima reforma fiscal y la financiación autonómica.



La sección Análisis ofrece, en primer lugar, un artículo de Jesús Rivera García en el que hace un estudio de las restituciones a la exportación de productos agrícolas, analizando sus requisitos, modalidades y repercusiones desde un punto de vista económico para el sector exportador español de productos agrarios. En segundo lugar, José Andrés Dorta Velásquez nos introduce en la financiación y el control de las universidades españolas, planteando las tendencias y estrategias presentes en el ámbito internacional y adentrándonos en la significación de la auditoría de gestión en el contexto de la universidad actual. Finalmente, José Antonio Fernández Ajenjo aborda el interesante tema de la colaboración entre la IGAE y la Administración de Justicia, analizando con detenimiento la labor de la Unidad de apoyo de la Intervención General de la Administración del Estado en la Fiscalía Anticorrupción.

Un tema de actualidad como la globalización, es analizado en la sección A Debate por Guillermo de la Dehesa y Juan Francisco Martín Seco quienes exponen sus puntos de vista sobre este proceso y sus efectos en la economía mundial, destacando el enorme potencial que la globalización ofrece por un lado y las consecuencias no deseadas que la misma está acarreado por otro.

Jesús Lázaro Cuenca, en la sección Entorno, nos acerca al Tribunal de Cuentas Europeo, describiendo su evolución, composición, trabajos y otros aspectos, y poniendo de manifiesto las peculiaridades que presenta el funcionamiento de esta institución europea.

En La IGAE de Puertas Adentro José María Sobrino hace un recorrido por los servicios de informática presupuestaria comenzando por sus antecedentes y llegando hasta la actual cartera de servicios en materia de política presupuestaria, de fondos comunitarios, de control y contabilidad, de pensiones de clases pasivas, de gestión económica y patrimonial etc.

La sección en el Tiempo aborda el oficio del interventor de las oficinas reales en la época de la Constitución de Cádiz. Para ello José Luis Torres toma como base los comentarios recogidos en la obra de D. Ángel Antonio Henry Veira titulada “El oficinista instruido o práctica de oficinas reales”

Como en otras ocasiones el número 14 de Cuenta con IGAE se completa con las secciones habituales de Novedades legislativas, Mundo editorial, y WEB IGAE que en este caso recoge los cambios introducidos en el Portal de la Administración Presupuestaria para su adaptación a las normas contenidas en la Guía para la edición y publicación de páginas “web” en la Administración General del Estado.

Nº 14 Marzo 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
José María Sobrino Moreno
José Luis Torres Fernández
Pilar Seisdedos Espinosa
Elena Montes Sánchez

Edición y Distribución:

Subdirección General
de Información, Documentación
y Publicaciones

**Cuenta con
IGAE Digital:**

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

NIPO: 601-06-034-2

ISSN: 1578-0317

Depósito Legal: M-26.658-2001

Impresión:

Neografis, S. L.
Pol. Ind. San José de Valderas I
C/ Vidrio, 12-14
28918 LEGANÉS (Madrid)
Tel.: 91 488 06 20. Fax: 91 488 06 21



En Opinión de

Pedro Solbes Mira

3



Análisis

Las restituciones a la exportación de productos
agrícolas

7

La financiación y el control de las universidades
españolas como elementos de cambio

19

La Intervención General de la Administración
del Estado como órgano colaborador de la
Administración de Justicia

29



A Debate

La globalización

41



Entorno

El Tribunal de Cuentas Europeo

51



La IGAE de Puertas Adentro

Los Servicios de Informática Presupuestaria

60



Novedades Legislativas

73



Mundo Editorial

79



La Web de la IGAE

81



En el Tiempo

Apuntes sobre el oficio de Interventor de las
Oficinas reales en el tiempo de la
Constitución de Cádiz

83

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



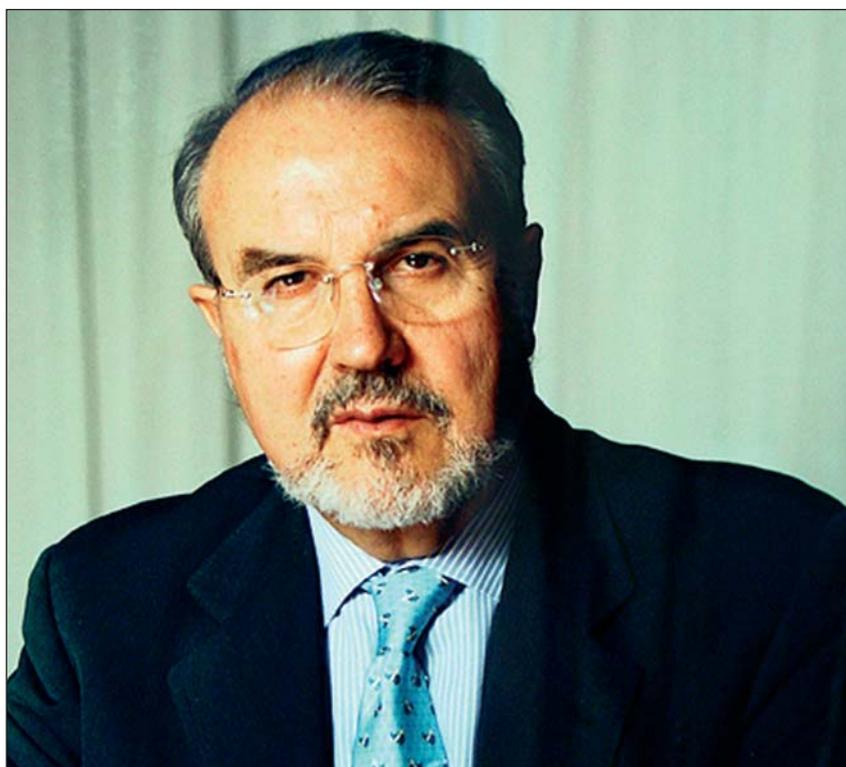
Entrevista al Vicepresidente Segundo del Gobierno y Ministro de Economía y Hacienda

Pedro Solbes Mira

La economía española presenta unas tasas de crecimiento superiores a la media europea, así como una elevada creación de empleo, ¿cree usted que este ritmo de crecimiento es sostenible a medio y largo plazo?

La economía española continúa siendo una de las más dinámicas de la zona euro. Los últimos datos publicados por el INE muestran que nuestra economía creció en 2005 más del doble que la de la eurozona, lo que ha permitido que dos de cada tres nuevos empleos en la UE se hayan creado en España. Y todo ello, con unas cuentas públicas saneadas que han

permitido obtener en 2005 el primer superávit presupuestario de la historia de la democracia. Por supuesto, este positivo panorama no está exento de riesgos y tanto la evolución de la inflación como del déficit exterior son datos preocupantes que el Ministerio de Economía y Hacienda sigue con el máximo interés. El Gobierno es consciente de que varios de los factores que han impulsado el crecimiento español en los últimos ejercicios, desde el descenso de los tipos de interés reales a medio y largo plazo hasta la importante recepción de fondos estructurales procedentes de la UE, tenderán a verse debilitados en los próximos años, algo que también podría acabar sucedien-





do con los flujos migratorios. De ahí, la necesidad de profundizar en las medidas que favorezcan la transición de la economía española hacia un modelo de crecimiento basado en el dinamismo de la productividad y la creación de empleo de calidad.

Uno de los principales déficit en materia económica es la productividad, ¿cree que el Plan de Dinamización de la economía puesto en marcha en 2005 está dando los frutos esperados?

La orientación de la política económica hacia el aumento de la productividad responde a una estrategia a medio y largo plazo, cuyos frutos se recogerán dentro de unos años. Con el Plan de Dinamización se ha puesto en marcha una nueva forma de instrumentar la política económica, estableciendo responsabilidades de ejecución y calendarios concretos. Aunque la mayor parte del primer paquete de cien medidas ya está en vigor, todavía es pronto para valorar sus resultados. Sin embargo, los últimos datos hechos públicos por el INE sí indican que el patrón de crecimiento económico está empezando a reequilibrarse, con un menor crecimiento de la demanda interna y una aportación menos negativa del sector exterior.

La subida de los tipos de interés es ya una realidad, ¿qué incidencia puede tener en la economía española esta subida de tipos?

La subida de tipos que cabe esperar, por las indicaciones del propio Presidente del Banco Central Europeo, será una subida moderada y dilatada en el tiempo. La economía española puede asimilar sin problemas un aumento moderado del precio del dinero, que no tiene por qué ser perjudicial para nosotros. La razón es que un incremento ligero del precio del dinero puede contribuir a enfriar un poco la demanda y, con ello, reducir la presión sobre los precios. Una menor demanda interna conllevaría también un menor incremento de las importaciones que debería ir unido a una recuperación de las exportaciones si, como se espera, se afianza el crecimiento en la eurozona.

¿Puede comentarnos los aspectos más destacables de los Presupuestos Generales del Estado para 2006?

Los Presupuestos Generales para 2006 aprovechan el margen que otorga el

dinamismo de los ingresos públicos, para poner el énfasis en aquellas áreas de gasto con más capacidad de impulsar el crecimiento futuro de la economía española y la generación de empleo de calidad. Por ejemplo, a los gastos en I+D+i y Sociedad de la Información, que crecen un 30,9 por ciento; a la formación de capital humano, que lo hace un 16 por ciento; y a la inversión en infraestructuras, que el año que viene ve aumentada su dotación presupuestaria en un 12,4 por ciento en el presupuesto del Estado. Con este esfuerzo, el Gobierno afianza un modelo de crecimiento de la economía española, basado en la innovación tecnológica, la productividad y la calidad y diferenciación de productos.

Vd. terminó con la tradición de presentar el proyecto de ley de PGE a las Cortes Generales en papel para hacerlo en soporte electrónico. ¿Cómo valora la aplicación intensiva de las tecnologías de la información en los procedimientos de elaboración, seguimiento y control de los PGE?

La valoración es muy positiva pues incide directamente en la eficacia, la eficiencia y la calidad de la Administración económico-financiera.

La aplicación de las tecnologías de la información ha permitido la simplificación, racionalización y homogeneización, de los procedimientos de elaboración seguimiento y control de los PGE y optimizar los tiempos de los procesos. La generalización de su utilización está permitiendo disponer en todo momento de información económico financiera útil para la toma de decisiones. El avance de las tecnologías de la información es imparable y está llegando a todos los ámbitos lo que hace imprescindible que la administración financiera participe de las mismas beneficiándose de todas las posibilidades que ofrecen. En ese sentido es preciso resaltar el hecho de que la IGAE ha cuidado la continua adaptación de los sistemas presupuestarios y de información contable, mejorando las prestaciones y proporcionando la información demandada en cada momento, lo que ha permitido que la administración presupuestaria esté situada en la vanguardia desde el punto de vista de las tecnologías de la información.

El año 2005 ha terminado con superávit tanto en el Estado como en las



Administraciones públicas, ¿qué valoración hace usted al respecto?

Por primera vez en la historia de la democracia, España obtuvo un superávit en sus cuentas públicas en el año 2005. Este resultado refuerza el compromiso del Gobierno con la estabilidad presupuestaria, a pesar de las críticas sobre la pretendidamente expansiva política presupuestaria del Ejecutivo. Con el superávit presupuestario se consigue un doble objetivo: por un lado, un tono neutral de la política fiscal, que contribuye así a reducir la presión sobre la demanda interna y a conseguir un crecimiento económico más equilibrado; por otro, permite reducir el volumen de deuda pública y situar de este modo a nuestra economía en mejor posición para encarar retos futuros, como el envejecimiento de la población.

¿Qué va a aportar a esta situación la Ley de Estabilidad y Transparencia que se encuentra en estos momentos en trámite parlamentario?

La reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria persigue dotar de mayor racionalidad económica al principio de estabilidad presupuestaria, haciéndola compatible con aquellos gastos que resulten necesarios para seguir impulsando la mejora de la productividad y la competitividad de nuestra economía. Además, la nueva Ley garantiza el máximo respeto a la autonomía financiera y capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos y separa claramente los objetivos de estabilidad de cada Administración, en particular los de la Seguridad Social del resto de las Administraciones. Por último, la norma reforzará la disciplina fiscal con mecanismos preventivos y con una mayor transparencia de las cuentas públicas.

¿Podría señalar, a grandes rasgos, las líneas fundamentales de la próxima reforma fiscal?

La reforma fiscal tiene una doble vertiente: el IRPF y el Impuesto sobre Sociedades. Por lo que se refiere al IRPF se han planteado dos objetivos prioritarios: aumentar la equidad y favorecer a las rentas del trabajo medias y bajas. Con esta reforma el IRPF baja un 6% de media, aunque para el 60% de los contribuyentes la rebaja supera el 17%. La reforma tiene aspectos estructurales muy

importantes –la tributación de las circunstancias personales y familiares a tipo cero; la tributación de todas las formas de ahorro a un tipo único del 18% o la inclusión, por primera vez en nuestro sistema, de ventajas fiscales para productos ligados a la dependencia– pero hemos querido ser prudentes en lo que se refiere a la reducción de los impuestos, porque es necesario que nuestro sistema fiscal siga teniendo la potencia suficiente para atender las distintas prioridades de política económica y sobre todo sociales que necesita el país.

Esta reforma fiscal incluye también elementos muy importantes de simplificación del impuesto: el ya mencionado tipo único para el ahorro o la reducción de los tramos de la tarifa que provoca, en la práctica, que más de la mitad de los contribuyentes tribute a un tipo único del 24%.

En cuanto al Impuesto sobre Sociedades, se va a rebajar gradualmente la tributación de las empresas españolas. En un plazo de cinco años, el tipo general del Impuesto va a pasar del 35% al 30% y el tipo que se aplica a las PYMES va a situarse en el 25% desde el 30% actual. A la vez, se va a simplificar el impuesto eliminándose la mayor parte de las deducciones y bonificaciones, excepto las de carácter territorial.

La financiación territorial constituye una cuestión clave de esta Legislatura, ¿qué opinión le merecen el acuerdo alcanzado en materia de financiación entre el PSOE y algunos partidos políticos catalanes?

El acuerdo político alcanzado en materia de financiación autonómica dentro del Estatuto es plenamente coherente con los planteamientos del Ministerio de Economía y Hacienda. Se avanza en la definición de un espacio fiscal propio para Cataluña, se profundiza en la corresponsabilidad fiscal de la Comunidad Autónoma y se define un sistema de financiación extensible a todas las Comunidades Autónomas de régimen común. Y todo ello, sin perjuicio del mantenimiento de un sistema de solidaridad interregional, que sigue garantizando el Estado, y de la presencia de la Administración Tributaria estatal en todas las Comunidades Autónomas.

Las Comunidades a través de los tributos que integran su espacio fiscal propio





no sólo obtienen recursos, sino que pueden fijar el nivel libremente de esos recursos a través del ejercicio de su capacidad normativa y además tienen competencias gestoras sobre los mismos.

Sin embargo, el Impuesto sobre Sociedades, el IVA y los impuestos especiales tradicionales seguirán siendo competencia del Estado y su gestión corresponderá únicamente a la Agencia Tributaria estatal. Ello no sólo es una exigencia de la coherencia del modelo propuesto, sino una exigencia para garantizar la unidad de mercado.

Una de las grandes novedades del nuevo sistema, es que se introduce la fórmula del consorcio para la gestión del IRPF, impuesto compartido entre el Estado y las CC.AA. no sólo en cuanto a los rendimientos, sino también en cuanto a la capacidad normativa.

¿Cree que la solidaridad interterritorial está suficientemente garantizada?

Por supuesto. La solidaridad interterritorial es un elemento fundamental del sistema de financiación autonómica. En la fórmula pactada entre el PSOE y varios partidos catalanes se define claramente que las CC.AA. más ricas verán ajustados sus recursos para garantizar que la sanidad, la educación y otros servicios sociales se van a prestar en condiciones de igualdad en todo el Estado. Es decir, el Fondo de Suficiencia seguirá garantizando la solidaridad con las CC.AA. menos favorecidas, que contarán además con inversiones adicionales a través del Fondo de Compensación Interterritorial y de los fondos europeos. Nuestra intención es que el futuro modelo de financiación introduzca mayor racionalidad, permitiendo que las CC.AA. que más crezcan —y no se trata de Comunidades ricas o pobres, sino de Comunidades dinámicas— obtengan mayores recursos del sistema.

¿Qué valoración hace del resultado de la negociación de los Fondos estructurales para el período 2007-2013?

El resultado ha sido muy positivo. España seguirá siendo receptor neto de fondos europeos todos y cada uno de los años del próximo periodo presupuestario. Nuestro país será el segundo receptor de fondos de la

política de cohesión, con un total de ayudas que superará los 31.000 millones de euros. En la negociación se ha logrado un objetivo fundamental: que el ajuste de los fondos europeos que llegan a España sea gradual. Y se ha logrado no sólo para los fondos estructurales que reciben las Comunidades Autónomas, sino también —y por primera vez en reconocimiento al caso particular español— para el fondo de cohesión. Además, se ha creado un nuevo fondo tecnológico exclusivamente para España, dotado con 2.000 millones de euros. Este fondo se destinará principalmente a actuaciones de investigación, desarrollo e innovación ejecutadas por empresas o realizadas por centros de investigación, públicos o privados, centros tecnológicos, en beneficio de la competitividad empresarial. El reto para España es utilizar bien estos recursos en I+D del mismo modo que en el pasado se usaron bien en infraestructuras.

¿Cuáles son, a su juicio, las principales líneas de actuación de la IGAE en su contribución a la actual política económica?

La IGAE está participando muy activamente en diversos aspectos de la política económica del Gobierno. Es de resaltar el esfuerzo que se está haciendo en materia de transparencia en la información económico financiera del Gobierno, donde las aportaciones que se están haciendo desde la Intervención General resultan fundamentales no sólo desde un punto de vista cuantitativo sino también cualitativo y se reflejan, entre otros documentos o normas, en el Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos sobre mejoras en la transparencia en el ámbito de la información económica y estadística o en el proyecto de Ley de Estabilidad y Transparencia que se encuentra actualmente en trámite parlamentario.

Por otra parte, y como ya he señalado, las tecnologías de la información han abierto un horizonte muy amplio con una incidencia directa en la productividad de la economía de la que se va a beneficiar no sólo la Administración pública, sino la sociedad en su conjunto. En ese sentido, la labor de la Intervención General en relación con las tecnologías de la información tiene repercusiones importantes en materia de eficacia y eficiencia de las que se está aprovechando la Administración en su conjunto.



Las Restituciones a la exportación de productos agrícolas

Jesús Rivera García

Introducción

La Organización Mundial del Comercio (OMC), a través de los representantes de los 149 países que la integran reunidos en la Conferencia ministerial celebrada en Hong Kong, alcanzó, en la madrugada del 19 de Diciembre de 2005, un acuerdo de mínimos respecto a las expectativas creadas, en suma, un pacto condicionado para eliminar a finales del año 2013 todos los subsidios que los países ricos aplican a las exportaciones agrícolas que distorsionan, según ya es generalmente aceptado, el comercio mundial.

Por lo que a Europa se refiere se pondrá entonces punto y final a unas ayudas de la Unión Europea, denominadas en el seno de la Política Agrícola Común Restituciones a la exportación, que en la actualidad suponen unos subsidios de 2.700 millones de euros de los que 150 corresponden a España. Con un horizonte temporal de ocho años aún por delante, esta fecha 2013, supondrá para nuestro país la eliminación de unas ayudas que, encontrándose a medio camino entre la política agrícola de la Unión Europea y su política comercial, han permitido, no sólo la posibilidad de dar salida a ciertos excedentes agrícolas, sino lograr una mayor presencia de nuestros productos en los mercados internacionales durante los 27 años en los que esta medida habrá estado en vigor, desde su implantación en España allá por 1986.

En las páginas de todos los periódicos durante los días anteriores a la celebración de la Conferencia, y por supuesto duran-

te las jornadas en las que tuvieron lugar las negociaciones, los subsidios a la exportación de productos agrícolas en general y las Restituciones a la exportación en el marco de la Política Agrícola Común de la Unión Europea en particular, se han constituido en los grandes protagonistas de la cumbre de Hong Kong para la liberalización del comercio, al haber sido capaces de lograr el difícil objetivo de poner de acuerdo a todos los participantes en la cumbre -y estamos hablando de 149 países- en considerar a estos subsidios, si bien en algunos casos con más reticencias que en otros, como un obstáculo al progreso, un escollo en definitiva para la liberalización del comercio y para las posibilidades de crecimiento de los países en vías de desarrollo.

Sin embargo, no cabe llamarse a engaño, lo que en principio debía lograrse improrrogablemente en el año 2010, se pospone ahora hasta finales del año 2013, quedando condicionado el acuerdo obtenido a negociaciones posteriores que fijen los detalles del desmantelamiento mutuo, tanto de las Restituciones a la exportación como de otras medidas análogas de efecto equivalente, aplicadas tanto en la Unión Europea como en los Estados Unidos de América, sin olvidar los mecanismos vigentes en otros países exportadores de productos agrícolas como Australia, Canadá y Nueva Zelanda principalmente. Mediante el "sacrificio" de estas ayudas, y en la medida en que la agricultura en Europa representa sólo el 2 % de su PIB frente al 71% de sus productos industriales y servicios, los países ricos tratan de asegurarse nuevas oportunidades en áreas de comercio en las cuales gozan de ventajas comparativas, lejos





por tanto de la idea por ejemplo del Ministro de exteriores de Brasil, que considera que los países ricos no pueden esperar que se les pague por aquello que debieron hacer hace mucho tiempo, en definitiva, eliminar lo que según él no son otra cosa que remanentes de feudalismo junto a otros privilegios inaceptables que han pervivido durante décadas e incluso siglos.

Es el momento, considero, de realizar una aproximación aunque sea somera a lo que han supuesto y aún suponen estas ayudas, conocer a grandes rasgos sus requisitos, modalidades y particularidades, comprobar lo que han significado desde el punto de vista económico para el sector exportador español de productos agrarios principalmente en los últimos cinco años, descubrir el perfil de los beneficiarios y de alguna manera, conocer en qué medida la desaparición de las Restituciones puede afectar a la presencia de nuestros productos agrícolas en los mercados internacionales.

Las ayudas a la exportación en el marco de la Política Agrícola Común

El marco: la Política Agrícola Común

Las Restituciones a la exportación se encuadran en el marco de la Política Agrícola Común (PAC), constituida ésta por un conjunto de disposiciones comunitarias (Reglamentos, Directivas, Decisiones, Recomendaciones y Dictámenes) que aseguran la extensión del Mercado Común a la agricultura y al comercio de los productos agrícolas, comprendiendo una política de mercados y precios y una política de estructuras.

Los objetivos de esta Política que establece el artículo 39 del Tratado de Roma, son los de incrementar la productividad agrícola que permita un aumento de la renta individual de la población que trabaja en este sector, sin olvidar la estabilización de los mercados, la seguridad de los abastecimientos, así como asegurar el suministro de estos productos a precios razonables. Para lograr tales fines, esta Política establece un conjunto de

normas reguladoras y de compensaciones económicas que fijan sistemas de precios y regímenes de intercambios con terceros países, y que tratan de orientar y promover la actividad de las empresas que componen el sistema agroalimentario europeo, en especial las explotaciones agrarias, las empresas dedicadas a la comercialización de productos agrarios (operadores comerciales) y las industrias agroalimentarias transformadoras de estos productos. La aplicación de esta política se lleva a cabo en cada Estado miembro, conforme a normas reguladoras comunes que generan para los agricultores y ganaderos, operadores comerciales e industrias de transformación, el derecho a percibir unos apoyos económicos en determinadas condiciones.

Concepto y justificación de las Restituciones

Las Restituciones son subvenciones a la exportación de productos agrícolas, ya sean de origen comunitario o despachados a libre práctica en la Comunidad, que permiten la presencia en los mercados mundiales de estas mercancías, normalmente de precios más elevados, siendo aplicables únicamente a las exportaciones con destino a países no comunitarios (países terceros o destinos asimilados) y que se establecen por el Consejo de la Unión Europea dentro de los Reglamentos que crean las distintas Organizaciones Comunes de Mercado.

La fijación o no de una Restitución resulta facultativa de la Comisión de la Unión Europea, que a la vista de la situación de los precios y sus perspectivas de evolución, la disponibilidad del producto en el mercado mundial y en la Comunidad, la necesidad de exportar para dar salida a los excedentes y la posibilidad de venta en el mercado mundial, podrá cubrir mediante una Restitución a la exportación, la diferencia entre los precios del mercado interior comunitario, en la zona que se estime oportuno considerar, y el precio del mercado mundial. Las Restituciones vienen a ser, de esta forma, la diferencia entre dos elementos variables -las cotizaciones internas y los precios del mercado mundial- que dependen en cierta medida, de la subjetividad de la propia Comisión.

El establecimiento de la cuantía de las Restituciones se establece para cada sector agrí-



cola dentro de su reglamentación particular, que varía de unos sectores a otros, siendo por el contrario la misma para todos los Estados miembros, pudiendo diferenciarse, no obstante, según calidades y destinos. Las cuantías de las Restituciones se publican periódicamente por subsectores, mediante Reglamentos de la Comisión, cuya periodicidad varía en cada caso, de acuerdo con las peculiaridades de los mercados de los diferentes productos. El valor de la Restitución publicada en el Reglamento se denomina de “derecho común”, si bien en el ámbito de determinados subsectores (cereales, arroz, azúcar y en su día en el de aceite de oliva), resulta posible también la fijación de la Restitución mediante el procedimiento de licitación, en el que la Comisión determina el importe máximo de la ayuda a conceder y, por tanto, las ofertas que se toman en consideración.

Productos que pueden beneficiarse de una Restitución

Como se ha citado anteriormente, las Restituciones a la exportación de productos agrícolas se establecen por el Consejo dentro de los Reglamentos que crean las distintas Organizaciones Comunes de Mercado. El Mercado Común de un producto agrícola no entra en funcionamiento hasta que se promulga su específico Reglamento base, que contiene todo el esquema jurídico y administrativo de la correspondiente Organización. Este Reglamento base es el que va a establecer qué productos pueden beneficiarse de una Restitución, cuando así lo aconseje la situación de los mercados. En la actualidad el régimen de Restituciones a la exportación está establecido en las Organizaciones Comunes de Mercado de leche y productos lácteos, carne de vacuno, frutas y hortalizas, cereales, carne de porcino, carne de aves, huevos, arroz, azúcar, productos transformados a base de frutas y hortalizas, vino y productos transformados a base de cereales. Igualmente resulta de aplicación a determinados productos en los subsectores de cereales, arroz, leche y productos lácteos, huevos y azúcar, exportados en forma de productos transformados (PAT), no incluidos en el Anexo II del Tratado de Roma.

Para tener derecho a la Restitución, los productos agrícolas deben cumplir determinadas condiciones, en particular en relación con su origen. Según los Reglamentos de las

respectivas Organizaciones Comunes de Mercado, el producto debe ser de origen comunitario o bien estar despachado a libre práctica antes de beneficiarse de la Restitución, en cuyo caso, el importe de la misma estaría limitado a la cuantía de los derechos de importación satisfechos. Se considera en libre práctica aquellos productos que, procedentes de países no comunitarios, hayan cumplido las formalidades de importación en la Comunidad y satisfecho los derechos de aduanas y cualquier otra exacción de efecto equivalente. Además, los productos han de ser de calidad sana, cabal y comercial, y cuando se destinen al consumo humano, su utilización para tal fin no ha de estar excluida o considerablemente disminuida debido a sus características o a su estado.

Requisitos para la concesión de las Restituciones

La exportación de productos agrícolas necesita, cuando se desee acogerse a una Restitución a la exportación, la obtención previa de un Certificado de Exportación. Este Documento, cuya expedición en nuestro país es competencia de la Dirección General de Comercio Exterior, autoriza a exportar durante su periodo de validez la cantidad indicada de producto, si bien con una tolerancia en general del 5 %.

Una vez que la operación haya sido autorizada mediante el correspondiente Certificado de Exportación, para que una Restitución pueda ser concedida se requiere, en primer lugar, que se hayan realizado las formalidades aduaneras de exportación. El exportador, que desee beneficiarse de esta ayuda deberá declararlo ante las correspondientes Autoridades Aduaneras en el Documento Único Aduanero (DUA), en donde quedarán reflejados todos los datos necesarios para el cálculo del importe de la Restitución. La comprobación, tanto de la naturaleza como de la cantidad del producto exportado, es competencia de estas Autoridades en el marco de una Reglamentación comunitaria de control de exportaciones agrícolas establecida por el Consejo. En segundo lugar, y con independencia de los supuestos asimilados a una exportación, es preciso que el producto haya salido del territorio aduanero de la Comunidad, pues es en este mismo sentido como el Reglamento (CE) 800/99 define la noción de exportación.





Por ello las expediciones a Ceuta y Melilla por ejemplo, al no formar parte de este territorio aduanero, tienen el mismo régimen y tratamiento que las exportaciones a terceros países. Por último, el pago de la Restitución en determinados casos puede estar subordinado a la prueba de que el producto haya alcanzado el destino previsto; es el caso de las Restituciones denominadas diferenciadas, aquellas en las que el valor de la Restitución a aplicar en cada caso depende de este punto de destino. El producto se considerará importado cuando se hayan cumplido las formalidades aduaneras de despacho a consumo en el país tercero, circunstancia ésta que deberá acreditar el operador para el pago de las ayudas en determinados supuestos o cuando le sea requerida esta justificación por el Organismo Pagador.

Devengo de las Restituciones

La Restitución a aplicar será con carácter general la vigente en el día de la exportación, es decir, la fecha en la cual el Servicio de Aduanas acepta la declaración de exportación, asimilándose a dicha aceptación cualquier otro acto que produzca los mismos efectos jurídicos como es el caso de la Declaración Previa de Exportación.

No obstante, al objeto de evitar la incertidumbre, que obligaría al operador a asumir riesgos derivados de la variabilidad de la cuantía de la Restitución entre el momento de la conclusión del contrato y el momento de la exportación, en el ámbito de todos los subsectores resulta posible la fijación anticipada de dicha cuantía, que viene a ser en definitiva, como una fijación de las condiciones del mercado mundial al concluir el contrato. En el caso de prefijación, la cuantía de la Restitución a aplicar será la que se encuentre en vigor en la fecha de solicitud del Certificado de Exportación, y dicho valor se aplicará, con los ajustes que correspondan en su caso, a todas las exportaciones que se realicen amparadas por el Certificado indicado durante su periodo de vigencia.

Financiación de las Restituciones

El pago de las Restituciones a la exportación se financia con cargo al Fondo

Europeo de Orientación y Garantía Agrícola, Sección Garantía, en aplicación del principio de solidaridad financiera, que supone la participación conjunta de todos los Estados miembros en los costes derivados de las medidas aplicadas a las Organizaciones Comunes de Mercados agrícolas. No obstante, el Reglamento 1290/2005 del Consejo establece que para alcanzar los objetivos de la Política Agrícola Comunitaria y proveer la financiación de las distintas medidas de esta Política, se creará a partir del 16 de octubre de 2006 un Fondo Europeo Agrícola de Garantía, denominado FEAGA, que sustituirá al mencionado FEOGA.

Las Restituciones a la exportación en España

La Política de Mercados Agrarios de la Unión Europea, es llevada a cabo en España por Organismos Pagadores autorizados, existiendo uno en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, y un Organismo de ámbito nacional que es el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA), Organismo Autónomo adscrito al Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, quien además de actuar como organismo de coordinación frente a la Unión Europea, le compete la gestión y el pago de determinadas medidas de carácter centralizadas, como son por ejemplo las Restituciones a la exportación. En definitiva, son los responsables de la correcta aplicación de las medidas reguladoras de los mercados y de la gestión de los recursos comunitarios puestos a disposición de España como Estado miembro.

Durante el año FEOGA 2005, ejercicio que abarca el periodo comprendido entre el 16 de octubre de 2004 al 15 de octubre de 2005, los pagos realizados por el FEGA en concepto de ayudas comunitarias a los intercambios (Restituciones a la exportación de productos agrarios y agroalimentarios a países terceros con cargo a la Sección Garantía del FEOGA) según la página web del propio Organismo, alcanzaron un importe de 105.868.216 €, lo que supone aproximadamente el 2 % del total recibido en España para la agricultura. Esta cifra ha supuesto respecto a las ayudas satisfechas en el año



FEOGA 2004, una disminución de un 15,63%, tendencia negativa que en definitiva viene a confirmar un receso en los pagos de estas ayudas de un 34,77 % en los últimos cinco años.

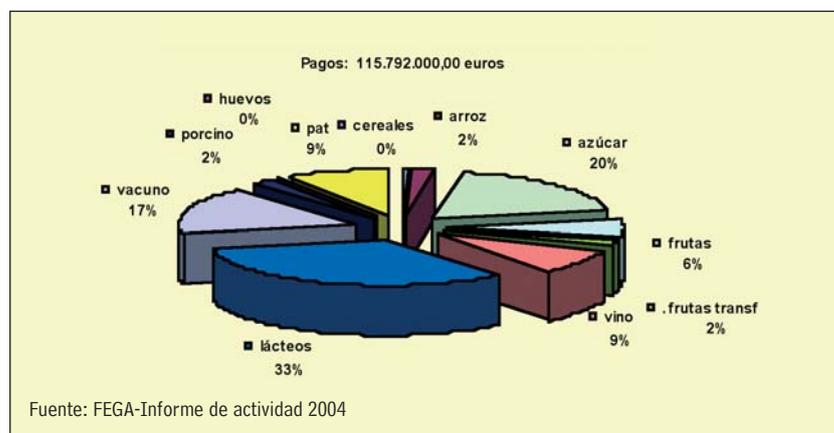
A este descenso ha contribuido, no sólo los condicionantes de los acuerdos internacionales o los límites presupuestarios que cada año impone la Comisión de la Unión Europea, sino además el hecho importante de la ampliación del número de países miembros, cuyo último episodio supuso a partir del 1 de mayo de 2004 pasar de quince a veinticinco, con la adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia, momento a partir del cual los envíos de productos agrarios a

estos países dejaron de tener derecho al beneficio de la Restitución a la exportación, según lo acordado con anterioridad, y que sin duda ha tenido incidencia no sólo en las cifras de ese año sino también en las correspondientes al año 2005.

Análisis por sectores

En las Restituciones a la exportación pagadas a lo largo del año 2004, se observa que el sector más favorecido ha sido el de los lácteos, seguido a continuación por los del azúcar y el de la carne de vacuno, mientras que a considerable distancia aparecen los sectores de vino y productos agrícolas transformados, tal y como puede apreciarse en el siguiente gráfico.

DISTRIBUCIÓN POR SECTORES. Restituciones pagadas en 2004



La evolución de cada sector en cuanto a las ayudas recibidas en los últimos años y sus expectativas, principales productos exportados en cada uno de ellos, destinos y

mercados más significativos así como el volumen de producto exportado con derecho a Restitución, pueden apreciarse en la tabla adjunta:

SECTOR	PAGOS ¹	%	EVOLUCIÓN Y EXPECTATIVAS	EXPORTACIÓN miles de toneladas	PRODUCTOS Y DESTINOS
Cereales, harinas y sémolas	567	0	La ausencia de importes de Restituciones para cereales grano y sémolas en los últimos años, ha supuesto el continuo descenso en la concesión de ayudas para este sector. Se espera no obstante, una notable recuperación en el año 2005 como consecuencia de la fijación nuevamente, de importes de Restitución a la exportación de harinas que habían estado suspendidas entre mayo de 2003 y febrero de 2005.	Han oscilado notablemente en los últimos cinco años, entre las 12 de la campaña 03-04 y las 114 en la 02-03.	Harina de trigo, maíz y almidón de maíz para Marruecos, Argelia, Libia y Egipto.
Arroz	2.675	2	La tendencia a la baja de las Restituciones pagadas en este sector desde el año 2001, la mayoría mediante el sistema de licitación, podría haberse roto en el año 2005, lo que supondría un alivio para la situación excedentaria en el mercado interior de estos productos.	En torno a las 16 de la campaña 03-04.	Arrozcos blanqueados y semiblanqueados de grano medio o largo para Liberia e Israel.





