

Noviembre 2006 número 16

Cuenta con

IGAE

En Opinión de
Carlos Ocaña Pérez de Tudela

Análisis

El Reglamento de la Ley General de Subvenciones
La consolidación de cuentas en el sector público
El control de los anticipos en la contratación administrativa

Vol. VIII

Mayo 2006

N.º 23

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

ARTÍCULOS

- ÉTICA Y CONTROL ANTE LA CORRUPCIÓN Y EL BLANQUEO DE CAPITALES
Ubaldo Nieto de Alba
- FISCALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS
Ramón Álvarez de Miranda García
- LA GESTIÓN DEL URBANISMO Y LA FINANCIACIÓN DE LAS ENTIDADES MUNICIPALES
Alejandro Teré Pérez
- LAS NUEVAS INSTRUCCIONES DE CONTABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
Víctor Nicolás Bravo
José María Sobrino Moreno
- LA FISCALIZACIÓN EXTERNA DE LOS INGRESOS EN EL SECTOR LOCAL
Isabel Brusca Alijarde

DOCUMENTACIÓN, NOTAS Y COMUNICACIONES

- RELACIONES DEL CONTROL EXTERNO CON EL PODER LEGISLATIVO
Manuel Núñez Pérez
- CRÓNICA DE LAS INTERVENCIONES DEL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL EN LAS COMPARECENCIAS EN LA COMISIÓN MIXTA PARA PRESENTAR LOS RESULTADOS DE FISCALIZACIÓN
M^a del Carmen Moral Moral
Francisco Javier Corral Pedruzo
- CRÓNICA DEL «II CONGRESO NACIONAL DE AUDITORÍA EN EL SECTOR PÚBLICO»
Jóse Antonio Monzó Torrecillas

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- PRIMER CUATRIMESTRE DEL AÑO 2006
Javier Medina Guijarro
José Antonio Pajares Giménez

PUBLICACIONES



TRIBUNAL DE CUENTAS

Para suscripciones dirigirse a: Marcial Pons Librero, S. L.
C/ San Sotero, 6 - 28037 Madrid - Tel.: 91 304 33 03 - Fax: 91 327 23 67 - E-mail: revistas@marcialpons.es



El año 2007 presentará, en el ámbito tributario, importantes novedades normativas que afectarán a figuras tributarias básicas en la imposición directa, como son el Impuesto sobre la renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre Sociedades, así como a la lucha contra el fraude. Por otra parte, la economía española continúa avanzando por la senda de crecimiento que la ha llevado a situarse entre las más dinámicas. A ello contribuye, sin duda, la política presupuestaria iniciada en 2004 y, en particular, los Presupuestos para 2007. Todas estas circunstancias, entre otras, han sido puestas de manifiesto en la entrevista al Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos, D. Carlos Ocaña Pérez de Tudela, con la que se inicia este número de Cuenta con IGAE.



A continuación, la sección Análisis aborda tres temas de sumo interés. El 21 de julio de 2006 el Consejo de Ministros aprobó el Reglamento de la Ley General de Subvenciones. En los meses anteriores a esa fecha desde la IGAE se realizó un importante esfuerzo con el fin de, a través de esta norma, satisfacer las expectativas depositadas en la misma y dar un paso adelante en orden a dotar de un marco jurídico adecuado a la actividad subvencional. En este número, José Pascual García realiza una disección del Reglamento de la Ley General de Subvenciones, deteniéndose en aquellos aspectos que contribuyen a disipar dudas en la interpretación de la Ley, así como en aquellos otros que presentan una proyección más innovadora y que buscan incorporar procedimientos, reglas técnicas, y sistemas que se traduzcan en mejoras sustanciales en la gestión de subvenciones por parte de las Administraciones Públicas. En segundo lugar, Víctor Nicolás Bravo comenta los aspectos más destacados del documento de Principios Contables Públicos sobre “Consolidación de Cuentas Anuales del Sector Público”, elaborado a iniciativa de la IGAE, el cual incluye una serie de criterios que deberán constituir una referencia en la presentación de las cuentas anuales consolidadas en el ámbito público. A lo largo del artículo se pone de manifiesto que la elaboración de las Cuentas Generales mediante simple agregación de las cuentas anuales de las entidades que deben integrarlas, no es suficiente para que aquéllas reflejen la imagen fiel de la situación patrimonial, financiera y presupuestaria de la Administración considerada en su conjunto, sino que es preciso que cada Cuenta General se forme mediante la consolidación de las cuentas anuales de las entidades que forman parte de su ámbito subjetivo. Y en tercer lugar, Juan Francisco Martín Seco realiza un análisis de los anticipos en la contratación administrativa centrándose en los contratos de obras. Destaca cuáles son los requisitos que deben cumplirse para su concesión y los problemas que surgen en su valoración, así como los riesgos de un uso inadecuado de los mismos y las dificultades de su control.

El incremento del consumo eléctrico en España junto con las subidas del precio del petróleo, ponen de manifiesto la importancia de buscar alternativas energéticas, las cuales son abordadas en la sección A Debate donde, por una parte, el Presidente del Foro de la Industria Nuclear en España, Eduardo González Gómez, expone las ventajas que en los ámbitos medioambiental y sosioeconómico presenta la energía nuclear; y por otra parte, el Presidente de la Asociación de Productores de Energías Renovables, José María González Vélez, señala la necesidad de adoptar políticas de apoyo a las empresas productoras de energías renovables.

En un entorno descentralizado como el nuestro, la coordinación constituye un elemento primordial para lograr un correcto funcionamiento administrativo. Agustín González Pérez pone de manifiesto la necesidad de reforzar esta coordinación en el ámbito del control interno y externo, analizando tanto los tipos de coordinación, como los aspectos clave de la misma, así como el papel desarrollado por la IGAE en este ámbito.

Por último, en la sección La IGAE de Puertas Adentro, Andrés Meseguer nos aproxima a la Intervención Delegada y a la organización administrativa del Fondo de Garantía Salarial, realizando un análisis de sus ingresos y gastos en el período 2001-2005.

Nº 16 Noviembre 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:

Epes Industrias Gráficas, S.L.
Avda. Valdelaparra, 27
28108 Alcobendas (Madrid)
Tel.: 91 661 11 59 - Fax: 91 661 38 81



En Opinión de

Carlos Ocaña Pérez de Tudela



Análisis

El Reglamento de la Ley General de Subvenciones.
La consolidación de cuentas en el sector público.
El control de los anticipos en la contratación
administrativa.



A Debate

Las energías del futuro.



Entorno

Necesidad de coordinación de los órganos de
control interno en una Administración
descentralizada. La IGAE como órgano de
coordinación.



Novedades Legislativas



Mundo Editorial



La IGAE de Puertas Adentro

La Intervención Delegada en el FOGASA.



La Web de la IGAE



Noticias IGAE

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 Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos

Carlos Ocaña Pérez de Tudela

Nos encontramos en plena fase de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado. ¿Cuáles son los objetivos prioritarios en el proyecto de Presupuestos del Gobierno para el ejercicio 2007?

Estos Presupuestos, los terceros de este Gobierno, suponen un paso más en el camino de consolidación de la política económica comenzada en el ejercicio 2004 y orientada a alcanzar un modelo de crecimiento más equilibrado, productivo, sostenible y solidario.

Aunque las grandes líneas de actuación son las mismas que los dos últimos ejer-

cicios, existen ciertas diferencias motivadas por la necesidad de reforzar determinadas áreas.

Podemos decir que tres son los objetivos fundamentales sobre los que se construye el Presupuesto de 2007. En primer lugar, la mejora de la productividad, que sigue siendo una de las asignaturas pendientes de la economía española. Dentro de este grupo tenemos todas aquellas medidas destinadas a incrementar el capital tanto humano como tecnológico, como aquellas otras que tienen como objetivo mejorar nuestras infraestructuras. Puedo destacar como cifras más representativas las que se van a invertir





en investigación civil, en las que el incremento ha sido del 33 por ciento. Con esta dotación se duplican los recursos de esta política respecto a los destinados en 2004, lo que implica cumplir este compromiso del Gobierno con un año de antelación al plazo que se había marcado. En segundo lugar, destacan las partidas destinadas a educación que han aumentado un 26,1 por ciento respecto a los Presupuestos de 2006. En el caso de las infraestructuras, unos 21.840 millones de euros se van a destinar a esta política.

En segundo lugar, y con el fin de diseñar un entorno favorable a las empresas y ciudadanos, aumentando de este modo la eficacia de las medidas destinadas a impulsar el gasto productivo, tenemos aquellas partidas destinadas a promover unos servicios públicos de calidad, principalmente, en materia de justicia y seguridad. Estas políticas han absorbido 1.451 millones y 8.136 millones, respectivamente cada una. También en esta línea hay que incluir las medidas destinadas al desarrollo por parte de las Administraciones Públicas de los servicios públicos digitales.