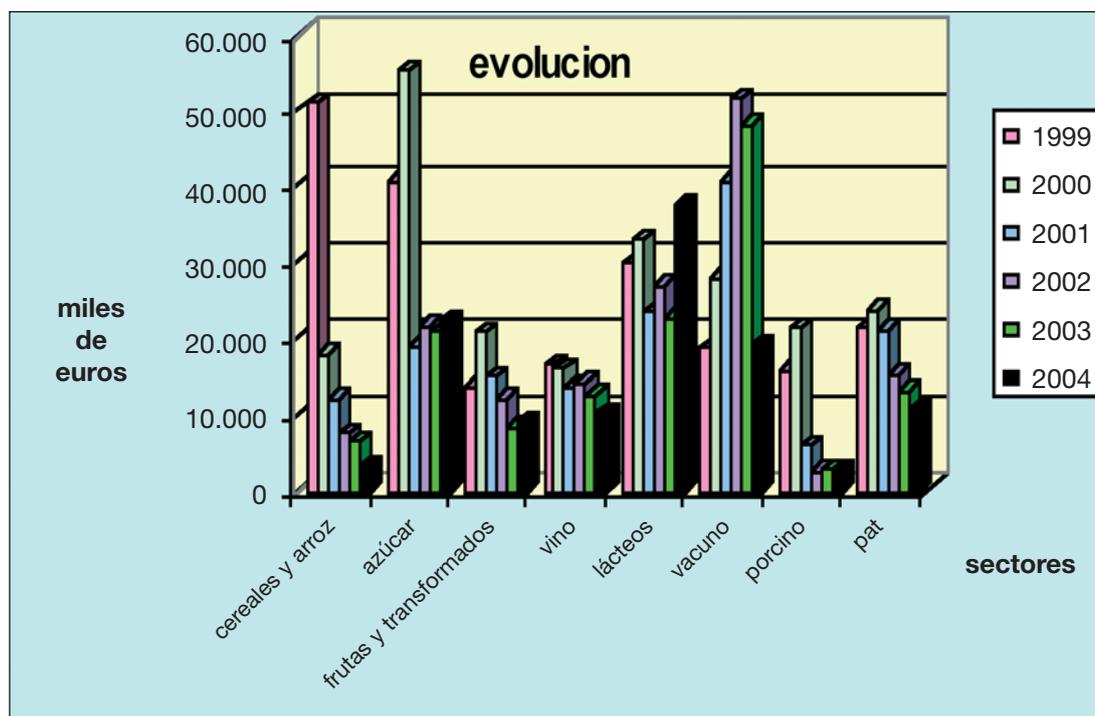
Azúcar y jarabes	22.442	19	El importe de las ayudas pagadas en este sector ha oscilado notablemente en los últimos seis años, variando desde los 18.961 miles de euros del año 2001 hasta los 55.335 del año 2000. Si bien sigue manteniendo su importancia relativa sobre el total de las Restituciones pagadas, podría producirse en el año 2005 un descenso en la concesión de estas ayudas al disminuir el volumen de azúcar exportado con derecho a Restitución (tipo A y B).	Se han llegado a exportar 108 con derecho a Restitución en la campaña 99-00, 45 en la 03-04, mientras que las expectativas para el año 2005, no superan las 28.	Azúcar blanca de remolacha para Argelia, Siria y Túnez, sin olvidar otros destinos menos transparentes como Ceuta, Melilla y Gibraltar.
Frutas y hortalizas frescas	7.298	6	Si bien pudiera parecer que la última ampliación de la U.E. afectaría negativamente al sector, con mercados tradicionales en los países recientemente integrados (República Checa y Polonia principalmente), los importes satisfechos en 2004 y las expectativas para el 2005, superiores a las del año 2003, lo demienten. El porcentaje de participación sobre el total en los últimos años ha oscilado entre el 4 y el 8 %	Sobre las 311 de la campaña 03-04.	Naranjas y limones para Polonia y la República Checa antes de su incorporación, papel asumido después por Suiza y Rusia.
Frutas y hortalizas transformadas	1.935	2	Si bien la cuota de participación sobre el total de las Restituciones abonadas apenas se ha modificado en los últimos seis años, no es menos cierto que el importe satisfecho disminuye cada año, confirmando una línea descendente desde el año 2002.	Cerca de las 37 de la campaña 03-04.	Conservas de tomate, frutas en almíbar y mermeladas para Canadá, EE.UU. y Arabia Saudí.
Vinos y mostos	10.330	9	El porcentaje sobre el total de ayudas pagadas se ha mantenido en este sector en torno a un 9 % en los últimos seis años. Además, las expectativas del sector son buenas y en el año 2005 podrían recuperarse, en términos absolutos, los niveles de pago de los años anteriores al 2004, mejorando incluso el porcentaje de participación señalado.	Entre los 1.032 miles de hectolitros de la campaña 03-04 y los 1.366 de la campaña 02-03.	Corea, Camerún y Taiwán, son los mayores importadores de mosto, mientras que Costa de Marfil, Senegal, Guinea y Rusia lo fueron de vinos.
Leche y productos lácteos	37.551	33	Las cantidades pagadas en el año 2004, así como las expectativas para el 2005, suponen cotas históricas en el sector desde la fecha en que se instauraron las Restituciones allá por 1986, cerca incluso de los 40.196 miles de euros pagados en 1991, cifra más alta hasta ese año. Este incremento se apoya en las importantes exportaciones de "butter-oil" y mantequilla de los últimos años.	Nos situamos alrededor de las 30 de la campaña 03-04.	Argelia y México en relación con los envíos de "butter-oil", Marruecos para la mantequilla, Argelia nuevamente para la leche en polvo y EE.UU. que sigue siendo el mayor importador de quesos.
Carne de vacuno y animales vivos	19.373	17	Se confirma una línea descendente en los últimos años en cuanto a las ayudas abonadas en este sector, debido a la disminución de las exportaciones de carne de vacuno pesado macho a Rusia por el incremento del valor del euro y la implantación de cupos a la importación. No se espera ninguna recuperación para el año 2005, aunque sí en cambio en cuanto a los importes abonados por las exportaciones de animales vivos.	En la campaña 03-04, se exportaron 30 con derecho a Restitución.	Carne fresca (deshuesada, cuartos, y canales) y carne congelada (deshuesada y cuartos), para Rusia, que sigue siendo el importador por excelencia y animales vivos para Melilla y el Líbano.
Carne de porcino	2.641	2	Fuerte retroceso a partir del año 2001 motivado por la aparición en este año de focos de peste porcina con las consiguientes prohibiciones relativas al movimiento de animales y de carnes y sus derivados. Únicamente se fijaron importes para las carnes frescas y congeladas a principios del 2004. No obstante, y pese a la entrada en la U.E. de nuevos países de la Europa del este, la importancia relativa del sector desde el año 2002 es prácticamente la misma.	En torno a las 9 de la campaña 03-04.	Conservas a Rusia y carnes secas (jamones) a EE.UU. y a Andorra.
Huevos y aves de corral	295	0	Se prevé para el año 2005 una ligera recuperación en cuanto a las subvenciones pagadas respecto al año anterior, lo que supondría truncar la línea descendente de los últimos cinco años, en un sector con escasa participación sobre el total por su poca competitividad en cuanto a precios en el mercado exterior.	Apenas 1 exportadas en la campaña 03-04.	Argelia es el principal importador de huevos para incubar, mientras que Ceuta, Melilla, Gibraltar y Andorra lo son de huevos con cáscara. En cuanto a las aves de corral el principal destino es Rusia.



Productos agrícolas transformados (PAT)	10.685	10	Lenta, pero progresiva recesión del sector, a la que ha contribuido la entrada en la U.E. de los nuevos Estados miembros cuyos mercados eran tradicionales importadores de estas mercancías.	Muestra representativa son las 102 exportadas con derecho a Restitución en la campaña 03-04.	Productos de galletería o pastelería, chocolates y turrone para los cinco continentes: países árabes, Israel, el sureste asiático, en suma el sector con mayor diversificación en cuanto a importadores.
---	--------	----	--	--	--

En el siguiente gráfico puede observarse la evolución seguida por sectores en los

últimos seis años en cuanto al volumen de Restituciones pagadas:



Perfil de las empresas exportadoras

El número de empresas que cada año se está beneficiando de estas Ayudas en nuestro país, se encuentra ligeramente por encima de los mil operadores. Esta cifra por un lado señala, que el número de beneficiarios que han disfrutado de estas ayudas mantiene una cierta estabilidad, lo que demuestra una alta especialización entre las empresas que se acogen a estos subsidios, ya que suelen ser las mismas las que año tras año recurren a este beneficio. Por otro lado este número marca también una línea descendente, puesto que son 278 exportadores los que se han quedado en el camino durante los últimos cinco años, a un ritmo lento pero progresivo.

De acuerdo con el Informe de actividad del FEGA correspondiente al año 2004, último publicado hasta la fecha, 1.144 empresas se han acogido al beneficio de las Restituciones a la exportación. Del número señalado, cuatro operadores recibieron subvenciones superiores a los tres millones de euros de las que dos se beneficiaron de una cuantía superior a los seis millones. Por el contrario el grueso de empresas, 984, recibieron importes inferiores a 60.000 euros, de las cuales 569 se beneficiaron de cuantías inferiores a los 6.000 euros. Abundando en la misma dirección, otros estudios demuestran cómo tres operadores recibieron por este concepto subsidios superiores a los diez millones de euros entre el 1 de octubre de 2004 hasta el 30 de septiembre de 2005, lo que significa que estas tres empresas han copado casi la mitad





de todas las Restituciones pagadas en este periodo, exactamente un 43,98 %.

Estos datos vienen a demostrar en definitiva quién se está beneficiando realmente de estas ayudas, pues si bien existe un predominio de pequeñas empresas exportadoras, las cantidades que corresponden a cada una de ellas no son ni mucho menos significativas. Por el contrario se puede concluir que las Restituciones a la exportación, al menos en España, están afectando en mayor medida a pocos, muy pocos operadores -grandes empresas, multinacionales en su mayoría- lo que pone de manifiesto que algunos aspectos de la PAC, como son este tipo de medidas, muestran una política que si bien dice defender una agricultura propia que mantenga las rentas de los agricultores, respetando el medio ambiente y la seguridad alimentaria, realmente se decanta más por la circulación de mercancías y no por la agricultura campesina, el territorio o el desarrollo rural, limitándose a una mejora de la competitividad de las mercancías propias en el exterior.

En cuanto al número de operadores por sectores, tradicionalmente han destacado los de productos agrícolas transformados, y el de frutas y hortalizas, siendo además éstos en los que el reparto de las ayudas es más equitativo. Por el contrario, únicamente dos empresas en el sector del arroz, una en el de azúcar y otras dos en el de lácteos, se llevan prácticamente la totalidad de las ayudas de sus respectivos sectores.

La otra cara de las Restituciones a la exportación

No sería completa esta aproximación a las Restituciones a la exportación, si no hiciéramos una referencia, aunque somera, a otro aspecto que presenta este tipo de ayudas, subsidios que ya sean en forma de Restituciones a la exportación, otras medidas análogas como los créditos a la exportación en el marco de la "Farm bill" o Ley Agrícola norteamericana, o empresas estatales para la exportación en Australia, Canadá o Nueva Zelanda, constituyen muestras más que evidentes no solamente de las altas cuotas de

poder que los países más desarrollados ostentan en el comercio internacional, sino que además suponen un obstáculo para las posibilidades de desarrollo de los países más pobres, con economías basadas principalmente en la agricultura.

Otras medidas análogas a las Restituciones a la exportación de la Unión Europea, aplicadas en otros países son las siguientes:

1. EE.UU. Utiliza su Programa de ayuda alimentaria para deshacerse de sus excedentes agrícolas, mediante la exportación de los mismos fuera del territorio estadounidense. De esta forma Washington le compra a su productor la mercancía y logra con ello dos objetivos al mismo tiempo: mantiene el negocio local a flote y cumple con su compromiso de ayuda a los más desfavorecidos. El valor de estas ayudas indirectas pueden estar en torno a los 2.600 millones de dólares anuales, casi lo mismo que paga Europa en concepto de subvenciones a la exportación.

Junto con las anteriores medidas existen también los créditos estadounidenses a las ventas en el exterior, que tampoco se encuentran libres de polémica. EE.UU. otorga préstamos blandos a sus productores para que exporten. El mecanismo, si bien complejo, permite al agricultor devolver menos de lo prestado, entre un 7 y un 10 %, por lo que también puede considerarse un subsidio indirecto. A todo ello habría que añadir las subvenciones de las exportaciones (1.500 millones de dólares) de productos como el algodón, que está permitiendo a unos 25.000 algodoneros estadounidenses cultivar por encima de los costes que supondrían un precio competitivo y exportar el 70 % de lo que cosechan.

2. Australia, Canadá y Nueva Zelanda: a través de sus llamadas "empresas estatales para la exportación", dominan el 30 % del mercado mundial. En estos países, los agricultores sólo pueden exportar a través de un monopolio. Si bien éste es de naturaleza privada, los europeos sostienen que gozan de toda la protección de los riesgos del libre comercio gracias a privilegios que les concede el Gobierno, lo que las hace deslealmente competitivas, con el



añadido de una gran dificultad en poder demostrar esto.

Es entonces cuando la relevancia de este tipo de medidas, las Restituciones a la exportación u otras medidas de efecto equivalente en particular, y los subsidios agrícolas en general aplicados en los países más desarrollados, exceden con mucho de su propia naturaleza, ya sea ésta económica o como instrumento de política agraria, al desencadenarse todo un debate acerca de la responsabilidad social ante la pobreza en los países en vías de desarrollo en que pudiera incurrirse mediante el mantenimiento de políticas de esta naturaleza. Frente a este temor, existe la necesidad de seguir aplicando medidas proteccionistas para agricultores y empresas agroalimentarias en los países más avanzados por ejemplo en Europa, no sólo para el mantenimiento de unos niveles de renta que se

Las Restituciones a la exportación constituyen, junto con los aranceles impuestos a muchas cosechas que vienen del tercer mundo y las ayudas directas a la producción, los tres elementos básicos de la política proteccionista que se viene aplicando en la UE

han conseguido después del esfuerzo de muchas generaciones –en algunos países el sector agrario es vital para la propia identidad nacional–, sino también ante la constatación de que sería hoy en día poco inteligente, permitir un sector agrario débil en la Unión Europea, puesto que esto supondría dejar un hueco en uno de los mercados más interesantes del mundo a las empresas norteamericanas y otras de carácter multinacional. En definitiva significaría dejar exclusivamente en manos de terceros algo tan esencial como es tu propio abastecimiento de alimentos. En el mismo sentido, un estudio del FMI considera que la eliminación de las ayudas nacionales y de todos los derechos de Aduana sobre la agricultura en general, favorecería a los grandes productores de los países desarrollados y a unos cuantos productores de algunos países en desarrollo más avanzados (fundamentalmente EE.UU., Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Brasil y Argentina) a expensas de una mayor inseguridad alimentaria, especialmente en las zonas rurales de muchos países en desarrollo y desarrollados.

La OMC: De Doha a Cancún pasando por Seattle, el viaje hacia ninguna parte

Las Restituciones a la exportación, que en la práctica se traducen en exportaciones de productos agrícolas a un precio por debajo del coste de producción de los países donde van destinados, constituyen, junto con los aranceles impuestos a muchas de las cosechas que provienen del tercer mundo y las ayudas directas a la producción, los tres elementos básicos de la política proteccionista que en el ámbito agrícola se viene aplicando tradicionalmente en zonas como la Unión Europea o los EE.UU. y que constituyen –principalmente las dos primeras– lo que se ha venido a denominar “dumping agrario”.

La necesidad de llevar a cabo una mayor apertura del comercio mundial tiene su origen en el año 2001, cuando se lanza la Ronda de Doha de liberalización del comercio en el marco de las Conferencias Ministeriales de la OMC (Organización Mundial del Comercio), Institución económica internacional con sede en Ginebra y situada en el ámbito de Naciones Unidas, sucesora del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT),





con un método de negociación basado en Rondas multilaterales como la de Doha, dirigida por una Conferencia ministerial que se reúne por lo menos cada dos años y un Consejo General encargado de aplicar las decisiones. La OMC fue creada a raíz de la Ronda de Uruguay en Abril de 1994, con el objetivo de suprimir las barreras arancelarias e impulsar el comercio mundial.

La declaración de Doha progresa en la dirección y objetivos de anteriores Rondas como las de Dillon (1960-61), Kennedy (1964-67), Tokio (1973-79) o Uruguay (1986-94): mejoras sustanciales en acceso a los mercados (mediante la rebaja de las medidas de protección frente a las importaciones), reducción de todas las formas de subvención a la exportación con tendencia a su eliminación (subvenciones o créditos a la exportación, pero también licencias de exportación de empresas públicas, ayuda alimentaria) y reducciones sustanciales de ayudas internas causantes de distorsión al comercio. Es a partir de esta Ronda, también conocida como “Ronda para el desarrollo” al quedar a partir de entonces vinculado el desarrollo de los países más pobres al comercio, cuando, además de la promesa de los países ricos de lograr una distribución más justa de los beneficios de la globalización, se pone de relieve el doble juego empleado por éstos en relación con el comercio. Los países ricos defienden por un lado la apertura de las fronteras de los países en vías de desarrollo para sus servicios y productos industriales, manteniendo sin embargo fuertes medidas proteccionistas para su agricultura, ya sea en el marco de la PAC de la Unión Europea bien mediante otros mecanismos de ayuda a sus agricultores en los EE.UU.

Hoy, a las dificultades estructurales de la OMC, han venido a añadirse la reticencia que produce el ultraliberalismo que preside su ideología y su obsesión por incorporar al mercado -por convertir en mercancía- todos los bienes y servicios. Según la Organización de la ONU para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la liberalización que se pretende promover no beneficiará necesariamente a todos los países pobres a no ser que reformen previamente sus economías internas y las hagan más competitivas. Resulta irrisorio pensar que la causante de la falta de desarrollo de los países menos avanzados sean las Restituciones a la exportación, cuando por el contrario se trata de un problema

mucho más complejo y desgraciadamente más difícil de resolver, como puede ser principalmente la falta de formación y de las necesarias estructuras económicas y sociales de estos países. Esto ha provocado la movilización en contra de la OMC de muchas de las fuerzas progresistas con el altermundialismo a la cabeza, marea que acompaña cada cumbre desde 1999 y que plantea que el principal desafío no es la apertura de los mercados, sino la seguridad alimentaria de los países, el trabajo decente, la defensa del medio ambiente y el respeto a los derechos sociales y culturales de la humanidad. Todo ello, en buena manera, ha deslegitimado el ciclo de Doha, ha producido los fracasos de Seattle y Cancún y ha reducido los logros de esta Organización a casi nada.

VI Conferencia ministerial de la OMC: Hong Kong

Después del fracaso cosechado en la última Conferencia Ministerial celebrada en Cancún (México) en diciembre del año 2003, cuando los países en vías de desarrollo se negaron a avanzar en las conversaciones si los más poderosos no hacían una propuesta más generosa de apertura de los mercados agrícolas, la Ronda para el desarrollo, que tiene como plazo límite el año 2006 o comienzos del 2007, debía tener su punto culminante en la Conferencia Ministerial de la OMC de Hong Kong celebrada en diciembre de 2005.

Con el paso de los años y de las sucesivas rondas negociadoras, se han ido decantando los diferentes intereses -de una complejidad creciente, no sólo por el volumen mismo de la OMC sino porque los acuerdos entre países pueden variar según los productos- y han ido apareciendo en escena los siguientes protagonistas:

1. EE.UU. y la Unión Europea: son países proteccionistas. Aunque en el seno de la OMC protagonizan múltiples confrontaciones y lucha de intereses, ambos tienen en común la defensa de una misma lógica social, depositando en el mercado -cuyo objetivo último no es otro que la consecución del interés privado por encima de todo- la posibilidad de resolver el resto de las dinámicas sociales.



2. G 20: creado en 2003 y liderado por Brasil, agrupa a los países en vías de desarrollo entre los que cabría mencionar a México, Bolivia, Chile y Argentina en el continente americano, Tanzania, Zimbabwe y Egipto en África y Tailandia, China, Filipinas e Indonesia en Asia. Este grupo, que pide la eliminación de los subsidios agrícolas de los países del norte, ha planteado que si no hay acuerdo en materia de comercio agrícola, tampoco lo habrá sobre productos industriales y servicios.
3. El grupo de CAIRNS: son 18 países de diferentes continentes a favor del liberalismo (Canadá, Colombia y Costa Rica en el continente americano, junto con Australia, Nueva Zelanda o Malasia...). Este grupo, a diferencia del anterior, representa un tercio de las exportaciones agrícolas mundiales y agrupa, aunque por motivos diferentes, a los más fuertes opositores a los subsidios agrícolas.
4. G 10: son países como Japón, Corea del Sur, Suiza, Israel o Noruega, que si bien en su totalidad realizan el 30 % mundial de las importaciones de productos agrícolas, son considerados a su vez muy proteccionistas, al conceder fuertes subvenciones a sus agricultores.
5. G 33: agrupa a los países agrícolas frágiles como Kenia, Zambia, Costa de Marfil, o Congo en el continente africano y, Perú, República Dominicana o Cuba entre otros, en América, que piden un tratamiento particular para algunos productos, dado que una liberalización total podría arruinar su economía.

Cabe señalar la habilidad de la Administración estadounidense, que con carácter previo a la celebración de la Cumbre de Hong Kong, anticipó una más que generosa propuesta de desprotección agrícola junto con el compromiso de dismantelar para 2010, el total de los subsidios a la exportación. Con ello pretendía dejar en solitario a la Unión Europea como la principal amenaza para el buen resultado de la conferencia, con todas las papeletas para que ésta se convirtiera en el gran obstáculo para alcanzar los acuerdos previstos.

Así pues, la agricultura comunitaria, o mejor dicho, la Política Agrícola Comu-

nitaria ha sido en la antigua colonia británica el foco de todas las críticas, injustamente tratada, y lo que es peor, calificada por muchos como la causante de los problemas de desarrollo en los países menos avanzados, y todo ello pese a que la Unión Europea es, en definitiva, el mayor importador del mundo de productos agrarios con unos 61,6 millones de dólares en 2004, quien importa el 85 % de las exportaciones de África y el 45 % de las de Latinoamérica, es decir, más que el resto de países desarrollados juntos, y que además lo hace con aranceles reducidos o nulos, y es quien, sin lugar a dudas, distribuye más ayudas al desarrollo que nadie, puesto que desde el año 2001 la Unión Europea ha donado aproximadamente 750 millones de euros en ayudas al desarrollo del comercio.

Finalmente, la Cumbre de Hong Kong concluye con un acuerdo de mínimos entre los países en desarrollo y los industrializados. Es un pacto que deja muchos detalles pendientes, pero que supone un paso hacia

En la Cumbre de Hong Kong se obtuvo el compromiso de los países desarrollados de eliminar progresivamente los subsidios de modo que en 2011 se logre realizar una parte "sustancial" del desmantelamiento, concluyendo éste a finales de 2013





una mayor liberalización del comercio. Así, bajo la batuta de India y Brasil, se obtuvo el compromiso de los países desarrollados para eliminar toda forma de subsidio a las exportaciones para finales de 2013. A cambio Bruselas obtuvo la promesa de que al tiempo que suprime sus ayudas a las exportaciones, Washington hará lo propio con su sistema de créditos a la exportación, si bien el acuerdo alcanzado no cuestiona los pagos contracíclicos ni los “marketing loans” norteamericanos, mientras que Australia, Canadá y Nueva Zelanda, por su parte, aceptaban revisar el próximo 30 de abril -en definitiva una mera declaración de intenciones- el funcionamiento de sus llamadas empresas estatales para la exportación (como hemos visto, monopolios privados privilegiados por los Gobiernos). La Unión Europea también obtuvo el compromiso de Washington de eliminar todo tipo de prácticas consideradas desleales, en alusión a los Programas de Ayuda Alimentaria norteamericana, si bien se reserva la llamada “caja segura” para financiar Programas de ayuda en caso de emergencias de esta naturaleza.

El compromiso prevé eliminar progresivamente subsidios de modo que en el año 2011 se logre realizar una parte “sustancial” del desmantelamiento, concluyendo éste a finales del año 2013, coincidiendo con el fin de los plazos establecidos en la última reforma de la PAC, consiguiendo de esta forma que ésta no quede comprometida con el texto aprobado.

A modo de conclusión

El nuevo marco que nace de la reunión de Hong Kong, si bien supone avances para la liberalización del comercio mundial, no incluye todos los objetivos marcados en el Acuerdo de Doha del año 2001. Se suponía que la actual “Ronda para el desarrollo”, debería impulsar la integración de los países menos desarrollados en la escena comercial global, mediante una significativa reducción de las barreras que mantienen los más avanzados, particularmente en la agricultura.

Para los grandes países emergentes como Argentina, Brasil, India, Sudáfrica y China, el acuerdo adoptado, ha sido valorado como un primer paso positivo, si bien lejos de sus expectativas de liberalización comercial, sobre todo en el sector agrícola. Por el contrario, los países pobres como son la mayoría

de los africanos, abandonan Hong Kong decepcionados al no conseguir el compromiso de EE.UU. de abolir sus ayudas internas al algodón, una práctica que hunde los precios internacionales de un producto que es medio de subsistencia clave en este Continente.

La fijación de un calendario para la supresión de todas las formas de subsidio a la exportación ha supuesto para las naciones ricas, con EE.UU. y la Unión Europea a la cabeza, la constatación de que para éstos no había otra alternativa, teniendo que contentarse al menos la Unión Europea, con lograr en Hong Kong aplicar los ritmos de su Política Agrícola. Por un lado y aunque solo fuera por razones de imagen, estos países no podían perpetuar unas prácticas comerciales que tienen un impacto muy negativo para los más pobres. Además, porque es un hecho que si se logra que los países en vías de desarrollo negocien la liberalización de los servicios (telecomunicaciones, por ejemplo) o la reducción arancelaria para productos industriales procedentes de Occidente, será a cambio de la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas. Por esta misma vía, y aunque sea de forma indirecta, países como Vietnam, Tailandia, Corea del Sur o Taiwán pueden verse bastante favorecidos en el futuro.

Así pues, como consecuencia de los acuerdos mínimos y sumamente condicionados alcanzados en Hong Kong, para muchos sólo cabe calificar los resultados obtenidos en la cumbre como un fracaso, que muestra en definitiva la incapacidad de los grandes para legitimar, predicando con el ejemplo, el libre comercio -¿o deberíamos decir mejor comercio justo?- como fundamento esencial del actual proceso de globalización. A corto plazo quedan importantes asignaturas pendientes como son la concreción de los detalles que permitirán el desmantelamiento de estas ayudas, la aplicación de las disciplinas de control a los instrumentos de apoyo a las exportaciones, así como la adopción de medidas transitorias de apoyo necesarias para compensar a los productos vulnerables de los países del Norte y a los consumidores pobres del Sur, que se vayan a ver afectados por la eliminación de estos subsidios. En definitiva, el camino hacia el 2013, va a tener en el 2006 un año decisivo, la prueba definitiva acerca de la capacidad para dar por resuelta satisfactoriamente la actual Ronda para el desarrollo.



La financiación y el control de las universidades españolas como elementos de cambio

José Andrés Dorta Velásquez

Profesor Titular de Universidad

Director de Control Económico de la

Universidad de Las Palmas de Gran Canaria

1. Tendencias en la financiación de la educación en el ámbito internacional y europeo

El Documento de política para el cambio y el desarrollo de la educación superior realizado por la UNESCO sitúa la financiación como una área estratégica en el proceso de transformación de la educación superior. Si observamos las tendencias en el ámbito internacional, se evidencia que la expansión masiva de la educación superior no se puede igualar con la correspondiente expansión de la financiación estatal y comienza a aparecer con fuerza la necesidad de acudir a la financiación del sector privado. Esta inhabilidad de los gobiernos por soportar el peso de los gastos ha conducido a algunos países a fomentar la distribución de costes entre los grupos de interés, sabiendo que dicho cambio implica una mejor relación calidad-precio, una mayor transparencia informativa y una rendición de cuentas más centrada en la gestión realizada.

A lo largo de la década de los noventa se ha producido una pérdida relativa de la autoridad académica en la toma de decisiones a favor de las fuerzas dominantes

del Estado y el mercado (sociedad). La reducción de los recursos estatales, en términos relativos, es más drástica en los países en vías de desarrollo y en transición que aquellos que cuentan con economías más desarrolladas, pero en todos ellos se ha intensificado la aparición del sector privado. Si bien los gobiernos siguen siendo la fuente más importante de financiación de las instituciones de educación superior, han alentado explícita o implícitamente políticas de privatización, pues las reducciones relativas de las subvenciones gubernamentales se han ido acompañando con incentivos para movilizar nuevas de fuentes de financiación. Aunque tiene un menor alcance en los países europeos, se está consolidando el establecimiento de instituciones privadas con apoyo gubernamental, la presencia de entidades sin ánimo de lucro autofinanciadas –especialmente fundaciones religiosas– y, más recientemente, instituciones privadas con ánimo de lucro especializadas en aquellas áreas donde la comercialización de la educación superior pueda generar beneficios en términos financieros.

Con independencia del debate sobre la consideración de la educación superior como bien público o privado, que subyace en los modelos de financiación, la postura internacional parece indicar que existe un consenso en que los ingresos deben recaer en todos los agentes, responsabilizándose no sólo los poderes públicos, sino también los estudian-





tes, las familias, la industria y los donantes institucionales.

Aunque en la mayoría de los países queda un largo camino por recorrer, las instituciones universitarias de todo el mundo buscan alternativas a las fuentes de financiación no tradicionales mediante las siguientes líneas de financiación: tasas para estudiantes extranjeros diferenciadas; ingresos por patentes, licencias, derechos de autor; recuperación de los costes indirectos generados por la investigación y otros servicios; ingresos por programas de educación continua para el sector empresarial y profesional; ingresos por servicios de privatización interna; beneficios por la comercialización a través de tiendas; ingresos por alquiler de instalaciones para conferencias, instalaciones deportivas y equipos para uso externo; alquiler de las instalaciones residenciales durante las vacaciones; ingresos por la explotación de parques científicos universitarios; donativos institucionales y de antiguos estudiantes; etc.

Ahora bien, el problema de la financiación no sólo se dirige a diversificar e incrementar las fuentes de financiación, sino también a mejorar la gestión efectiva de los recursos dispuestos por las instituciones de educación superior mediante diferentes instrumentos o iniciativas. En primer lugar, se ha ido perfeccionando los modelos de finan-

ciación externa para la asignación de la financiación gubernamental (financiación sobre la base de criterios objetivados por la aplicación de fórmulas –modelos normativos– y financiación de carácter contractual orientada al cumplimiento de objetivos –contratos-programa–) que, si bien normalmente quedan catalogados por las características dominantes del modelo, en la práctica tienden a combinar diferentes mecanismos y tratan de racionalizar el sistema frente a los mecanismos de financiación incremental. En segundo lugar, se impulsan procedimientos internos para la asignación de los recursos en toda la estructura organizativa de la universidad (modelos burocráticos versus competitivos, modelos centralizados versus descentralizados; modelos mixtos).

La idea axial es que cada instrumento de financiación satisface determinados objetivos, por lo que una combinación adecuada permite satisfacer mejor la misión institucional. Así mismo, tanto en los modelos de financiación externa como en los procesos de asignación interna adquiere significación los procesos de coordinación, el control (interno y externo) y la evaluación entre los agentes principales.

El reciente informe sobre la «Financiación de la educación superior en Europa» de la Comisión Europea no difiere de la tendencia internacional que sintéticamente hemos expuesto en los párrafos precedentes. Ahora bien, el proceso de Bolonia y la emergencia del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) aportan nuevos elementos que repercuten en muchos ámbitos de la gestión universitaria e inexorablemente en la financiación de la universidad. En este sentido, el reto es construir la «Europa del conocimiento» dentro del «Modelo Social Europeo», lo que entronca con el Proceso de Bolonia y la creación del EEES antes de 2010, aunque el principal interrogante es que este cambio paradigmático siga sin contar con financiación suficiente. Si bien el modelo de servicio público bajo una dimensión social ha sido ratificado por unanimidad de los países implicados, el tono del debate está cambiando por el convencimiento colectivo de que existe la necesidad de incrementar los fondos privados. Se requiere financiación adicional para mejorar la investigación y la educación superior en convergencia con los

La significación del
Espacio Europeo
Superior
necesariamente va
a repercutir en los
objetivos
estratégicos de los
modelos de
financiación



Si observamos las tendencias en el ámbito internacional, se evidencia que la expansión masiva de la educación superior no se puede igualar con la correspondiente expansión de la financiación estatal y comienza a aparecer la necesidad de acudir a la financiación del sector privado

competidores internacionales, siendo necesario estimular las inversiones de los estudiantes, familias y la industria, así como ofrecer ventajas fiscales u otros cambios en la regulación que permitan atraer financiación adicional.

Mientras que muchos gobiernos europeos han progresado notablemente en la aprobación de leyes que permiten a las Instituciones de Educación Superior poner en marcha las reformas de Bolonia, tan sólo la mitad parece haber presupuestado la financiación necesaria para dichas reformas. Los países donde más se critica la insuficiente financiación de las reformas de Bolonia son Bélgica, Bulgaria, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, los Países Bajos, Rumanía, Eslovenia, España, Reino Unido y los países del sureste de Europa. Ahora bien, no existen estudios que traten de cuantificar las necesidades de financiación que va a suponer para el sistema universitario español el proceso del EEES, si bien las líneas básicas a considerar pueden ser:

- a) Políticas de incentivos; información y formación, incentivos institucionales, al personal y a los estudiantes, y a los modelos de trabajo en equipo.
- b) Implantación de directrices: Sistema europeo de transferencia de créditos (ECTS), suplemento al título, estructura de grado, postgrado, acreditación y cambios en los modelos de gestión.

- c) Inversiones en infraestructuras: informática, bibliotecas, laboratorios, etc.

Paralelamente es necesario considerar si el incremento de financiación afecta a la distribución de costes entre los agentes y en qué medida existirá una diferenciación entre los estudios universitarios de grado y postgrado (master y doctorado). Si atendemos a la experiencia acumulada en el ámbito internacional, la solución parece pasar por un incremento en las tasas académicas complementadas por una política de becas para los estudios de grado y la concesión de préstamos reembolsables para los estudios de postgrado, todo ello con el propósito de mantener la equidad social del sistema y la consideración de la educación superior como bien público.

La significación del EEES necesariamente va a repercutir en los objetivos estratégicos de los modelos de financiación. Ahora bien, los gobiernos autonómicos pueden habilitar partidas adicionales para afrontar el proceso de convergencia o reorientar las líneas de financiación para que sean consecuentes con las necesidades que se derivan del proceso de convergencia. Aunque las transformaciones a coste cero no tienen credibilidad y pervierten los objetivos del EEES, no es menos cierto que los incentivos financieros han demostrado ser mecanismos más eficaces que la simple intermediación de la Administración.





Cuadro 1: Estrategias presentes en el ámbito internacional y europeo vinculadas con la financiación de la Educación Superior (ES)

Dificultades de financiación	Diversificación fuentes de financiación	Instrumentos y mecanismos para un acceso universal a la ES	Rendición de cuentas
Sensibilizar a las autoridades sobre la importancia de ES como factor clave de competitividad para el desarrollo socioeconómico de un país o región.	Diseñar un sistema complejo e integrado de fuentes de financiación que asegure estándares de calidad y preserve la misión y la función social de la universidad.	Incorporar nuevos agentes que contribuyan a financiar los costes de la educación superior, manteniendo los principios de responsabilidad pública, calidad y equidad.	Establecer mecanismos de rendición de cuentas que aporten transparencia a la gestión pública y contribuyan a una mayor confianza entre los grupos de interés.
Generar mecanismos específicos que faciliten la contribución de nuevos agentes, especialmente del sector empresarial para la investigación y de los estudiantes y de las familias para la docencia.	Incrementar las matrículas y compensar este aumento con una política de becas u otras ayudas.	Introducir instrumentos que, simultáneamente, conjuguen tasas de matrícula, becas para estudiantes sin recursos, becas asociadas a prestación de servicios, créditos complementarios y apoyos del sector privado para proyectos educativos específicos.	Flexibilizar el proceso de rendición de cuentas e incrementar la autonomía en la gestión.
Fortalecer la transparencia en el uso y gestión de los recursos en aras de mejorar la rendición de cuentas a todos los grupos de interés.	Impulsar los contratos de investigación con el sector privado mediante estructuras organizativas especializadas.	Estimular las donaciones de antiguos alumnos y la filantropía.	Centrar o profundizar en la rendición de cuentas en los resultados de las actividades docentes, de investigación y de las tareas de dirección y gestión.
Fomentar sistemas contractuales de financiación basados en el cumplimiento de objetivos de interés social, pactados entre las universidades y las administraciones.	Introducir la financiación por objetivos, la calidad del servicio, así como la eficiencia y eficacia mediante indicadores lo más objetivos posibles a través de instrumentos como los contratos-programas.	Implantar la formación a distancia con el apoyo de las nuevas tecnologías para impulsar la generación de oportunidades de acceso donde existan problemas de igualdad o limitaciones territoriales.	Integrar los diversos instrumentos de transparencia y calidad: (auditorías independientes, publicación de resultados, sistemas de gestión de la información, comités externos, etc.).
Adecuar o clarificar el marco legal y la autonomía universitaria que puedan dificultar la autofinanciación, especialmente los control de tipo burocrático <i>ex ante</i> .	Potenciar la convergencia de las fuentes alternativas a la financiación pública: matrículas (rango entre 15% y 25%), investigación aplicada, consultoría, y otros servicios (rango entre 5% y 25%).		Incentivar la gestión innovadora para la contribución del desarrollo del entorno y la gestión interna de las instituciones de ES.
Impulsar políticas de distribución de costes y de universalización del acceso a la ES.	Impulsar los contratos de transferencia tecnológica, patentes, participación en <i>spin-offs</i> que permitan incidir o fortalecer la relación con el tejido productivo del entorno de referencia.		



2. Los principios de eficacia, eficiencia y equidad en el sistema universitario español

La Ley Orgánica de Universidades no ha supuesto ninguna novedad en el modelo español de financiación universitaria que se ha caracterizado básicamente por ser un modelo mixto, al compaginar los precios públicos de matrículas (vienen aportando entre un 15% y 20% de los ingresos del sistema público en los últimos 25 años) con las significativas subvenciones que proporcionan las comunidades autónomas. Puede afirmarse que no ha existido una reflexión generalizada sobre el papel estratégico de la financiación de educación superior, si bien determinadas regiones comienzan a acumular experiencias y ventajas competitivas respecto al resto de comunidades autonómicas, sin obviar la influencia notable que ejercen los gobiernos en su política educativa, donde se aprecian diferentes grados de prioridad.

Las significativas diferencias en la financiación pública entre las diferentes universidades parecen que persistirán en los próximos años, aunque la transparencia e información (fiable y relevante) sobre el comportamiento productivo y financiero de las universidades conduzca o fuerce hacia una armonización, siendo cada vez más las voces que demandan un pacto de Estado sobre la financiación de las universidades públicas.

Cabe afirmar que en los próximos años las administraciones públicas traten de reducir la falta de equidad financiera a través de criterios objetivos que fijen las necesidades básicas de cada universidad, con independencia del ámbito territorial donde estén ubicadas. Esta tendencia encuentra respaldo jurídico en la disposición adicional octava de la LOU, en la que reza: *“el Consejo de Coordinación Universitaria elaborará un modelo de costes de referencia de las Universidades públicas que, atendiendo a las necesidades mínimas de éstas, y con carácter meramente*

indicativo, contemple criterios y variables que puedan servir de estándar para la elaboración de modelos de financiación por los poderes públicos, en el ámbito de sus competencias, y dentro del objetivo de estabilidad presupuestaria, y a las Universidades para el desarrollo de sus políticas de financiación”.

Actualmente se observan cambios notables en los mecanismos de asignación universitaria que incorpora, cada vez con mayor intensidad, parámetros directamente relacionados con la eficacia y eficiencia institucional, aunque también se aprecian diferentes grados de ambición en la concreción de los criterios y resultados a alcanzar en las diferentes actividades a financiar. Entre las principales preocupaciones de las administraciones educativas territoriales está el coste de los servicios docentes, dado que definen gran parte del grueso de financiación a aportar y la política de precios de las enseñanzas oficiales.

Varias comunidades autónomas han puesto en marcha mecanismos de financiación con el fin de incrementar la competencia y la calidad de sus universidades que, por otra parte, se han ido actualizando en los últimos años:

- Convenio para la financiación de la Universidad Pública de Navarra para el periodo 2006-2008.
- Convenio de Cooperación Financiera y Contratos-programa para la Universidad de Castilla-La Mancha para el periodo 2004-2006.
- Ley 5/2005, de 14 de junio, de Ordenación del Sistema Universitario de Aragón, aprobado en junio de 2005 y que afecta a la Universidad de Zaragoza.
- Contrato-Programa Marco de Financiación Global de las universidades madrileñas para el periodo 2001-2005.
- Plan de Financiación para las universidades gallegas para el periodo 2005-2010.
- El Plan Plurianual de Financiación del Sistema Universitario Valenciano para el periodo 2004-2005.
- Acuerdo de Financiación para las universidades de la Comunidad Murciana para el periodo 2001-2006.





- Modelo de financiación para las universidades públicas catalanas para el periodo 2004-2004, reformado en 2005.
- Contrato-programa para las universidades canarias para el periodo 2001-2004. Actualmente está en fase de negociación un nuevo contrato-programa.

Entre las principales fortalezas de los modelos de financiación más avanzados se encuentra la introducción de mecanismos de transparencia en los comportamientos financieros, dado que se ha observado una clara repercusión sobre los objetivos institucionales (eficacia, eficiencia y equidad). El requisito indispensable de un sistema que pretende la objetivación de los criterios de asignación de recursos es el establecimiento de mecanismos automáticos de información, que permitan analizar la veracidad de los datos que se introducen en el modelo y prever las consecuencias derivadas de su implantación.

La introducción de los modelos de financiación requiere implantar adecuados sistemas de control de gestión ya que, si se emplea la financiación como un instrumento para contribuir a la eficiencia y la calidad, será necesario desarrollar las tareas encaminadas a determinar y comparar el grado de consecución en los objetivos previstos. Asimismo, cada institución estará interesada en conocer los costes en los que está incurriendo al realizar sus diversas tareas y corregir, en caso necesario, las posibles desviaciones que se puedan producir entre éstos y los costes estándares explicitados en el modelo, lo que conduce a una notable e imprescindible mejora en el conocimiento del conjunto del sistema universitario. Sin embargo, la mayoría de las universidades ignoran cuál es el coste de provisión de los diferentes servicios y, en este sentido, por imperativo legal, contractual o necesidad de gestión, se demanda la implantación de la contabilidad de costes. La puesta en marcha de la contabilidad de costes, sin pretensiones maximalistas, permite disponer de información adecuada para determinar las necesidades financieras de las múltiples actividades, establecer referencias de equidad financiera institucional y de los usuarios de sus servicios docentes y, por último, marcar unos umbrales de eficiencia para la prestación y vigencia de cada uno de los productos universitarios.

Por otra parte, la experiencia internacional ha demostrado que algunos meca-

nismos de asignación de recursos son mucho más eficaces para lograr determinados objetivos que otros. Así, los modelos de fórmulas para sufragar los gastos recurrentes (como es el caso español) pueden ser positivos para la mejora de la eficiencia interna –al moderar la política de costes– y eficiencia externa –a través de una mejora en la calidad y relevancia de la enseñanza superior–. Sin embargo, no tiene efectos positivos sobre el aumento en la demanda, en la mejora de la equidad social, ni en el fomento de la formación continua.

Los modelos de financiación implantados en España no han tenido como propósito aumentar la demanda y beneficiarse de las correspondientes economías de escala. Tampoco se ha visto complementado por las políticas públicas que, básicamente, se han centrado –aunque con una intensidad insuficiente– en mejorar la equidad en el acceso (política de becas y acercamiento de la oferta). A diferencia de otros países, se han relegado a un segundo plano otras alternativas públicas que también favorecen la equidad social, pero, además, pueden incrementar la demanda universitaria (compensación de tasas académicas a través de beneficios fiscales y los mecanismos de préstamos).

Los mecanismos convencionales utilizados en nuestro país no suelen ser eficaces para favorecer la formación continua, puesto que la mayoría de las fórmulas no están diseñadas para satisfacer las necesidades específicas de los estudiantes de mayor edad, por lo que es preciso que los modelos de financiación contemplen mecanismos específicos para tener un reconocimiento especial para este tipo de enseñanza que, en la mayoría de los casos, se canaliza a través de los criterios de mercado, obviando la significación de este tipo de enseñanza para la mejora y crecimiento económico de un determinado ámbito geográfico.

La tesis defendida por los expertos es que un buen modelo de financiación debe combinar diferentes mecanismos de asignación para cumplir los objetivos estratégicos deseados. Así mismo, se apuntan los siguientes principios y pautas como elementos de reflexión:

- a) Aceptación política, implementación progresiva y propuestas económicamente factibles que traten de conciliar la autonomía institucional con las competencias atribuidas a los poderes públicos. En este sentido,



- se considera básico que las universidades dispongan de autonomía financiera en el gasto para cubrir sus necesidades corrientes a partir de subvenciones recibidas en bloque y determinadas a partir de criterios objetivos (financiación no afectada). Por su parte, los poderes públicos pueden ejercer un mayor control sobre las inversiones de capital o aquellos gastos de carácter no recurrente destinados a la realización de proyectos específicos, todo ello con propósito de promover una mayor competencia entre universidades (financiación afectada)
- b) Incorporación de las necesidades de infraestructuras mediante asignaciones específicas a cada universidad atendiendo a una valoración objetiva e independiente, a los efectos de no convertir la inversión en el elemento más volátil del sistema, con lo que las tensiones presupuestarias regionales pueden significar una merma considerable de este componente. Ante una reducción del esfuerzo presupuestario ordinario, la respuesta de las universidades españolas ante este fenómeno ha sido la búsqueda de financiación extrapresupuestaria (endeudamiento u otras fórmulas novedosas).
 - c) Un modelo de financiación en sentido estricto debe asentarse sobre una planificación seria que integre la evolución tanto de los recursos públicos como privados y no limitarse a una distribución de los recursos públicos disponibles entre las diferentes universidades ubicadas en una misma Comunidad Autónoma.
 - d) Los modelos no sólo priorizan los factores relacionados con el coste de los insumos, sino la financiación a recibir también depende de medidas o indicadores de rendimiento (estudiantes egresados, tesis doctorales leídas, programas de innovación educativa y atención a los estudiantes, mejoras en la capacidad investigadora, establecimiento de nuevos sistemas de gestión, etc.). Existe mayor predisposición a moderar el gasto en los modelos basados en los insumos –coste medio por estudiante o costes normativos– que simultáneamente marcan incentivos al rendimiento académico a través de diferentes criterios compatibles (penalización con progresividad por la repetición en segunda, tercera y sucesivas matrículas; penalización para las titulaciones que no logran graduar a un porcentaje de sus estudiantes, etc.)
 - e) La trascendencia de la financiación condicionada radica en que supone un ejercicio de responsabilidad y de rendición social de cuentas de las universidades con su principal agente financiador y, a la vez, introduce unas pautas financieras de bonificación o de penalización que, probablemente, van a propiciar un cambio cultural en la gestión global de las universidades.
 - f) Estímulo a la eficiencia externa mediante la incorporación de mecanismos financieros que vinculen la oferta de nuevas plazas con la demanda de los estudiantes, tomando como referencia el acceso en primera o segunda preferencia.
 - g) El principio de equidad puede exigir la introducción de componentes redistributivos en aquellas comunidades autónomas en las que puedan existir desequilibrios internos entre sus universidades motivados por su antigüedad o tamaño, evitando la discriminación.
- No se puede dejar de señalar, como elemento poco favorecedor para la implantación del cambio cultural que imponen los modelos de financiación, el tradicional carácter burocrático que impregna la gestión de las universidades. Un buen modelo de financiación debe incorporar incentivos para la introducción o profundización de otras herramientas y modelos de gestión (contabilidad de costes, presupuesto por programas, cuadro de mando integral, gestión por competencias, etc.), recabando la colaboración y participación de los principales responsables de la gerencia universitaria. En este sentido, también debe producir un cambio en el papel de los órganos de control y sobre los tipos de auditorías de gestión que pueden aplicar.

3. Significación de las auditorías de gestión en el control financiero

El control de la gestión financiera de la Universidad es desarrollada por órganos encuadrados en la estructura de la administración universitaria (Interventor,





Auditor Interno, Consejo Social, Comité de Auditoría) y por órganos no pertenecientes a la administración controlada (Órganos de Control de la Comisión Europea, Tribunal de Cuentas, Órganos Autonómicos de Control Externo, Intervención General de la Comunidad Autónoma, auditores privados). Resulta evidente que deba existir una coordinación en las actuaciones fiscalizadoras para la determinación del contenido de los programas, el alcance, la planificación y la revisión de los trabajos, así como una participación conjunta en los pliegos de condiciones técnicas en contratos con auditores privados. También parece apropiado que cada Universidad, en virtud de su autonomía universitaria, determine cuál es su modelo de control interno, sabiendo que la intervención y la auditoría interna son modalidades compatibles entre sí y que pueden ser apoyadas con los esfuerzos del Consejo Social y, en su caso, del Comité de Auditoría.

Ahondar en esta interesante problemática desborda los límites razonables de nuestra colaboración, por lo que nos centraremos en la significación de la auditoría de gestión en el contexto de la Universidad actual. En la medida que los modelos de financiación ponen énfasis en la consecución de objetivos y en la evaluación de la prestación de los servicios universitarios, surge la necesidad de avanzar en la auditoría de gestión conjuntamente con la auditoría de regularidad.

La auditoría de regularidad se caracteriza, en términos generales, por una concepción muy precisa del ente auditado (la Universidad), asumiendo que todas las tareas y las operaciones se rigen eficazmente por sistemas y procesos organizativos formalizados (Universidad racional), por una finalidad delimitada (el control de conformidad), por una forma de examen muy precisa (la verificación), así como por una serie de normas suficientemente precisas sobre el papel de los controladores y del organismo objeto de control (verificar las informaciones, descubrir desviaciones entre las prácticas efectivas concretas y las normas generales, presentar conclusiones, etc.). Se considera que una Universidad funciona bien cuando los responsables aplican normas jurídicas y técnicas a las cuestiones que pertenecen a los ámbitos de competencia y de responsabilidad que les son asignados. Esta forma de proceder tiene

cabida en muchos ámbitos universitarios y son imprescindibles, pero los principios en los que se sustentan los modelos de financiación exigen introducirse en otro tipo de auditorías.

La auditoría de gestión se fundamenta en la teoría de la Administración pública concebida como un organismo adaptable, en virtud de la cual los responsables son agentes que cumplen importantes funciones y que, especialmente, adaptan las organizaciones a la evolución de sus funciones y de sus recursos. Bajo este concepto, la Universidad funciona bien cuando la racionalidad administrativa trata de forma permanente en adaptar los medios a los fines y, en particular, en obtener unos resultados con unos determinados recursos. En nuestra opinión, los modelos de financiación implantados en nuestro país se fundamentan en esta teoría.

A la luz de la experiencia internacional, entendemos que los modelos de financiación, entre otros instrumentos al servicio de la nueva gestión universitaria, exigen introducir una gama amplia de auditorías que, sintéticamente, exponemos a continuación.

a) Auditoría sobre informaciones sobre los resultados

En el supuesto de que una universidad pública aporte información sobre la gestión –indicadores de eficiencia interna e indicadores de eficiencia externa–, es preciso evidenciar si las afirmaciones divulgadas se corresponden con la realidad. El órgano de control actúa como garante de una información previamente elaborada, acreditando la exactitud razonable de las informaciones comunicadas por las universidades. Por tanto, este tipo de auditoría constituye un paso intermedio necesario para la aplicación de cualquier otro tipo de auditoría de gestión cuando el auditor se sustenta en los datos de gestión aportados por la entidad auditada o de terceras partes.

Dada la indudable utilidad que le puede aportar a los usuarios externos la valoración de las múltiples actividades universitarias, le corresponde a la auditoría pública



verificar la objetividad y relevancia de tales informaciones, en similitud a la función desarrollada en la auditoría financiera.

b) Auditoría de programas

Las auditorías de programas aplicadas a las universidades tratan de determinar en qué medida éstas alcanzan los resultados u objetivos establecidos en los modelos de financiación, valorando la eficacia institucional y de sus diversos programas, actividades o funciones. Así mismo, también es útil valorar si la institución universitaria ha cumplido la normativa en aquellos aspectos relevantes del modelo de financiación.

c) Auditoría de economía y eficiencia

En la auditoría de economía, los indicadores que puedan obtenerse empíricamente del sistema universitario constituyen una fuente para analizar desviaciones entre instituciones. No olvidemos que las comunidades autónomas pueden imponer a sus universidades las mismas normas contables y de gestión presupuestaria. Por su parte, la auditoría de eficiencia examina las funciones garantizadas por las universidades públicas y los procesos aplicados, a fin de evaluar si los insumos se transforman en productos de una forma óptima.

Al igual que la auditoría de eficacia, también cabe distinguir dos niveles de eficiencia, según se observe la relación entre los empleos de recursos y los outputs o los impactos de las distintas actividades universitarias. Pero a diferencia de la auditoría de eficacia, no supone una transformación radical de los organismos de control, pues, en primer lugar, la economía y eficiencia productiva son principios rectores de los modelos de financiación; en segundo lugar, las opiniones incluidas en los informes no se dirigen a evaluar la política universitaria; y, en tercer lugar, las técnicas tradicionalmente utilizadas por la auditoría se muestran aptas para este tipo de evaluación, sin perjuicio del aprovechamiento de otras técnicas metodológicas de carácter instrumental (Data Envelopment Analysis, Free Disposal Hull, entre otras).

d) Auditoría de sistemas y procedimientos

La actuación de una organización compleja, como son las universidades públicas, tiende a desarrollarse por medio de procedimientos normalizados, a través de los cuales la dirección pretende estandarizar la actividad de las unidades administrativas, o bien vienen impuestos por normas reguladoras (procedimientos de contratación, subvenciones, personal, gestión financiera, gestión desconcentrada en centros, departamentos, institutos universitarios, etc.).

Como resultado de este tipo de auditoría, se obtienen evidencias sobre la adecuación del procedimiento objeto de control respecto a los principios rectores de la actuación administrativa, el apego a la normativa reguladora, la idoneidad de los trámites no previstos positivamente pero seguidos en la práctica; la posible utilización de otros procedimientos normativos de entre las alternativas que ofrece la legislación; y, en su caso, la modificación de las normas reguladoras de los procedimientos en cuanto puedan suponer ineficiencias.

Por sus características básicas, este tipo de auditoría se acomoda más a la naturaleza del control interno, en el que prevalece el servicio a la propia organización controlada, y al perfeccionamiento de su gestión, frente a la finalidad, propia de los órganos de control externo, de trasladar valoraciones a usuarios externos con intereses legítimos de conocer y comprobar su desarrollo, pero ajenos en sentido estricto a la propia organización controlada.

e) Auditoría de la capacidad de gestión de los resultados

La auditoría de la capacidad de gestión de los resultados no se dirige a determinar el valor de las variables observadas, sino a evaluar una capacidad o potencial que, por definición, no resulta observable. A título ilustrativo, se trata de valorar si una universidad pública ha aplicado o no un procedimiento presupuestario de acuerdo a las normas del sector público estatal o autonómico; si procede de forma regular y competente a la evalua-





ción de la eficacia de sus programas; o si ha aplicado adecuadamente un sistema de gestión basado en resultados (adecuación de los planes estratégicos y operativos en la definición de objetivos institucionales, correcta definición de los objetivos departamentales, precisión en la definición de indicadores de resultados, adecuación de los sistemas de información para la toma de decisiones y la rendición de cuentas, valoración de los procesos de evaluación de los resultados departamentales y personales, etc.).

Al igual que la eficacia de los componentes del sistema de control interno relacionados con la información financiera permite reducir las pruebas sustantivas, sustentando el trabajo en pruebas de cumplimiento, la eficacia de los componentes del control interno vinculados con la gestión aporta indicios sobre la consecución razonable de la eficacia y eficiencia de la entidad objeto de control.

Cuando los resultados no pueden someterse a los requisitos de la auditoría de programas o de eficiencia y economía, por la complejidad de algunas entidades públicas, en tanto que resulta difícil o imposible captar, medir y representar los indicadores que sustentan cada metodología (insumos, actividades, outputs, outcomes, etc.), la auditoría de la capacidad de gestión de los resultados se instaura como una alternativa válida, aportando juicios sobre las debilidades y fortaleza de las actuaciones de gestión que puede favorecer los resultados de las universidades públicas.

f) *Auditoría de gestión como examen de los métodos que ofrecen mejores resultados (benchmarking audit)*

Esta corriente de auditoría supone identificar en el seno de las universidades públicas españolas, aquéllas que desarrollan excepcionalmente una determinada función. La lógica conduce generalmente a atribuir que los resultados excepcionales son consecuencia de los métodos aplicados por la organización. Existe una hipótesis de causalidad, en virtud de la cual la difusión de información sobre los que se denomina “métodos con

mejores resultados” bastaría para mejorar la forma en que la función considerada se realiza en otras partes del sector si se da lugar a la adopción de tales métodos. Ha de reseñarse que la identificación de las “mejores prácticas” puede servir como elemento de referencia para observar diferentes herramientas de gestión, incluyendo los modelos de financiación, que se vienen aplicando en los sistemas universitarios autonómicos.

g) *Auditoría de gestión como evaluación de riesgos*

Los nuevos modelos de gestión de las universidades públicas suponen la puesta en marcha de actuaciones innovadoras en aras de mejorar los resultados, si bien implican riesgos que han de ser evaluados ponderadamente. La asunción de riesgos, como contrapartida de la innovación, supone un cambio de orientación de los órganos de control, los cuales han de identificar y analizar los riesgos para su adecuado control (evaluación y gestión de riesgos), en sintonía con la transformación consciente y planificada de las prácticas de gestión.

A este respecto, ha de reseñarse la influencia que pueden estar ejerciendo los marcos conceptuales del control interno que se han propuesto en el ámbito internacional (COSO, CoCo, ACC, entre otros), pues toman la evaluación de riesgos como centro neurálgico de su fundamento conceptual. Los objetivos de los sistemas de control interno (eficacia y eficiencia en las operaciones; fiabilidad de la información interna y externa; cumplimiento de las normas, leyes y políticas internas) son coincidentes con los principios estratégicos perseguidos por la mayoría de los modelos de financiación de las universidades españolas.

Para terminar, las universidades españolas han visto que muchas herramientas de gestión que hace unos años eran insólitas no lo son ahora (contratos-programas, planificación estratégica, presupuesto por programas, cuadro de mando integral, evaluación institucional, contabilidad de costes, etc.). En la medida que la Universidad acepte la responsabilidad pública derivada de su autonomía institucional, cabe esperar un mayor protagonismo de la auditoría de gestión en coherencia con los principios de la nueva gestión universitaria.



La Intervención General de la Administración del Estado como órgano colaborador de la Administración de Justicia

José Antonio Fernández Ajenjo

I. El deber de colaboración social con la Administración de Justicia

La Administración de Justicia precisa del apoyo activo de toda la sociedad para poder ejercer adecuadamente su función. A este respecto, la Constitución impone un deber expreso de colaboración de todos los actores sociales con la labor de la Administración de Justicia de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado al establecer que *“es obligado... prestar la colaboración requerida por éstos [los Jueces y Tribunales] en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto”* (art. 118 CE). El art. 17.1 LOPJ concreta este deber al señalar que *“todas las personas y entidades públicas y privadas están obligadas a prestar, en la forma que la ley establezca, la colaboración requerida por los Jueces y Tribunales en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto, con las excepciones que establezcan la Constitución y las leyes, y sin perjuicio del resarcimiento de los gastos y del abono de las remuneraciones debidas que procedan conforme a la ley”*.

La colaboración de la Sociedad con el Poder Judicial da lugar a una pluralidad de deberes que pueden agruparse en las siguientes categorías: En primer lugar, toda persona

o entidad, pública o privada, está obligada a facilitar a los órganos judiciales aquella información que sea necesaria para el enjuiciamiento de los hechos sometidos al proceso (*deber de información*). En segundo lugar, este deber de comunicación puede adoptar una posición más activa, obligando a los particulares o entes públicos a colaborar con la Justicia poniendo en conocimiento de los Jueces y Tribunales ciertos hechos castigados por el ordenamiento jurídico de los que han tenido constancia (*deber de denuncia*). En un tercer estadio, algunas entidades públicas pueden tener atribuidas funciones de control de ciertas actividades que, en caso de detectarse irregularidades, tienen la obligación de investigar para comunicar posteriormente sus resultados a las autoridades judiciales (*deber de investigación*). En cuarto lugar, los Jueces y Tribunales pueden precisar de la aportación de ciertos conocimientos técnicos por parte de terceros para un adecuado ejercicio de sus funciones (*deber de pericia*). Por último, los Jueces y Tribunales pueden requerir que ciertas tareas relacionadas con el proceso, y que ellos no pueden realizar, bien por falta de tiempo o de conocimientos, sean desarrolladas por otras personas en su sustitución (*deber de auxilio judicial*).

Los tres primeros niveles se caracterizan por suponer un *deber de cooperación con la Administración de Justicia*, puesto que los particulares o entidades públicas, a través de la denuncia, el suministro de información o la investigación ‘co-actúan’ con los órganos





jurisdiccionales, facilitándoles el conocimiento de hechos relacionados con los asuntos sometidos al enjuiciamiento judicial. Por otra parte, el deber de pericia y el de auxilio judicial pueden englobarse en un *deber de auxilio judicial (en sentido amplio)* que incluye toda colaboración tendente a asistir al Juez mediante conocimientos especializados en la tarea de enjuiciar los hechos sometidos a su jurisdicción.

La delincuencia económica¹ y los delitos relacionados con la corrupción², que también presentan un importante componente financiero, se caracterizan por las dificultades para su persecución judicial, pues son delitos de difícil tipificación y de compleja prueba, por lo que se precisa del auxilio judicial por parte de los ciudadanos que tienen noticia de los hechos y de personal altamente especializado para su investigación. La prueba de estos delitos va a requerir de conocimientos especializados, sin que el Juez pueda constatarlos, al menos en primera instancia, directamente por los sentidos (como, por ejemplo, en un homicidio), pues los hechos se ocultarán bajo la apariencia de negocios comerciales lícitos. Por ello, el Juez deberá recurrir al auxilio de personal técnico que pueda examinar la contabilidad, las cuentas anuales, la gestión empresarial, etc., sin cuyo asesoramiento no podría entender, ni valorar las pruebas practicadas.

La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) ha prestado tradicionalmente muy diversos servicios a los órganos de la Administración de Justicia. Así, podemos encontrar actividades propias del deber de cooperación, como son las denuncias de hechos presuntamente delicti-

vos que se deduzcan de sus actuaciones de control, y el desarrollo de funciones de auxilio judicial, como son las numerosas pericias judiciales de carácter contable que elabora a petición de los órganos judiciales. Una experiencia singular en esta materia de colaboración con la Administración de Justicia es la creación en la Fiscalía Anticorrupción de una Unidad de Apoyo de la IGAE que presta una colaboración continua a esta institución y de cuyas funciones vamos a hacer especial referencia en este artículo.

II. La Intervención General de la Administración del Estado como órgano colaborador de la Administración de Justicia

La Intervención General de la Administración del Estado es un órgano directivo, con rango de Subsecretaría, adscrito a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda (art. 2.4 RD 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda), que tiene asignadas las funciones de control interno de sector público estatal (art.

¹ La Fiscalía General del Estado ha definido los delitos económicos como *“la actividad de quienes actuando con fin de lucro en representación de una persona jurídica, generalmente en el ámbito de las sociedades mercantiles, con abuso de su estructura organizativa y de su función en el orden socioeconómico, causan un perjuicio al erario público o a una multiplicidad de perjudicados”* (Instrucción 1/1996, de 15 de enero, de competencias y organización de la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción) y entre ellos se incluirían los delitos de insolvencia, la competencia ilícita, la usura, la estafa, los fraudes alimentarios, delitos laborales, delitos relacionados con la actividad de las sociedades mercantiles, receptación o falsedad de documentos.

² La Fiscalía General del Estado ha definido los delitos de corrupción en el ámbito público como *“aquellas acciones u omisiones, dolosas o culpadas, que pudiendo ser constitutivas de una o varias infracciones delictivas, se realizan por autoridad o funcionario público prevaleciendo de su cargo, sea con miras a un injusto enriquecimiento o a la obtención de cualquier otro fin, siempre que, por su trascendencia, incidan directa y gravemente en el buen orden y gobierno de la colectividad con grave desprestigio de sus instituciones”* (FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *“Memoria elevada al Gobierno S.M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado”*, Madrid, 1995, pág. 808). Incluiríamos en este concepto infracciones tales como los delitos de cohecho, los delitos de tráfico de influencias, los delitos de malversación, los delitos de fraudes y exacciones ilegales, los delitos de negociaciones prohibidas a los funcionarios públicos, los delitos de uso indebido de información privilegiada o delitos de prevaricación.



140.2 LGP), y de centro directivo y gestor de la contabilidad pública (art. 125 LGP).

Dentro de la tradicional distinción entre control interno y externo, la Intervención General de la Administración del Estado es el *órgano encargado del control interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal*. El ejercicio de esta función se cumplimenta a través de dos modalidades como son la función interventora, vigilante de la legalidad (art. 7 RD 2188/1995), y el control financiero, que extiende su alcance a criterios de buena gestión financiera (art. 2.3 RD 2188/1995). Con esta dualidad de elementos de control, ya instaurada en la Ley General Presupuestaria de 1977, se trata de superar el tradicional análisis del cumplimiento de la legalidad, por un control del funcionamiento económico-financiero del ente controlado ³ garantizando que el gasto público se realiza bajo criterios de eficacia y eficiencia, conforme al mandato del art. 31.2 CE⁴.

El personal colaborador de este Centro Directivo está compuesto, fundamentalmente⁵, por dos Cuerpos especiales como son el Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y el Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad del Estado⁶, que se encuentran especializados en la auditoría y contabilidad de los órganos del sector público estatal.

Con la finalidad de cumplir con su misión, el art. 12.1 RD 1552/2004 atribuye a la Intervención General de la Administración del Estado una pluralidad de funciones y competencias relacionadas con el control interno, la contabilidad pública y otras de carácter accesorio y complementario. Entre estas últimas destaca la obligación expresa de

“auxilio y colaboración con la Administración de Justicia en procedimientos relativos a delitos públicos de carácter económico, dentro de las condiciones y límites fijados en el correspondiente convenio y en función de las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye”.

1. La Intervención General de la Administración del Estado y el deber de cooperación judicial

La IGAE tiene entre sus objetivos, como acabamos de señalar, el controlar la legalidad, eficacia, eficiencia y economía de la gestión económico-financiera del sector público estatal. El ejercicio de esta función le sitúa en una posición de privilegio para conocer de los casos delictivos y de corrupción cometidos por quienes gestionan los fondos públicos. Esta labor es especialmente importante en esta materia, pues los Jueces o Fiscales, ante la ausencia de una Policía Judicial especializada en este campo, no es fácil que tengan noticias directas de la comisión de actos corruptos que perjudiquen los intereses públicos⁷.

En el desarrollo de esta misión, la colaboración de la IGAE con la Administración de Justicia presenta un triple aspecto: el deber de investigación de los hechos presuntamente delictivos que detecte en el ejercicio de sus funciones de control interno; el deber de denuncia cuando, tras las investigaciones realizadas, se mantengan las sospechas iniciales; y el deber de información en el caso de que sea requerida en tal sentido por los órganos judiciales.

³ La nueva Ley General Presupuestaria ha diferenciado dos tipos distintos de control financiero: el control financiero permanente a realizar por las Intervenciones Delegadas de forma continua sobre la actividad de los entes auditados (art. 157 LGP), y la auditoría pública realizada con posterioridad y de forma selectiva por los órganos de la Oficina Nacional de Auditoría (art. 162 LGP). A efectos expositivos de nuestro trabajo trataremos ambos tipos de controles de forma unitaria bajo el concepto de control financiero.

⁴ FERNÁNDEZ JUNQUERA, M., y SESMA SÁNCHEZ, B., *“Situación actual y perspectivas del control interno del gasto público (I): la función interventora”*, Revista de Derecho Financiero y de Hacienda Pública, n.º 258, Madrid, 2000, pág. 788.

⁵ Además prestarán su servicio en este Centro directivo funcionarios de los Cuerpos generales de la Administración y personal laboral en el ejercicio de las funciones que le son propias, GUTIÉRREZ ROBLES, A., *“Historia de la Intervención General de la Administración del Estado”*, Madrid, 1993, pág. 348.

⁶ La Intervención General de la Seguridad Social tiene su propio personal técnico (Cuerpo de Intervención de la Seguridad Social y Cuerpo de Gestión de la Seguridad Social, especialidad de Auditoría y Contabilidad) e igualmente la Administración militar en donde el Cuerpo Militar de Intervención de la Defensa se ocupa de las labores de control y el Cuerpo de Intendencia Militar de las funciones contables, GUTIÉRREZ ROBLES, A., *ob. cit.*, Madrid, 1993, pág. 348.

⁷ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *ob. cit.*, Madrid, 1995, pág. 814.





El *deber de investigación* de la IGAE, en relación con los posibles hechos delictivos que conozca, es inherente a las funciones de control interno de la actividad financiera estatal que este órgano tiene encomendadas. Con esta finalidad, las circulares de la Intervención General, a pesar de la omisión que al respecto realiza el RD 2188/1995^{*} prevén el procedimiento para emitir *informes especiales* cuando se aprecien la posible existencia de infracciones penales, administrativas o contables en el desarrollo de la gestión financiera pública.

En primer lugar, en el desarrollo de la función interventora los órganos actuantes pueden detectar actos presuntamente delictivos y, en virtud del art. 154 LGP, y en cuanto estos actos suponen un perjuicio económico para la Hacienda pública estatal, el Interventor actuante deberá proceder a dictar reparo suspensivo de la tramitación del expediente de gasto sujeto a fiscalización. De esta forma, si los actos sujetos a indicios delictivos se detectan con anterioridad a la salida de los fondos de las arcas públicas, se logra evitar el perjuicio patrimonial para el erario público. Una vez que se ha valorado la existencia de indicios de una infracción penal (o administrativa o contable), el Interventor actuante queda obligado a emitir un informe especial, conforme a lo previsto en la Instrucción 6^a de la *Circular 3/1996, de 30 de abril, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se dictan instrucciones sobre función interventora*. El procedimiento de tramitación de este informe especial impone su remisión a los órganos gestores a efectos de alegaciones, en un plazo de 15 días, y una vez recibidas o pasado el plazo, si se mantiene la opinión del Interventor sobre la presunta calificación delictiva de los hechos, se pondrá el citado informe en conocimiento de la Intervención General de la Administración del Estado.

En segundo lugar, en el ejercicio del control financiero la IGAE ha establecido las mismas previsiones que en la función interventora ante el conocimiento de la posible existencia de un hecho delictivo. Así, si el Auditor Nacional Jefe de División de la Oficina Nacional de Auditoría o el Interventor Delegado actuante entienden que los hechos acreditados en el expediente pueden ser constitutivos de infracción penal, emitirá un infor-

El deber de investigación de la IGAE en relación con los posibles hechos delictivos que conozca, es inherente a las funciones de control interno de la actividad financiera estatal que este órgano tiene encomendadas

me especial conforme a lo establecido en la Instrucción 15^a de la *Circular 1/1999, de 26 de marzo, de la Intervención General de la Administración del Estado, de Control Financiero*. El procedimiento de tramitación de estos informes especiales se ajustará a las mismas previsiones señaladas para las actuaciones relativas a la función interventora. Si una vez sustanciadas las alegaciones el órgano actuante mantuviera su criterio acerca de la posible existencia de actividad delictiva, remitirá el informe a la Oficina Nacional de Auditoría, la cuál lo examinará en el ámbito de sus competencias, y lo remitirá a la Subdirección General de Intervención y Fiscalización.