En tercer lugar, con el fin de repartir los frutos del crecimiento generado, los Presupuestos realizan una promoción activa de la solidaridad, el bienestar y la cohesión social tanto en su vertiente interna como en la externa. El gasto social, en el ámbito interno, supone el 50,5 por ciento del total de los Presupuestos Generales Consolidados. Las pensiones se han incrementado un 8 por ciento, y dentro de estas hay que destacar que se han vuelto a mejorar las pensiones mínimas. También hay que llamar la atención sobre otras partidas destinadas a atender algunos de los problemas actuales de la sociedad española, como la dependencia, que se ha dotado con 200 millones de euros. La vertiente externa de la solidaridad se concreta, principalmente, a través de los fondos destinados a Ayuda Oficial al Desarrollo, que con 4.376 millones de euros experimenta un incremento de casi un 34 por ciento.

La economía española presenta unas tasas de crecimiento muy positivas y desde Europa se respalda este optimismo. En su opinión, ¿qué aspectos deberían potenciarse para mantener esta situación y soslayar eventuales desequilibrios?

Es cierto que la economía española se encuentra en un buen momento. En el

segundo trimestre de 2006 ha experimentado un crecimiento del 3,7 por ciento. Esta tasa de crecimiento no sólo es más alta que la de los últimos trimestres sino que, lo que es más importante, y permítame la expresión, es más "equilibrada".

El patrón de crecimiento se sustenta en el reequilibrio de la demanda nacional y la externa.

Así, en relación con la primera se está detectando un cambio en su composición. Se está desacelerando el gasto en consumo y la inversión en construcción y, al mismo tiempo, está aumentando el ritmo de crecimiento de la inversión en bienes de equipo.

Respecto a la segunda, hay que destacar que en los últimos tiempos la contribución del sector exterior ha influido negativamente al crecimiento de nuestra economía, la diferencia ahora es que, aunque la aportación de dicho sector sigue siendo negativa, va reduciéndose, es decir, está siendo menos negativa. De cara a 2007 pienso que esta tendencia se va a mantener, a tenor, por ejemplo, de los últimos datos de comercio exterior, que muestran que por primera vez desde diciembre de 2003, en agosto las exportaciones de bienes han crecido más que las importaciones en términos interanuales.

Debemos aprovechar este fuerte crecimiento para aumentar la productividad, reorientando el patrón de crecimiento hacia un modelo más basado en la inversión en investigación, desarrollo e innovación y en las exportaciones y menos en la inversión en construcción y el consumo. Sólo de este modo continuará aumentando el nivel de vida de los ciudadanos de nuestro país.

Aunque las acciones para lograr este objetivo rinden sus frutos sobre todo a largo plazo, los PGE han realizado una apuesta decidida por el reequilibrio del patrón de crecimiento español desde el inicio de la legislatura. Para el caso concreto de los presupuestos de 2007, se continúa apoyando las políticas de gasto que más contribuyen al aumento de la productividad, con acciones destinadas a favorecer una mayor capitalización de la economía en sus tres vertientes, capital tecnológico, humano y en infraestructuras.



El Estado viene registrando un superávit a lo largo del año 2006, ¿cómo influye esta circunstancia en la elaboración de los Presupuestos?

Como ya todo el mundo conoce, durante el año 2005 se logró un hito histórico, las Administraciones Públicas cerraron, por primera vez, sus cuentas con superávit. La información de que disponemos respecto a 2006 confirma que el resultado de este año también va a ser muy positivo. Todo esto no ha hecho más que poner de manifiesto el buen momento que está atravesando nuestra economía.

Consideramos que en 2007 va a continuar esta buena situación, y muestra de ello es que prevemos que la Administración Central va a cerrar sus cuentas en 2007 con superávit. Aparentemente, puede parecer que esto no representa ninguna novedad respecto a los últimos datos cerrados que tenemos que son los de 2005, año en el que ya obtuvo un superávit, pero no es así. Si analizan los procesos de elaboración de los Presupuestos anteriores, verán que sí que hay una gran diferencia, y es que este año es el primero que hemos elaborado unos Presupuestos con una previsión inicial de superávit para la Administración Central.

Esta situación de superávit va a permitir continuar en el proceso de consolidación de la situación saneada en la que nos encontramos, para de esa forma garantizar la sostenibilidad futura de las cuentas públicas y aprovechar los recursos disponibles para destinarlos a reforzar actuaciones prioritarias desde el punto de vista de política económica.

Este buen estado de nuestras cuentas nos está permitiendo continuar con nuestra política de reducción del ratio deuda/PIB. Según nuestras previsiones a finales de este año conseguiremos pasar la barrera del 40 por ciento y en 2007 continuaremos con la tendencia descendente, esperando terminar ese año en el 37,7 por ciento.

Estos datos nos permitirán estar en una buena situación para poder afrontar posibles eventualidades que se pudiesen plantear en el futuro.

Recientemente se han aprobado las leyes de reforma de la Ley General de

Estabilidad Presupuestaria y Orgánica complementaria de ésta, las cuales entrarán en vigor en su totalidad el 1 de enero de 2007. ¿Podría comentarnos, en general, en qué consisten las novedades que presentan estas leyes y cómo van a incidir en el proceso presupuestario?

El Gobierno, como ustedes saben, está firmemente convencido de que la estabilidad presupuestaria es esencial para el progreso y crecimiento de nuestra economía. Por eso, uno de los principales compromisos de la política económica actual es reforzar el marco de la estabilidad presupuestaria en España.

La experiencia de las Leyes de Estabilidad de 2001 ha sido positiva, han contribuido a disciplinar el proceso presupuestario del Estado a través de dos mecanismos: el límite de gasto no financiero y el Fondo de Contingencia.

Sin embargo, su aplicación ha puesto de manifiesto importantes deficiencias, como son la rígida definición que se hacía del objetivo de estabilidad ante cualquier situación económica, y el hecho de que no han sido todo lo efectivas que, en un principio se pensaba, en el ámbito de las Comunidades Autónomas.

Todas estas circunstancias pusieron de manifiesto la necesidad de llevar a cabo una reforma de las mismas para adaptarlas a la realidad económica y territorial de nuestro país manteniendo los elementos positivos de las Leyes de 2001 y superando los negativos.

Las modificaciones fundamentales que incorporan la nueva regulación respecto a la antigua, y que todos ustedes seguramente ya conocen, son, principalmente, las siguientes:

- Se adecua el principio de estabilidad presupuestaria al ciclo económico. Esto supone que no se va a exigir los mismos resultados en los tramos expansivos del ciclo que en los recesivos. En los primeros las Administraciones Públicas tendrán que obtener superávit mientras que en los segundos se permitirá tener déficit, aunque con ciertos límites.
- Se fomenta la productividad. La estabilidad, como ya le he comentado, es un principio básico de este Gobierno pero es necesario





compatibilizarlo con otros objetivos también muy importantes como son la productividad y la competitividad. Para materializar esta adecuación se va a permitir en ciertas circunstancias, se pueda incurrir en déficit público siempre que tenga lugar dentro de unos límites y que éste esté motivado por la realización de inversiones que fomenten el incremento de la productividad.

- Se garantiza el máximo respeto a la autonomía financiera de las Administraciones Territoriales.
- Se separan los objetivos de estabilidad de cada Administración Pública. A cada Administración Pública se le fijará un objetivo independiente y se medirá la consecución del mismo de forma, igualmente, independiente.
- Por último se mejora la transparencia informativa a través de la introducción de nuevas obligaciones de información para los distintos agentes.

¿Podría comentarnos, a grandes rasgos, los aspectos más destacables de la reforma fiscal que se encuentra en estos momentos en trámite parlamentario?

En el ámbito tributario, el año 2007 presentará importantes novedades normativas que, como ya sabe, figuran en dos leyes que actualmente están en tramitación parlamentaria y cuya aprobación se producirá en próximas fechas.

La primera de estas leyes es la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las Leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. Esta Ley afecta a las dos figuras tributarias básicas de la imposición directa, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y el Impuesto sobre Sociedades.

La reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas tiene por objetivos fundamentales mejorar la equidad y favorecer el crecimiento económico, garantizar la suficiencia financiera del conjunto de las Administraciones Públicas, mejorar la neutralidad en la imposición sobre el ahorro y hacer frente, desde la perspectiva fiscal, a los retos derivados del envejecimiento y la dependencia.

Para conseguir tales objetivos se adoptan medidas como la disminución de la carga tributaria soportada por las rentas del trabajo, el establecimiento de un tratamiento fiscal más equitativo de las circunstancias personales y familiares del contribuyente, la configuración de un marco neutral en la tributación de las rentas derivadas del ahorro o el incentivo de los instrumentos destinados a proporcionar unos ingresos complementarios de las pensiones públicas y, en el ámbito de la dependencia, de su cobertura privada.

Por su parte, la reforma del Impuesto sobre Sociedades se abordará en dos fases. La primera de ellas, finalizando su tramitación parlamentaria, consiste fundamentalmente en una reducción de los tipos de gravamen, mientras que la segunda fase consistirá, básicamente, en una adaptación a la reforma contable.

La primera fase tiene como objetivo primordial mejorar la posición competitiva de las empresas españolas y avanzar en la coordinación fiscal con los países de nuestro entorno. Con tal fin se reducirá en dos años cinco puntos el tipo impositivo. La misma reducción, aunque en el plazo de un año, se aplicará a las pequeñas y medianas empresas dada su gran importancia en el tejido empresarial.

La segunda de las Leyes citadas, la Ley de Medidas para la prevención del fraude fiscal, tiene como objetivo fomentar la equidad del sistema tributario a través de la lucha contra el fraude fiscal. A tal efecto se aprueban diversas modificaciones normativas que buscan combatir la elusión fiscal, mediante tramas organizadas, en el Impuesto sobre el Valor Añadido y en el Impuesto Especial sobre Determinados Medios de Transporte y el fraude en el marco de los paraísos fiscales y en el ámbito de las transmisiones inmobiliarias. Asimismo, se modifica la regulación de las operaciones vinculadas, buscando lograr un mayor control de las mismas y adaptar sus métodos de valoración a la práctica internacional.

Tanto la financiación autonómica como la local son dos ámbitos de especial trascendencia en el seno de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos. ¿Existe alguna novedad en estos Presupuestos en esta materia?

Es cierto, ambos ámbitos son de gran importancia para esta Secretaría de



Estado y siempre son tenidos en cuenta a la hora de elaborar los Presupuestos.

A este respecto, y por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas se continúa con las medidas relativas a la financiación del gasto sanitario adoptadas en el seno de la II Conferencia de Presidentes y del posterior acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 13 de septiembre del 2005.

En concreto, a través de la política de sanidad se recogen las dotaciones correspondientes al Fondo de Cohesión (99 millones de euros) y al Plan de calidad (50,5 millones de euros), mientras que la mayor parte de las aportaciones establecidas en dicho acuerdo se canalizan a través de la Sección 32, "Entes Territoriales".

Pero es en el ámbito de la financiación local, donde se han introducido importantes novedades que van encaminadas a mejorar la financiación de los Entes Locales durante 2007.

La primera de ellas pretende, de forma equivalente a como se estableció para las Comunidades Autónomas el año pasado, acercar la financiación local a la evolución de los ingresos tributarios del Estado. Esta medida se instrumentará a través de anticipos de tesorería a cuenta de la liquidación definitiva de la participación en tributos del Estado del ejercicio inmediato anterior, que podrá alcanzar el 7 por ciento de la base de cálculo de las entregas a cuenta de esta participación. Este anticipo se tramitará ya, por vez primera, en este año 2006 respecto de la liquidación correspondiente al ejercicio 2005 y supondrá 860,47 millones de euros para las corporaciones locales.

La segunda de las medidas va encaminada a mejorar la financiación de los pequeños municipios, para que de esta forma puedan ver mejorada la prestación de sus servicios básicos. Consiste en la creación de un fondo especial por un importe de 31,66 millones de euros destinado a los municipios con una población no superior a 20.000 habitantes.

Recientemente se ha aprobado el Reglamento de subvenciones en cuya elaboración la IGAE ha tenido un papel protagonista. ¿Qué aspectos destacaría usted de este Reglamento?

Considero que tener un marco jurídico adecuado de la gestión del gasto subvencional es una cuestión clave a la hora de intentar mejorar los niveles de eficacia y eficiencia en la gestión de los recursos públicos, sobre todo teniendo en cuenta la importancia que tiene este tipo de gasto.

El Reglamento ha supuesto un paso más en esta materia. Ha permitido puntualizar algunas cuestiones que ya estaban definidas en la Ley y desarrollar otras que sólo estaban perfiladas.

El Reglamento junto con la Ley permite conjugar dos cuestiones aparentemente contradictorias pero que bien planteadas son perfectamente compatibles como son la regulación rigurosa del procedimiento subvencional, necesaria teniendo en cuenta que estamos hablando, como antes he comentado, de recursos públicos, y la eliminación de trabas innecesarias en el procedimiento de obtención de las subvenciones por parte de los beneficiarios. Es aquí donde el Reglamento juega un papel importante introduciendo mecanismos que permiten agilizar los procedimientos de gestión de las subvenciones y flexibilizar el acceso a las mismas de los destinatarios.

Otra materia desarrollada en el Reglamento es la relativa a los planes estratégicos. Hoy en día, nos encontramos en un contexto en el que cada vez tiene más importancia el análisis del valor añadido que genera a nuestra economía cada política de gasto, se habla cada vez más de los llamados "gastos productivos". Esto no supone más que la puesta de manifiesto de la necesidad de potenciar la realización de gastos que conlleven un incremento de la productividad y competitividad de nuestro país. A través de los planes estratégicos conectamos la política de asignación de recursos a los rendimientos y objetivos alcanzados en cada política pública gestionada a través de subvenciones. Una vez más, el Reglamento introduce aquí un elemento flexibilizador para eliminar rigideces innecesarias en el procedimiento de definición de dichos planes.

No quiero extenderme demasiado, pero creo que es importante destacar otra cuestión tratada en el Reglamento, que es la relativa al establecimiento de adecuados sistemas integrados de información en relación





a las subvenciones. Es muy importante que consigamos entre todos que la base de datos de subvenciones sea una realidad. En este terreno el Reglamento delimita tanto el ámbito como el propio funcionamiento de dicha base. No obstante, teniendo en cuenta la estructura descentralizada que tiene nuestro país, será necesaria la colaboración de todos para que realmente dicha base sea operativa y de esta manera se pueda garantizar que obtengamos todos los beneficios que nos puede aportar su adecuada puesta en marcha.

¿Qué opinión le merece la labor que realiza la IGAE como órgano responsable del control interno, la contabilidad pública y las cuentas económicas del sector público?

Ya he puesto de manifiesto en numerosas ocasiones la profunda admiración que me inspira la Intervención General.

Es una institución que tiene una labor fundamental en la gestión del gasto público. A lo largo de esta entrevista, creo que ya ha podido ver cual es mi opinión en materia de gasto público. Considero que sólo

realizando una buena gestión del mismo se podrá conseguir un buen funcionamiento de la Administración Pública y un adecuado grado de eficiencia y eficacia en la consecución de los fines que tiene encomendados. Y es aquí donde la Intervención General desempeña un papel fundamental. A través de las labores de control que realiza puede detectar las irregularidades que pudiesen existir en la gestión de los recursos públicos. Tenemos que ser conscientes de que en los procedimientos de gestión muchas veces existen ineficiencias que tienen que resolverse y creo que en esta materia la IGAE tiene mucho que decir, no sólo en cuanto al posible diagnóstico de las mismas sino también en cuanto al planteamiento de soluciones. En las economías modernas cada vez cobra más importancia la necesidad de analizar y mejorar las técnicas de gestión de los recursos y como acabo de comentarle esta Institución puede tener mucho que aportar.

Todo el análisis que he realizado, lógicamente, sólo es posible entenderlo en la medida en que dispongamos de adecuados sistemas de información, ámbito en el que la IGAE también participa de forma activa.





1

El Reglamento de la Ley General de Subvenciones

José Pascual García

1. Introducción

La aprobación del Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (RLGS) por el Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, ha venido a culminar el proceso iniciado en fechas aún recientes en orden a dotar de un marco jurídico adecuado la actividad subvencional de las Administraciones Públicas. La respuesta que la Ley General de Subvenciones (LGS) vino a dar a la situación de insuficiencia legal y de dispersión normativa que se daba en el momento de su aprobación necesitaba del complemento de un Reglamento que extrajera todas las virtualidades de la Ley y eliminara la incertidumbre que arrastraba la pervivencia de las normas reglamentarias anteriores, de dudosa vigencia en muchos de sus preceptos. Consciente de ello, el legislador en la DF 3ª de la Ley ordenaba la aprobación en el plazo de un año de un Reglamento general para su aplicación, además de establecer a lo largo del articulado previsiones específicas de desarrollo en relación con extremos concretos, previsiones a las que con el Reglamento se da igualmente cumplimiento, con alguna excepción a la que aludiremos más adelante. Sin embargo, no todo en el Reglamento es desarrollo de preceptos legales en sentido estricto, sino que, como se afirma en el preámbulo, cumple, junto a ésta, “una función que tiene una proyección innovadora, y que busca determinadamente incorporar reglas, técnicas, procedimientos y sistemas de gestión que se traduzcan en mejoras sustanciales en la gestión de subvenciones por parte de nuestras Administraciones Públicas”.