En cuanto al momento en que debe procederse a emitir este informe especial en el desarrollo de un control financiero, tanto la citada Circular IGAE 1/1999, como las Normas de Auditoría del Sector Público, indican que estos informes deberán ponerse en conoci-

^{*} FERNÁNDEZ JUNQUERA, M., y SESMA SÁNCHEZ, B., *ob. cit.*, Madrid, 2001, pág. 825.



miento de los órganos directivos de la Intervención General tan pronto se tenga noticia de los posibles alcances, malversaciones, daños o perjuicios para la Hacienda Pública, pues en estas circunstancias no se debe esperar a la emisión del informe definitivo (apartados 5.6.8. y 6.3.8.7 NASP). Además, el órgano actuante deberá valorar, cuando aprecie la existencia de delito, y en función de las circunstancias concurrentes, la comunicación inmediata a la Oficina Nacional de Auditoría, para su remisión a la Subdirección General de Intervención y Fiscalización, sin necesidad de proceder al envío previo a efectos de alegaciones. Por otra parte, cuando los auditores sospechen que la inclusión en el informe definitivo de control financiero de informaciones acerca de determinados hechos delictivos comprometería la investigación o el procedimiento en curso, deberán consultar con la asesoría jurídica y con las autoridades judiciales. En caso de que se estime que la divulgación de ciertos datos o antecedentes pueden afectar a las investigaciones, los auditores limitarán su informe a materias que no comprometan tales indagaciones, como, por ejemplo, datos que ya sean de conocimiento público (apartado 6.3.8.7. NASP).

Por último, es conveniente resaltar en relación con este deber de investigación de los hechos delictivos que si bien la actuación de los órganos de control interno puede dar a conocer casos de fraude y corrupción, ello no garantiza el descubrimiento de todas las irregularidades cometidas, pues la actuación de la IGAE se encuentra limitada tanto desde el punto de vista de los objetivos (pues, tanto la función interventora, como el control financiero utilizan técnicas de control de carácter limitado o de muestreo que impiden el examen de la totalidad de actos administrativos), como de los medios (pues, los órganos de intervención no cuentan con los medios propios de la investigación penal, como escuchas telefónicas, interrogatorios, careos, análisis de la falsificación de documentos, etc., por lo que es posible que pueda dar como válidos actos que ocultan una actividad delictiva). Desde este punto de vista, las Normas de Auditoría del Sector Público reflejan con claridad que *“aunque el procedimiento de auditoría puede permitir identificar situaciones de abuso, fraudes o actos ilegales, no garantiza el descubrimiento de todas las posibles infracciones que se hayan podido cometer. El posterior descubrimiento de una situación de fraude, abuso o actos ilegales realizados en el período sometido a auditoría no significa que el*

trabajo del equipo auditor haya sido inadecuado, siempre y cuando éste haya cumplido las normas aplicables” (apartado 5.6.6. NASP).

En cuanto al *deber de denuncia*, si una vez investigados los hechos reúnen indicios racionales de delito deberá pasarse el tanto de culpa a la autoridad correspondiente conforme establece el art. 262 LECr. El art. 4.2 RD 2188/1995 recoge de forma expresa este deber en relación con el control interno del sector público estatal al establecer que *“cuando en la práctica de un control el Interventor actuante aprecie que los hechos acreditados en el expediente pudieran ser susceptibles de constituir una infracción administrativa o de responsabilidades contables o penales, lo deberá poner en conocimiento de la Intervención General de la Administración del Estado, la cual, si procede, remitirá lo actuado al órgano competente para la iniciación de los oportunos procedimientos”*. La actuación procedimental adecuada consistirá en que por parte de la Intervención General de la Administración del Estado se dé traslado al Fiscal General del Estado, el cual ordenará, si es procedente, a los órganos correspondientes del Ministerio Público la investigación de los correspondientes delitos.

El *deber de información* colocará a los órganos de la Intervención General de la Administración del Estado y al personal que preste servicio en la misma en la obligación de suministrar a los órganos judiciales toda información que obre en su poder o que hayan conocido en el ejercicio de sus funciones. En numerosas ocasiones los órganos administrativos son renuentes a satisfacer los requerimientos informativos que reciben de los tribunales, amparándose en la existencia de obligaciones legales vinculantes que le impiden facilitar información a terceros. En este sentido, en el ámbito de los órganos de control interno pueden destacarse dos limitaciones legales: el deber de sigilo del personal controlador y el deber de dirigir sus informes de control financiero exclusivamente a los destinatarios previstos legalmente.

El art. 4.1 RD 2188/1995, en consonancia con lo establecido por el art. 145.1 LGP, establece que *“los funcionarios que ejerzan la función interventora o realicen el control financiero deberán guardar el debido sigilo con relación a los asuntos que conozcan en el desempeño de sus funciones”*, y expresamente prevé como excepción,





que los datos, informes o antecedentes obtenidos en el ejercicio del control interno puedan utilizarse para denunciar la comisión de infracciones administrativas, de responsabilidad contable o penal. Por tanto, los órganos judiciales tendrán acceso a esta información en caso de que sea constitutiva de delito, y entendemos, tanto sea proporcionada directamente por el ente controlador en virtud del deber de denuncia, como si es facilitada a iniciativa del propio juzgador.

Los destinatarios de los informes de control financiero se encuentran enumerados de forma tasada en el art. 37.1 RD 2188/1995, pero, como excepción a esta norma, el propio RD 2188/1995 prevé en su art. 4 que, en el caso de las infracciones penales, la IGAE podrá dirigirlos directamente a la autoridad competente, que en este caso será la Fiscalía o un órgano de la jurisdicción penal.

Por tanto, de las disposiciones vigentes se deduce con claridad que ni el deber de sigilo, ni la obligación de remitir los informes de control financiero exclusivamente a los destinatarios pueden amparar la negativa a facilitar la información requerida por los órganos de la Justicia.

2. *La Intervención General de la Administración del Estado y el deber de auxilio judicial*

La Intervención General de la Administración del Estado, al igual que cualquier otro órgano del sector público, se encuentran sujeta al deber de auxilio judicial deducido de los mandatos del art. 118 CE y art. 17.1 LOPJ, de conformidad a lo establecido por la Constitución y las leyes⁹.

El art. 12.1.h) RD 1552/2004 limita este deber, de forma a nuestro juicio acertada, al *“auxilio y colaboración con la Administración de Justicia en procedimientos relativos a delitos públicos de carácter económico, dentro de las condiciones y límites fijados en el correspondiente convenio y en*

función de las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye”.

En la esfera de la jurisdicción civil, mercantil y de lo social los intereses discutidos son de naturaleza privada, siendo en este caso idóneos para la realización de las funciones de auxilio judicial en cuestiones económicas y contables los profesionales del ámbito privado (auditores de cuentas, economistas y profesores mercantiles)¹⁰.

En la jurisdicción penal los intereses económicos afectados pueden ser de carácter público o privado. Cuando los delitos enjuiciados afecten al manejo de fondos públicos, las personas adecuadas para realizar las funciones de auxilio judicial son los funcionarios públicos expertos en auditoría y contabilidad pública, siendo idóneos para ejercer esta labor el personal dependiente de la IGAE, y siempre dentro de su ámbito de competencias, pues, por ejemplo, si se trata de recursos de carácter tributario, esta capacidad debe atribuirse a los funcionarios de la AEAT¹¹. En el caso de que los intereses económicos en juego sean de naturaleza privada debe recurrirse con carácter general a profesionales del ámbito privado, salvo que, de forma extraordinaria, en asuntos o procesos que, por su cuan-

El deber de auxilio judicial de la IGAE puede suponer el desarrollo de tareas de administración e intervención judicial o la elaboración de pericias contables

⁹ JIMÉNEZ VILLAREJO, C., *“Control de la Administración Pública por los Tribunales de Justicia (en el ámbito penal)”*, www.juecesdemocracia.es, 7 de octubre de 2001, pág. 62; y FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *“Memoria elevada al Gobierno S.M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado”*, Madrid, 2003, pág. 535.

¹⁰ GÓMEZ MARTÍN, F., *“Actuaciones profesionales en el ámbito judicial -especial mención a la prueba pericial contable”*, Barcelona, 2003, págs. 19 y 41.

¹¹ JIMÉNEZ VILLAREJO, C., *ob. cit.*, 1998, pág. 62.



tía y trascendencia social fuese necesaria, se considerase más adecuado el recurso a instituciones públicas. Debe tenerse en cuenta que los asuntos penales de gran trascendencia alcanzan tal complejidad económica que, en muchos casos, los medios necesarios para su estudio y su verificación exceden las posibilidades de cualquier profesional privado, y que la fuerza económica de la llamada criminalidad organizada no permite garantizar la imparcialidad y objetividad de los profesionales privados¹².

El deber de auxilio judicial de la IGAE puede suponer el desarrollo de tareas de *administración e intervención judicial* surgidas en el ámbito penal (si bien, dado que en estos casos se sustancian, habitualmente, intereses económicos de naturaleza privada, su participación debe restringirse a los casos de gran importancia y trascendencia) o, lo que es más común, la elaboración de pericias contables en los procesos penales en los que se encuentren afectados fondos públicos, o en los asuntos económicos-privados que por su cuantía, complejidad y trascendencia social así lo requieran.



El objeto de la pericia contable encargada a la IGAE puede ser muy diverso en razón a las características de los hechos y delitos afectados, pudiéndose clasificar en los siguientes supuestos:

- a) *Dictámenes sobre auditoría de cuentas anuales*, con el fin de comprobar la situación financiera de una entidad, fundamentalmente pública.
- b) *Dictámenes sobre la gestión financiera o económica*, en los que se solicita una opinión sobre la gestión financiera realizada, sobre todo en relación con entes públicos.

c) *Dictámenes sobre verificaciones de otros estados y documentos contables*, en este caso las revisiones objeto de pericia serán más limitadas centrándose en operaciones o actividades concretas, como, por ejemplo, en relación con la adjudicación de contratos, contratación de personal funcionario o laboral de entes públicos, justificación de pagos públicos, etc.

d) *Dictámenes sobre valoraciones contables*, en los que se solicitará la valoración contable de ciertos bienes o la determinación del saldo de cuentas corrientes.

e) *Asesoramiento técnico sobre aspectos económico-financieros*, en los que se puede pedir a la IGAE que emita su opinión sobre cuestiones económicas relacionadas con el presupuesto, la contabilidad, los ingresos y los gastos públicos.

f) *Asesoramiento técnico sobre los informes de auditoría de cuentas*. La solici-

tud de la prueba pericial contable en este caso debe circunscribirse a la valoración de informes de auditoría de cuentas realizados sobre entidades públicas, pues la valoración de los informes de auditoría realizados sobre las empresas privadas corresponde al Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

En muchas de estas cuestiones, si estamos ante hechos relativos a órganos del sector público estatal, la IGAE habrá ya realizado sus oportunos informes de control financiero permanente o auditoría pública. En estos casos, la función de la IGAE será únicamente la de cumplir con su deber de información, facilitando al órgano judicial los informes elaborados. El ejercicio de labores peri-

¹² JIMÉNEZ VILLAREJO, C., ha denunciado que tradicionalmente las pericias relativas a la delincuencia económica se han atribuido a profesionales particulares “lo que generaba serios problemas de objetividad e imparcialidad en su actuación que en ocasiones se traducía en sorprendentes coincidencias con la pericia aportada por el inculpado o acusado”, lo que unido a las dificultades que plantea la llamada ‘ingeniería financiera’ justifica que “la pericia judicial sea confiada a la función pública” con preferencia a los profesionales del sector privado (ob. cit., 1998, págs. 61-62).





ciales por parte de la IGAE se limitará, pues, al análisis de otros aspectos y entidades que no hayan sido objeto de control, o al control de órganos no pertenecientes al sector público estatal.

El procedimiento para la elección del perito o peritos por parte de la Intervención General de la Administración del Estado en el marco de los procesos penales implicará la *solicitud del órgano judicial*, indicando el motivo de la pericia, la *elección del perito por la IGAE*, a través de la Oficina Nacional de Auditoría, que es el órgano encargado dentro de la estructura de este centro directivo para las cuestiones relacionadas con las pericias judiciales (*Resolución de 9 de junio de 1998, del Interventor General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la distribución de funciones de la Oficina Nacional de Auditoría*) y la *designación por el órgano judicial*, quien tomará el juramento o promesa del perito o peritos designados y concretará el objeto de la pericia.

Los trabajos periciales se realizarán utilizando las técnicas de auditoría, salvo que el objeto de la pericia aconseje otro sistema de trabajo, para lo cuál el auditor público deberá actuar siguiendo los criterios propios de su profesión y que se encuentran recogidos en las Normas de Auditoría del Sector Público. En estos casos deberá recurrirse, habitualmente, a la llamada auditoría completa, obviando el empleo de técnicas de estimación y de muestreo, pues en el ámbito judicial penal la evidencia generalmente ha de ser plena. El informe resultante se convertirá en el dictamen pericial, y deberá ser presentado ante el órgano judicial para poder ser examinado por el juzgador y las partes, debiendo ser ratificado en el juicio oral.

Los medios personales que precise el perito serán puestos a su disposición por parte de la IGAE. La complejidad de los trabajos a realizar, y las especiales características del trabajo de auditoría, que se realiza mediante equipos auditores, así como el hecho de que habitualmente el perito compatibilizará su labor con su trabajo rutinario o con otras pruebas periciales hacen indispensable que las tareas periciales se desarrollen

por un equipo de trabajo. Los componentes de estos equipos serán proporcionados por la Intervención General entre funcionarios expertos en auditoría y contabilidad pública, para lo que serán idóneos los miembros del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y los del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad. Además, este centro directivo facilitará al perito el personal auxiliar que precise para el desarrollo de su trabajo.

El art. 12.1.h) RD 1552/2004 establece que la colaboración de la Intervención General de la Administración del Estado con la Administración de Justicia debe regularse a través del oportuno Convenio de colaboración, lo que no ha ocurrido hasta el momento. En este sentido, sería interesante valorar la oportunidad de crear Unidades con dedicación exclusiva a la función pericial, con inclusive presencia estable de la IGAE en los Juzgados y Tribunales, conforme a la recomendación realizada por el Fiscal General del Estado¹³.

La Unidad de Apoyo de la Intervención General en la Fiscalía Anticorrupción nace con la finalidad de prestar colaboración específica en los delitos conectados directamente con el gasto público

¹³ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *ob. cit.*, Madrid, 2003, pág. 536.



III. La Unidad de Apoyo de la Intervención General de la Administración del Estado en la Fiscalía Anticorrupción

La Ley 10/1995, de 24 de abril, que modifica la Ley 50/1981 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal estableció la creación de la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción. Esta Fiscalía Especial intervendrá directamente en procesos penales de especial trascendencia, apreciada por el Fiscal General del Estado, en relación a los delitos económicos relacionados con la corrupción que se relacionan en el art. 18 ter Ley 50/1981 (delitos contra la Hacienda Pública, delitos de prevaricación, malversación de caudales públicos, delitos de cohecho, etc.).

El cumplimiento de las funciones de la Fiscalía Anticorrupción exige una sólida formación de sus funcionarios en las ramas del ordenamiento jurídico relacionadas con su esfera de competencia, pero además, se hace necesario el apoyo de peritos en aquellas otras menos relacionadas con su tradicional formación, como los temas económicos, que les permita ser “*capaces de desentrañar la compleja trama sobre la que se suscita frecuentemente la corrupción*”¹⁴.

Con tal finalidad, el art. 18 ter LEOMF prevé la posibilidad de adscripción a la Fiscalía Especial de cuantos profesionales y expertos sean necesarios para auxiliarla de manera permanente u ocasional. Esta colaboración se ha concretado en la adscripción de expertos policiales, mediante la creación de dos Unidades de la Policía Judicial (una de la Policía Nacional y otra de la Guardia Civil), y de expertos económicos, a través de la crea-

ción de dos Unidades de apoyo (una de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria y otra de la Intervención General de la Administración del Estado).

La creación y funcionamiento de las Unidades de Apoyo dependientes del Ministerio de Economía y Hacienda se reguló mediante el *Convenio de colaboración de 27 de diciembre de 1995 en materia de apoyo al Ministerio Fiscal en la lucha de los delitos económicos relacionados con la corrupción entre los Ministerios de Justicia e Interior, Economía y Hacienda, y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (CCUAFA)*.

La *Unidad de Apoyo de la Intervención General de la Administración del Estado* basa su fundamento en las funciones de control financiero sobre el sector público estatal y sobre los perceptores de subvenciones y ayudas concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado o Fondos de la Comunidad Económica Europea (exposición Sexta CCUAFA), siendo una manifestación directa de las funciones de auxilio y colaboración con la Administración de Justicia establecidas en el art. 12.1.h) RD 1552/2004, a la que hemos hecho referencia en el apartado anterior.

Esta Unidad de Apoyo de la IGAE nace con la finalidad de prestar colaboración específica en los delitos conectados directamente con el gasto público, como son el fraude de subvenciones, la malversación de los caudales públicos y el fraude o las exacciones ilegales (exposición Sexta CCUAFA), con independencia de que la Fiscalía Especial o la Fiscalía General del Estado pueda recabar el auxilio de otras unidades de la IGAE. En la práctica, esta colaboración se ha extendido a otras materias de carácter económico, pues, como ha señalado enfáticamente el Fiscal General del Estado, dadas las funciones especializadas de los Interventores del Estado en auditoría y contabilidad, “*cómo no va a ser relevante su asesoramiento pericial, no ya en los delitos que afectan a los caudales públicos sino también en cuantas conductas punibles exigen el análisis y valoración de la actividad económica*”¹⁵.

¹⁴ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, ob. cit., Madrid, 1995, pág. 815.

¹⁵ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, ob. cit., Madrid, 2003, pág. 536.





Desde el punto de vista objetivo, las competencias de la Unidad de Apoyo de la IGAE en cuestiones financieras y contables se concretarían en las siguientes materias¹⁶:

- a) La auditoría contable.
- b) El presupuesto y gasto público, incluidas la contratación administrativa y las subvenciones y ayudas a percibidas por particulares con cargo a fondos públicos.
- c) La contabilidad y la información económico-financiera en general.

Desde el punto de vista subjetivo, el ámbito de actuación natural de la IGAE es el control de las entidades públicas (y los particulares que perciban fondos públicos), pero como hemos visto ut supra, el Ministerio Fiscal está encomendando con carácter general a esta unidad de apoyo cualquier función de asesoramiento de carácter económico, aunque se encuentren implicados en el mismo entidades y fondos financieros de carácter privado.

Las tareas desarrolladas por esta Unidad de Apoyo van más allá de la clásica función de perito contable que emite su opinión técnica sobre los hechos económicos relacionados con un delito, caracterizándose por su flexibilidad y la plena disponibilidad de sus miembros¹⁷. De una forma sistemática, estas tareas se podrían agrupar en las siguientes categorías¹⁸:

- a) La *asistencia directa a los Fiscales* en cuestiones puntuales de carácter económico. Estas colaboraciones, generalmente de carácter verbal, recaen sobre asuntos encargados a la Fiscalía, y tienen como finalidad clarificar conceptos de carácter presupuestario, económico o financiero¹⁹. Esta colaboración, caracterizada por su agilidad e inmediatez, se materializa en los siguientes supuestos:

— En las diligencias de investigación, el asesoramiento del Fiscal en materias puntuales de especial complejidad.

— En los procesos penales, en la fase de instrucción prestará asesoramientos puntuales, en muchos casos de carácter oral, y en el juicio oral asesorará de forma permanente a los Fiscales intervinientes sobre la base de la documentación contable u otros documentos de naturaleza económica relevantes para la instrucción.

— Específicamente, en la instrucción de los procesos penales las Unidades de Apoyo colaborarán con el Fiscal en las diligencias judiciales de entrada y registro cuando su participación se estime necesaria para el análisis y valoración de libros y otros documentos objeto de registro.

- b) El *asesoramiento del Ministerio Fiscal* en cuestiones que precisen de un estudio más detenido y profundo, y que normalmente se materializarán de forma escrita mediante estudios e informes debidamente argumentados y fundados. Estos trabajos se documentan a través de informes escritos, que pueden recibir distintas denominaciones como notas, informes o propuestas²⁰:

— Informes sobre la interpretación de cuestiones jurídicas de carácter contable o presupuestario.

— Estudios sobre las consecuencias jurídico-penales de informes de los diferentes Tribunales de Cuentas.

— Asesoramiento en los procesos penales sobre las posibles conductas irregulares cometidas y las actuaciones procesales a realizar para la prueba de las mismas.

- c) La *actuación como peritos del Ministerio Fiscal* en la instrucción de la causa con el fin de fundamentar y reforzar la posición del Fiscal se reserva a casos de especial complejidad, dada la limitada composición de estas Unidades.

La Unidad de Apoyo se integrará por personal destinado en la IGAE (cláusula

¹⁶ ESPINA, J., "Las unidades de apoyo en la Fiscalía Anticorrupción Española", www.vlada.gov.sk, Bratislava, 2003, pág. 3.

¹⁷ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, "Memoria elevada al Gobierno S.M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado", Madrid, 1997, págs. 327-328.

¹⁸ ESPINA, J., *ob. cit.*, Bratislava, 2003, págs. 3-4.

¹⁹ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *ob. cit.*, Madrid, 1997, pág. 343.

²⁰ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *ob. cit.*, Madrid, 1997, págs. 338-349.



1ª CUAFC), ya sean funcionarios públicos, profesionales o expertos. Esta previsión se ha materializado con la integración en esta unidad de funcionarios del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad.

La dotación prevista en el momento de la firma del Convenio de colaboración era que esta Unidad contara con tres miembros, si bien inicialmente se superó este número al dotarse con dos funcionarios del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores y dos del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad. Además, se preveía expresamente la posibilidad de que posteriormente este número pudiera ser ampliado, y en función de esta previsión se ha ido incrementado el número de personal adscrito a esta unidad durante los años de funcionamiento de esta institución, hasta fijarse en el año 1999 la plantilla de personal de la IGAE en nueve miembros, si bien algunos puestos se encontraban sin cubrir por falta de espacio físico en la sede de este organismo²¹.

El procedimiento de actuación de la Unidad de Apoyo de la IGAE para la sustanciación de los asuntos que le sean encomendados será habitualmente el siguiente²²:

a) *Iniciación a requerimiento del Fiscal*: la actividad de la unidad de apoyo se inicia en todo caso por requerimiento del Ministerio Fiscal y, generalmente, en el desarrollo de las diligencias de investigación de un posible hecho delictivo. En estos casos, y dependiendo de su complejidad, el Fiscal podrá acompañar a la petición un resumen de los hechos y una calificación provisional jurídico-penal de los mismos.

Una vez recibida la solicitud, se anotará en un libro-registro en donde quedará constancia del escrito del Fiscal, las diligencias de investigación, la fecha en la que se interesa el asesoramiento, y el miembro o miembros de la Unidad que van a prestar el asesoramiento de forma preferente.

Dado el alto número de asuntos atribuidos a las diferentes unidades, el Fiscal-Jefe priorizará la elaboración de los informes solicitados de acuerdo con criterios de carácter objetivo.

- b) *Memorando de la Unidad de Apoyo*: una vez recibidos los requerimientos, la Unidad de Apoyo elaborará un Memorando sobre su posición a los solos efectos de su conocimiento por el Fiscal-Jefe, por lo que, dado su carácter interno, no se incorporarán a las diligencias de investigación, pudiendo sugerir al correspondiente Fiscal la práctica de determinadas diligencias.
- c) *Desarrollo de los trabajos*: la unidad de apoyo ejercerá sus funciones examinando la documentación que sobre los hechos esté disponible y cuyo acceso le deberá ser facilitado por el Ministerio Fiscal.
- d) *Emisión del informe*: una vez finalizados los trabajos, la unidad de apoyo emitirá su informe generalmente de forma escrita, con independencia de los asesoramientos verbales que resulten necesarios.
- e) *Seguimiento de los trabajos encomendados*: las unidades de apoyo deberán dar cuenta trimestralmente a la Jefatura de la situación de los asesoramientos que tengan encomendados a fin de elaborar el estado de los mismos.

Las valoraciones positivas del trabajo desarrollado por las unidades de apoyo han sido unánimes, considerándose que han contribuido de forma decisiva “*al esclarecimiento de hechos que sólo podían ser abordados desde conocimientos científicos en materia contable y financiera*”²³. Las manifestaciones del Ministerio Fiscal, a través de las diferentes Memorias anuales, han sido reiteradas en este sentido a lo largo del tiempo y, a modo de ejemplo, en 1998 se destacaba que “*las Unidades de Apoyo, ya plenamente constituidas como un elemento constitutivo de la Fiscalía Especial, siguen prestando cada vez más eficazmente su asesora-*

²¹ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *ob. cit.*, Madrid, 1997, págs. 338-349.

²² ESPINA, J., *ob. cit.*, Bratislava, 2003, págs. 3-5.

²³ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, “Memoria elevada al Gobierno S.M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado”, Madrid, 1999, pág. 250.

²⁴ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *ob. cit.*, Madrid, 1999, pág. 249.





miento al Ministerio Fiscal en las materias de su competencia. Y, en tal medida, representa una garantía para la Fiscalía en orden al mejor y más completo conocimiento de los asuntos sometidos a nuestro conocimiento y, consecuentemente, un factor decisivo para la eficacia de las acciones penales que ejercemos²⁴.

IV. Conclusiones

La represión de los delitos económicos y relacionados con la corrupción requiere la colaboración de todos los actores sociales, con el fin de coadyuvar con la Administración de Justicia en su conocimiento e investigación.

Este deber de colaboración afecta plenamente a la IGAE, la cual juega un importante papel como órgano cooperador de la Justicia al poner en su conocimiento aquellos presuntos hechos delictivos deducidos del ejercicio de sus funciones como órgano de control interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal. Este deber de cooperación se concreta en tres obligaciones: el deber de investigación de los hechos presuntamente delictivos que se pongan de manifiesto en el ejercicio de la función interventora y el control financiero, el deber de denuncia cuando los hechos investigados mantengan sus indicios presuntamente delictivos y el deber de información cuando sea requerido por los Jueces y Tribunales a suministrar datos de los que haya tenido conocimiento en el ejercicio de sus funciones y sean relevantes a efectos de un proceso judicial.

Además, la IGAE pone a disposición de los órganos de la Administración de Justicia sus conocimientos técnicos especializados en materia económica y contable. Esta colaboración se circunscribe, fundamentalmente, a trabajos de administración e intervención judicial y pericias contables en el ámbito de la jurisdicción penal en delitos económicos de naturaleza pública, conforme a lo establecido en el art. 12.1.h) RD 1552/2004, si bien, en ocasiones, los órganos judiciales también requieren el auxilio de este centro directivo para delitos de naturaleza privada. Como hemos tenido ocasión de analizar, estos requerimientos a la IGAE para informar de

asuntos de índole privada deberían limitarse a casos de especial complejidad o trascendencia, pues, en principio, las personas idóneas para estas tareas son los profesionales del ámbito privado, tales como auditores de cuentas, economistas o profesionales mercantiles.

El citado art. 12.1.h) RD 1552/2004 prevé que el auxilio y colaboración judicial de la IGAE se establezca a través de un Convenio, cuya suscripción sería conveniente promover para concretar las condiciones y límites de la colaboración entre la IGAE y la Administración de Justicia.

En el marco de este deber de auxilio judicial, la IGAE ha constituido una Unidad de Apoyo adscrita a la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción creada por la Ley 10/1995. Esta Unidad de Apoyo, cuyo funcionamiento se ha establecido mediante el Convenio de 27 de diciembre de 1995 suscrito por el Ministerio de Justicia e Interior, el Ministerio de Economía y Hacienda y la Agencia Estatal de la Administración Tributaria, colabora de forma directa y flexible en las investigaciones penales llevadas a cabo por esta Fiscalía Especial, tanto en delitos económicos de carácter público, como privado.

Entre sus actividades se encuentra la prestación de asistencia directa, en muchos casos verbal, al Ministerio Fiscal durante todo el proceso penal (desde las iniciales diligencias de investigación, hasta el juicio oral), el asesoramiento del Ministerio Público mediante informes técnicos escritos que interpretan cuestiones económicas y contables, o la actuación como perito contable de la Fiscalía Especial en las causas que se instruyan.

El desarrollo de esta colaboración, que se inició en 1996 y que continúa en la actualidad, y que supone una colaboración más directa y estrecha entre los órganos de la Administración de Justicia y de la Administración General del Estado, ha sido valorada de forma muy positiva, como lo muestra las reiteradas muestras de conformidad que sobre esta labor realiza el Fiscal General del Estado en las Memorias anuales que eleva al Gobierno.

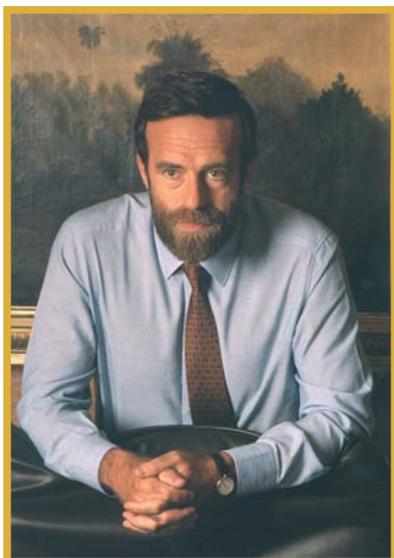


La globalización

Guillermo de la Dehesa
 Presidente del CEPR,
 Centre for Economic Policy Research

En las últimas dos décadas y media, el proceso de globalización de la economía mundial ha acelerado su ritmo de crecimiento. El comercio internacional ha superado ya el 35 por ciento del PIB mundial, frente al 12 por ciento en 1980, y los países en desarrollo ya representan el 32 por ciento de la exportación total de manufacturas frente a menos del 15 por ciento en 1980. La inversión directa extranjera se ha multiplicado por diez entre 1980 y 2000, en que alcanzó 1,4 billones (europeos) de dólares, aunque, posteriormente ha caído a 560.000 millones en 2003 para remontar hasta 900.000 millones de dólares en 2005. Ahora bien, desde 2000, dicha inversión ha acudido crecientemente a los países en desarrollo, que ahora representan unos 300.000 millones de dólares (un 33 por ciento de los flujos totales, frente a sólo un 18 por ciento en 2000) y su stock histórico alcanza ya 1,7 billones (europeos) de dólares (un 25 por ciento del stock acumulado total frente al 10 por ciento en 1980). También han aumentado, más que proporcionalmente, los flujos de inversión directa entre países en desarrollo.

Por otro lado, la globalización de la mano de obra, a través de los procesos migratorios, también está acelerándose. Entre 1980 y 2004, el número de emigrantes como porcentaje de la población mundial ha pasado del 1,2 por ciento al 4 por ciento.



En 1980, sólo 60 millones de personas vivían fuera de su país de nacimiento y en 2004 ya superan los 200 millones. En todo caso, es preferible que los emigrantes, que al salir reducen el nivel de capital humano de su país, puedan quedarse en él, exportando su mano de obra, imbuida en los productos y servicios que exportan al resto del mundo y recibiendo inversión extranjera que cree nuevos puestos de trabajo, que verse obligados a dejar a sus familias para poder subsistir. Es decir, cuanto mayor sea la apertura de los mercados de los países desarrollados a los bienes y servicios de los países en desarrollo y mayor sean las inversiones que reciben estos de los países desarrollados, menor será su tasa de emigración y mayor será su crecimiento.

Los principales agentes económicos de la globalización están siendo, por un lado, los gobiernos que van abriendo sus fronteras a los flujos de bienes, servicios y factores de producción y, por otro, las compañías multinacionales o globales, unas 70.000 empresas (de las que 12.000 son de países en desarrollo) con más de 700.000 filiales que representan por un lado, un stock de inversión directa de unos 7 billones (europeos) de dólares, el 17 por ciento del total de la inversión de los países de la OCDE y por otro, casi el 70 por ciento de las exportaciones mundiales de bienes



y servicios y el 14 por ciento del total de las ventas mundiales ya que venden 19 billones (europeos) de dólares a través de sus filiales, que además emplean a cerca de 60 millones de personas, casi el 50 por ciento ya en los países extranjeros.

Como tenía que ser lógico, la globalización tiende a aumentar el crecimiento mundial y a reducir la pobreza y la desigualdad. A mayores posibilidades de importar y exportar, a mayores flujos de inversión directa y de migración, se crean más empleos netos en los países en desarrollo y se mantienen, con mayor productividad, en los países desarrollados y a mayor migración más se reducen las diferencias de renta entre unos países y otros. En estos años de aceleración de la globalización, el crecimiento mundial ha aumentado en promedio, en casi dos puntos porcentuales, más que en los anteriores: el número de personas en situación de pobreza absoluta se ha reducido en 600 millones y el nivel de pobreza absoluta en el total de la población mundial ha caído del 32 por ciento al 12 por ciento. La pobreza se ha reducido en la mayoría de los países salvo en bastantes países del África Sub-Sahariana y también en algunos países Latinoamericanos, que han sufrido fuertes crisis financieras. A pesar de esta mejora, los actuales niveles de pobreza en el mundo, siguen siendo socialmente intolerables y moralmente reprobables, un verdadero escándalo en un período de tanta prosperidad como el que se ha vivido y tiene que atajarse con toda urgencia.

También se ha reducido ligeramente la desigualdad global de renta entre la población: el índice de Gini mundial ha caído del 0,67 al 0,65 y la relación entre la renta del 20 por ciento más rico y el 20 por ciento más pobre ha caído de 45 veces a 39 veces. La desigualdad entre países, (si los países no se ponderan por su población) ha aumentado, pero ha descendido si se ponderan por ella, por el elevado crecimiento de los países más grandes y abiertos de Asia y Latinoamérica. La desigualdad dentro de cada país ha crecido, paradójica y especialmente en países, como China e India, que son los que más se han abierto a la globalización y que más han reducido sus niveles de pobreza. La razón es que estos dos grandes países están desarrollando, unas zonas del país, las ribereñas y urbanas, más que otras, las interiores y montañosas. Conviene advertir, asimismo, que, aunque también se haya reducido algo la desigualdad

personal en el mundo, sigue manteniendo niveles socialmente indeseables y políticamente insostenibles.

Ante esta aceleración de la globalización se han ido decantando tres tipos de posiciones por parte de los ciudadanos del mundo: los que están totalmente a favor de ella, los que están totalmente en contra y los que, como yo, están claramente a favor pero creen que puede mejorarse para evitar sus efectos más negativos que, aunque los tiene, son mucho menores en número que los positivos. Lógicamente, los ciudadanos que quieren más globalización son los que viven en la mayoría de los países en desarrollo ya que saben que con ella tienen mayores probabilidades de prosperar, no sólo políticamente (puesto que la apertura económica exterior está claramente ayudando a que también las instituciones políticas y sociales sean más democráticas) sino también económicamente, ya que pueden exportar más, emigrar más y recibir mayor inversión y ayuda extranjera. Todavía más favorables a ella son los que viven en los países más pobres, que son los que se están quedando fuera de ella, no pueden salir de la trampa de la pobreza y se ven forzados a vivir, en buena parte, de la ayuda al desarrollo extranjera. Estas personas y países se consideran como “víctimas de la falta de globalización”.

Al ver con toda transparencia la verdadera realidad de lo que pasa en el mundo, creen que es la globalización la que produce esas situaciones de pobreza, desigualdad e injusticia



Por el contrario y paradójicamente, los ciudadanos que más se oponen a la globalización son los que viven en los países desarrollados, a pesar de que su gran mayoría se ve también beneficiada por ella. Una gran parte de aquellos que se oponen son personas e instituciones (ONG) bien intencionadas y solidarias que lo hacen por motivos morales de ayuda al prójimo que ven sufrir a menudo en situaciones dramáticas. Esta extraordinaria y positiva tendencia hacia la solidaridad internacional está, en parte, explicada por la creciente información de lo que realmente pasa en el mundo. Ahora, gracias a la globalización de la información y de las comunicaciones, observan día a día, en los medios de comunicación, los problemas de pobreza, de desigualdad, de falta de libertades y de injusticias que existen en el mundo, algo de lo que anteriormente no eran tan conscientes por que casi no se difundían al resto del mundo (a pesar de que estas situaciones eran mucho peores antes, cuando no se veían, de lo que son ahora).

Al ver ahora con toda transparencia la verdadera realidad de lo que pasa en el mundo, creen o perciben que es la misma globalización la que produce o permite estas situaciones de pobreza, de desigualdad y de injusticia. Por un lado, por ser aparentemente procesos que ellos perciben como simultáneos, aunque uno sea ya muy antiguo (pero se conocía menos) y el otro sea más actual, pero tampoco se conoce bien, por ser más complejo. Pero sobre todo, por otro, porque con la globalización, no sólo se globalizan la democracia, los derechos humanos y la prosperidad económica, sino que, desgraciadamente, también se globaliza todo el mal que existe en el mundo: es decir, el terrorismo, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, el tráfico de mujeres y niños o los efectos de los desastres medioambientales producidos por el hombre, las pandemias etc. Finalmente, hay que reconocer la extraordinaria labor “in situ” que están haciendo muchas ONG y otros muchos grupos solidarios en los países más pobres y por ello, deberían de ser el conducto lógico por el que se distribuyera la ayuda oficial al desarrollo, en lugar de que sea, a menudo, utilizada, por los gobiernos que la conceden, para colocar sus exportaciones de excedentes o intercambiada por favores políticos o militares.