En las páginas que siguen trataremos de dar una visión general del contenido del RLGS, destacando aquellos aspectos que consideramos de especial trascendencia o que han venido a disipar dudas en la interpretación de la Ley, adoptando soluciones en algunos casos audaces, siempre guiadas por el objetivo de mejorar la eficacia de la gestión. No es un secreto que la promulgación de la LGS suscitó en ciertos sectores reacciones no siempre favorables, llegándose a propugnar su modificación sustancial, e incluso dejar en suspensión su aplicación, cuando apenas había entrado en vigor. No me cabe la menor duda de que las críticas se basaban, en parte, en una lectura apresurada del texto legal, sin considerar los elementos de flexibilización que encerraba y, en parte, en la natural resistencia a cambiar prácticas administrativas consolidadas, aunque insostenibles, cuyo abandono no se asumía. Pues bien, a muchas de las objeciones formuladas ha venido a dar contundente respuesta el Reglamento, al ofrecer salidas a la mayor parte de los problemas planteados. Sin salirse del marco propio de una norma reglamentaria (en este aspecto el proyecto no ha merecido ningún reproche del Consejo de Estado en su preceptivo dictamen, salvo en un aspecto muy puntual que aparece corregido en el texto aprobado) el RLGS ha ofrecido soluciones ágiles y flexibles. Todo ello ha conducido, al menos esta es mi personal apreciación, a un cierto reequilibrio entre los intereses en juego. Ciertamente la LGS acentuó la preocupación por la defensa del interés público, en su concreción de interés de la Hacienda Pública. Baste considerar la atención prestada al rigor presupuestario, al control financiero, al reintegro, al régi-





men sancionador. La preocupación era lógica si se considera la ingente masa de recursos manejados en la actividad y la insuficiencia de mecanismos y garantías de su adecuada aplicación en el momento de la aprobación de la nueva norma. Por el contrario, mereció menos atención o quedó diferida al desarrollo reglamentario, la regulación de otros aspectos con especial incidencia en una gestión ágil, igualmente necesarios para que los fondos públicos alcanzaran sus fines. Estos son los que ha acentuado el desarrollo reglamentario, que claramente ofrece perfiles de flexibilidad que no siempre quedaban patentes en el texto legal.

Desde una perspectiva formal el Reglamento se compone de 103 artículos, 12 disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias, y dos disposiciones finales, preceptos de los cuales 36 tienen carácter básico, en su totalidad o en parte. Los artículos se agrupan en cinco títulos, cuyo contenido y denominación se corresponden, en lo sustancial, con los de la Ley, con la excepción del Título III “Del control financiero de las subvenciones”, que no existe en el Reglamento, por cuanto el desarrollo de esta materia se ha dejado para abordarla integradamente con la del ejercicio del control a cargo de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), cuando se reglamente la Ley 47/2003, de 27 de noviembre, General Presupuestaria (LGP), y del desglose en dos títulos distintos del que la LGS dedica a los “Procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones públicas”, según veremos.

2. Examen del Título preliminar. Disposiciones Generales

Comprende este Título 54 artículos de los 103 de que consta el Reglamento, lo que demuestra la singular importancia que se concede a las materias que en él se regulan. Atendiendo al propósito que nos hemos marcado de destacar los aspectos más relevantes de su contenido merecen una consideración singular los siguientes:

- Delimitación del ámbito de aplicación de la Ley y del Reglamento
- Creación de la Junta Consultiva de Subvenciones
- Planes estratégicos de subvenciones
- Prohibiciones para ser beneficiario o entidad colaboradora
- Base de datos nacional de subvenciones.

a) Ámbito de aplicación de la Ley y del Reglamento

Pese a que la LGS arranca con una delimitación de su ámbito, tanto subjetivo como objetivo (arts. 1 a 4), ciertamente no puede decirse que lograra satisfactoriamente esta finalidad. En este sentido, una fuente de problemas en la primera etapa de aplicación de la Ley ha tenido su origen en el hecho de que pese a declararse aplicable a las disposiciones dinerarias gratuitas “a favor de personas públicas o privadas” no se tuvieron en cuenta en el resto del articulado las peculiaridades del régimen de las subvenciones entre Administraciones Públicas o entre una Administración Pública y las restantes entidades que forman parte del sector público, dependientes o no de aquélla. Y ello pese a tratarse de subvenciones de un considerable volumen. Aun cuando la clasificación económica de los créditos, al no diferenciar entre transferencias y subvenciones, dificulta conocer las cifras, se estima que sólo en los presupuestos locales, entre un 8 y un 10 por 100 de sus recursos son subvenciones en sentido estricto. Para analizar la clarificación reglamentaria en este aspecto podemos proceder en dos planos:

- Delimitación de los conceptos de subvención y de transferencia de financiación.
- Peculiaridades del régimen aplicable a las subvenciones a favor de entidades del sector público.

Con respecto al primer plano, el punto de partida ya lo dejó sentado la LGS al establecer que “no están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones públicas, así como entre la Administración y los organismos y otros entes públicos dependientes de éstas, destinadas a financiar globalmente la actividad de cada ente en el ámbito propio de sus competencias, resultando de aplicación lo dispuesto de manera



específica en su normativa reguladora” (art. 2.2). Sin embargo las relaciones financieras entre Administraciones y entidades del sector público son muy complejas y no siempre la frontera entre transferencia y subvención es nítida, por cuanto ambas figuras tienen en común la importante nota de ser pagos sin contrapartida del que las recibe. En un Estado compuesto por diversos niveles territoriales de Administración, dotados todos de autonomía financiera y con competencias frecuentemente concurrentes, se originan movimientos de fondos de variada índole, difíciles de reconducir a una u otra categoría. En este aspecto, aunque el Reglamento no podía suplir en su plenitud la laguna legal, ha clarificado ampliamente la situación con base no sólo en las limitadas previsiones de la LGS sino en las de otras disposiciones administrativas o presupuestarias, como la LRJ-PAC o la LGP, que a tenor del art. 5 LGS también integran el régimen jurídico de las subvenciones.

Un primer avance en la delimitación nos lo brinda el art. 2.2 RLGS al precisar el sentido de la expresión “financiación global”. A tenor de dicho precepto, lo decisivo para que nos encontremos ante una transferencia de financiación, y por tanto fuera del ámbito de la LGS y del Reglamento, es que la entrega de fondos tenga por destino la financiación, con carácter indiferenciado, de la actividad o de un sector de la actividad del ente receptor, bien en su totalidad, bien de una parte alícuota de la misma. La nota expresada se opone a la que de subvención brinda el art. 2.1 LGS: que la entrega esté sujeta “al cumplimiento de un determinado objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular”.

Otra serie de precisiones se hacen al repasar los distintos supuestos de transferencias de fondos a que dan lugar las relaciones entre Administraciones, que formalizadas normalmente mediante convenios de colaboración, se contemplan en otras disposiciones del ordenamiento jurídico administrativo. El RLGS va a repasarlos para decirnos los que se consideran comprendidos en el ámbito de aplicación de la Ley y los que quedan excluidos. A tenor del art. 2.3 los convenios en los que una Administración financia una actividad y otra, la que recibe los fondos, ostenta las competencias de ejecución caen en el

ámbito de la LGS. Ahora bien, a tenor de la doctrina del TC (véase entre otras la Sentencia 13/1992) sólo cabe subvencionar allí donde existen competencias materiales, por lo que habrá que admitir que la Administración financiadora no es que esté desprovista de toda competencia sobre la materia, sino que “el ejercicio de tareas, inversiones, programas o cualquier actividad”, es decir, las competencias de gestión, son de la Administración Pública destinataria de los fondos.

Por el contrario, expresamente excluidos quedan:

a) Los convenios celebrados entre Administraciones Públicas que conlleven una contraprestación a cargo del beneficiario. y

b) Los convenios que tengan por objeto realizar programas conjuntos (art. 7 LRJ-PAC) y la canalización de subvenciones gestionadas (art. 86 LGP) o aquellos en los que las Administraciones que los suscriban tengan competencias compartidas de ejecución.

La primera exclusión es obvia pues, a tenor del art. 2 LGS, es inherente al concepto de subvención la ausencia de contraprestación por parte del beneficiario. Mayor interés tiene el análisis de la segunda, cuyo sentido y alcance hay que valorarlo a la luz del art. 5.2 LGS. En efecto, en la actuación conjunta de varias Administraciones en el

Sin salirse del marco propio de una norma reglamentaria el Reglamento de la Ley General de Subvenciones ofrece soluciones ágiles y flexibles.





desarrollo de la actividad subvencional deben distinguirse dos niveles: el de los instrumentos a través de los cuales se formalizan las relaciones interadministrativas y el de la gestión de las subvenciones que pudieran financiarse con los fondos transferidos. Por lo que se refiere al primer nivel la Ley parte del hecho de que para la instrumentación de tales relaciones puede recurrirse a técnicas orgánicas, es decir, a la creación de órganos con personalidad propia, en cuya constitución y en cuyas decisiones participan todas las Administraciones implicadas (consorcios, mancomunidades y otras personificaciones), y a técnicas funcionales (convenios de colaboración), mediante las que distintas Administraciones deciden voluntariamente actuar de forma conjunta en ámbitos competenciales compartidos. Pues bien, las condiciones y formalidades para la utilización de estos instrumentos se regulan por las leyes generales administrativas, singularmente por el título I de la LRJ-PAC y por el título IX de la LBRL, si interviene una entidad local, y a tenor del citado precepto reglamentario quedan fuera del ámbito de aplicación de la LGS. Por el contrario, la exclusión no alcanza a las subvenciones que otorguen las personificaciones creadas o las Administraciones concertadas, que según el art. 5.2 LGS «se regularán de acuerdo con lo establecido en el instrumento jurídico de creación o en el propio convenio que, en todo caso, deberán ajustarse a las disposiciones contenidas en esta Ley». En conclusión, a las subvenciones que se gestionen en virtud del convenio les será de aplicación la Ley, que, por el contrario, no será de aplicación al convenio, como tal, ni a las transferencias de fondos entre las Administraciones concertadas ni a las actividades o planes que, como consecuencia del convenio, realicen conjuntamente, si la actividad o plan en cuestión no da lugar a la concesión de subvenciones a terceros.