También hay otras personas en los países desarrollados que se posicionan contra la globalización, porque, al ser un proceso

importante de cambio, aumenta en general la inseguridad de la gente sobre su futuro. Estas personas representan o coinciden, en su mayoría, con aquellas que salen perdiendo o que perciben que pueden salir perdiendo y que protestan, con toda lógica, para defender sus intereses legítimos, como pueden ser: evitar la pérdida de su empleo o una reducción de su salario o la creciente incertidumbre frente a su futuro. En su gran mayoría, las personas que tienen mayores probabilidades de salir perdiendo en los países desarrollados son los trabajadores con menor cualificación o menor nivel de formación profesional que trabajan en la producción de bienes y servicios intensivos en mano de obra y que compiten más directamente con aquello que producen, más eficientemente, muchos países en desarrollo.

También protestan todos aquellos que, en dichos países desarrollados, se encuentran trabajando en sectores subvencionados o muy protegidos de la competencia externa, como ocurre en la agricultura, en la minería, en los textiles, la confección o en el calzado para no perder su situación más o menos privilegiada frente a otros sectores más abiertos a la competencia. Naturalmente, los países desarrollados pueden y deben de ayudar (ya que tienen recursos suficientes para ello) a todas estas personas afectadas negativamente a superar sus problemas de adaptación a este proceso de integración global, ya que la mayoría de sus dirigentes políticos son conscientes de que la globalización es un proceso muy positivo para la economía mundial, aunque luego se muestren siempre reacios a reducir su protección frente al resto del mundo, para no perder votos.

Finalmente, existen otros ciudadanos o grupos que protestan por ser fundamentalmente anticapitalistas y ven en la globalización un mayor y más fuerte asentamiento del capitalismo privado, según ellos, sin control, incluso en países que tradicionalmente se habían mantenido durante largo tiempo fuera de él (aunque con resultados muy negativos para su economía y para la prosperidad de sus ciudadanos). Hoy prácticamente quedan muy pocos países en el mundo que se rijan por reglas diferentes de las capitalistas y a causa de ello, desgraciadamente, sus poblaciones lo están pasando muy mal. La razón es muy sencilla, han sido la democracia liberal y el capitalismo (los dos sistemas que han ido imponiéndose en el mundo por ser los





menos malos de todos los que se han ensayado previamente) los que han conseguido que el progreso técnico avance a mayor ritmo y de forma más eficiente, lo que ha permitido que, desde la primera revolución industrial, el mundo haya podido escapar por primera vez a su situación secular de estancamiento y de miseria.

Así, en el siglo XX, el PIB por habitante en el mundo se ha multiplicado por 8,5 veces, a pesar de que la población mundial se haya multiplicado por 3,7 veces, lo que significa que el PIB se multiplicó por 12,2 veces: es decir, 3 veces más que en el siglo XIX (que a su vez había crecido más que en los ocho siglos anteriores juntos) y dos veces más que en el conjunto de los nueve siglos precedentes (desde el año 1000). Es decir, a pesar de que en el siglo XX, se hayan sufrido (cuando acabó, en 1913, otro período de gran prosperidad y rápida globalización, que duraba desde 1870), dos guerras mundiales y una gran depresión, tras la Segunda Guerra Mundial, se ha renovado el proceso de apertura y globalización de la economía mundial que ha permitido culminar ese extraordinario siglo de prosperidad, en el que la esperanza media de vida en el mundo ha pasado de los 33 a los 66 años y la mortalidad

infantil ha caído de 200 niños a 54 niños por cada mil nacidos.

El argumento fundamental y excesivamente simplista de estos últimos es que lo que realmente se está globalizando es un “capitalismo salvaje”: un “nuevo colonialismo privado” de las multinacionales (peor que el colonialismo “estatal” de los siglos anteriores) que se dedican a explotar a los pobres de los países en desarrollo, pagándoles salarios de miseria, o emplean a niños en labores inhumanas para producir más barato y hacer la competencia a las empresas y trabajadores de los países desarrollados. En definitiva, que los países y ciudadanos pobres de este mundo son “víctimas de la globalización”.

Estos argumentos no tienen ninguna base real en la que sustentarse (salvo la ideológica). En primer lugar, son las “malvadas” multinacionales las que están invirtiendo en los países en desarrollo, creando empleo, aportando conocimiento y tecnología, aumentando su comercio de importación y exportación, y su crecimiento. Además, pagan mayores salarios que las empresas locales y sus condiciones de trabajo son mejores. Finalmente, gracias a que emplean un número creciente de gente local en estos países evitan que sus flujos migratorios hacia los países desarrollados sean mucho mayores. Por último, gracias a estas inversiones que realizan en los países en desarrollo, las empresas multinacionales logran sobrevivir a la competencia creciente que supone la globalización y pueden mantener o incrementar su empleo en su país de origen. Es verdad que alguna multinacional ha cometido desmanes en el pasado, pero esto ocurre ya muy rara vez ya que están crecientemente más controladas, tanto por los gobiernos como por las ONG y por que está desarrollando intensivamente programas de responsabilidad corporativa.

Paradójicamente, a pesar de la falta de base teórica y empírica de estos argumentos, logran, desafortunadamente, mucho éxito entre algunos grupos radicales y, lo que es peor, entre algunos grupos económicos con intereses proteccionistas que explotan estas creencias en su propio provecho. Lo más peligrosos de esta coincidencia es que entre aquellos que están contra la globalización, se encuentra tanto mucha gente de extrema derecha proteccionista que defiende el statu quo y está contra una mayor apertura y competencia y lógicamente

La globalización
hace prosperar a
una gran mayoría
de la población
mundial y por tanto,
cuanto más
progrese la
globalización
tendremos un
mundo más
próspero



Para que la globalización tenga éxito hay que conseguir un nivel de cooperación internacional mayor que el que existe y crear organismos internacionales multilaterales que establezcan reglas claras, que coordinen toda la ayuda al desarrollo y que intenten solucionar los aspectos más “negros” de la globalización

contra la inmigración y mucha gente de la izquierda radical anticapitalista que está en contra de las injusticias en general.

Todo ello muestra las contradicciones existentes entre las actitudes ciudadanas frente al creciente proceso de globalización. Por un lado, los países pobres se consideran “víctimas de la falta de globalización” y los grupos contra la globalización, que quieren ayudarles, consideran que son “víctimas de la globalización”. Los primeros quieren más exportación y más multinacionales y los segundos quieren que sigan como están que así evitarán ser explotados. Por otro lado, tanto gente situada a la derecha más radical como a la izquierda más radical se posicionan radicalmente contra la globalización. Los primeros quieren que no haya más productos extranjeros ni más inmigrantes que compitan con los nacionales, los segundos quieren que los trabajadores de los países en desarrollo tengan los mismos derechos y, si es posible, los mismos niveles salariales que los trabajadores de los países desarrollados, lo que les impediría competir con los países ricos y les podría llevar a la miseria, ya que entonces las multinacionales no invertirían en dichos países y se verían obligados a emigrar a los países ricos, cosa que no quieren los primeros.

Finalmente, la mayor parte de los economistas pensamos que la globalización hace prosperar a una gran mayoría de la población mundial y que por tanto, cuanto más progrese la globalización tendremos un mundo más próspero. Es por ejemplo, escandalosa la actitud proteccionista de los dirigentes políticos y empresariales de países ricos frente a la importación de los productos y servicios inten-

sivos en mano de obra poco cualificada de los países en desarrollo, desde los alimenticios a los de la confección y el calzado, en los que tienen claramente ventajas competitivas, sólo para mantener una parte muy pequeña de los empleos y empresas que son las más ineficientes porque no han sabido o querido invertir y mejorar su productividad o elevar la formación de sus trabajadores. Es otro escándalo la increíble actitud tacaña de los gobiernos de los países ricos que sólo están dispuestos a dedicar el 0,22 por ciento de su PIB a una ayuda al desarrollo (que además ligan, a menudo, a su exportación o a favores), cuando esta puede conseguir que los países más pobres consigan mejorar su educación, su sanidad, sus infraestructuras y sus instituciones para poder incorporarse a la globalización.

Ahora bien, para que la globalización tenga éxito, hay que conseguir un nivel de cooperación internacional muchísimo mayor que el que existe hoy y crear organismos internacionales multilaterales que, con una representación proporcional de todos los países miembros, traten eficientemente de canalizarla y establecer unas reglas claras y comunes para todos, que coordinen toda la ayuda bilateral y multilateral al desarrollo, y que intenten solucionar todos los aspectos más “negros” de la globalización, como son la globalización del terrorismo, del tráfico ilegal de mujeres y niños, del tráfico ilegal de drogas, del tráfico ilegal de armas, de las personas desplazadas por guerras y la violencia, de las pandemias, de la polución y la contaminación y del calentamiento de la atmósfera que tienen y efectos “derrame” nefastos para la convivencia y la seguridad de todos los países del mundo.

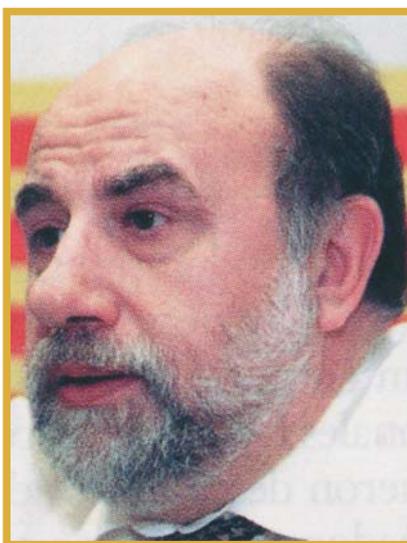




Juan Francisco Martín Seco Interventor Delegado en el Ministerio de Medio Ambiente

La globalización se presenta a menudo como un hecho irreversible, una revolución de dimensiones ciclópeas acaecida en los últimos veinticinco años, que viene a cambiar de manera radical el mundo y la sociedad. Nada es igual, un mundo nuevo en el que no sirven los viejos dogmas. El concepto de globalización, sin embargo, es ambiguo. En primer lugar, puede entenderse como el conjunto de fenómenos sociales unidos y derivados de ciertos avances técnicos y científicos: la digitalización, el desarrollo de las comunicaciones... En este sentido, la mundialización sí es un hecho, una realidad, lo mismo que lo fueron los emanados del descubrimiento de la rueda de molino, de la máquina de vapor, de la electricidad o del teléfono. Hechos que apenas se pueden negar, y menos ocultar.

Cosa bien distinta es si empleamos el término como sinónimo de integración. Aun cuando los medios técnicos permiten hoy una intercomunicación mucho más fácil y rápida de la humanidad, nuestro mundo es progresivamente un mundo invertido, en el que las desigualdades y los desequilibrios se hacen mayores cada día. La economía dista mucho de estar globalizada. Entre unos cuantos países ricos y prósperos y la inmensa mayoría sumidos en el subdesarrollo y la miseria existe una sima casi insalvable. En la educación, la cultura, la ciencia, la tecnología, difícilmente podemos hablar de globalización, cuando son patrimonio de una minoría privilegiada. ¿Y cómo aplicar el término globalización a la sanidad cuando el sida, la malaria y otro tipo de enfermedades azotan con fuerza inusitada a muchos países del Tercer Mundo y el lucro económico no permite que las medicinas y los remedios lleguen a esas latitudes? Se juega sin duda con la ambigüedad del término, y la globalización al final se reduce al libre comercio y a la libertad total



de circulación de capitales. Entendida así, la globalización no es en absoluto una realidad fáctica inalterable, sino más bien una opción, una alternativa ideológica. Más que mundialización es desregulación; tampoco liberalización, porque la no intervención estatal es de inmediato sustituida por el control de grandes fuerzas económicas. Es una opción que podrá juzgarse buena o mala dependiendo de los planteamientos ideológicos desde los que se la contemple

Como es sabido, la doctrina del libre comercio parte de David Ricardo y llega a nuestros días sin grandes innovaciones en sus fundamentos esenciales. Establece que la mejor política en el campo del comercio internacional es la de la absoluta libertad, evitando cualquier tipo de restricciones gubernamentales, de manera que cada país se especialice en aquellas actividades para las que disponga de "ventajas comparativas" (ventaja absoluta) con respecto al resto. La doctrina está basada en una aparente lógica que no es otra que la aplicación de la división del trabajo al comercio internacional. Pero ¿qué ocurre cuando uno o varios países carecen de cualquier ventaja en la fabricación de los diferentes productos? O viceversa, ¿qué sucede si es un pequeño grupo de países el que acapara mayores ventajas en la producción de todos los bienes? El sentido común nos dice que las naciones más competitivas terminarían arrasando y adueñándose de todos los mercados y las menos competitivas no lograrían exportar ninguno de sus productos.

Sin embargo, la teoría clásica contempla el problema desde otro ángulo. La desigualdad de los países en el punto de partida no constituye, según ésta, una objeción seria, no invalida sus conclusiones. El equilibrio se produciría a través del patrón oro de igual manera. Los desajustes en las balanzas de pago deberí-



an saldarse mediante movimientos de oro desde los países deficitarios hacia los que presentan superávit en sus cuentas exteriores, lo que generaría, siempre y cuando se cumpla la teoría cuantitativa del dinero, una reducción de los precios en los primeros y procesos inflacionarios en los segundos, estableciéndose una nueva estructura de costes en la que todos los Estados presentarían ventajas comparativas, al menos en la fabricación de algunos productos, lográndose de este modo el equilibrio en el comercio internacional.

Tras el abandono del patrón oro en el sistema monetario internacional, la teoría del libre cambio adaptó perfectamente sus postulados a las nuevas coordenadas. La única diferencia radica en que, a partir de ese momento, el ajuste habrá de producirse por las devaluaciones o apreciaciones de las divisas dando lugar a otras relaciones de intercambio. Todo se reduce a admitir la flexibilidad de los precios. Si un país en un momento concreto no presenta ninguna ventaja comparativa, se debe únicamente a que mantiene frente al exterior una estructura de precios incorrecta que se corregirá mediante modificaciones en el tipo de cambio. Es conveniente recordar que el primer precio es el salario; es decir, un país que deprecie su moneda está reduciendo los salarios interiores con respecto a los que se pagan en el extranjero. Es por eso por lo que en las versiones más recientes de la teoría del libre cambio, como la de Hecksher-Ohio-Samuelson, apoyándose en el mismo principio básico, fundamentan la ventaja comparativa de los países en la mayor disponibilidad relativa de los diferentes factores de producción; de manera que las economías tienden a especializarse en función de la mayor o menor abundancia de cada uno de ellos. Así, aquellos que carecen de capital pero disponen de un número excesivo de trabajadores, se especializarán en productos y servicios intensivos en mano de obra; mientras que, por el contrario, allí donde haya un superávit relativo de recursos financieros se desarrollarán actividades que requieran un alto grado de acumulación de capital, pero pocos trabajadores, aunque muy cualificados¹.

Los acuerdos de comercio internacional son siempre extrañas mezclas de proteccionismo y libre cambio, en los que cada país intenta obtener la mayor libertad posible de exportación para sus productos y un alto grado de protección para sus mercados

Aun cuando el punto de partida de los distintos países sea muy desigual en riqueza, nivel de salarios y renta per cápita, la adopción del libre cambio irá amortiguando las diferencias, siempre que se acepte también la libertad absoluta de circulación de los factores de producción. Tal aspiración parte del hecho de que la productividad marginal es decreciente, por lo que la rentabilidad del capital aumentaría a medida que escasease este factor y se dispusiera, sin embargo, de abundante mano de obra, produciéndose el proceso contrario en lo referente a la retribución de los trabajadores. La traslación de estos planteamientos a la realidad internacional implicaría que la rentabilidad del capital sería mayor en los países del Tercer Mundo que en los desarrollados, mientras que los salarios serían mucho más reducidos en los primeros. Es lógico suponer que los capitales emigrarán hacia

¹ Los déficit comerciales de algunos países obedecen tan sólo, según el liberalismo económico, a que sus salarios son demasiado elevados para poder ser competitivos en las condiciones productivas en que se encuentran. Para lograr el equilibrio exterior es imprescindible reducir las retribuciones de los trabajadores, de manera que sus productos se abaraten frente al exterior.





los países subdesarrollados hasta que se instaure el equilibrio, tanto en la retribución del capital como en el nivel de salarios y, por lo tanto, antes o después, se lograría la equiparación de la renta per cápita.

Este planteamiento, no obstante, choca frontalmente con la realidad y la experiencia. De cumplirse las anteriores prescripciones, sería de esperar que el comercio internacional se desarrollase especialmente entre países con economías diferentes. Los desarrollados exportarían artículos sofisticados, intensivos en capital, e importarían de los países más pobres materias primas y bienes poco elaborados cuya producción tan sólo necesita de mano de obra, y viceversa. Pero los hechos son otros. La mayor parte del comercio mundial se efectúa entre los países del primer mundo; por el contrario, los países pobres apenas participan de las corrientes internacionales de intercambio, e incluso en los ejemplos más extremos de miseria, quedan prácticamente excluidos de la economía mundial, incapaces de competir en ninguna faceta.

Lo sorprendente de la teoría del comercio internacional y del modelo neoclásico es su defensa de que la mejor política posible para un país es la del libre comercio, no sólo cuando es generalizada y todos los países se atienen a sus exigencias, sino aun en el caso de que otro u otros Estados practiquen una política proteccionista. La verdad es que estas aseveraciones son bastante difíciles de creer; y de hecho, en la práctica, ninguna nación las acepta y sólo están dispuestas a desarmarse comercialmente a condición de que otras hagan lo mismo. Es más, los distintos acuerdos de comercio internacional son siempre extrañas mezclas de proteccionismo y de libre cambio, en los que cada país intenta

obtener la mayor libertad posible de exportación para sus productos, a la vez que busca un alto grado de protección para sus mercados frente a los artículos extranjeros.

Tampoco se cumple el pronóstico de que el capital afluiría de los países ricos a los pobres. Más bien ha sido al contrario. A partir de 1983, se ha producido una transferencia neta de recursos financieros desde los países subdesarrollados al resto, principalmente al primer mundo. Se ha pretendido explicar esta concentración de capital en los países ricos y su huida de los del Tercer Mundo por la mejor y más abundante tecnología de la que gozan los primeros; pero, en realidad, tal formulación constituye una petición de principio, porque si esto es así, es precisamente por la carencia de capital que tienen los últimos. La tecnología es cara. En definitiva, subsiste la pregunta de por qué no acude el capital, y con él la tecnología, a los países subdesarrollados si la rentabilidad de este factor, tal como afirma la teoría neoclásica, es mayor en el Tercer Mundo. Se ha dicho también que la cualificación de la mano de obra es muy superior en los países del Norte que en los del Sur. Lo cual es cierto y explica parcialmente las diferencias de salarios entre las distintas regiones, pero sólo parcialmente, porque de otro modo no se comprendería cómo existen masas inmensas de trabajadores del Tercer Mundo dispuestos a emigrar a los países desarrollados, donde gozarán, sea cual sea su nivel de especialización, de mejores condiciones de trabajo que en sus países de origen.

Una vez más, la teoría de los mercados autorregulados falla, porque siempre interfiere un buen número de variables no previstas; entre ellas, no es la menos importante en los momentos presentes el incumplimiento de esa suposición acerca de la existen-

Cabría deducir que para los países desarrollados la globalización entendida como libre circulación de mercancías y de factores de producción sólo produce beneficios, pero no es así si consideramos el interés de la mayoría de la población y no exclusivamente el del capital



cia generalizada de rendimientos decrecientes. Hoy, nos movemos en un mundo de economías de escala, donde el coste de producción se abarata a medida que aumentan las unidades producidas. Lo que justifica la tendencia a ampliar lo más posible los mercados, al tiempo que se persigue el monopolio, o al menos el oligopolio, porque cuanto más amplio es el mercado que se domina, más probabilidades hay de reducir costes. En cierta medida, los mercados terminan por ser cautivos y tan sólo se puede entrar en ellos tras cuantiosas inversiones y rompiendo las cuotas ya adquiridas por los competidores. La única posibilidad de hacerse un nicho en la fabricación de ciertos productos es mediante cuantiosas acumulaciones de capital e introduciendo particularidades en los artículos que los singularicen de alguna manera. Existe, pues, junto a la globalización geográfica, una parcialización de los mercados en la que, en realidad, cada empresa actúa como monopolista de sus propios productos diferenciados. Se da así un nuevo concepto de competencia, llamada a veces competencia imperfecta o monopolística, que nada tiene que ver con esa competencia con mayúscula que defiende el modelo neoclásico². Esta nueva organización productiva únicamente es viable si se cuenta con mercados extensos, y la rentabilidad será tanto mayor cuanto mayor sea el volumen de producción y ventas. Se juega, por tanto, con funciones de costes marginales decrecientes.

La aceptación de este comportamiento generalizado de los mercados dinamita la teoría neoclásica del comercio internacional y del crecimiento. Si los rendimientos marginales del capital son crecientes, éste tiende a la concentración y a la acumulación. Lejos de suponer que la libertad de comercio y la libre circulación de capitales producen un flujo positivo de recursos de los países más capitalizados a los más pobres, hay que mantener la existencia del proceso inverso³. Queda rechazada pues la tan acariciada idea del equilibrio a través de la convergencia de los países en su nivel de riqueza. Tampoco existe ninguna razón para pensar que se producirá

Se olvida que en economía, aquellas medidas que pueden ser convenientes para un determinado individuo, cuando le afectan solo a él, terminan siendo contraproducentes para esa misma persona si se generalizan

un acercamiento ni en la renta per cápita ni en el nivel de los salarios. Bien al contrario, los países pobres serán cada vez más pobres y los ricos, cada vez más ricos. El libre cambio tiene consecuencias funestas para los países subdesarrollados, que se ven inmersos en un círculo de pobreza sin vislumbrar la salida. Los desequilibrios en su balanza de pagos les obligarán a endeudarse de manera permanente; pero, curiosamente, una gran parte de esos recursos, en ausencia de mecanismos de control de cambios, retornarán a los países ricos en forma de inversiones, ya que los capitalistas del Tercer Mundo preferirán invertir en los países desarrollados, donde la rentabilidad es mayor.

En realidad, este fenómeno de concentración de las inversiones ha sido desde siempre ampliamente conocido. De hecho,

² La diferencia esencial entre uno y otro tipo de competencia radica en el poder que el empresario tiene frente a los precios; mientras que en la competencia perfecta las empresas son precio-aceptantes, esto es, el precio les viene impuesto por las teóricas leyes del mercado, en el caso de la competencia imperfecta las empresas tienen una relativa capacidad para fijar sus precios.

³ Las grandes multinacionales tenderán a dominar los mercados con sus productos, pero sin que esto implique invertir en esos países. Es posible que en muchas ocasiones adquieran las empresas nacionales con la única finalidad de eliminar a un competidor.





sólo así se explica el fenómeno de las grandes urbes y los desequilibrios regionales que se producen dentro de los Estados nacionales⁴. Sin embargo, estas desigualdades entre las zonas de un mismo país se han paliado a menudo mediante la actuación del Estado. El sector público ha asumido frecuentemente un papel activo practicando una redistribución de la renta regional a través de los mecanismos presupuestarios y de la seguridad social, y poniendo en marcha políticas encaminadas a desarrollar las zonas más deprimidas. Mas todo esto desaparece cuando nos trasladamos al plano internacional; en él perviven únicamente los mecanismos del mercado en estado puro que, tal como venimos observando, no sólo no garantizan la convergencia sino que, además, pueden aumentar la desigualdad.

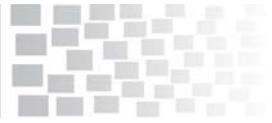
De lo anteriormente expuesto cabría deducir que para los países desarrollados la globalización entendida como libre circulación de mercancías y de factores de producción tan sólo produce beneficios, pero no es así, si consideramos el interés de la mayoría de la población y no exclusivamente del capital. Puede ser que la deslocalización no tenga existencia real, al menos en magnitudes verdaderamente significativas, pero existe como realidad virtual, como amenaza y chantaje que las empresas y el capital imponen a los poderes políticos obligando a los diferentes Estados a concederles posiciones fiscales, laborales y sociales cada vez más ventajosas, que harán imposibles, al menos eso dicen los gobiernos, las economías de bienestar y deteriorarán las condiciones laborales y sociales de los ciudadanos.

Para ser competitivos, los trabajadores españoles, franceses o alemanes deberán estar dispuestos a todo tipo de sacrificios. Antes se sabía que los salarios españoles eran bajos, pero se aspiraba a que progresivamente se fuesen asimilando a los alemanes. Con la globalización, la perspectiva se invierte y son los alemanes los que tendrán que aproximar sus salarios a los de los chinos si no quieren engrosar las filas de los parados. Pero los trabajadores chinos tampoco saldrán beneficiados, todo lo contrario. Según las condiciones laborales del primer mundo vayan deprimiéndose para evitar la teórica deslocalización, también se deprimirán aún más las del Tercer Mundo para forzar-

la o al menos mantener el *statu quo*. Sólo el capital de uno u otro mundo saldrá beneficiado, al menos a corto plazo, porque a largo plazo se adentrará en la misma encrucijada en la que se encontró tiempo atrás la ley de bronce de los salarios. Y es que en realidad lo que hoy llamamos globalización es en cierto aspecto el retorno al sistema económico del siglo XIX. Los salarios no sólo constituyen una parte muy importante del coste de los productos, sino también un factor decisivo a la hora de determinar el nivel de consumo y, por lo tanto, la demanda interna. Se olvida muchas veces que, en economía, aquellas medidas que pueden ser convenientes para un determinado individuo, cuando le afectan exclusivamente a él, terminan siendo contraproducentes para esa misma persona si se generalizan. Eso ocurre en el tema que nos ocupa. Para un empresario concreto puede ser interesante la reducción de los salarios de sus trabajadores; pero si esa reducción salarial se generaliza, es posible que la demanda descienda sustancialmente y que el empresario no pueda vender sus productos, con lo que de nada le valdría producir a costes bajos si no puede dar salida a lo producido.

La globalización, lejos de ser la causa, es más bien el efecto. Lo que denominamos internacionalización de la economía es ante todo liberalización. Los avances en las técnicas de comunicación y de transporte conforman sólo un medio, un instrumento, que dota de posibilidades pero nada más, y nada más ocurriría sin una nueva ideología que pretende liberar a la economía del poder democrático. Las épocas de triunfo ideológico del liberalismo económico son también aquellas en las que la internacionalización de la economía se presenta en mayor grado. Así, por ejemplo, en la segunda mitad del siglo XIX, a pesar de que lógicamente el desarrollo tecnológico era menor, se produjo una mayor integración económica a nivel internacional que en los años cincuenta y sesenta del presente siglo e incluso tal como ha afirmado Paul Krugman en algunos aspectos mayor que los momentos actuales. No es la realidad económica la que ha cambiado sustancialmente, sino la ideología y la actitud política frente a esa realidad, y la mayoría de las modificaciones que atribuimos a la primera son simples consecuencias de las segundas

⁴ Lógicamente, cada Estado representa un mercado único, ausente de cualquier restricción para que los bienes y los factores de producción puedan circular libremente. .



El Tribunal de Cuentas Europeo

Jesús Lázaro Cuenca

INTRODUCCIÓN

El Tratado de la Comunidad Europea define al Tribunal de Cuentas Europeo como la Institución encargada del control externo o fiscalización de las cuentas, ingresos y gastos del Presupuesto comunitario, así como de los presupuestos del resto de las entidades creadas por la Comunidad siempre que los actos constitutivos de éstas no se opongan a ello.

El control se ejerce a posteriori, pero el Tribunal tiene también competencia para el examen de operaciones antes de su reflejo en cuentas definitivas, y alcanza a la utilización de los fondos comunitarios por los terceros que los hayan percibido en función de contratos, convenciones o subvenciones. La fiscalización del Tribunal afecta a los aspectos de regularidad, legalidad y de seguimiento en la gestión de los principios de buena gestión financiera economía, eficacia, eficiencia.

El Tribunal es un órgano de carácter colegiado compuesto por 25 miembros, uno por cada Estado miembro, quienes eligen entre ellos a su Presidente y a los que se requiere profesionalidad e independencia.

A continuación, y tras una breve reseña histórica, se da una visión sucinta de la organización, funciones y competencias y procedimiento de auditoría seguido por el Tribunal.

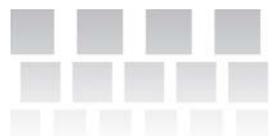
ANTECEDENTES

El Tribunal de Cuentas Europeo es la Institución comunitaria más joven, fue creado por el Tratado de Bruselas de 1975 y elevado al rango de Institución por el Tratado de Maastricht de 1992. Su creación y desarrollo posterior han ido paralelos al crecimiento de la importancia, competencias y prerrogativas del Parlamento Europeo, Institución impulsora del Tribunal y con la que éste mantiene, de acuerdo con el Tratado, una especial relación: "El Tribunal de Cuentas asistirá al Parlamento Europeo y al Consejo en el ejercicio de su función de control de la ejecución del presupuesto".

Las Comunidades se dotaron desde su creación de órganos técnicos de control externo: el Comisario de cuentas en la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Comisión de control para la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea para la Energía Atómica.

Estos órganos, dotados formalmente de las competencias propias para el ejercicio de su misión, adolecen desde su origen de una serie de debilidades que llevarán a la necesidad, sentida por el Parlamento, de reforzar el control externo con la creación del Tribunal de Cuentas.

Así, de hecho, se trata de órganos administrativos dotados de una cierta auto-





nomía, que ejercen su misión a tiempo parcial (Comisión de control), dependientes del Consejo en relación con sus medios humanos y materiales de los que se les dota escasamente, sin la capacidad de presentar directamente y publicar sus informes, ni, en la práctica, de controlar la utilización de la mayor parte del Presupuesto comunitario, gestionado por los Estados miembros.

El Tratado de Bruselas cambia radicalmente esta situación. El Tribunal de Cuentas es considerado como una quasi-Institución y por tanto, con sección presupuestaria específica. Se le dota de medios materiales y humanos y de competencia para su autoorganización; las garantías de independencia son reforzadas y las modalidades de control sobre el terreno y en los Estados miembros reconocidas y precisadas; y sus informes se publican en el Diario Oficial de las Comunidades.

Como se ha indicado el Tratado de Maastricht consagra el reforzamiento del Tribunal de Cuentas que ve elevado su rango al de Institución comunitaria, reforzando su independencia e igualmente sus competencias.

Así, el Tribunal debe emitir anualmente una declaración (la DAS) sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad de las operaciones en ellas recogidas, y el Parlamento se apoya en el procedimiento de descarga de responsabilidad a la Comisión por la ejecución del Presupuesto en el informe anual y los informes especiales del Tribunal.

El Tratado de Ámsterdam (1997) prosigue este reforzamiento de la independencia al abrir al Tribunal de Cuentas la posibilidad de recurso ante el Tribunal de Justicia Europeo en salvaguarda de sus prerrogativas. Igualmente se extiende el ámbito de las competencias del Tribunal:

- A los gastos administrativos y operativos, incluidos en el Presupuesto comunitario de la Política Exterior y de Seguridad Común (2º pilar) y de Justicia e Interior (3er pilar).
- A aspectos relativos a irregularidades y fraudes: el Tribunal debe informar sobre las irregularidades detectadas y ser consultado sobre los proyectos de normas relativas al fraude.
- El control de los ingresos y gastos comunitarios gestionados por el Banco Europeo

de Inversiones disponiendo el acceso del Tribunal a la información detentada por el Banco Europeo de Inversiones necesaria para dicho control.

En otro orden, el Tratado de Ámsterdam, desarrolla la cooperación entre el Tribunal de Cuentas Europeo y las Instituciones nacionales de control, estableciendo que dicha cooperación se realice con espíritu de confianza y manteniendo su independencia.

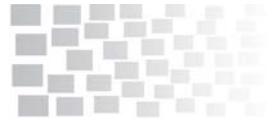
Por último, el Tratado de Niza (2001), teniendo en cuenta la ampliación de la Comunidad prevista y las discusiones que en dicha época se mantienen sobre la reorganización de las Instituciones ante este evento, considera la organización del Tribunal estableciendo que estará formado por un nacional de cada Estado miembro y abriendo la posibilidad de la existencia de cámaras ("salas") dentro del Tribunal para aprobar determinadas categorías de informes o de dictámenes en las condiciones previstas por su Reglamento interno.

COMPOSICIÓN Y ORGANIZACIÓN

En función de lo indicado, el Tribunal de Cuentas está formado en la actualidad por 25 miembros, uno por cada Estado miembro existente.

Para garantizar su profesionalidad e independencia los miembros:

- Deben ser elegidos entre personalidades que pertenezcan o hayan pertenecido a instituciones de control externo o que estén especialmente calificadas para esta función.
- Son nombrados por un período de seis años renovable.
- Son nombrados por el Consejo por mayoría cualificada y previa consulta al Parlamento Europeo.
- Ejercen sus funciones con absoluta independencia y en interés general de la Comunidad.
- Mientras dure su mandato no pueden ejercer ninguna otra actividad profesional o política retribuida o no.



- Deben respetar mientras dure su mandato y después de finalizar éste, las obligaciones derivadas de su cargo.
- Hacen declaración de sus bienes y actividades.
- Sólo pueden ser relevados de sus funciones por renovación periódica, fallecimiento, dimisión o cese acordado por el Tribunal de Justicia a instancia del Tribunal de Cuentas.
- Gozan de los mismos privilegios e inmunidades que los jueces del Tribunal de Justicia.

Los miembros eligen entre ellos al Presidente del Tribunal por un período de tres años que puede asimismo renovarse. El Presidente del Tribunal tiene carácter de "primus inter pares", preside las reuniones del Tribunal, vela por la ejecución de sus decisiones, se asegura del buen funcionamiento de los servicios y de la gestión adecuada de las actividades y representa al Tribunal en sus relaciones con el exterior.

El principio que rige la organización y funcionamiento del Tribunal es el de la colegialidad. Las decisiones se adoptan por el Pleno del Tribunal y los miembros son responsables ante éste por las tareas que le son encomendadas.

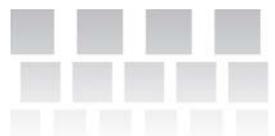
Con anterioridad a la última ampliación de la Comunidad, cada miembro, con la excepción del Presidente del Tribunal, era responsable de un subdominio concreto o sector de auditoría al que se encontraba asignada una división de auditoría.

Dicha última ampliación conllevó la necesidad de simplificar la organización y el proceso decisional del Tribunal.

Debido a ello la unidad básica está constituida actualmente por el grupo de auditoría, habiendo desaparecido los sectores. Los miembros se responsabilizan no de subdominios sino de las tareas concretas que el grupo al que son afectados o, en ocasiones, el Tribunal (i.e. tareas horizontales a varios grupos) les encomienda. Los grupos se denominan grupos preparatorios pues deben examinar toda propuesta o documento antes de su adopción por el Tribunal.

En la actualidad existen seis grupos preparatorios. Cuatro de ellos son grupos verticales de auditoría a los que se encomienda el control de dominios homogéneos del Presupuesto comunitario:

- Grupo I: FEOGA Garantía, Orientación y Pesca (6 miembros).





- Grupo II: Fondos regionales y de Cohesión, Fondo Social y Políticas internas (6 miembros).
- Grupo III: Ayuda exterior, incluido el Fondo Europeo de Desarrollo (constituido por aportaciones de los Estados miembros y destinado a ayudas a los países de África, Caribe y Pacífico) y las ayudas para la adhesión de nuevos Estados miembros (5 miembros).
- Grupo IV: Gastos administrativos de las Instituciones y Organismos creados por la Comunidad, Operaciones financieras y bancarias y Recursos propios (5 miembros).

Junto a dichos grupos verticales existe un grupo horizontal con responsabilidad en la auditoría financiera de las cuentas consolidadas de la Comunidad y la coordinación de la auditoría sobre la legalidad de gastos e ingresos, bases de la declaración anual de la fiabilidad (DAS), así como del desarrollo metodológico y control de calidad y publicación de informes (ADAR). Dicho grupo (Grupo CEAD -coordinación, evaluación, fiabilidad, desarrollo) está compuesto por los miembros responsables de DAS, ADAR y de un representante de cada grupo vertical.