Ahora bien, la LGS no regula el grado de sometimiento a la misma de la actividad subvencional en los supuestos contemplados en el artículo 5.2, es decir, si el sometimiento será a todos los preceptos, a los básicos en exclusiva o sólo a los principios. Ello estará en función de dos factores: del grado de sometimiento de las Administraciones que se asocien o concierten y de las previsiones del instrumento de creación o del propio convenio. Esta es la idea que ha inspirado el desarrollo reglamentario, de manera que,

de conformidad con lo dispuesto en el art. 6 RLGS habrá que distinguir según que las entidades creadas se rijan por el derecho privado, supuesto en el que sólo quedarán sujetas a los principios, a menos que ejerzan potestades administrativas en el desarrollo de la actividad, o que se rijan por el derecho administrativo. En este segundo caso habrá que distinguir, a su vez, según que las entidades que participen en la constitución de la nueva entidad o que suscriban el convenio pertenezcan o dependan de la misma o de distinta Administración territorial. En caso de pertenencia a la misma Administración territorial, la LGS se les aplicará en igual medida que a ésta; por el contrario, cuando la dependencia sea de Administraciones territoriales distintas corresponderá a los respectivos estatutos la indicación de la norma aplicable en aquellos extremos que no son normativa básica.

Por último, si hubiéramos de señalar un punto negativo en la encomiable delimitación del ámbito de aplicación de la Ley habría que situarlo, en nuestro criterio, en la omisión de todo intento de separar subvenciones y transferencias de financiación, dentro de las aportaciones dinerarias sin contraprestación en favor de sujetos de derecho privado pertenecientes al sector público de la Administración concedente. En efecto, cabe preguntarse si no existen aportaciones a favor de estas entidades equiparables a las transferencias a favor de una Administración y que, por tanto, no tengan naturaleza de subvención debiendo quedar fuera del ámbito de aplicación de la LGS. La cuestión cobra importancia por la existencia de un sector empresarial dependiente de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas (CC.AA) y de ciertas entidades locales, cuyos sujetos (compañías mercantiles de capital público) no siempre se autofinancian, necesitando recurrir a transferencias de la Administración que las controla para su subsistencia. La pregunta que se plantea es si el recurso a los presupuestos públicos ha de hacerse siempre en igualdad de condiciones que cualquier empresa de capital privado.

Si atendemos al Derecho comunitario, las ayudas de Estado a empresas, en general, están sujetas a unas restricciones importantes en el TCE (arts. 87 a 89). Estas restricciones son aplicables, en principio, tanto a las empresas privadas como a las



públicas (art. 86.1 TCE). No obstante, este precepto comunitario tiene su excepción en el apartado 2 del citado art. 86 TCE.: “Las empresas encargadas de la gestión de servicios de interés económico general o que tengan el carácter de monopolio fiscal quedarán sometidas a las normas del presente Tratado, en especial, a las normas sobre la competencia, en la medida en que la aplicación de dichas normas no impida, de hecho o de derecho, el cumplimiento de la misión específica a ellas confiada. El desarrollo de los intercambios no deberá quedar afectado en forma tal que sea contrario al interés de la Comunidad”. En esta línea es de cita obligada la Sentencia de 25 de marzo de 1998, “Federaciones francesas de sociedades de seguros (FFSA)”, en la que el TJCE afirma que una ayuda otorgada a una empresa pública puede sustraerse de la aplicación del artículo 87 CE si:

- la ayuda en cuestión está destinada a compensar los costes engendrados por el cumplimiento de una misión particular reservada a dicha empresa; y
- si dicha ayuda es necesaria para que dicha empresa pueda cumplir con su obligación de servicio de interés general en condiciones de equilibrio económico.

Así pues, con la citada excepción, en cuyo análisis no es el momento de detenerse, podemos afirmar que las subvenciones a empresas públicas son contrarias al Derecho comunitario. Pero ello no resuelve el problema en el derecho interno, con independencia de la supremacía de aquél. Pues bien, en la LGS no se contiene ningún régimen especial sobre subvenciones a empresas públicas, por lo que, en principio, quedan sujetas a las mismas condiciones que las empresas privadas, de lo que cabría deducir que éste es más riguroso que el comunitario dado que no se contempla ni siquiera la citada excepción del art. 86.2 TCE. Pensamos, sin embargo, que no todas las aportaciones de fondos que se realicen a favor de una empresa pública están sujetas a las exigencias de legislación sobre subvenciones.

En efecto, junto a empresas públicas que desarrollan actividades de carácter meramente mercantil o industrial, existen otras que satisfacen necesidades de interés general, ajenas al interés de los inversores privados, o

que revisten carácter instrumental consistiendo su actividad en la realización de encargos para la Administración que las controla, al amparo del art. 3.1. 1) del TRLCAP (encomienda de gestión). La creación de estos entes instrumentales, con independencia de la valoración que merezca desde otras perspectivas, es a fin de cuentas una manifestación de la capacidad autoorganizatoria de la Administración que los crea, lo que hace que incluso queden fuera del ámbito de la contratación pública, pues no son “tercero” con respecto a ella. Pues bien, la financiación pública que puedan recibir estas empresas para el cumplimiento de su misión (art. 2.1 en relación con art. 1.3 b) TRLCAP) entendemos que no está sujeta a la LGS, por no encajar en el concepto de subvención. Efectivamente en el art. 2.2 LGS sólo se excluyen del ámbito de aplicación de la Ley las transferencias cuyo destinatario sea otra Administración Pública, pero esta exclusión no impide que queden fuera otras, siempre que no estén comprendidas en el concepto legal de subvención. Y ciertamente mal pueden predicarse de las aportaciones dinerarias en cuestión notas como las contempladas en el párrafo b) (cumplimiento de un determinado objetivo...), o en el párrafo c) (finalidad de fomento o promoción) que son las definitorias de la subvención según el art. 2.1 LGS.

Pensamos que hubiera sido clarificador un pronunciamiento reglamentario sobre esta delicada cuestión, como desarrollo no del art. 2.2 LGS sino del propio concepto legal de subvención (art. 2.1). Una aplicación concreta del criterio diferenciador entre subvención y transferencia, con referencia a empresas sujetas al derecho privado, tal vez podría verse en la disposición adicional 1ª del RLGS al establecer que “los convenios que celebre la Administración General del Estado con sociedades mercantiles y fundaciones del sector público estatal para su financiación se regularán conforme a lo establecido en el artículo 68 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria”, que es el que establece el régimen de los convenios y contratos-programa con el Estado que den lugar a regímenes especiales. La expresada DA no puede considerarse desarrollo del citado art. 2.2 LGS, aunque está en línea con la previsión de este precepto, por cuanto hace referencia a sociedades mercantiles y fundaciones del sector público, es decir, a entes que no tienen naturaleza de Administración Pública, siendo





éstos últimos los únicos que contempla el artículo 2.2 LGS. De ahí que, con una prudencia, a nuestro juicio, excesiva el RLGS haya optado por invocar un precepto de una disposición distinta, la LGP, si bien con un ámbito de aplicación muy acotado, que no resuelve el problema más que en un aspecto muy parcial.

Delimitado el ámbito de aplicación de la Ley y del Reglamento, con la omisión señalada, queda por definir el segundo plano al que nos referíamos más atrás: las peculiaridades del régimen aplicable a las subvenciones, en sentido estricto, cuando las beneficiarias sean entidades del sector público. Estas peculiaridades, que apenas han merecido la atención de la LGS, pueden deducirse a veces de otras normas legales y se establecen en diversos preceptos reglamentarios en la medida en que un reglamento lo puede hacer.

Una primera y llamativa laguna legal en este aspecto es la relativa al procedimiento de concesión. La LGS sólo contempla el de concurrencia competitiva, que es el ordinario, y excepcionalmente, en supuestos tasados, el de concesión directa, sin consideración a que la entidad beneficiaria sea pública o privada. Pensamos que en estos casos, con base en la legislación administrativa general, puede admitirse el empleo del convenio de colaboración en las subvenciones a favor de otras Administraciones al amparo del art. 6 de la LRJ-PAC y con carácter específico para la cooperación económica (subvenciones) con entidades locales (art. 57 de la LBRL), en lugar de recurrir a la concurrencia competitiva, que es manifiestamente inadecuado para la canalización de las relaciones entre dos Administraciones Públicas, al menos en ciertas actuaciones. Esta idea parece que está implícita en algunas de las referencias que se hacen en el art. 2 RLGS a los convenios de colaboración. Con independencia de ello, se establecen de forma explícita a lo largo del articulado ciertas peculiaridades cuando las entidades del sector público asumen la condición de beneficiarias o entidades colaboradoras, a las que es obligado hacer referencia:

- Las certificaciones acreditativas de que las Administraciones Públicas así como los organismos, entidades públicas y fundaciones del sector público dependientes de aquéllas están al corriente de obligaciones

tributarias y con la Seguridad Social pueden ser sustituidas por una declaración responsable (art. 24.6).

- Las Administraciones Públicas, sus organismos vinculados o dependientes y las sociedades mercantiles estatales y las fundaciones del sector público estatal, así como análogas entidades de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales quedan exonerados de la constitución de garantía (art. 42.2)

- Cuando un organismo o ente del sector público estatal perciba de otra entidad perteneciente a este mismo sector una subvención sometida a la Ley General de Subvenciones, su justificación se realizará conforme a lo previsto en el artículo 75 de este Reglamento (cuenta justificativa simplificada), sin límite de cuantía y siempre que se cumplan ciertas condiciones (art. 82 RLGS en relación con la DA 15ª LGS).

- Las deudas por razón de acuerdos de reintegro que tengan con la Administración General del Estado las fundaciones del sector público estatal o los organismos o entidades de derecho público vinculados o dependientes de aquélla podrán extinguirse mediante la deducción de sus importes en futuros libramientos o mediante su compensación con deudas de la Administración General del Estado vencidas, líquidas y exigibles (art. 95).

- El Estado promoverá la celebración de convenios de colaboración con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, a fin de que éstas últimas puedan justificar las subvenciones concedidas por el Estado a través de un certificado emitido por el titular del órgano que ha percibido la subvención por el que se acredite la realización de la actividad y el cumplimiento de la finalidad de la subvención, así como del informe emitido por la Intervención u órgano de control equivalente de la Comunidad Autónoma o de la Entidad Local, que acredite la veracidad y la regularidad de la documentación justificativa de la subvención (DA 9ª).

b) Creación de la Junta Consultiva de Subvenciones

Como novedad organizativa, y sin que responda a ninguna previsión de la Ley,



crea el Reglamento (arts. 8 y 9) la Junta Consultiva de Subvenciones.

El hecho de que la actividad subvencional se desarrolle por una multiplicidad de centros gestores, funcional y orgánicamente independientes, y la enorme variedad de situaciones y circunstancias en las que la LGS y el RLGS debe ser aplicados ha aconsejado la creación de un órgano consultivo especializado que garantice una aplicación correcta y uniforme de la normativa reguladora a partir de la interpretación previa de aquellos aspectos que puedan presentar mayor dificultad. Para alcanzar este objetivo se crea la Junta Consultiva de Subvenciones (JCS), que se configura como un órgano de carácter colegiado, del que formarán parte, entre otros posibles miembros, los Departamentos ministeriales, organismos y entidades del sector público estatal con mayor actividad en este ámbito.

La función principal de la JCS será la emisión de informes sobre todas aquellas cuestiones que se sometan a su consideración, tanto en materia de elaboración de normas como en materia de procedimientos administrativos ligados a la concesión de las subvenciones nacionales o financiadas con cargo a fondos de la Unión Europea. El ejercicio de dicha función contribuirá, sin duda, a reducir incertidumbres en la aplicación del nuevo escenario normativo y podrá constituir una contribución importante a la seguridad jurídica. La segunda función que se le asigna, “elaborar y proponer, en su caso, medidas o instrucciones generales que se estimen necesarias para garantizar una adecuada gestión y aplicación de las subvenciones”, confiere a la función asesora una dimensión no sólo jurídica sino también técnica y de impulso de buenas prácticas que, si se desarrolla adecuadamente, permitirá una permanente actualización y mejora de la gestión.

La función consultiva va estar al servicio no sólo de los órganos de las Administraciones Públicas sino de los beneficiarios que podrán solicitar informes a través de los presidentes de organizaciones asociativas, federativas o empresariales representativas de los distintos sectores afectados por las subvenciones.

c) Planes estratégicos de subvenciones

Tras el mandato del art. 8.1 de la LGS de que al establecimiento de las subvenciones ha de preceder la elaboración de un plan estratégico en el que se concreten “los objetivos y efectos que se pretenden con su aplicación, el plazo necesario para su consecución, los costes previsibles y sus fuentes de financiación, supeditándose en todo caso al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria”, fácil es apreciar la voluntad del legislador de introducir un cambio en la gestión tradicional de las subvenciones. El punto de referencia de la nueva gestión va a ser la consecución de la máxima eficacia con los recursos disponibles, que en todo caso tendrán que respetar las limitaciones derivadas del principio de estabilidad presupuestaria. Sin embargo la configuración del plan no podía ser más escueta, como el propio Consejo de Estado puso de relieve en su dictamen sobre el proyecto de Ley, habiendo correspondido al reglamento la concreción normativa de esta “novedad positiva”, hecho destacado por el órgano consultivo en el dictamen sobre el proyecto de Reglamento.

De la concreción reglamentaria merecen ser destacados los siguientes aspectos:

a) El plan enlaza con la fase de programación presupuestaria y con la presupuestación por objetivos y control de resultados que ha implantado la LGP, lo que era obvio pero que en la Ley apenas si estaba insinuado. Habida cuenta de que los planes son de ámbito ministerial dicho enlace lo será a través de las políticas de gasto cuya definición y ejecución compete a los diferentes Departamentos.

b) Pese a lo indicado, el plan no se concibe como una “política de gasto” ni siquiera como la expresión de la actividad de fomento de una concreta política de gasto. En efecto, el RLGS dispone, con las excepciones contempladas en el mismo, que se elaborará un plan estratégico de subvenciones por cada Departamento ministerial, que abarcará las subvenciones tanto de sus órganos como de los organismos y demás entes públicos a él vinculados. Dichos planes se tornan así en un instrumento de planificación de aquella vertiente de las distintas políticas de gasto cuyo objeto sea el fomento de una actividad de uti-





lidad pública o interés social o de promoción de una finalidad pública. Por tanto, tendrán carácter horizontal afectando, en principio, a todas las políticas en las que se inscriba la acción del Departamento, cuya ejecución está encomendada a una pluralidad de órganos y se desagrega en diversidad de programas presupuestarios.

c) Los recursos del Plan estratégico de subvenciones vienen limitados, en un primer nivel, por los asignados a cada política, dentro del techo máximo de gasto no financiero del Estado (art. 13 LGEP) y, en un segundo nivel, por los que, dentro de cada política, se asignen a cada uno de los programas. Pero, a su vez, los objetivos del Plan y los resultados obtenidos habrán de ser considerados en la elaboración de la programación plurianual futura.

d) Como quiera que la finalidad que se persigue con los planes es la mejora de la acción administrativa, ello obliga a hacer un seguimiento por cada Departamento sobre el grado de avance en su aplicación y un control financiero por la IGAE en línea con la gestión por objetivos y control de resultados implantados por la LGP en el sector público administrativo.

e) Los planes carecen de rango normativo configurándose como instrumentos de gestión de carácter programático cuya virtualidad ha de desplegarse en el ámbito interno de la Administración, sin incidencia directa en la esfera de los particulares. Por tanto, queda descartado que puedan utilizarse como un trámite más sujeto a recursos o reclamaciones de beneficiarios y eventuales interesados.

f) Con respecto a los efectos de los planes estratégicos que pudieran calificarse de anormales, en el sentido de que derivan, no de su cumplimiento, sino de su incumplimiento, el RLGS dispone (art 15) que, si como resultado de los informes de seguimiento emitidos por los Ministerios y de los informes emitidos por la Intervención General de la Administración del Estado, se pone de manifiesto la existencia de líneas de subvenciones que no alcanzan el nivel de consecución de objetivos deseado, o el que resulta adecuado al nivel de recursos invertidos, podrán ser modificadas o sustituidas por otras más eficaces y eficientes o, en su caso, podrán ser eliminadas.

d) Prohibiciones para ser beneficiario o entidad colaboradora

Pocos preceptos de la Ley han suscitado mayores reticencias, entre beneficiarios más que entre gestores públicos, que el art. 13 en el que se establecen, en forma de prohibiciones, los requisitos para obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora y la forma de acreditarlos. Una vez más donde se quisieron ver obstáculos inadmisibles para acceder a las ayudas pueden apreciarse, tras la reglamentación, unas más que razonables exigencias, que no van más allá de lo que demanda la protección del interés público.

En este punto el RLGS no altera para nada el fondo de la cuestión. Las prohibiciones para acceder a la subvención son las que la Ley establece, sin que el Reglamento incida en su alcance más que en aquellos supuestos en los que la propia Ley llamaba al complemento del Reglamento. Donde sí que ha incidido es en la forma de acreditar que no se incurre en ellas, de manera que, sin conformarse con la flexibilidad que ya se contemplaba en la LGS al permitir que por las bases reguladoras pudieran exceptuarse “por la naturaleza de la subvención” las prohibiciones (art. 13.2), ha establecido una forma de acreditación, que yo diría que se basa en la confianza en el beneficiario, que le exime de trámites siempre engorrosos.

El complemento del Reglamento para delimitar el alcance se requería para las prohibiciones de los párrafos e), f) y g) del art. 13.2 LGS. En desarrollo del mandato legal del párrafo e) el RLGS va establecer que todo receptor de subvenciones debe estar al corriente de obligaciones tributarias con el Estado, en los términos que define en su art. 18, y cuando el órgano concedente de la subvención dependa de una Comunidad Autónoma o de una Entidad local, se requerirá, además, que no tengan deudas o sanciones de naturaleza tributaria con la respectiva Administración autonómica o local, en las condiciones fijadas por la correspondiente Administración. Asimismo deberá estar al corriente de obligaciones con la Seguridad Social (párrafo f) en los términos previstos en el art. 19 del Reglamento. Como precisión de interés establecen los dos artículos citados que se considerará que los benefi-



ciarios o las entidades colaboradoras se encuentran al corriente en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias o con la Seguridad Social cuando las deudas estén aplazadas, fraccionadas o se hubiera acordado su suspensión. El incumplimiento de obligaciones de reintegro (párrafo g) se producirá cuando se tengan deudas con la Administración concedente en período ejecutivo.