Igualmente tiene carácter de grupo preparatorio el denominado Comité administrativo, encargado de los aspectos relativos al presupuesto y gestión presupuestaria, personal, y funcionamiento interno administrativo que el Tribunal no ha delegado al Secretario General, quien forma parte de dicho Comité así como un representante de cada uno de los demás grupos.

El Tribunal decide sobre la conformación de los grupos y la afectación a los mismos de miembros, unidades agentes y créditos para gastos de viajes (misiones de control) necesarios para su funcionamiento, así como de los programas plurianual y anual de auditoría.

Los grupos deciden la asignación de sus miembros a tareas (auditorías, dictámenes) específicas, la afectación de medios entre las unidades del grupo y las referidas tareas, así como el enfoque y planificación de los trabajos relativos a cada tarea.

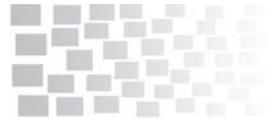
Cada grupo está presidido por un miembro decano y tiene asignados una dirección y un número variable de divisiones que se corresponden con subdominios de audito-

ría específicos dentro del dominio de competencias del grupo.

En la actualidad existen 5 direcciones y 19 divisiones de auditoría. El Tribunal cuenta con 791 puestos de trabajo (la gran mayoría de nivel A - enseñanza universitaria) de los que 464 son auditores o agentes en soporte de los servicios de auditoría (i.e. gabinetes de miembros, personal de secretaría). Con respecto a la afectación del resto de los puestos destaca, como en el resto de las Instituciones comunitarias, la importancia de los servicios de traducción, ya que los documentos han de ser traducidos a las 21 lenguas oficiales.

A efectos de preservar el carácter colegiado del Tribunal, todo miembro tiene derecho a asistir a toda reunión de grupo de auditoría, con independencia del grupo al que pertenezca, y a emitir su opinión sobre los asuntos allí tratados. Tienen igualmente derecho a la información necesaria sobre cualquier tarea del Tribunal.

A diferencia del Tribunal de Cuentas español, el Tribunal de Cuentas Europeo tiene funciones exclusivamente fiscalizadoras y consultivas. No tiene, sin embargo, competencia para enjuiciar conductas o actos que ocasionen perjuicio al Presupuesto comunitario



Los grupos de auditoría pueden decidir que un documento sea elevado al Tribunal para su adopción sin debate. No obstante:

- Dicha decisión reclama una mayoría cualificada (dos tercios de los miembros del Grupo).
- Ciertos documentos, debido a su importancia, son siempre objeto de debate (i. e., la Declaración de fiabilidad, los informes finales, los documentos de estrategia y programación de auditoría).
- El debate es obligatorio, con independencia de las decisiones adoptadas por los grupos, si seis miembros del Tribunal lo solicitan.

FUNCIONES Y COMPETENCIAS. LÍMITES A LAS MISMAS

A diferencia del Tribunal de Cuentas español, el Tribunal de Cuentas Europeo tiene funciones exclusivamente fiscalizadoras y consultoras. El Tribunal no tiene ninguna competencia para enjuiciar y/o sancionar conductas o actos que ocasionen perjuicio al Presupuesto comunitario.

Igualmente, el Tribunal no tiene competencia específica ni medios apropiados para la detección y persecución de fraudes. Dichas competencias están atribuidas en el ámbito comunitario a la Oficina de lucha Antifraude, dotada de un estatuto de especial independencia y con quien las Instituciones y Organismos comunitarios tienen una obligación de colaborar.

El Tribunal, no obstante, debe poner de manifiesto los fraudes e irregularidades detectados en el curso de su trabajo de control. Por otra parte, la actuación del Tribunal ante el fraude tiene carácter preventivo, resaltando, a través de sus auditorías y dictámenes, las debilidades y riesgos de los sistemas que puedan permitir su comisión.

Sin embargo, al igual que en el caso español, las competencias fiscalizadoras del Tribunal de Cuentas Europeo vienen definidas por el Tratado y el Reglamento financiero en modo muy amplio.

Como hemos visto, la fiscalización del Tribunal alcanza a las cuentas de ingre-

sos y gastos de las Instituciones y de cualquier órgano u organismo creado por la Comunidad, siempre que el acto de creación no se oponga a dicha fiscalización.

La inmensa mayoría de dichos Organismos contemplan en sus actos de creación la fiscalización del Tribunal. Por excepción, el Tribunal no tiene competencia para fiscalizar las operaciones financiadas con fondos propios del Banco Europeo de Inversiones (BEI), al estar creado el Banco, no por la Comunidad como tal, sino por aportaciones directas de los Estados miembros.

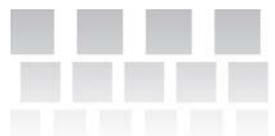
No obstante, el Tribunal fiscaliza la gestión por el BEI, mediante mandato de operaciones financieras con cargo al Presupuesto comunitario (préstamos, garantías) así como la gestión e inversiones del Fondo Europeo de Inversiones.

Igualmente, de acuerdo con el Tratado, el control del Banco Central Europeo realizado por el Tribunal se halla limitado a los aspectos relativos a la eficiencia en su gestión.

Por el contrario, los Fondos Europeos para el desarrollo (FED) de países de África, Caribe y Pacífico y Territorios de ultramar (antiguas colonias), creados mediante Tratado específico (Tratados de Lomé y Cotonou) entre los Estados miembros y los referidos países y financiados por aportaciones de los Estados miembros, pero gestionados por la Comisión como ordenador principal, caen plenamente dentro de la órbita de fiscalización del Tribunal.

El control del Tribunal no se limita pues a los fondos del Presupuesto de las Comunidades, sino que alcanza también a operaciones extrapresupuestarias como es el caso de préstamos, empréstitos y garantías, presupuestados por el saldo, y los fondos FED. Excepción a esta regla la constituyen las operaciones directamente realizadas y financiadas por Estados miembros en el marco de acciones comunes decididas por el Consejo bajo el segundo (Política Exterior y de Seguridad Común) y tercer pilar (Justicia y Asuntos de Interior).

La fiscalización del Tribunal no se limita a las operaciones directamente realizadas por las Instituciones y Organismos comunitarios ni a la verificación documental de dichas operaciones. El Tribunal tiene com-





petencia para verificar sobre el terreno la gestión realizada, el cumplimiento de las condiciones y la utilización real de los fondos comunitarios por los terceros que las realizan (Administraciones de Estados miembros y Estados terceros, perceptores de ayudas, entidades contratantes).

A este respecto el Tratado prevé que el control se lleve a cabo sobre la documentación contable y, en caso necesario, en las dependencias correspondientes de las otras Instituciones de la Comunidad, en las dependencias de cualquier órgano que gestione ingresos o gastos a nombre de la Comunidad y en los Estados miembros, incluidas las dependencias de cualquier persona física o jurídica que perciba fondos del Presupuesto. Asimismo dispone que las referidas Instituciones, entidades y personas comuniquen al Tribunal, a instancia de éste, cualquier documento o información necesarios para el cumplimiento de su misión.

Ello significa que dicha fiscalización se extiende a los 25 Estados miembros, a más de 150 países receptores de ayudas humanitarias, de rehabilitación y para el desarrollo, y a millones de perceptores de ayudas financiadas con fondos comunitarios.

Esta amplitud del ámbito de control conduce a la necesidad de estrechar la colaboración con los Tribunales de Cuentas de los Estados miembros que perciben y gestionan (FEOGA, fondos estructurales, recursos propios) proyectos y acciones específicas por un montante superior al 80 % del Presupuesto comunitario. Implica asimismo que el enfoque de auditoría del Tribunal se base en el funcionamiento de los sistemas y en especial de los sistemas de control interno.

Igualmente conlleva una especial atención a la programación de las auditorías de cara a una cobertura representativa de sistemas y operaciones que permita emitir opiniones fundadas, dados los medios de que el Tribunal dispone para tan vasto campo de control.

Por otra parte, aun siendo la fiscalización del Tribunal una fiscalización a posteriori, ésta no se realiza exclusivamente con posterioridad al cierre de cuentas, programas u operaciones. El control del Tribunal se extiende asimismo a los compromisos de gasto y a la contracción de derechos y no sólo a pagos e ingresos.

En el ámbito de los ingresos, la fiscalización encuentra no obstante determinados límites ya que el control ha de realizarse sobre las liquidaciones y cantidades entregadas a la Comunidad, lo que limita el control directo sobre contribuyentes. Además, en cuanto a los recursos IVA y RNB ha de tenerse en cuenta su base fundamentalmente estadística lo que, en virtud del secreto estadístico, limita el acceso a la información de base origen de los agregados de contabilidad nacional utilizados.

En cuanto al tipo de control realizado, el Tratado distingue como ya hemos visto el control sobre las cuentas (auditoría financiera), el control sobre la legalidad y regularidad de ingresos y gastos (auditoría de cumplimiento) y la garantía de una buena gestión financiera siendo los principios que enmarcan la misma de acuerdo con el Reglamento financiero la economía, eficacia y eficiencia (auditoría operativa).

El Tratado especifica asimismo que el Tribunal presente al Parlamento Europeo y al Consejo una declaración sobre la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes (certificación sobre cuentas y operaciones) que, de acuerdo con el Reglamento financiero se publica acompañando las cuentas consolidadas. El Tribunal debe elaborar, después del cierre de cada ejercicio un informe anual.

Los órganos y organismos creados por la Comunidad y los Fondos Europeos de Desarrollo dan lugar asimismo a informes anuales específicos y separados del informe anual sobre el Presupuesto general de las Comunidades.

Los plazos marcados por el Reglamento financiero para la producción del informe anual, suponen una limitación temporal a los trabajos de auditoría cuyos resultados se reflejan en el mismo.

Así, las cuentas consolidadas provisionales se transmiten por la Comisión al Tribunal el 31 de marzo del año $n+1$, quien debe comunicar a la Comisión e Instituciones interesadas las observaciones a figurar en el informe anual el 15 de junio $n+1$ a más tardar. Las cuentas consolidadas definitivas son transmitidas al Tribunal antes del 31 de julio $n+1$ y las respuestas de las Instituciones a las observaciones del Tribunal el 30 de septiembre como fecha límite. El Tribunal debe



transmitir a la autoridad de descarga y a las otras Instituciones su informe anual el 31 de octubre a más tardar y asegurar su publicación en el Diario Oficial de las Comunidades. En la fecha última indicada la Comisión publica en el Diario Oficial las cuentas consolidadas definitivas acompañadas de la declaración de fiabilidad del Tribunal. El Parlamento Europeo, teniendo en cuenta la recomendación del Consejo, decide sobre descarga de responsabilidad a la Comisión antes del 30 de abril n+2.

Los plazos indicados obligan a una planificación de los trabajos de auditoría necesarios a principios del año n y a su comienzo a mediados de dicho año debiendo estar finalizados hacia finales de abril n+1, dados los plazos para la transmisión de las constataciones preliminares a los Estados

La eficacia de los informes del Tribunal de Cuentas Europeo viene dada por su calidad y el apoyo prestado al Parlamento y al Consejo, cuyas recomendaciones deben ser seguidas por las Instituciones que deben informar de las acciones emprendidas a consecuencia de dichas recomendaciones

miembros e Instituciones y para la recepción de respuestas a estas constataciones (antiguamente denominadas "cartas de sector") para la base de las observaciones preliminares a 15 de junio.

Por último el Tribunal ejerce un cierto control sobre los proyectos de disposiciones legislativas y otros acuerdos que enmarcan la gestión comunitaria a través de sus dictámenes.

El Tratado diferencia los dictámenes que han de solicitarse preceptivamente al Tribunal de aquellos que son solicitados voluntariamente por las otras Instituciones.

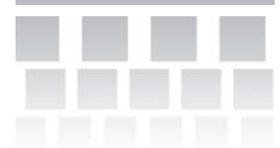
Entre los primeros el Tratado contempla el Reglamento financiero y sus disposiciones de aplicación; las normas relativas a la organización y el control de responsabilidad de interventores (auditores internos), ordenadores de pagos y contables; las modalidades y procedimiento de puesta a disposición de la Comisión de los ingresos presupuestarios y las normas relativas al fraude y lucha antifraude.

Entre los segundos encontramos proyectos relativos a la gestión financiera y al control de programas o áreas de gasto específicas. El Tribunal por propia iniciativa puede también emitir dictámenes sobre normas y aspectos conexos con los anteriores, o que considera afectan a una adecuada gestión y control de las finanzas comunitarias.

En cualquier caso, los informes y dictámenes del Tribunal no tienen carácter vinculante, no obligan a las Instituciones auditadas o a aquéllas (Parlamento, Consejo) con capacidad decisoria en la aprobación del Presupuesto y del procedimiento de descarga. Su eficacia viene dada directamente por su calidad y por el apoyo prestado, de acuerdo con el Tratado, al Parlamento y al Consejo cuyas recomendaciones deben ser seguidas por las Instituciones que deben informar de las acciones emprendidas a consecuencia de dichas recomendaciones.

PROCEDIMIENTO DE AUDITORÍA

El procedimiento seguido por el Tribunal en la realización de sus auditorías está basado en las Políticas y Normas de auditoría y en el Manual de auditoría adopta-





dos por el propio Tribunal. Dichas normas siguen estándares internacionales de auditoría (INTOSAI, IFAC) adaptados al contexto comunitario.

El Tribunal distingue en los procedimientos relativos a la auditoría las fases de: programación, planificación, ejecución, informes.

Programación de trabajos de auditoría

Tradicionalmente, el Tribunal ha venido estableciendo una programación plurianual de trabajos (3-4 años) y un programa anual que traduce las prioridades en el tiempo al ejercicio considerado.

Recientemente, el Tribunal decidió revisar la fase de programación que, en adelante, está basada en:

- La definición de prioridades estratégicas en un marco plurianual sobre la base de los aspectos clave en la evolución de las políticas y de la gestión de los fondos comunitarios.
- La determinación de una cartera de auditorías potenciales, en base a criterios de riesgo, importancia financiera, relevancia (impacto potencial, interés señalado por la Autoridad Presupuestaria) y cobertura del dominio de auditoría.
- El establecimiento de propuestas de auditoría: razones para llevarla a cabo, enfoque, alcance, impacto esperado, recursos necesarios, calendario previsto.
- La adopción por el Tribunal del programa anual de auditoría en base a las propuestas realizadas por los grupos.

A efectos de programación, el Tribunal distingue las tareas de auditoría obligatorias y recurrentes (DAS, ejecución presupuestaria, seguimiento de informes anteriores, etc.) de aquellas sobre las que el Tribunal tiene el más amplio poder de iniciativa. Esta distinción es necesaria a efectos de la determinación de los recursos disponibles en cada período para nuevas tareas.

El trabajo de programación, partiendo de la inicial propuesta de la Presidencia en materia de estrategia, es preparado y discutido por los Grupos de auditoría, coordinado por ADAR y adoptado por el pleno del Tribunal.

Los resultados son revisados periódicamente, introduciendo las modificaciones que sean necesarias.

Planificación

Determinadas las tareas de auditoría a realizar en el año, se procede a establecer un Memorándum de auditoría en el que se ponen en correlación riesgos, objetivos y enfoque, alcance y recursos. Se determina el calendario y las misiones (Instituciones, Estados miembros, Estados terceros) que sean necesarias. Se considera igualmente el tipo de pruebas de auditoría y la localización de los controles más adecuada para obtener evidencias suficientes para soportar las conclusiones en relación a los distintos objetivos.

El Memorándum de auditoría viene precedido, excepto en tareas obligatorias y recurrentes, de un estudio previo en el que se profundiza en el conocimiento del dominio a auditar a efectos de delimitar concretamente riesgos y, consecuentemente, objetivos generales y específicos, partiendo del tipo de auditoría decidido. Se analiza igualmente la factibilidad de la auditoría en relación con los objetivos marcados, la documentación disponible, el calendario más adecuado para maximizar el impacto de control.

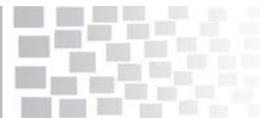
Junto con el Memorándum se elaboran los programas de auditoría en los que se concretan, para los distintos objetivos y localizaciones, las pruebas más idóneas a efectos de obtención de evidencia suficiente, pertinente y fiable.

El Memorándum se prepara por el equipo de auditoría designado para la tarea, se supervisa y aprueba, al igual que los programas de auditoría, por el Jefe de división y Director responsables y se somete a aprobación del Grupo de auditoría competente por el Miembro a quien se ha encomendado la tarea de auditoría.

Ejecución

Como aspectos esenciales de la ejecución de trabajos de auditoría del Tribunal, cabe señalar los siguientes:

- Es la Comisión Europea quien, de acuerdo con Tratado, es responsable de la adecuada ejecución del Presupuesto comunitario. En consecuencia, los trabajos de auditoría se dirigen inicial y fundamentalmente a la Comisión. A ella se refieren las principales



conclusiones y recomendaciones. En función de los resultados de auditoría en dicha Institución, se confirma o revisa la planificación del resto de los trabajos.

- Las circunstancias y limitaciones propias del marco comunitario han orientado el enfoque de auditoría hacia la auditoría de sistemas. Los trabajos de auditoría se dirigen inicialmente a la obtención de evidencias (pruebas de cumplimiento) de los puntos fuertes y debilidades en los sistemas de control interno contable (auditoría financiera) y administrativo (auditoría operativa).
- Los resultados de este control se tienen en cuenta, de acuerdo con estándares internacionales, para determinar el alcance de pruebas sustantivas sobre operaciones y transacciones a efectos de obtener una evidencia directa que sustente las conclusiones y determine el impacto de las debilidades en sistemas.
- La desconcentración de la gestión comunitaria y su dispersión geográfica exigen que los controles sobre sistemas y transacciones se ejecuten a los distintos niveles de gestión: administración comunitaria, administración nacional central, autonómica y local, y beneficiarios de las ayudas comunitarias, siendo este último eslabón el que presenta normalmente mayores riesgos.

Ello implica una colaboración reforzada con los Tribunales de Cuentas nacionales, a través de los cuales se comunican las misiones y resultados de control. Dichos Tribunales colaboran en la organización del control y pueden participar directamente en el mismo.

La documentación y explotación adecuada de los resultados de auditoría ha llevado a la informatización de dicha documentación y a un control de calidad y supervisión reforzados a los distintos niveles: jefe de equipo de auditoría, jefe de división, director responsable.

Informes

El análisis de los resultados de las distintas pruebas de auditorías practicadas da lugar a la consideración de observaciones que potencialmente pueden figurar en los informes del Tribunal.

Cada misión de control da lugar a un informe de misión preliminar que confirma o sirve para la revisión de enfoque y pruebas para

sucesivas misiones y sirve de base para la elaboración de cartas de «constataciones preliminares» que tienen carácter factual y son firmadas por el miembro responsable y dirigidas a la administración auditada a través, en el caso de administraciones de Estados miembros, del Tribunal de Cuentas nacional.

Las respuestas y la justificación suministrada por la administración auditada son analizadas en relación con la evidencia obtenida por el Tribunal, a efectos de las observaciones a incluir en los informes de auditoría.

Finalizada la auditoría, se elabora un informe de observaciones preliminares que contiene, en relación con los objetivos de la auditoría, los resultados más relevantes del control y las conclusiones y recomendaciones que se deducen de las mismas.

Dicho informe, una vez adoptado por el Tribunal, se somete a procedimiento contradictorio formal con la Entidad auditada, examinando y salvando, en su caso, cualquier discrepancia factual en base a los elementos de prueba existentes.

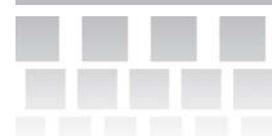
El resultado de dicho procedimiento es el informe final que, acompañado por las respuestas de la Institución auditada, se somete a aprobación por Pleno del Tribunal, quien decide de su difusión y publicación.

CONCLUSIÓN

El Tribunal de Cuentas Europeo es el órgano de control externo de las Comunidades y, como tal, elemento clave para su funcionamiento democrático. Principios básicos en el funcionamiento del Tribunal son los de independencia y colegialidad.

El Tribunal no tiene capacidad ejecutiva respecto a la gestión comunitaria y mayor o menor eficacia de sus trabajos dependen de la calidad de sus resultados.

El contexto comunitario orienta la organización, funcionamiento y en especial la metodología y procedimientos utilizados. Estos se hallan en constante revisión de acuerdo con los standards internacionales en la materia. Dicho contexto exige, por otra parte, una programación y control de calidad reforzados de los trabajos de auditoría, así como la colaboración con los Tribunales de Cuentas nacionales con pleno respeto a la independencia de cada Institución.





Los Servicios de Informática Presupuestaria

José María Sobrino Moreno

El Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda, encomienda a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) la planificación, diseño y ejecución de la política informática de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos y de la Intervención General de la Administración del Estado, el soporte informático de las actividades y la coordinación e instrumentación de los proyectos informáticos de sus órganos.

Estas funciones las realiza la IGAE a través de los servicios de Informática presupuestaria, unidad a la que se va a referir este artículo.

Antecedentes

En este apartado se transcribe lo indicado al efecto en un artículo sobre el desarrollo de la informática en el control del gasto e ingreso público, escrito con motivo del 125 aniversario de la Intervención General de la Administración del Estado.

En el ámbito administrativo es habitual acudir al marco normativo para referirse a los orígenes y antecedentes. En el caso de la aplicación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones al control del gasto e ingreso públicos, se suele coincidir en señalar al Decreto 1143/74, de 5 de abril, por el que se modifican normas de gestión de la deuda y gasto público y se crea el Servicio de mecanización en la Dirección

General del Tesoro y Presupuestos, y a la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda, de 17 de mayo de ese mismo año, por la que se desarrolla el Decreto anterior, como auténticos cimientos sobre los que posteriormente se desarrollará lo que, a partir de ahora, denominaremos abreviadamente como Informática Presupuestaria.

Posteriormente, la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977 representó un sólido esfuerzo de modernización del ordenamiento y de la administración financiera pública con objeto de adecuarlos a las demandas que imponía la realidad económica y social y, al propio tiempo, puso en evidencia la complejidad de los procedimientos y de la información financiera necesarios para dar cobertura a esta nueva etapa. Parecía inevitable recurrir a la informática como factor tecnológico para la racionalización y automatización de tratamientos masivos, fundamentalmente en la contabilidad del gasto público, lo que condujo a la creación del Centro Informático Contable, encuadrado en la Dirección General del Tesoro, mediante Real Decreto 968/1980, de 19 de mayo, de reorganización parcial del Ministerio de Hacienda.

Esta situación –necesidad del procesamiento informático– se veía posteriormente reforzada y avalada tras la aprobación del Plan General de Contabilidad Pública, inicialmente con carácter provisional (Orden del Ministerio de Economía y Hacienda de 14 de octubre de 1981) y posteriormente con carácter definitivo (Resolución de 11 de noviembre de 1983).

Toda esta sucesión de circunstancias y acontecimientos pueden calificarse de elementos precursores de un gran movimiento de empuje llevado a cabo a partir de 1983, gracias a la



decidida implicación de los Órganos superiores del Ministerio de Economía y Hacienda, a favor de la modernización de la Administración presupuestaria, poniendo las tecnologías de la información y de las comunicaciones al servicio de los procedimientos de presupuestación, contabilidad y control.

Este movimiento se plasmó y expresó a través de dos acciones de indudable relevancia para el desarrollo posterior de la Informática Presupuestaria. En primer lugar, se impulsa un proyecto de reforma en la elaboración, mantenimiento, contabilidad y seguimiento del Presupuesto de gastos que había de conducir, años más tarde, en 1986, a la implantación del sistema de información contable y presupuestario (SICOP) en la Administración del Estado. En segundo término, se procede a la creación del Centro Informático del Presupuesto y el Plan, como centro directivo dependiente directamente de la Secretaría General de Presupuesto y Gasto Público, mediante Real Decreto 2335/1983, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica del Ministerio de Economía y Hacienda.

Probablemente se pretendía en aquel momento dotar al Ministerio de Economía y Hacienda con una moderna estructura, a la vez sólida y estable, que pudiera constituirse en brazo tecnológico para la transformación de métodos y

procedimientos en materia de presupuestación, contabilidad y control, anclados algunos de ellos en la realidad de primeros de siglo.

Hasta ese momento, la Hacienda pública, mientras que ya había propiciado un notable desarrollo de la informática aplicada al ingreso (Informática Tributaria), en la vertiente del gasto público, sin embargo, disponía únicamente de algunos pequeños sistemas informáticos, por otra parte desconectados entre sí, que no servían a los propósitos y principios de rigor, precisión, oportunidad y relevancia de un presupuesto y contabilidad pública modernos.

El Presupuesto de gastos tradicional recogía los créditos asignados a cada Centro gestor sin reflejar, en absoluto, la asignación funcional de los mismos. La contabilidad pública se limitaba a un exhaustivo control de la ejecución presupuestaria, hasta un cierto nivel de desagregación, y la escasa utilización de medios informáticos impedía el acceso del gestor a la información contable.

Puede considerarse, por tanto, 1983 como el año del nacimiento de la Informática Presupuestaria, en cuya evolución y desarrollo posterior se advierten cuatro periodos diferenciados (véase cuadro adjunto).

Perspectiva organizativa de la evolución de la Informática Presupuestaria

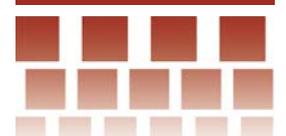
1983	1987	1989	1996
R.D. 235/1983	R.D. 222/1987	R.D. 236/1989	R.D. ⁽¹⁾ 765/1996 y R.D. 19884/1996
<p>Centro Informático del Presupuesto y el Plan (C.I.P.P.)</p> <ul style="list-style-type: none"> — S.G. de Explotación — S.G. de Aplicaciones de Contabilidad y Control — Vocal Asesor 	<p>C.I.P.P.</p> <ul style="list-style-type: none"> — S.G. de Explotación — S.G. de Aplicaciones de Contabilidad y Control — S.G. de Aplicaciones de Planificación y Presupuestos — S.G. de Aplicaciones de Costes de Personal Activo y pasivo 	<p>Dirección General de Informática Presupuestaria</p> <ul style="list-style-type: none"> — S.G. de Explotación — S.G. de Aplicaciones de Contabilidad y Control — S.G. de Aplicaciones de Planificación y Presupuestos — S.G. de Aplicaciones de Costes de Personal Activo y pasivo — S.G. de Planificación y Coordinación 	<p>Dirección General de Presupuestos ⁽¹⁾</p> <p>Dirección General de la Intervención General de la Administración del Estado</p> <ul style="list-style-type: none"> — S.G. de Aplicaciones de Contabilidad y Control — S.G. de Aplicaciones de Planificación y Presupuestos — S.G. de Aplicaciones de Costes de Personal Activo y pasivo — S.G. de Explotación

⁽¹⁾ Desde el día 8 de mayo, fecha de entrada en vigor de este Real Decreto, hasta el 2 de septiembre de 1996, fecha de entrada en vigor del Real Decreto 19884/1996, Informática Presupuestaria integrada en la D. G. de Presupuestos.

Según se desprende del cuadro anterior, la estructura organizativa sobre la que ha pivotado el desarrollo de la Informática Presupuestaria, desde su creación en 1983, ha sido la de Dirección General, hasta su extinción como Centro directivo en 1996, cuando la estrategia política llevó a la supresión de la Direcciones Generales de naturaleza

informática en el ámbito de la Administración del Estado.

En cuanto a sus funciones, salvo en la primera etapa (1983-1986) concentrada en el desarrollo de un sistema normalizado de información para la elaboración y seguimiento de los P.G.E., a





partir de 1987 se asume, en cualquiera de sus variantes organizativas, la elaboración de la política informática del Órgano superior del Ministerio de Economía y Hacienda en las materias de programación y presupuestación, control y contabilidad y análisis de costes de personal activo y pasivo, y la coordinación y gestión de los proyectos informáticos correspondientes a los centros directivos.

Organización actual

La estructura actual de los servicios de Informática presupuestaria (IP) se configura a través de cuatro subdirecciones generales, tres de ellas de carácter sectorial y una cuarta de naturaleza horizontal, cuya dirección y coordinación corresponde a la Subdirección General de Aplicaciones de Contabilidad y Control.

Las tres subdirecciones sectoriales permiten canalizar el diseño, la construcción y el mantenimiento de los sistemas de información correspondientes a cada uno de los ámbitos funcionales sobre los que actúan los servicios de IP. Su designación responde y pretende mantener un cierto paralelismo con la estructura a la que da servicio.

La **Subdirección General de Aplicaciones de Contabilidad y Control** atiende

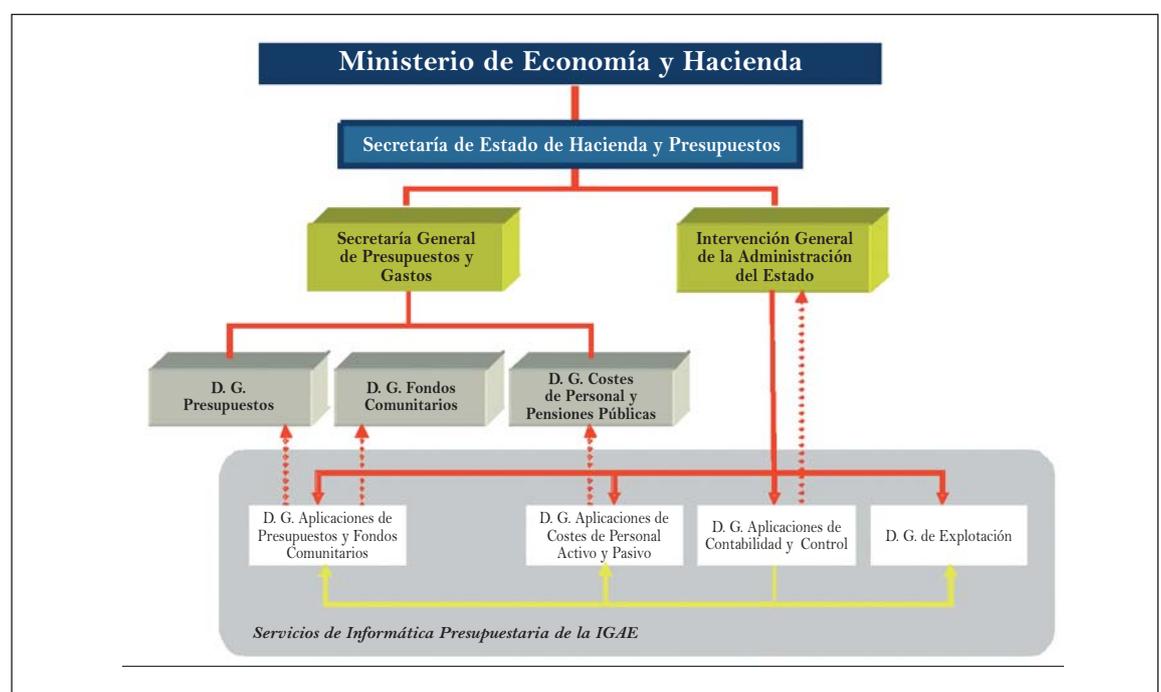
los requerimientos de la Intervención General de la Administración del Estado para la elaboración de sistemas de información en torno a la contabilidad y el control del sector público, además de ejercer las funciones de dirección y coordinación de los servicios de IP.

La **Subdirección General de Aplicaciones de Presupuestos y Fondos Comunitarios** da cobertura a los requerimientos de las Direcciones Generales de Presupuestos y de Fondos Comunitarios, de las cuales depende funcionalmente, para la elaboración de los correspondientes sistemas de información

La **Subdirección General de Aplicaciones de Costes de Personal Activo y Pasivo** atiende los requerimientos de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, de la cual depende funcionalmente, para la elaboración de los respectivos sistemas de información.

Estando las funciones de desarrollo de los sistemas de información distribuidas, por tanto, entre las tres subdirecciones sectoriales mencionadas, se completa la organización informática a través de una subdirección general, de perfil horizontal. A la **Subdirección General de Explotación** le corresponde la implantación y gestión de la infraestructura informática y de los sistemas informáticos y de comunicaciones, además de la gestión y tramitación de las propuestas de adqui-

Servicios de Informática Presupuestaria de la IGAE





sición de bienes y servicios para el desarrollo de la política informática.

Ámbito de servicio

Los servicios de Informática presupuestaria extienden su cobertura a la Administración presupuestaria del Estado en los servicios centrales de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos y de la Intervención General de la Administración del Estado y en los correspondientes ámbitos ministerial y territorial de la Administración del Estado y de sus Organismos autónomos. Proporciona asimismo servicios informáticos específicos en el ámbito de la gestión económico-presupuestaria a otras Entidades del Sector público estatal y territorial. Todo ello se manifiesta a través de cuatro flujos básicos de información.

- Flujo de información del ámbito presupuestario.

Intervienen la Dirección General de Presupuestos, las Oficinas presupuestarias en los Departamentos Ministeriales y las unidades de presupuestación de Organismos autónomos y Entes públicos y Sociedades estatales.

- Flujo de información del ámbito de Fondos Comunitarios.

Para la gestión y seguimiento de las acciones cofinanciadas mediante fondos

comunitarios, tanto fondos estructurales como el fondo de cohesión, en el que participan la Dirección General de Fondos Comunitarios, el resto de unidades administradoras de fondos estructurales, las oficinas presupuestarias de aquellos Ministerios que reciben ayudas comunitarias, y las unidades de planificación de Entes Públicos y Sociedades estatales y de Comunidades autónomas y Corporaciones locales.

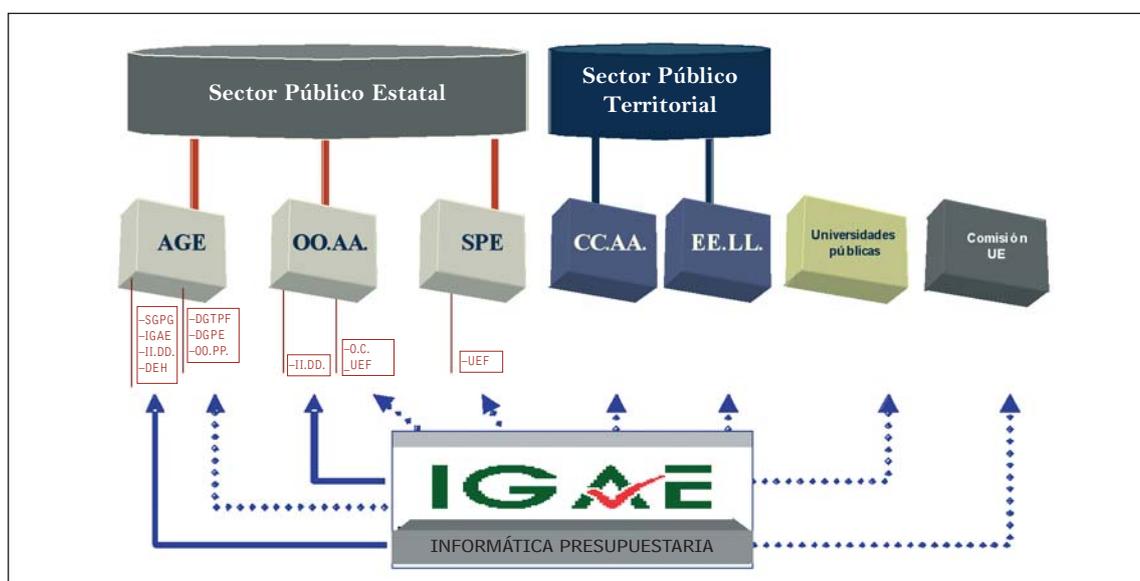
- Flujo de información del ámbito de contabilidad y control.

En el que participan la Intervención General de la Administración del Estado, la Dirección General del Tesoro y Política Financiera, la Dirección General de Patrimonio del Estado, las Intervenciones delegadas en Ministerios y Organismos autónomos, las Intervenciones regionales y territoriales y las Oficinas contables en los Organismos autónomos, además de las unidades de seguimiento económico presupuestario de los Órganos gestores del Estado y OO.AA., Entes públicos y Sociedades estatales, y de Comunidades autónomas y Corporaciones locales.

- Flujo de información del ámbito de costes de personal y pensiones públicas.

En el que intervienen la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y las unidades de clases pasivas de las Delegaciones de Economía y Hacienda.

Ámbito de servicio de Informática presupuestaria de la IGAE





Funciones y procedimientos

De acuerdo con la estructura organizativa anteriormente señalada, las funciones desempeñadas por el personal encuadrado en IP se pueden clasificar en dos grandes apartados:

- Ciclo de vida del desarrollo de aplicaciones informáticas, que corresponde al personal encuadrado en las Subdirecciones de Aplicaciones.

Comprende la colaboración con el usuario en el establecimiento de las especificaciones funcionales; el diseño técnico de las aplicaciones y sus bases de datos; su desarrollo y la realización de pruebas, antes de su envío a producción para su implantación; y el posterior mantenimiento, tanto de carácter correctivo como evolutivo, al objeto de adaptar el funcionamiento de la aplicación a los cambios organizativos, normativos o funcionales planteados por el usuario de la misma.

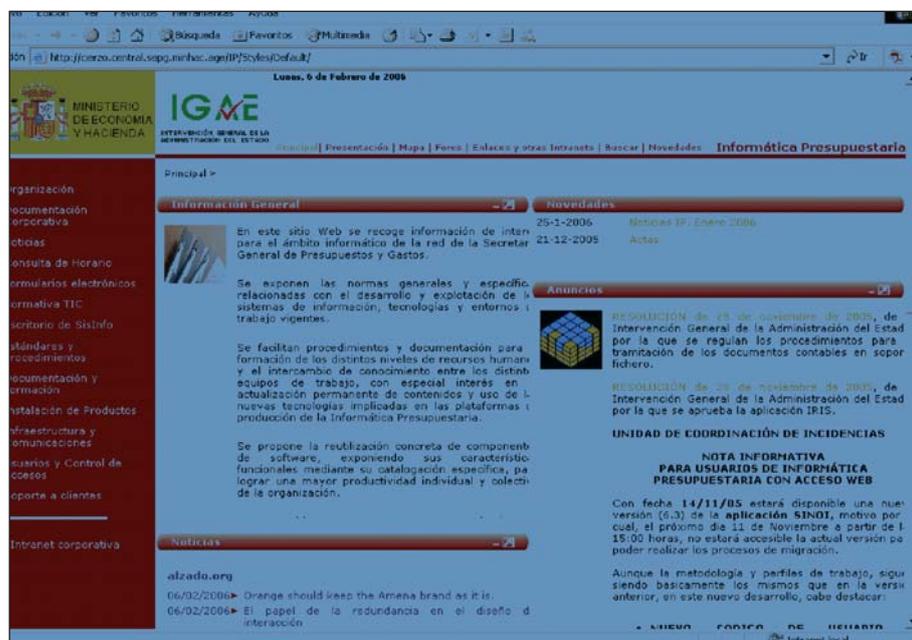
- Gestión de las aplicaciones en producción y de la infraestructura informática y de comunicaciones, que corresponde al personal encuadrado en la Subdirección de Explotación.

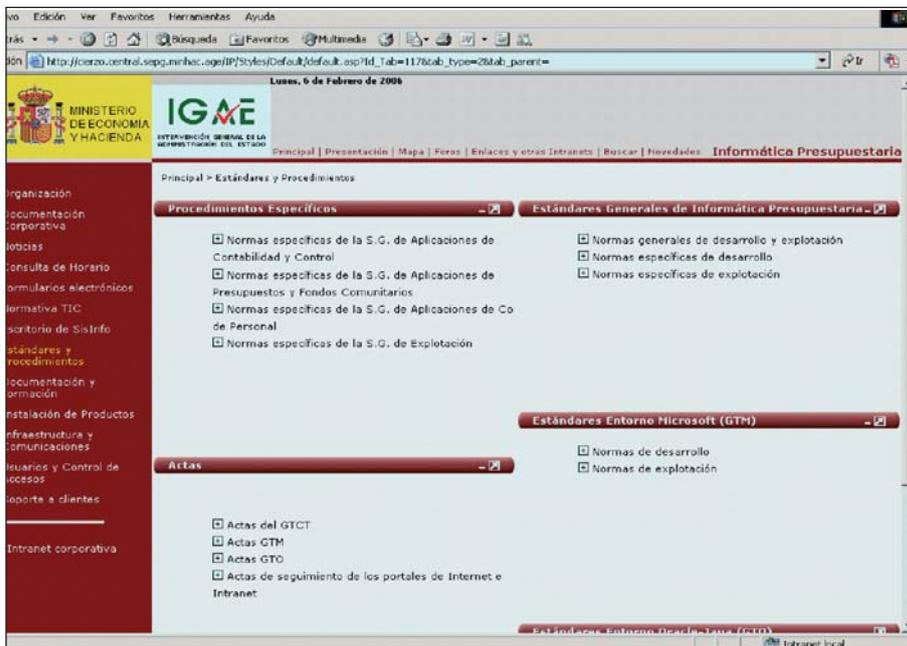
Comprende la implantación de las aplicaciones, en colaboración con las Subdirecciones de Aplicaciones; la gestión de las aplicaciones implantadas de carácter centralizado; la gestión de la infraestructura informática y de

comunicaciones necesaria para el funcionamiento de los sistemas de información y prestaciones informáticas implantadas; la coordinación y administración general de la seguridad informática; la gestión de las salvaguardias de los sistemas centrales y departamentales, en este último caso, en colaboración con los administradores de estos sistemas; y la gestión del inventario de recursos informáticos y de sus incidencias.

Teniendo en cuenta la concepción como "fabricas de software" que, desde la década de los ochenta, en no pocas ocasiones se imprime a los centros de proceso de datos, la productividad en el desarrollo y producción de las aplicaciones adquiere un relieve especialmente importante. La eficiencia de este proceso productivo exige el establecimiento de estándares y procedimientos ajustados a la organización, tarea no exenta de dificultades y siempre inacabada. A tal efecto, en los servicios de Informática presupuestaria se ha constituido el denominado grupo de trabajo de coordinación tecnológica (GTCT), con representación de todas las Subdirecciones y coordinado por el Subdirector adjunto de Aplicaciones de Contabilidad y Control, que se reúne mensualmente al objeto de establecer criterios, estándares y procedimientos técnicos y como foro de intercambio de experiencias.

Una vez aprobados estos procedimientos y estándares técnicos, se utiliza la Intranet IP específica como cauce para canalizar los procedimientos y estándares generales o particulares de cada Subdirección, poniéndolos a disposición del personal de los servicios de Informática presupuestaria.





Conviene destacar, asimismo, la coordinación desempeñada desde los servicios de Informática presupuestaria respecto a dos comisiones de especial relevancia en el ámbito de la Administración presupuestaria:

- El comité de coordinación de la seguridad de la información, con representación de cada uno de los centros directivos de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos y de la Intervención General de la Administración del Estado, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado sexto de la Resolución de 24 de mayo de 2005 de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, para el control de accesos a las bases de datos.
- El comité de coordinación del Portal de la Administración presupuestaria que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado cuarto de la Resolución de 8 de noviembre de 2005 de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se regula el modelo de organización y gestión del Portal de la Administración presupuestaria, también cuenta con la participación de representantes de cada uno de los centros directivos de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos y de la Intervención General de la Administración del Estado.

Cartera de servicio

El Plan director de sistemas de información y comunicaciones de la Administración presupuestaria es el instrumento en el que se

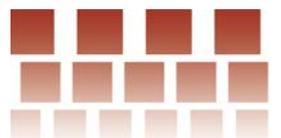
define la política de sistemas de información, de infraestructura tecnológica y de comunicaciones, y de seguridad informática en el ámbito de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos (SGPG) y de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

Su elaboración se efectúa desde 2002 a iniciativa de los servicios de Informática presupuestaria, con la colaboración y participación de las Subdirecciones competentes en las distintas materias funcionales de cada uno de los Centros directivos.

El alcance temporal del vigente Plan director se proyecta sobre el periodo 2005-2007: parte de la situación actual, objetivos y prioridades establecidos para el año 2005 para orientar y programar las prioridades y actuaciones de los dos años siguientes del periodo. Asumir un horizonte más amplio supondría un ejercicio de predicción excesivamente arriesgado; por el contrario, un periodo más reducido limitaría excesivamente la visión pretendida.

A partir de un análisis previo de la situación actual en cada uno de los ámbitos funcionales y tecnológicos se formulan los objetivos y prioridades previstos para, a continuación, detallar el programa general de actuaciones en cada una de esas parcelas, destacando las unidades que participan y el calendario estimado de desarrollo, condicionado a una asignación de recursos que expresamente se recoge en uno de los apartados del Plan director.

Las actuaciones en materia de tecnologías de la información y de las comunica-





ciones que cabe destacar por su impacto en la transparencia, mejora y modernización de la Administración, incluidas en el indicado Plan director y encuadradas en los distintos perfiles funcionales de la Administración presupuestaria, son las siguientes:

1. En materia de política presupuestaria

- En el año 2003 se inició el desarrollo de una nueva generación del sistema presupuestario, es decir de la red de sistemas orientada a la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado (PGE) y al seguimiento de los expedientes de modificación de créditos presupuestarios, adaptado al marco plurianual establecido por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y por la Ley General Presupuestaria. Especial significación ha tenido la presentación a las Cortes Generales, por primera vez, de los Presupuestos Generales del Estado para 2006 en formato electrónico.

Este nuevo sistema presupuestario cuyo desarrollo concluirá en 2006, además de proporcionar una mayor integración entre el proceso de elaboración de los escenarios presupuestarios y los PGE, facilitará la participación de los servicios gestores en todo el ciclo presupuestario.

2. En materia de fondos comunitarios

- Los sistemas de información para la gestión de las acciones cofinanciadas a través de los fondos estructurales comunitarios y del fondo de cohesión constituyen el cauce a través del cual se canalizan las actuaciones de las unidades administradoras de los fondos, de los órganos ejecutores y de la autoridad de pagos, así como las relaciones con la Comisión europea.

Estos sistemas constituyen una importante referencia en el espacio de la Unión europea y, de hecho, están siendo utilizados por otros países en iniciativas comunitarias transfronterizas.

Está previsto desarrollar un nuevo sistema para concentrar las funcionalidades de la gestión de fondos comunitarios más directamente relacionadas con las competencias de la Autoridad de pagos, tanto para los fondos estructurales como para el fondo de cohesión, actuando de interfaz con las Autoridades de gastos, respecto a las declaraciones de gasto y solicitudes de pago, con la AEAT y con la Seguridad Social, a efectos de la acreditación

del cumplimiento de las obligaciones tributarias y sociales, y con Tesoro, en cuanto a la consignación de los cobros y a la edición de propuestas de mandamientos de pago resultantes de los procesos de reparto.

La proximidad del nuevo marco de apoyo comunitario para el periodo 2007-2013 hace previsible que haya que adaptar los actuales sistemas (o incluso desarrollar otros nuevos) a las nuevas normas (Reglamentos comunitarios) y procedimientos que se aprueben, además de facilitar el cierre del MAC 2000-2006, cuando aun se está en pleno proceso de cierre del MAC 94-99.

3. En materia de control

- Para favorecer el desarrollo de la Administración electrónica, la Intervención General de la Administración del Estado ha desarrollado una solución informática para la puesta telemática de los expedientes de gasto a disposición de la Intervención y para permitir el ejercicio de la fiscalización electrónica, complementada con un portafirmas electrónico a disposición de los órganos gestores.

Precisamente el Real Decreto 686/2005, de 10 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 2188/1995, de control interno, y la Resolución de 28 de noviembre de la IGAE por la que se aprueba la aplicación IRIS han venido a dar cobertura normativa a esta solución informática.

- En materia de control financiero, se está procediendo a la adecuación de la base de datos nacional de subvenciones al artículo 20 de la Ley 38/2003, General de Subvenciones, principalmente para la captación de la información relativa a Comunidades autónomas, previo el desarrollo reglamentario necesario.

Asimismo durante 2005 se ha modernizado el cauce informático para la planificación y seguimiento de las actuaciones de control financiero y el archivo de los informes de auditoría. Se prevé complementar esta plataforma con prestaciones de seguimiento periódico de las auditorías de cuentas y el tratamiento de datos específicos de subvenciones nacionales y comunitarias.

Para facilitar el desarrollo de la auditoría de cuentas, los auditores disponen de una herramienta de auditoría asistida por ordenador, de amplia utilización, que incluso



está siendo demandada por los órganos de control de Comunidades autónomas.

4. En materia de contabilidad

- Durante el año 2004 se inició la implantación progresiva del archivo digital de expedientes de gasto en las Intervenciones delegadas en Ministerios, extendiéndose a todas ellas durante 2005, para permitir la formación del archivo digital de justificantes del gasto para el Tribunal de Cuentas, según el procedimiento regulado en Resolución de la IGAE de 15 de diciembre de 2004.
- También en el contexto de favorecer el desarrollo de la Administración electrónica, durante 2005 se han puesto a disposición de los servicios gestores de la Administración General del Estado los procedimientos y las especificaciones informáticas para permitir la tramitación de documentos contables en soporte fichero, de acuerdo con la Resolución de 28 de noviembre de la IGAE.
- En 2004 se inició la reforma y modernización de la gestión recaudatoria de ingresos no tributarios, que continúa actualmente, para facilitar la expedición de instrumentos cobratorios normalizados por la Delegación de Economía y Hacienda, por el deudor o el gestor y su pago a través de Entidades colaboradoras, presencialmente o telemáticamente a través de Internet.
- A finales de 2005 ha entrado en funcionamiento el nuevo sistema informático de soporte a la gestión del Inventario General de Bienes y Derechos (inicialmente para los bienes inmuebles), de acuerdo con los principios y criterios de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que integrará a lo largo de 2006 la gestión de los expedientes patrimoniales, tras el acuerdo alcanzado al efecto con la Dirección General de Patrimonio del Estado.
- Se está apostando por procedimientos informáticos dirigidos a facilitar la disponibilidad, accesibilidad y transparencia de las cuentas públicas. En esta línea hay que clasificar iniciativas como la centralización de información contable de organismos autónomos, cuya implantación ha concluido durante 2005, de acuerdo con la Resolución de la IGAE de 28 de julio de 2004, por la que se regulan las especificaciones, procedimiento y periodicidad de la información contable a remitir por las entidades del sector público estatal sujetas al

PGCP; la rendición telemática de las cuentas anuales de los organismos públicos sujetos al PGCP, en formato electrónico (disponible desde 2005); u otras previstas, como la central de seguimiento de la distribución territorial del gasto del sector público estatal.

- Con una perspectiva a largo plazo, se ha iniciado el desarrollo del nuevo sistema integrado de información económico financiera que ha de sustituir al actual sistema de información contable, superando la dimensión estrictamente contable para abarcar parcelas significativas de la gestión económico financiera, en base a un doble sistema: corporativo central de intervención y contabilidad y departamental de gestión económico presupuestaria.

Como sistema corporativo central, su sistema contable tendrá carácter vinculante y centralizado para la AGE y sus OO.AA. y apostará por la integración de las cuentas justificativas y las facturas de todas las cajas pagadoras del interior dentro del propio sistema. Asimismo facilitará el seguimiento de los expedientes a fiscalizar y el ejercicio de la fiscalización electrónica, cuando se den las circunstancias para ello.

Como sistema departamental de gestión económico presupuestaria, facilitará a centros gestores y OO.AA. sendas aplicaciones integradas para la tramitación de los expedientes de gasto (de naturaleza contractual; subvencional, ...); la gestión de las cajas pagadoras y del inventario auxiliar de bienes; y el seguimiento de su ejecución presupuestaria, poniendo a su disposición diversos servicios de interoperabilidad con el sistema corporativo central.

- Desde 2004 se está desarrollando el cauce informático para el tratamiento de la información trimestral y anual a proporcionar por Entidades locales y Comunidades Autónomas para la elaboración de las cuentas económicas del Sector público en términos de contabilidad nacional, aplicando la metodología del sistema europeo de cuentas nacionales y regionales, SEC'95.

5. En materia de gestión económica y patrimonial

La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) ha asumido en el ámbito del sector público un conjunto de iniciativas orientadas a ofrecer a los órganos





gestores del gasto, en el ámbito del sector público administrativo, sistemas, aplicaciones o herramientas orientadas a la gestión económico presupuestaria.

Estas iniciativas tienen un triple propósito:

- Favorecer la normalización de procedimientos económico presupuestarios en el ámbito del sector público.
- Contribuir a una racionalización de las inversiones en estos procedimientos.
- Aprovechar el liderazgo de la IGAE en el control y contabilidad del sector público como referencia también para la gestión económico presupuestaria en el mismo ámbito.

Esta apuesta de la IGAE por la productividad en el espacio económico presupuestario del sector público se ha concretado hasta ahora en una oferta global de servicios en torno a los siguientes sistemas:

- Sistema de apoyo a la gestión económico presupuestaria de los Centros gestores y Organismos públicos, desarrollado a finales de la década anterior, y que en la actualidad ya ha sido adoptado por más de 100 Centros gestores y Organismos públicos, dando servicio a 400 cajeros pagadores, encontrándose referencias tan relevantes como Ministerio de Administraciones Públicas; Ministerio de Justicia; Guardia Civil; Instituto Nacional de Estadística; MUFACE; ...
- Sistema de gestión departamental del inventario de bienes muebles e inmuebles, que está tomando relevancia en los últimos años, por la demanda que suscita en los Organismos autónomos, probablemente como consecuencia de las reiterados defectos puestos de manifiesto en esta materia, tanto por el Tribunal de Cuentas como en los controles financieros de la IGAE.
- Sistema de contabilidad analítica normalizada para las Organizaciones administrativas, que está en una fase de despliegue en aquellos organismos interesados en una contabilidad de costes.

A estas tres iniciativas habría que añadir una cuarta, restringida en este caso al espacio de la Administración presupuestaria, dirigida al apoyo a la gestión de recursos humanos en un centro directivo.

Adicionalmente, a finales de 2004 se inició el desarrollo de un sistema de información contable para las Entidades locales a las que resulte de aplicación el modelo básico previsto en la correspondiente Instrucción de Contabilidad para la Administración Local, es decir aquellas con un presupuesto inferior a 300.000 €, de las que no dependen Organismos autónomos, Sociedades mercantiles o Entidades públicas empresariales.

Este nuevo sistema, que está incluido en la iniciativa PISTA Administración local promovida por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, está disponible para estas Entidades desde finales de diciembre de 2005, como versión para pruebas, mediante descarga desde el portal de la Administración presupuestaria. Durante el mes de abril de 2006 se publicará la primera versión.

6. En materia de pensiones de clases pasivas

- Desde 2003 se están ampliando los servicios ofrecidos a través de la Oficina electrónica del pensionista de clases pasivas del Estado, como cauce a través de Internet para acceder a sus datos personales (identificativos, retributivos y fiscales), encontrar información general, efectuar un cálculo simulado de la pensión, tramitar servicios básicos relativos a las prestaciones de clases pasivas y consultar el estado de tramitación de las solicitudes, en las debidas condiciones de seguridad en el acceso a la información.

A finales de 2005, tras la aprobación de la Orden EHA 3636/2005, de 11 de noviembre, por la que se crea el registro telemático del Ministerio de Economía y Hacienda, se ha incorporado, dentro de este repertorio de servicios, un registro telemático de clases pasivas, integrado en el registro telemático del Ministerio.

Está previsto incorporar nuevos servicios como la emisión de certificados electrónicos para el pensionista de clases pasivas o la realización de notificaciones telemáticas.

- Recientemente se ha iniciado el desarrollo de un nuevo sistema de gestión de prestaciones de clases pasivas para la integración de los procedimientos de tramitación de las pensiones y elaboración de las nóminas de los pensionistas de clases pasivas del Estado y para facilitar la tramitación electrónica de las pen-



siones de clases pasivas evitando la aportación de documentación innecesaria por el interesado y el trasiego del expediente en papel.

Al mismo tiempo que se aborda este nuevo sistema se asumirán iniciativas en el actual sistema, entre las que cabe destacar las encaminadas a la integración de la tramitación y cálculo de pensiones a Militares y sus familiares y a la implantación del subsistema de retenciones judiciales, dentro de la gestión de la nómina, en las unidades de clases pasivas de las Delegaciones de Economía y Hacienda.

7. En materia de costes de personal activo

- La actividad de los últimos años ha facilitado la consolidación de los sistemas de gestión de las relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario y laboral y el desarrollo del sistema de información sobre datos de retribuciones de personal al servicio de la Administración.

8. Con carácter general

- A finales de 2004 se implantaron los nuevos portales de la Administración presupuestaria para el ciudadano, a través de Internet, y para el empleado, a través de Intranet. Estos portales incorporan tecnología de gestión de contenidos para que los distintos responsables funcionales puedan actuar directamente como autores y editores de los contenidos y servicios a publicar.

El portal Internet representa el cauce a través del cual la Administración presupuestaria proporciona información y servicios de interés para la sociedad de la información, incluyendo la oficina virtual para los servicios electrónicos ofrecidos a través de la misma. Su estructura ha sido traducida a inglés, francés y a los cuatro idiomas cooficiales del Estado español.

El portal Intranet proporciona el escritorio personalizado de cada uno de los empleados del ámbito de la Administración presupuestaria, como vía de acceso a la información, procedimientos y servicios de interés para el ámbito interno, constituyendo una importante, a la vez que imprescindible, herramienta de productividad y cauce para compartir conocimientos.

- En los dos últimos años se ha procedido a la reforma de la arquitectura de los sistemas informáticos para potenciar la seguridad

frente a los accesos desde el exterior. Asimismo se han renovado la política y aplicaciones de control de accesos a las bases de datos de la Administración presupuestaria, en sintonía con la Resolución de 24 de mayo de 2005, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, para el control de accesos a dichas bases de datos.

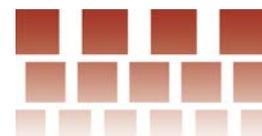
Al propio tiempo se han sentado las bases para disponer de locales con las condiciones mínimas requeridas para los centros de producción principal y de respaldo, que estarán disponibles en el periodo de este plan director, imprescindibles para un adecuado plan de continuidad de negocio.

Infraestructura informática

Las características que informan la configuración de los servicios de Informática presupuestaria son fundamentalmente cuatro:

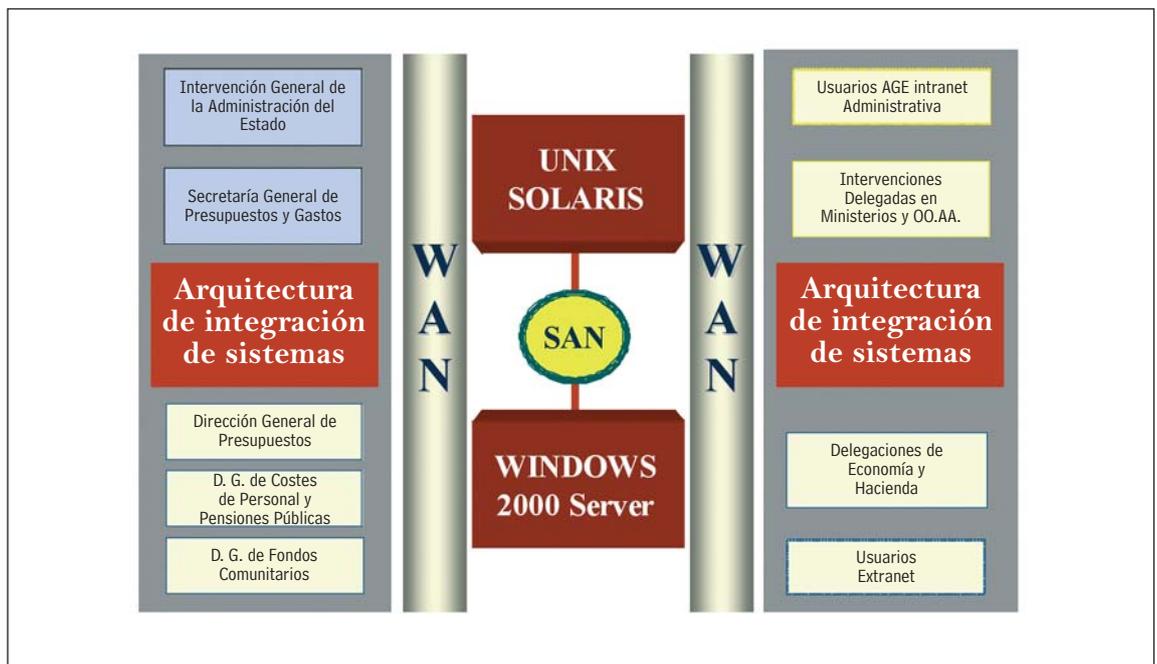
- **La integración de los sistemas**, para permitir que desde cualquier puesto de trabajo se pueda acceder de modo transparente a cualquier sistema de información o base de datos, con independencia del lugar (ordenador u ordenadores) en el que resida, y con objeto de facilitar la compartición de recursos e información entre los usuarios de la red.
- **La normalización**, entendida en una doble acepción: como adopción de estándares aceptados en el mercado y como aplicación de una configuración y disciplina normalizadas en todo el ámbito de la red de los servicios de Informática presupuestaria.
- **La globalización**, considerada como apertura de la red de los servicios de Informática presupuestaria a la interconexión y acceso a otras redes externas, bien de las propias Administraciones públicas o a la red global de Internet.
- **La seguridad**, tanto en el acceso desde la propia red, a través del escritorio personalizado de aplicaciones permitidas, como en el acceso desde el exterior, por la interposición de una arquitectura de “cortafuegos” que impide intrusiones indeseadas.

La configuración de la Informática presupuestaria puede quedar representada a través del siguiente esquema:





Estructura informática corporativa



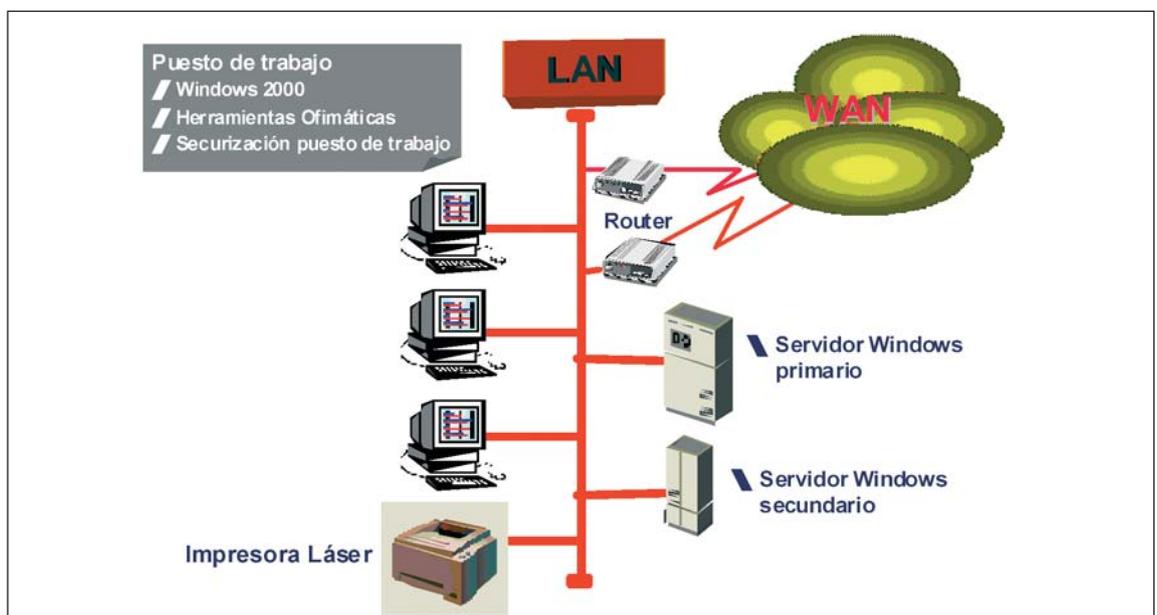
En el que destaca la convivencia de dos sistemas operativos de carácter abierto (UNIX y Windows 2000 Server), para los sistemas centrales, desde que, a finales de 1999, se abandonara la línea de los sistemas operativos propietarios.

La estructura departamental responde a una configuración normalizada, denominada integración de sistemas, de aplicación tanto a las grandes redes locales de los Centros directivos de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos y de la Interven-

ción General de la Administración del Estado como a las redes locales de menor volumen de las Intervenciones delegadas o Delegaciones de Economía y Hacienda.

Estas redes departamentales, trabajando bajo sistema operativo Windows, están dotadas de sendos servidores principal y secundario de dominio, ordenadores personales bajo Windows 2000 como puestos de trabajo, impresoras departamentales láser y dispositivos router para encaminar las comunicaciones con la red de área extensa.

Estructura informática departamental





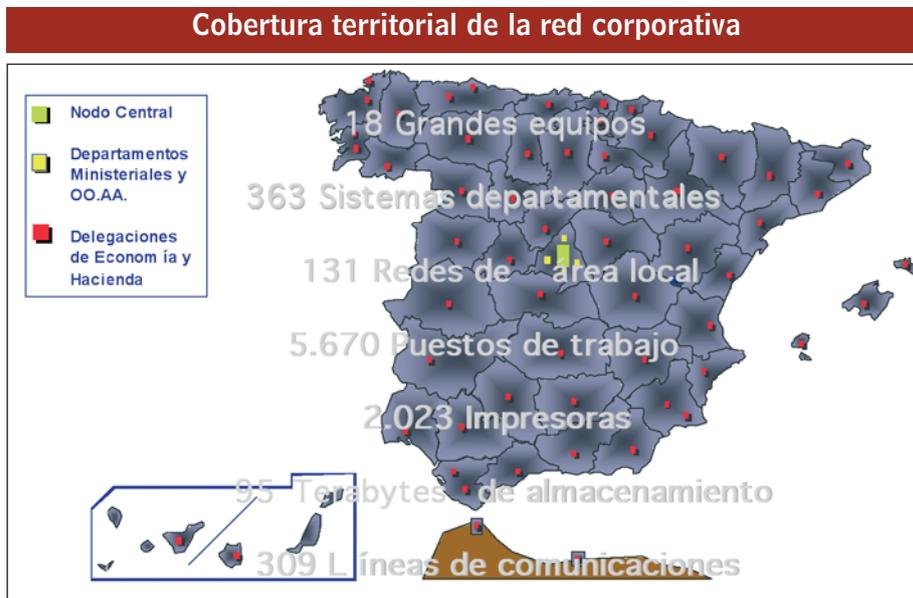
En los últimos años se ha emprendido un camino sin pausa hacia el incremento del nivel de servicio, medido por la disminución del número de horas en que los diferentes sistemas no están disponibles para los usuarios.

Para ello se está tendiendo a dotar de redundancias a todos los elementos susceptibles de fallos, en la medida en que lo permite la tecnología disponible. Así, se han acometido planes para dotar a los servidores más críticos –centrales y departamentales– de elementos de alta disponibilidad y para asegurar

la interconectividad de las oficinas que componen la red extensa de la Administración Presupuestaria.

Asimismo, se ha tendido a la integración de la información disponible mediante la creación de herramientas de utilización común, como son la mensajería electrónica, la intranet, las bases de datos documentales y la enseñanza en línea.

El balance de esta actuación se puede resumir en una red de cobertura nacional con los siguientes grandes números:



Las comunicaciones entre las distintas redes locales y los centros de producción principal y de respaldo de Informática presupuestaria están configuradas, en el marco del contrato de comunicaciones de voz y datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

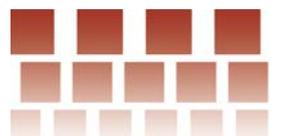
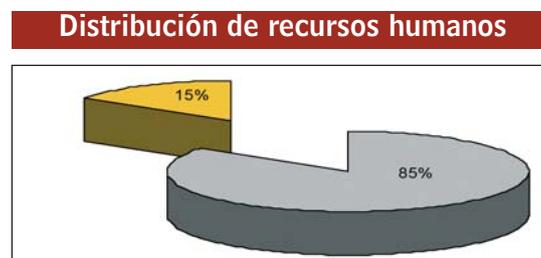
El entorno de desarrollo actual de los servicios de la Informática presupuestaria

pivota en torno a tres opciones fundamentales, con tendencia a fomentar el desarrollo actual y futuro sobre los dos últimos, es decir UNIX y ORACLE para los sistemas corporativos estratégicos y de mayor envergadura y WINDOWS para los sistemas corporativos menos estratégicos y para los sistemas departamentales:

Entorno de desarrollo	Entorno UNIX y productos SAG		Entorno UNIX y ORACLE		Entorno Windows	
Lenguaje de desarrollo	NATURAL		PL-SQL	JAVA	VISUAL BASIC/.Net	
Base de datos	ORACLE		SQL Server			
Arquitectura	Monolítica	C/S	Multinet		C/S	Multinet

Recursos humanos

Los recursos humanos asignados a los servicios de Informática presupuestaria durante 2005 (con efectos de 31-12-2005) han ascendido a 252 personas, con la siguiente distribución entre personal funcionario y laboral.



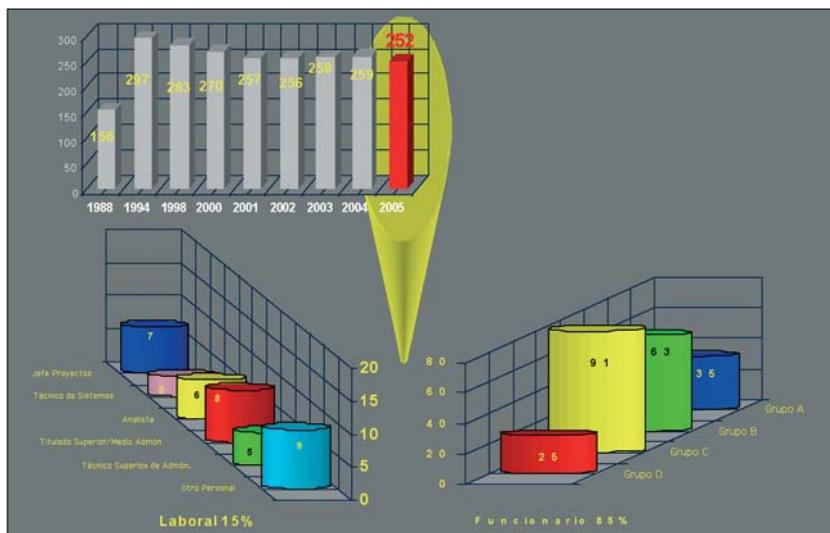


La IGAE de Puertas Adentro

La evolución de estos efectivos de personal ha sido desde 1988 la siguiente, destacando el acusado proceso de reducción y

estabilización de personal experimentado tras la cima alcanzada en 1994:

Evolución temporal y estructura de los recursos humanos



Presupuesto asignado

Los créditos asignados a los servicios de Informática presupuestaria se recogen

para el ejercicio 2006 en las clasificaciones orgánica 15.11 y funcional 931N.

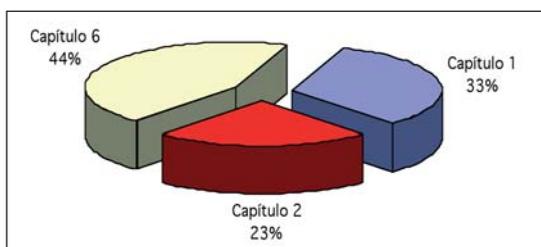
La ejecución global de este presupuesto en el ejercicio 2005 ha sido la siguiente:

Capítulos	Crédito definitivo (1)	Compromisos (2)	(2)/(1)	Obligaciones (3)	(3)/(1)
Capítulo 1	8.135,80	8.023,73	98,62	8.023,73	98,62
Capítulo 2	6.617,51	5.696,90	86,09	5.691,25	86,00
Capítulo 6	10.794,00	10.793,93	100,00	10.793,93	100,00
Total	25.547,31	24.514,56	95,96	24.508,91	95,94

La distribución de obligaciones reconocidas por capítulos ha sido:

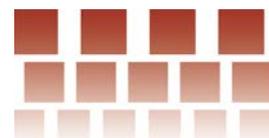
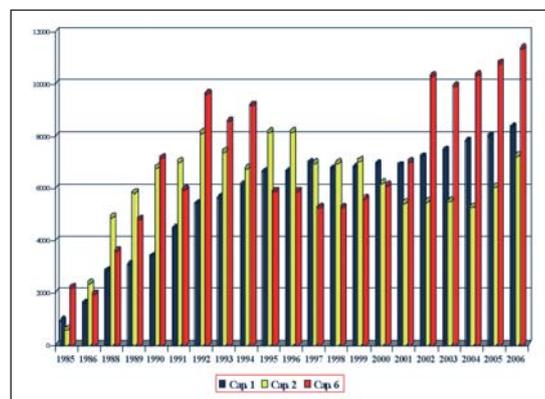
inversiones experimentado en los últimos años, tras un periodo acusado de restricción presupuestaria.