Pero ciertamente la aportación reglamentaria es más innovadora en la regulación de la forma de acreditar los requisitos que en la concreción de su alcance. En efecto, en el art. 26 RLGS se dispone que el beneficiario o la entidad colaboradora acreditarán que no están incurso en ninguna de las prohibiciones previstas en el artículo 13 de la Ley, mediante la presentación de declaración responsable ante el órgano concedente de la subvención, excepto en los casos en que expresamente se establece otra forma de acreditación. Por tanto, sólo queda excluida de esta forma de acreditación la del cumplimiento de obligaciones tributarias o con la Seguridad Social y la residencia fiscal que se acreditan mediante las certificaciones previstas en el art. 22 del RLGS. No obstante, también para la acreditación de la situación tributaria y con la Seguridad Social se admite en no pocos casos la declaración responsable (beneficiarios a los que no alcancen las obligaciones tributarias o sociales –art. 22.1–, beneficiarios que tengan la condición de Administración Pública, subvenciones inferiores a 3.000 euros, las subvenciones destinadas a financiar proyectos o programas de acción social y cooperación internacional que se concedan a entidades sin fines lucrativos, y otras que se detallan en el art. 24 RLGS). Así pues, también en este punto esta vieja exigencia de la legislación de subvenciones se ha visto configurada en términos bien diversos a como lo fue en los reglamentos anteriores.

e) Base de datos nacional de subvenciones

El deber que pesa sobre todas las Administraciones Públicas de facilitar a las otras Administraciones la información que precisen para el ejercicio de sus competencias (art. 4.1 c LRJ-PAC) unido a las exigencias de la Unión Europea ha tenido una aplicación concreta en la LGS al crear la base de datos

nacional de subvenciones, siguiendo el precedente marcado por el Real Decreto 339/1998, de 6 de marzo. La base está llamada a recoger información de las subvenciones gestionadas por las entidades concedentes para “mejorar la eficacia, controlar la acumulación y concurrencia de subvenciones y facilitar la planificación, seguimiento y actuaciones de control” (art. 20 LGS).

El RLGS dedica siete extensos artículos a su regulación (arts. 35 a 41), desarrollando con carácter básico el art. 20 de la Ley en el que se contienen sus rasgos esenciales. El eje de la reglamentación va a girar en torno a la delimitación del ámbito subjetivo, el objetivo y el contenido de la información a suministrar.

La obligación de facilitar información afecta no sólo a las Administraciones Públicas y entidades vinculadas y dependientes de las mismas, incluidas las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social, que otorguen subvenciones sino también a los organismos y entidades públicas que se rijan por el derecho privado (art. 3.2 LGS) y a las fundaciones del sector público estatal (DA 16ª) que realicen entregas dinerarias sin contraprestación, aun cuando no tengan naturaleza estricta de subvención (arts. 35 y 36 RLGS). El suministro de información se concibe como un deber por cuyo incumplimiento el órgano obligado al suministro responderá “en los términos previstos en la legislación vigente”.

La información se extiende a la normativa reguladora, a las convocatorias, a las resoluciones mediante las que se prive a determinados sujetos de la posibilidad obtener la condición de beneficiario o entidad colaboradora, a los datos de la concesión y a los eventuales reintegros (art. 37 RLGS).

La administración y custodia de la base corresponde a la IGAE ante la cual se ejercita el derecho de acceso a que se refiere el art. 20 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de datos de carácter personal; por el contrario, los derechos de oposición, rectificación y cancelación se ejercitarán ante el órgano obligado al suministro de la información (art. 38 RLGS).

Podrán utilizar la información sólo aquellos órganos que tuvieran autorizado el





acceso por la IGAE. A tal efecto, el sujeto obligado al suministro de información a la base de datos nacional de subvenciones deberá designar y comunicar a la IGAE los usuarios para los que solicita la correspondiente autorización de acceso. Igualmente, la Intervención General de la Administración del Estado, las Intervenciones Generales de Defensa y de Seguridad Social, así como las Intervenciones Generales de Comunidades Autónomas e Intervenciones de las Administraciones Locales podrán consultar, para los fines previstos en el artículo 20 de la Ley General de Subvenciones, la información disponible sobre beneficiarios en la base de datos (arts. 38 y 41).

3. Examen del Título I. Procedimiento de concesión

La LGS en su Título I bajo la rúbrica “Procedimientos de concesión y gestión de las subvenciones” regula tanto cuestiones de carácter procesal como otras que en rigor son ajenas al procedimiento. El RLGS se ha ocupado de ellas en dos Títulos distintos. En su Título I bajo la rúbrica “Procedimiento de concesión” lo hace exclusivamente, como de su denominación se deduce, de la fase declarativa del procedimiento, es decir, de la que finaliza con la resolución de concesión, la cual puede desarrollarse en las modalidades de concurrencia competitiva y de concesión directa mediante acto unilateral o mediante convenio. Por el contrario, la fase de ejecución del acuerdo de concesión, ulterior a la fase declarativa en cualquiera de sus modalidades, que la Ley regula dentro del denominado procedimiento de gestión presupuestaria, y todas las cuestiones relacionadas con la aplicación de los fondos por el beneficiario y la justificación, que no son estrictamente procedimentales, se desarrollan en el Título II, bajo la denominación “Procedimiento de gestión y justificación de subvenciones”, del que nos ocuparemos después.

De entrada, el RLGS se va a ocupar en sendos artículos del Capítulo primero del Título I, aplicables cualquiera que sea la forma de concesión, de la tramitación anticipada de expedientes y de las subvenciones

plurianuales. Se trata de dos especialidades del procedimiento de gestión de los gastos, no mencionadas en la LGS, que el RLGS regula en su aplicación al gasto subvencional, a partir de las normas comunes del ordenamiento presupuestario. Con ambas especialidades se persigue evitar los efectos negativos sobre la gestión de la temporalidad de los créditos, cuya vigencia se circunscribe al año natural, mientras que la tramitación y ejecución de los gastos no siempre puede encerrarse en tan estrechos límites de tiempo. Mediante la tramitación anticipada se va a permitir que el expediente se inicie en el ejercicio anterior al de entrada en vigor del Presupuesto al que ha de imputarse el compromiso de gasto. En estos casos, la cuantía convocada tendrá carácter estimado hasta la aprobación del Presupuesto y el apartado 5 del artículo 56 del RLGS se cuida de recordar que “los efectos de todos los actos de trámite dictados en el expediente de gasto se entenderán condicionados a que al dictarse la resolución de concesión, subsistan las mismas circunstancias de hecho y de derecho existentes en el momento en que fueron producidos dichos actos”. La segunda excepción que el RLGS regula bajo la rúbrica “Subvenciones plurianuales” (art. 57) es una aplicación de las previsiones del art. 47 de la LGP sobre los compromisos de gasto plurianuales. En su virtud se va a permitir, dentro de los límites y condiciones establecidas en la citada Ley, la convocatoria de subvenciones cuyo gasto sea imputable a ejercicios posteriores a aquél en que recaiga resolución de concesión, y por tanto no vigentes aún.

Dentro ya del procedimiento de concurrencia competitiva, que es el que debe seguirse allí donde no exista una previsión legal que lo excluya, se abordan diversas cuestiones, unas que principalmente afectan al fondo mientras que otras lo hacen a la forma. Entre las primeras cabe destacar las siguientes:

a) Posibilidad de exceptuar del requisito de fijar un orden de prelación entre las solicitudes presentadas, siempre que los solicitantes reúnan los requisitos establecidos para ser beneficiarios, para el caso de que el crédito consignado en la convocatoria fuera suficiente, atendiendo al número de solicitudes una vez finalizado el plazo de presentación. Evidentemente establecer un orden de prelación cuando exista posibilidad de atender todas las



solicitudes recibidas produciría efectos retardatarios carentes de toda justificación. En rigor, ni siquiera se entiende la necesidad de que las bases reguladoras tengan que establecer esta previsión (art. 55.1 RLGS).

b) Respecto a la exigencia legal de que se establezcan los criterios de valoración de las solicitudes y que la subvención se otorgue a quienes obtengan una valoración mayor, el RLGS establece que, cuando se tome en consideración más de un criterio, deberá precisarse la ponderación relativa atribuida a cada uno de ellos y, si esto no fuera posible, se considerará que todos ellos tienen el mismo peso relativo para realizar la valoración de las solicitudes. Obviamente si el criterio fuera único holgaría la ponderación (art. 60 RLGS).