Obligaciones



La evolución histórica del presupuesto por capítulos asignado a los servicios de Informática presupuestaria queda reflejada en el siguiente cuadro en el que se observa el importante despunte de las

Evolución temporal del presupuesto





1. Presupuestos

LEY 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006.

Esta Ley regula únicamente, junto a su contenido necesario, aquellas disposiciones que respetan la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el contenido eventual. Estos Presupuestos Generales del Estado elaborados en el marco de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, persisten en el objetivo de conseguir una mayor racionalización del proceso presupuestario a través de la confluencia de las mejoras introducidas a nivel de sistematización, en tanto que se procede a la ordenación económica y financiera del sector público estatal y a sistematizar sus normas de contabilidad y control, y a nivel de eficacia y eficiencia, estableciendo un sistema de gestión por objetivos, disminuyendo la rigidez en la ejecución de los créditos presupuestarios y consagrando el principio de responsabilidad de los centros gestores en la ejecución. El cumplimiento de estos principios se hace de manera compatible con la continuidad en la orientación de la política económica, encaminada a impulsar un modelo de crecimiento, dentro del marco de estabilidad presupuestaria, con el doble objetivo, en primer lugar, de contribuir al

aumento de la productividad de la economía española y, por otra parte, de reforzar el gasto social en determinadas áreas. La Ley de Presupuestos para 2006 consolida la reorientación del gasto hacia programas para el impulso de la productividad, que se manifiesta a través de tres tipos de medidas: la inversión pública en infraestructuras, el esfuerzo en investigación, desarrollo e innovación tecnológica, así como en el ámbito de la educación, siendo de destacar la ampliación de las becas en todos los niveles.

Por el lado de los ingresos, la principal medida que se adopta es la actualización de las tarifas del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para evitar el incremento de la presión fiscal.

La Ley acomoda este conjunto de medidas dentro de un compromiso con la estabilidad cuyos efectos positivos sobre las expectativas redundan a favor del crecimiento económico y la creación de empleo.

Por último, es de destacar las modificaciones introducidas en la Disposición Adicional cuadragésima segunda que modifica los artículos 66.4, 77.2, 77.4 y 86.2 de la Ley General Presupuestaria.

2. Leyes de reformas para el impulso a la productividad

LEY 23/2005, de 18 de noviembre, de reformas en materia tributaria para el impulso a la productividad.

Mediante esta Ley se aprueban una serie de reformas de contenido fiscal cuyo objetivo es primar determinadas actividades que tienen efectos beneficiosos sobre la productividad. Así, se limitan las tasas aplicables por actuaciones en los mercados de valores, se estimula la oferta de alquiler de viviendas y se intensifican los apoyos al uso de tecnologías de la información y las comunicaciones en las pequeñas y

medianas empresas. Contiene diversas modificaciones de la normativa reguladora del Impuesto sobre Sociedades, del Impuesto sobre el Valor Añadido, del Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y cambios en los límites de las tasas aplicables por la Comisión Nacional del Mercado de Valores en la prestación de determinados servicios.

LEY 24/2005, de 18 de noviembre, de reformas para el impulso a la productividad.





Mediante esta Ley se regulan una serie de materias cuyo contenido esencial lo constituyen, las reformas de carácter liberalizador en los mercados de bienes y servicios que persiguen, a través del impulso a la competencia efectiva, estimular el aumento de la productividad y, por esta vía, contribuir a

corregir las carencias en el modelo de crecimiento económico. Adicionalmente, se recogen medidas de carácter administrativo, incluyendo el ámbito de la fe pública, que tienen por objeto la mejora en el funcionamiento de la Administración en sus relaciones con los ciudadanos.

3. Control

RESOLUCIÓN de 28 de noviembre de 2005, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la aplicación IRIS.

Mediante esta Resolución se aprueba la aplicación prevista en el apartado 2b) del artículo 13 bis del Real Decreto 2188/1995 (modificado por el Real Decreto 686/2005, de 10 de junio), a través de la que se canalizará el procedimiento para la puesta a disposición de la Intervención, por vía telemática, de expedientes con documentos electrónicos para su fiscalización, así como, en su caso, la formalización del resultado en documento electrónico y la remisión posterior del mismo y del expediente al órgano gestor. Asimismo, a través de esta aplicación se canalizará la remisión de documentos contables electrónicos, y de sus justificantes electrónicos, a las oficinas contables, a efectos de su contabilización.

REAL DECRETO 1156/2005, de 30 de septiembre, por el que se modifica el Reglamento que desarrolla la Ley

19/1988, de 12 de julio, de Auditoría de Cuentas, aprobado por el Real Decreto 1636/1990, de 20 de diciembre.

Para dar cumplimiento a la Ley 19/1988, de 12 de julio, tras la reforma que sufrió por la Ley 44/2002, de 22 de noviembre, que estableció en su artículo 7 que reglamentariamente se establecerían las normas para la aprobación del contenido de los programas, la periodicidad y la composición del tribunal, se ha aprobado este Real Decreto, que contiene y desarrolla las normas sobre periodicidad de la convocatoria del examen y sobre la composición y funcionamiento del tribunal. Por otra parte, entre los requisitos exigidos para el ejercicio de la actividad de auditor, figura la prestación de una fianza en garantía de la responsabilidad civil ilimitada en que pudieran incurrir los auditores ejercientes y las sociedades de auditoría inscritas en el Registro oficial de auditores de cuentas, cuyos requisitos deben ser modificados para procurar la adaptación de dicha fianza a la situación real de la actividad aseguradora.

4. Contabilidad

ORDEN EHA/3385/2005, de 28 de octubre, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2005, relativas a la contabilidad de gastos públicos.

Como viene siendo habitual en los últimos años, durante el último trimestre del ejercicio, se publica la Orden que determina

los plazos para la tramitación de modificaciones presupuestarias y documentos contables, la contabilización de operaciones, ordenación de pagos y realización de los mismos, así como la concreción de distintas operaciones reguladas en la Ley General Presupuestaria, y en la Instrucción de Operatoria Contable a seguir en la Ejecución del Gasto del Estado.



RESOLUCIÓN de 28 de noviembre de 2005, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regulan los procedimientos para la tramitación de los documentos contables en soporte fichero.

En la presente Resolución se regulan dos nuevos procedimientos para la tramitación de los documentos contables en soporte fichero en el ámbito de la Administración General del Estado: el procedimiento de tramitación de documentos contables electrónicos y el de tramitación de lotes de documentos contables en virtud a lo establecido en el punto 4 de la regla 2 «Documentos contables» de la Instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado, aprobada por Orden Ministerial de 1 de febrero de 1996, según la nueva redacción dada a dicho punto por la disposición adicional segunda de la Orden EHA/777/2005, de 21 de marzo, que faculta a la Intervención General de la Administración del Estado para regular el contenido y procedimiento a seguir en la tramitación de los documentos contables emitidos en soporte fichero, tanto en el caso de tratarse de documentos electrónicos merced a la incorporación de la firma electrónica del responsable competente para la autorización de dichos documentos como en el supuesto de que no la incorporen, con la finalidad de facilitar el registro de los mismos por las oficinas de contabilidad.

RESOLUCIÓN de 23 de diciembre de 2005, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se modifica el anexo I de la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado, aprobada por Orden HAC/1300/2002, de 23 de mayo.

A fin de poder incluir el «Balance de resultados e informe de gestión» dentro del Estado de liquidación del Presupuesto de la cuenta de la Administración General del Estado del ejercicio 2005 y siguientes como consecuencia de lo dispuesto en la disposición final segunda de la Orden EHA/777/2005, de 21 de marzo, donde establecía que la modificación de la regla 31 de la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado sería aplicable a las cuentas anuales del ejercicio 2005 y siguientes, siempre que por los Centros gestores se establezca el sistema de objetivos a que hace referencia el artículo 70 de la Ley General Presupuestaria,

es necesario regular los ficheros informáticos correspondientes dentro del anexo I «Ficheros informáticos comprensivos de la cuenta de la Administración General del Estado» de la Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado.

RESOLUCIÓN de 23 de diciembre de 2005, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se determina el contenido mínimo de la información a publicar en el «Boletín Oficial del Estado» por las entidades del sector público estatal empresarial y fundacional que no tengan obligación de publicar sus cuentas anuales en el registro mercantil.

El motivo de la publicación de esta resolución es que una vez que las entidades del sector público administrativo ya vienen publicando un resumen de sus cuentas anuales, se hace necesario regular la información a publicar por las restantes entidades del sector público que no tengan obligación de publicar sus cuentas en el Registro Mercantil, según lo establecido en el artículo 136.4 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

RESOLUCIÓN de 29 de diciembre de 2005, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueban las normas contables relativas a los fondos carentes de personalidad jurídica a que se refiere el apartado 2 del artículo 2 de la Ley General Presupuestaria y al registro de las operaciones de tales fondos en las entidades aportantes del sector público administrativo.

Debido a que a La Intervención General de la Administración del Estado, como centro directivo de la contabilidad pública, le compete aprobar las normas de contabilidad aplicables a los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúe mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado, en esta Resolución se establecen las normas contables a que han de ajustarse los fondos sin personalidad jurídica antes referidos. Asimismo también se regulan las normas relativas a los registros contables que han de efectuar, como consecuencia de las aportaciones a los mismos, las entidades integrantes del sector público administrativo que con cargo a sus presupuestos doten estos fondos.





5. Personal

ORDEN APU/3902/2005, de 15 de diciembre, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de la Mesa General de Negociación por el que se establecen medidas retributivas y para la mejora de las condiciones de trabajo y la profesionalización de los empleados públicos .

El Acuerdo alcanzado en la Mesa General de Negociación se estructura en cinco puntos en los que, además de hacer referencia al destino de los fondos adicionales para la Administración General del Estado correspondientes a 2006, a las indemnizaciones por razón de servicio y a la distribución de la jornada, se incluyen medidas para la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, así como otras dirigidas a la protección integral contra la violencia de género. Se pretende así la implantación en el ámbito de la Administración General del Estado de una serie de medidas que facilitarán la consecución de una mejora de los servicios públicos prestados a los ciudadanos mediante la profesionalización de los empleados públicos mejorando sus condiciones de trabajo y la productividad

RESOLUCIÓN de 20 de diciembre de 2005, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración General del Estado.

Como consecuencia del anterior acuerdo, mediante esta Resolución se dictan una serie de modificaciones a la Resolución, de 10 de marzo de 2003, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se dictan instrucciones sobre jornada y horarios de trabajo del personal civil al servicio de la Administración General del Estado.

REAL DECRETO 1610/2005, de 30 de diciembre, sobre revalorización y complementos de pensiones de Clases Pasivas para el año 2006.

Mediante este Real Decreto se fijan los importes actualizados de los haberes reguladores de las pensiones de Clases

Pasivas del Estado, así como la cuantía del límite máximo de percepción para 2006. A su vez, se establece la revalorización de las pensiones en un dos por ciento, cualquiera que sea su legislación reguladora, salvo las excepciones legalmente previstas. Asimismo, se fijan las reglas y el procedimiento para efectuar la revalorización. Se dispone, también, el abono en favor de los pensionistas de Clases Pasivas de una cantidad de pago único equivalente a la diferencia entre la pensión percibida durante 2005 y la que hubiera correspondido de haber revalorizado aquella en un 3,4 por ciento. Además, se establecen los criterios de aplicación de la revalorización adicional del uno por ciento o del dos por ciento en favor, respectivamente, de los pensionistas de jubilación o retiro y de viudedad, con pensiones causadas al amparo de la legislación vigente a 31 de diciembre de 1984. Por otra parte, se regula el sistema de complementos económicos para las pensiones mínimas.

RESOLUCIÓN de 30 de diciembre de 2005, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se dictan instrucciones en relación con las nóminas de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y se actualizan para el año 2006 las cuantías de las retribuciones del personal a que se refieren los correspondientes artículos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio.

Las presentes instrucciones se dictan con la finalidad de facilitar la confección de las nóminas que han de elaborarse para abonar las retribuciones del personal del sector público estatal establecidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2006, máxime tras la modificación de la cuantía de las pagas extraordinarias prevista en la citada Ley de Presupuestos Generales del Estado y que se limitan a aplicar estrictamente lo dispuesto en dicha Ley y en las precedentes, por lo que respecta a sus normas de vigencia indefinida, así como en las restantes normas reguladoras del régimen retributivo



del referido personal. Por otra parte, teniendo en cuenta las previsiones aplicables del Convenio Único para el personal laboral de la Administración General del Estado, se dictan también instrucciones para facilitar y homogeneizar la confección de nóminas del personal incluido en el citado Convenio.

Además de las anteriores disposiciones, se han publicado una resolución y dos órdenes con el objeto de revisar las cuantías de la indemnización por uso de vehículo particular, los gastos de locomoción y las dietas en el IRPF y el importe de las dietas establecidas en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre Indemnizaciones por Razón del Servicio:

ORDEN EHA/3770/2005, de 1 de diciembre, por la que se revisa el importe de la indemnización por uso de

vehículo particular establecida en el Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, sobre indemnizaciones por razón del servicio.

ORDEN EHA/3771/2005, de 2 de diciembre, por la que se revisa la cuantía de los gastos de locomoción y de las dietas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

RESOLUCION de 2 de diciembre de 2005, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se hace público el Acuerdo de Consejo de Ministros de 2 de diciembre de 2005, por el que, en cumplimiento de lo dispuesto en la disposición final cuarta del Real Decreto 462/2002, de 24 de mayo, se revisa el importe de las dietas en territorio nacional establecidas en su anexo II.

6. Contratación Administrativa

ORDEN EHA/4110/2005, de 29 de diciembre, por la que se hacen públicos los límites de los distintos tipos de contratos a efectos de la contratación administrativa a partir de 1 de enero de 2006.

Mediante esta orden se establecen los límites de los distintos tipos de contratos administrativos que deben figurar tanto en la

Ley de Contratos de las Administraciones Públicas como en la Ley 48/1998, de 30 de diciembre, tras la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea número C 310 de 8 de diciembre de 2005, de la comunicación de la Comisión Europea (2005/C 310/04) de los umbrales previstos para los contratos públicos y el contravalor en euros de los derechos especiales de giro.

7. Fundaciones

REAL DECRETO 1337/2005, de 11 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de fundaciones de competencia estatal.

El reglamento que se aprueba mediante este Real Decreto regula aquellas cuestiones orientadas a facilitar la actividad y el adecuado funcionamiento de las fundaciones y recoge determinadas disposiciones relativas a los diferentes aspectos del fenómeno fundacional, como consecuencia de que la Ley 50/2002, de 26 de diciembre, de Funda-

ciones, ha supuesto la revisión del marco legal existente en nuestro país en la materia hasta ese momento, y en ella se aborda la regulación sustantiva y procedimental de las fundaciones, pero no su régimen tributario, el cual se encuentra regulado por la Ley 49/2002, de 23 de diciembre, de régimen fiscal de las entidades sin fines lucrativos y de los incentivos fiscales al mecenazgo. Por ello, resulta ahora necesario abordar el desarrollo reglamentario de la indicada ley, para facilitar su aplicación en aras de una mayor garantía de la eficacia en la gestión de las fundaciones.





8. Tributario

RESOLUCIÓN 2/2005, de 14 de noviembre, de la Dirección General de Tributos, sobre la incidencia en el derecho a la deducción en el Impuesto sobre el Valor Añadido de la percepción de subvenciones no vinculadas al precio de las operaciones a partir de la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 6 de octubre de 2005.

Se ha considerado oportuno dictar esta Resolución para resolver diversas dudas que se plantearon a la hora de aplicar la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas relativa a la compatibilidad de diversos preceptos de la Ley del Impuesto sobre el Valor Añadido, con la Directiva 77/388/CEE, de 17 de mayo, Sexta Directiva del Consejo sobre este Impuesto. En particular, se analizaba la procedencia del establecimiento de limitaciones en el derecho a la deducción de las cuotas del Impuesto sobre el Valor Añadido, cuando los empresarios o profesionales perciben subvenciones destinadas a la financiación de sus actividades y las mismas no forman parte de la base imponible de los bienes y servicios que comercializan. Según el Tribunal, sólo en los casos previstos en el artículo 17.5 de la Sexta Directiva es cuando procede la inclusión de las subvenciones en el denominador de la prorrata de deducción. Por tanto, únicamente cuando el empresario o profesional que recibe la subvención realiza simultáneamente operaciones que le generan el derecho a la deducción y otras que no lo originan, ha de acudir a este procedimiento e incluir las subvenciones en el citado denominador, estableciéndose algunas excepciones.

ORDEN EHA/3987/2005, de 15 de diciembre, por la que se desarrolla parcialmente el Reglamento General de desarrollo de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, aprobado por Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo, sobre requisi-

tos de suficiencia de determinadas garantías aportadas para obtener la suspensión de la ejecución de los actos impugnados.

Mediante esta Orden se regulan los requisitos de suficiencia que deben concurrir en los seguros de caución y en la fianza personal y solidaria de otros contribuyentes para poder ser aportados como garantía para obtener la suspensión de la ejecución de los actos impugnados. Estas determinaciones coinciden, además, con las previstas en materia de Contratos de las Administraciones Públicas. Respecto a los requisitos de admisión de la fianza personal y solidaria, se trata únicamente de concretar cuándo se entiende que los fiadores son contribuyentes de notoria solvencia.

Además, se recoge la renuncia a los beneficios de excusión y división, consecuencia del carácter solidario de la fianza.

ORDEN EHA/4077/2005, de 26 de diciembre, sobre reintegros de pagos indebidos.

Con la presente orden se pretende agilizar y simplificar, en aras de una mayor seguridad jurídica, el procedimiento de reintegro de las cantidades percibidas indebidamente, así como acomodarlo a las normas dictadas con posterioridad a la Orden de 10 de mayo de 1989, sobre tramitación de reintegros.

La presente Orden se dicta con el fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 77.2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, y regular, en consecuencia, el procedimiento conforme al cual habrá de disponerse la restitución de las cantidades indebidamente pagadas, así como dotar a los reintegros de pagos indebidos a que se refiere el artículo 77.1 de dicha Ley de un procedimiento coherente y en armonía con los establecidos en las normas específicas.



Título: La responsabilidad contable: Naturaleza jurídica y elementos que la integran
Autor: Fernando Casana Merino
Editorial: Instituto de Estudios Fiscales
Precio: 20,00 €

El Tribunal de cuentas, junto con la función fiscalizadora, tiene atribuida la función jurisdiccional, la cual tiene como finalidad la depuración de la responsabilidad contable que nace como consecuencia de un inadecuado manejo de los caudales o efectos públicos. La responsabilidad contable, cuyo estudio constituye el objeto de este libro, ha dado lugar a que adquiera difusión y asiento entre la doctrina el término "jurisdicción contable".

La función jurisdiccional que ejerce el Tribunal de Cuentas puede considerarse como una jurisdicción especial por razón de la materia enjuiciada y ésta es la idea que se desarrolla a lo largo de las páginas de los capítulos de que consta este libro. El capítulo primero está dedicado a los antecedentes históricos y regulación actual; el segundo, al objeto de la jurisdicción contable y la naturaleza jurídica de la responsabilidad que enjuicia; en el tercero se analiza la teoría general de la infracción contable y las clases de infracciones; y finalmente, en el cuarto capítulo se analizan los elementos personales de la responsabilidad contable.



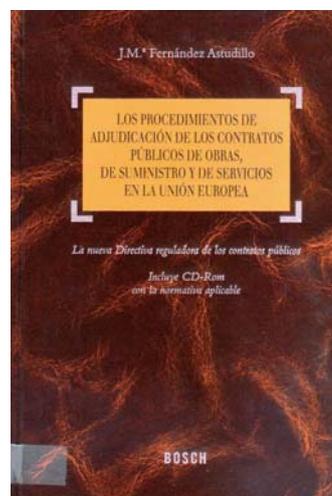
Título: Los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios en la Unión Europea: La nueva directiva reguladora de los contratos públicos

Autor: José M^a Fernández Astudillo.
Editorial: Bosch
Precio: 46,80 €

Con la aprobación de la Directiva 2004/18/CE, del parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios, se introducen varias e importantes novedades en el sector de la contratación pública.

La Directiva 2004/18/CE tiene un triple objeto. En primer lugar la codificación en un solo texto de las tres Directivas clásicas (la 92/50/CEE, de servicios; la 93/36/CEE, de suministros; y la 93/37/CEE, de obras); la simplificación del marco jurídico en este ámbito; y la flexibilización de los procedimientos y su adaptación a la era electrónica.

A través de este libro se realiza un estudio pormenorizado del contenido de esta Directiva la cual constituye en la actualidad el marco jurídico comunitario en materia de contratación pública sobre servicios, suministros y obras.



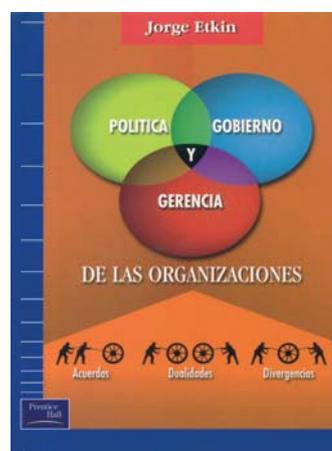
Título: Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones: acuerdos, dualidades y divergencias

Autor: Jorge Etkin
Editorial: Prentice Hall
Precio: 28,90 €

Las organizaciones, en un entorno incierto y cambiante, se enfrentan con problemas de complejidad creciente. Esto vale tanto para las empresas respecto de sus mercados como para las instituciones públicas frente a las legítimas demandas de la población. En este marco, esta obra presenta un modelo de funcionamiento y conducción de organizaciones sobre la base de un sistema que conjuga la eficacia con la equidad social, siendo el tema central la cuestión de la gobernabilidad, los modos de cumplir los proyectos en forma efectiva, bajo condiciones de legitimidad, participación y equidad social.

Un tema que subyace en el libro es cómo lograr el máximo de eficacia, eficiencia y efectividad en las organizaciones respetando el interés público y que las mismas, además de estar al servicio de sus fines específicos, estén al servicio del bien común.

El propio autor señala que al escribir la obra ha pensado en quienes están dedicados al estudio, la enseñanza, la consultoría o la dirección de diferentes organizaciones privadas y públicas.





Título: El control del gasto público en Europa. La coordinación de la Auditoría Pública en la Unión Europea

Autores: Varios autores

Editorial: Instituto de Estudios Fiscales

Precio: 30,00 €

El presente libro contiene un análisis minucioso del control del gasto público en Europa y de las estrategias de coordinación que existen al respecto, estrategias que deberían tener como finalidad reforzar la colaboración entre los distintos niveles del control financiero: interno y externo, europeo, nacional y regional.

La obra se divide en dos partes, la primera muestra la diversidad existente entre los países de tradición anglosajona y los de tradición continental, a la hora de afrontar la tarea del control público. En la segunda parte, se analizan diversas estrategias de coordinación que deberían ser desarrolladas para que dicha coordinación sea realmente efectiva.

En definitiva, este trabajo pretende ser una contribución a la tarea de coordinación entre las distintas tradiciones de control vigentes en el espacio europeo, de forma que se pueda evitar todo solapamiento o duplicidad en la realización del control público.



Título: Estado, monarquía y finanzas. Estudios de Historia financiera en tiempos de los Austrias

Autor: Carmen Sanz Ayán

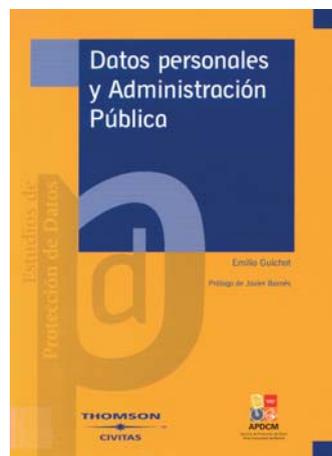
Editorial: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales

Precio: 18,00 €

Con el telón de fondo de las necesidades de crédito generadas por los Austrias de Madrid a lo largo de los siglos XVI y XVII y de las respuestas dadas y los beneficios obtenidos por los financieros, el presente libro aglutina comunicaciones, ponencias y conferencias en algunos casos inéditas, junto con artículos de revistas especializadas.

Los estudios y trabajos que forman parte de este volumen han quedado agrupados en dos partes. En la primera se recogen estudios relativos a las estrategias desplegadas por la Monarquía en un intento de salir lo mejor parada posible de su inexcusable contacto con hombres de negocios, aquellos hombres de crédito reconocido capaces de adelantar los caudales necesarios cuando las monarquías lo demandaban.

En la segunda parte se han compilado estudios que analizan la presencia, la actitud, las redes y los procedimientos empresariales diseñados por los hombres de negocios, para obtener toda clase de rendimientos a partir de las actividades que desplegaron en relación con la Monarquía.



Título: Datos personales y Administración pública

Autor: Emilio Guichot

Editorial: Thomson-Civitas

Precio: 40,00 €

Las Administraciones públicas son las mayores detentadoras de la información, un aparte muy importante de la cual está relacionada con personas determinadas, y protegida por el denominado "derecho a la protección de datos". Este derecho, sin embargo, se enfrenta a una curiosa paradoja, ya que nació como barrera a la acumulación de datos personales por la Administración, pero en la actualidad los mayores riesgos para su efectividad provienen de los tratamientos privados, esto explica que la normativa de desarrollo de este derecho parezca ideada para estos últimos tratamientos.

Es necesario armonizar la protección de datos con el principio de publicidad de la actividad administrativa, cuestión que se aborda con especial atención en este libro. De este modo, los principios y facultades que integran el contenido del derecho a la protección de datos cuentan con un alto número de excepciones y matizaciones, de modo que elementos claves como el consentimiento, la cancelación o el propio régimen sancionador tienen un juego muy reducido en el caso de los ficheros públicos.



Organización y Gestión del Portal de la Administración Presupuestaria

Como ya informábamos a nuestros lectores en el anterior número de la revista Cuenta con IGAE, se ha publicado la Resolución de 8 de noviembre de 2005, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se regula el modelo de organización y gestión del Portal de la Administración Presupuestaria.

El Portal se ha ido consolidando como vía de publicación de contenidos de la Intervención General de la Administración del Estado y de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos, lo que junto con la emisión de la guía del MAP y de la Resolución de la Subsecretaría de Economía y Hacienda de 30 de junio de 2005, han llevado a la elaboración de la Resolución de 8 de noviembre.

En la Resolución se regulan temas como los responsables en relación con el Portal y el Comité de Coordinación, su creación, funciones, composición y celebración de sesiones.

En relación con la adaptación del Portal de la Administración Presupuestaria a las normas contenidas en la Guía para la edición y

publicación de páginas web en la Administración General del Estado, desde la edición del último número de Cuenta con IGAE, se han ido resolviendo temas pendientes para la uniformidad de las páginas institucionales.

Entre esos temas cabe destacar los siguientes:

- Adecuación de los colores según la paleta proporcionada por el MAP.
- Adecuación de Cabecera de páginas de navegación/resultados: las cabeceras de las webs secundarias presentan los mismos elementos que la cabecera de las páginas principales, salvo los links de multidioma.
- Adecuación del pié de página, incluyendo el icono de cumplimiento de la normativa WAI (A).
- Adaptación de las páginas CMS para la admisión de metadatos, tanto los de las Normas WAI como los requeridos por el MAP, incluidos por los diferentes autores con fecha límite 31 de diciembre.





Como ya se comentó en números anteriores, todos estos cambios, junto con la introducción continua de contenidos por parte de los diferentes autores, provocaron desfases temporales en las versiones en los diferentes idiomas, lo que ha supuesto un gran esfuerzo a los servicios de informática presupuestaria, que han conseguido ya la actualización de las diferentes versiones multidiomas.

En estos momentos, los diferentes autores y editores del Portal de la Administración Presupuestaria trabajan en la actualización y mejora de los contenidos, aspectos y novedades que vamos a ir analizando.

Como primer tema, para finalizar la aportación WEB IGAE a la revista, mencionamos en este número el recogido en el canal Normativa e Informes, que se ha visto ampliado y mejorado con la inclusión de varios apartados:

- Intervenciones Generales de Comunidades Autónomas:
- Foros de las Intervenciones Generales de CCAA: este aspecto se recoge como apartado distinto en un nuevo canal del menú de la izquierda denominado Foros, lo que permite el acceso por diferentes vías.

Estos foros pretenden ser un lugar donde los usuarios acudan a debatir sobre los temas a que hacen referencia y a poner en común sus experiencias al

respecto. Existen dos tipos de foros: públicos y privados. Los foros públicos son foros abiertos a todos los interesados en su contenido, cuyo acceso tiene carácter gratuito, y no requiere registro previo del usuario. Los foros privados requerirán registro de usuario y contraseña para todo tipo de acceso, siguiendo las instrucciones establecidas.

La utilización de estos foros de comunicación será objeto de análisis en próximos números, pero de momento, a través de estas páginas, aprovechamos para darlos a conocer a los posibles usuarios.

- Informes de las Intervenciones Generales y de las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa
- Enlaces específicos de las CCAA
- Normativa de Comunidades Autónomas, relativa a control, contabilidad y presupuestos.
- Organismos de Estados miembros de la Unión Europea con funciones similares.

Este grupo y el siguiente enlazan directamente con las web de las diferentes unidades similares de los países de la UE o Iberoamericanos, lo que facilita las búsquedas a los usuarios.

- Organismos estatales Iberoamericanos con funciones similares.



Apuntes sobre el oficio de Interventor en las oficinas reales en el tiempo de la Constitución de Cádiz

José Luis Torres Fernández

A comienzos del siglo XIX se publica la obra titulada *“El oficinista instruido o práctica de oficinas reales”* (*). Dicha obra, única en su época, fue calificada en su momento como “obra elemental y necesaria a toda clase de empleados en ellas, y útil a las demás del Estado”. Su autor, el gallego D. Angel Antonio Henry Veira, como se expone en el estudio que José M. Mariluz Urquijo hace sobre la misma, había nacido en A Coruña, el dos de marzo de 1768 y era hijo de lo que hoy llamaríamos un funcionario público, que prestó servicios en la Capitanía General de Galicia y, posteriormente, y durante casi toda su vida, sirvió en muy diversos puestos de la Administración de Correos.

La obra de Henry Veira, un auténtico compendio sobre la gestión y la administración de las oficinas públicas, se publicó en 1813, un año después de la muerte de su autor y un año también después de haberse promulgado la Constitución de 1812, con la que el constitucionalismo se abre paso en el Reino de España al asentar toda legitimidad en la voluntad nacional y, en el aspecto hacendístico, somete por primera vez, bajo los auspicios del entonces Ministro de Hacienda Cangas Arguelles, el presupuesto del Estado en su forma moderna al poder legislativo.

La Constitución de Cádiz en su Título VII “De las Contribuciones” trata de los dos aspectos a los que nos referimos más adelante: la llevanza de las cuentas y la inter-

vención de las operaciones de cargo y data por las contadurías de valores y de distribución de la renta pública que integran la Contaduría General del Reino, centro común de la contabilidad y como tal responsable superior para intervenir las operaciones de todas las dependencias del Reino.

Llama la atención que la propia Constitución de 1812 se refiriera a estos aspectos con tanto detenimiento y detalle en los siguientes términos:

“Art. 347. Ningún pago se admitirá en cuenta al tesoro general, si no se hiciere en virtud de decreto del Rey, refrendado por el secretario del Despacho de hacienda, en el que se expresen el gasto a que se destina su importe y el decreto de las Cortes con que este se autoriza.

Art. 348. Para que la tesorería general lleve su cuenta con la pureza que corresponde, el cargo y la data deberán ser intervenidos respectivamente por las contadurías de valores y de distribución de la renta pública.

Art. 350. Para el examen de todas las cuentas de caudales públicos habrá una contaduría mayor de cuentas, que se organizará por una ley especial”.

(*) El oficinista instruido o práctica de oficinas reales. Angel Antonio Henry Veira.

Estudio Preliminar de José M. Mariluz Urquijo. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2000.





En estos tres artículos se contienen elementos propios de la práctica que durante mucho tiempo se conoció como llevar “cuenta y razón” que no era otra cosa que la necesidad sentida, desde el momento en que se configura la Administración de bienes bajo el mandato de alguna Autoridad, que por reducido que fuera el territorio de su jurisdicción y sus disponibilidades era precisa la Cuenta y Razón. Inherente a la administración de caudales públicos y como indefectible medida de buen orden y que significaba la disposición de actuar con exactitud y diligencia para que ni sobre ni falte, dando no sólo la cuenta, sino también la razón y motivos de ella.

Es en este contexto histórico, de ordenación de la Real Hacienda y de configuración del Ministerio de Hacienda entendido como la Secretaría de Estado y del despacho de Hacienda en las Cortes, con sus departamentos de España e Indias, compuesta del excelentísimo señor ministro y señores oficiales de ella, en el que el autor de la obra que comentamos Ángel Antonio Henry Veira, hace sus reflexiones sobre la actuación de los interventores y su relación con las tres figuras o clases de empleados de las oficinas reales que glosa en su obra: los secretarios, los contadores (contables) y los interventores.

En el castellano de hace casi dos siglos el autor indica, cuando trata de la actuación de los interventores respecto a los “expedientes controlados” que deben contar “con que no hay reparo en cualquier documento que lleva la correspondiente intervención, motivo por el qual no debe ésta ponerse jamás sin pleno conocimiento, bien que esté mandado casi generales a los contadores e interventores subalternos, que cuando hallen reparo de intervenir alguna partida lo expongan a los inmediatos xefes en términos moderados y prudentes, y que de no convenirse pongan siempre la intervención para que no falte esta formalidad o requisitos preciso del documento, y al mismo tiempo representen con igual respeto a la Superioridad los motivos de su repugnancia, fundando sus reparos, no con cavilaciones, sino con solidez”.

Con referencia a la solidez de su actuación el antiguo tratadista indica como, a su juicio, deben comportarse los interventores y los contables al afirmar que “Mucha (solidez) deben tener en todos sus procederes los contadores e interventores, manejándose con

mucho pulso, y por descontado conservando la más escrupulosa y desinteresada conducta, mucha perezosa e integridad, oponiéndose a todo abuso de los reales intereses, a toda falta de formalidad, orden y asiento en los gastos y demás salidas de caudales, como de la entrada de ellos, no permitiendo ninguno secreto u oculto, y que no esté debidamente ordenado y dispuesto por quien y como correspondía”.

“Para hacer compatible con esta obligación de fiscalía que les imponen sus empleos a los contadores e interventores la buena unión y armonía que deben guardar con sus inmediatos xefes, y con los demás, necesitan saber conducirse y no confundir las cosas del empleo con las de la persona, estar revestidos de candor y buena intención, siendo ésta su guía para todo, sin atender más que al mejor servicio del rey, sin perjuicio, ofensa agravio ni queja de nadie”

Por último proporciona una serie de recomendaciones sobre la llevanza de los libros, el control de los caudales, los conocimientos que deben poseer los interventores y sobre la necesidad de la buena armonía en las oficinas reales y a la cooperación que todos deben prestar al interventor.

“Los libros y asientos de intervención o de receta de caudales debe llevarlos por sí el interventor Para hallarse en estado de dar a todo momento razón exacta de ellas y del dinero con que puede contarse; pues sería muy reparable que faltasen estas noticias seguras en un interventor.”

“Debe estar perfectamente instruido también en todas las órdenes, arreglos, aranceles, tarifas, ajustes, encabezamientos, y en toda disposición, ampliación o restricción que haya de servir de gobierno y regla para pagos o cobros.”

“Queda sentado que de éstos ninguno puede hacerse sin su intervención, conocimiento y conformidad, y que con ella han de proceder los demás oficiales; portándose todos como compañeros, e igualmente interesados en el mejor servicio del rey, y auxiliándose e instruyéndose mutuamente con cordialidad y buena intención para el logro de tan importante fin, a que todos deben cooperar con el interventor”.

En definitiva, recomienda nuestro autor a los interventores “hágase bien el servicio y dexemos las personalidades” cuando del ejercicio de la profesión y relación con sus superiores se trata.