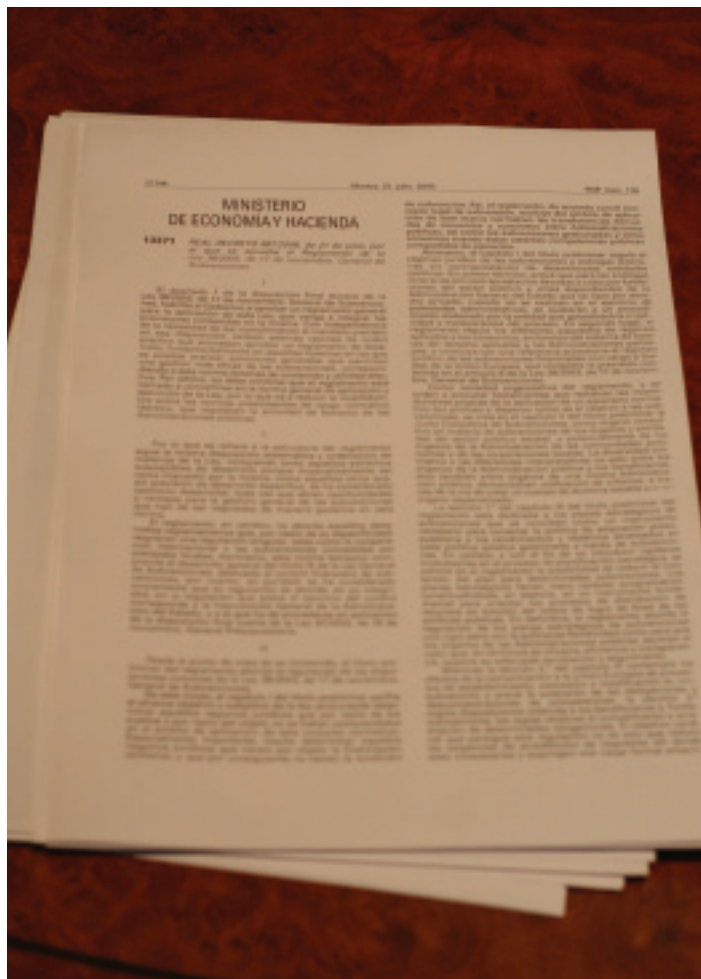
c) En tercer lugar, con relación a la previsión del art. 22, en su apartado 3, de la LGS que establece que “no podrán otorgarse subvenciones por cuantía superior a la que se determine en la convocatoria”, el art. 58 RLGS establece, con apoyo en el art. 23.2 a) de la LGS, que se refiere a cuantía máxima “o, en su defecto, cuantía estimada de las subvenciones”, que el importe convocado puede incrementarse en una cuantía adicional cuando el crédito, aun no estando disponible en el momento de la convocatoria, pueda estarlo antes de la concesión. Se trata en suma de que la cuantía convocada, pese a no ser determinada, es determinable antes de la resolución de concesión.

d) La resolución de concesión podrá incluir una relación ordenada de todas las solicitudes que, cumpliendo con las condiciones administrativas y técnicas establecidas en las bases reguladoras para adquirir la condición de beneficiario, no hayan sido estimadas por rebasarse la cuantía máxima del crédito fijado en la convocatoria, con indicación de la puntuación otorgada a cada una de ellas en función de los criterios de valoración previstos en la misma. En este supuesto, si se renunciase a la subvención por alguno de los beneficiarios, el órgano conceden-

te acordará, sin necesidad de una nueva convocatoria, la concesión de la subvención al solicitante o solicitantes siguientes a aquél en orden de su puntuación (art. 63.3).

e) Cuando se hubiera solicitado la subvención para realizar una actividad, el beneficiario queda comprometido a realizarla en los términos planteados en su solicitud. No obstante existe la posibilidad de introducir modificaciones a lo largo del procedimiento de concesión o durante el periodo de ejecución, tanto a iniciativa de la Administración como del solicitante siempre que dichas modificaciones no alteren la finalidad perseguida con su concesión y estén conformes ambas partes (arts. 61 y 64).

En el plano estrictamente formal la mayor novedad la va a constituir la regulación de la llamada convocatoria abierta, que constituye, en nuestra opinión, una inteligente aportación reglamentaria en orden a evitar los problemas que una aplicación rígida de la competencia competitiva puede acarrear y ha acarreado, de hecho, en ciertos órganos gestores. La fórmula tiene el mérito, obligado ciertamente, de evitar el desplazamiento a





ejercicios posteriores de cargas presupuestarias, como frecuentemente ha ocurrido en el pasado con los sistemas de convocatoria permanente, en los cuales las solicitudes no atendidas en un ejercicio por falta de crédito quedaban “en lista de espera” para el ejercicio siguiente, constituyendo una carga invisible y, por tanto, no transparente. Se define en el art. 59 la convocatoria abierta como “el acto administrativo por el que se acuerda de forma simultánea la realización de varios procedimientos de selección sucesivos a lo largo de un ejercicio presupuestario, para una misma línea de subvención”. Al igual que en la convocatoria ordinaria, en la abierta se fija un importe máximo a otorgar pero éste se distribuye en importes parciales que se asignan a los distintos períodos atendiendo a su duración y al volumen de solicitudes previstas. Los plazos, tanto el máximo de resolución de cada uno de los procedimientos como el de presentación de las solicitudes, se fijan en la convocatoria para cada uno de los procedimientos selectivos. Cabe también, siempre que así esté previsto en las bases reguladoras, trasladar la cantidad no aplicada en un procedimiento a las posteriores resoluciones que recaigan.

4. Examen del Título II. Procedimiento de gestión y justificación de subvenciones

La regulación en la Ley de la justificación de las subvenciones y la imbricación del cumplimiento de este deber del beneficiario con los demás trámites del procedimiento de gestión del gasto subvencional ofrecía a un tiempo una vertiente de rigidez y un amplio margen al desarrollo reglamentario. Quizás en este Título, más que en ningún otro, el expresado margen se ha utilizado para abrir las puertas a una gestión ágil que con una interpretación estricta y formalista de los preceptos hubiera quedado extraordinariamente dificultada.

Una primera cuestión a destacar en esta materia es la clara diferenciación entre la obligación de realizar la actividad (obligación

sustantiva) y la obligación de justificar (obligación formal), señalando plazos, condiciones de modificación y consecuencias diferenciadas para caso de incumplimiento de una o de otra. De la primera obligación se ocupan el art. 64 “Modificación de la resolución”, el art. 86 “Efectos de la alteración de las condiciones de la subvención en la comprobación de las subvenciones” y el art. 91 “Reintegro por incumplimiento de las obligaciones establecidas con motivo de la concesión de la subvención”, mientras que de la segunda lo hacen el art. 70 “Ampliación del plazo de justificación” y el art. 92 “Reintegro por incumplimiento de la obligación de justificación”.

La Ley estableció en su artículo 30 que la justificación de la subvención podía adoptar tres modalidades: cuenta justificativa del gasto realizado, acreditación por módulos y presentación de estados contables. En este aspecto ha de reconocerse que fue innovadora, y me atrevería a decir que audaz, con relación a la situación anterior, basada en una aplicación a las subvenciones de las normas sobre justificación del gasto real, no siempre adecuadas a un gasto de transferencia, y en una prolifera serie de disposiciones administrativas, algunas de ellas de ínfimo rango, que adolecían por regla general de un excesivo formalismo, como bien pueden atestiguar quienes se han visto obligados a lidiar los problemas que generaba su aplicación tanto del lado de la Administración, gestores e interventores, como sobre todo los propios beneficiarios. Alguien llegó a afirmar con ironía que el beneficiario de una subvención es un presunto culpable mientras no demuestre lo contrario y a veces incluso aunque lo demuestre, si no lo hace por los estrechos cauces establecidos en las más variadas normas administrativas. Pues bien, la situación se ha invertido claramente y bien puede decirse que con la nueva reglamentación se va a partir de una presunción de buena fe del beneficiario, constituyendo la prueba más palpable del cambio que puede no ser necesaria la aportación de los justificantes directos del gasto, quedando en poder del beneficiario, aunque a disposición de la Administración obviamente.

De las tres modalidades de justificación que la LGS estableció sólo la primera fue objeto de cierta regulación por la Ley, que en algunos extremos ciertamente es rigurosa; por el contrario, en relación con las otras dos, todo o casi todo quedó encomendado al



Reglamento. Al amparo de la amplia habilitación legal el RLGS establece seis formas diferentes de justificación de las cuales las tres primeras son variantes de la “cuenta justificativa” y aun podría añadirse una cuarta, de carácter abierto, la regulada en el art. 72.3 RLGS.

La justificación de una subvención, cualquiera que sea su forma, debe acreditar fundamentalmente dos extremos: la realidad de la actividad o del comportamiento que motiva la concesión y la aplicación de los fondos, es decir, el gasto que conlleva la realización de la actividad. En coherencia con el primero de los objetivos todas las formas de justificación deben dar cuenta de que se ha realizado la actividad en cuestión mediante una memoria de actuación o, en su caso, a partir de la información contable, sin perjuicio de la comprobación administrativa que deberá extenderse a este extremo (art. 85 RLGS). Las distintas formas o modalidades de justificación se van a diferenciar en el segundo de los extremos indicados y su empleo, que estará en función de la naturaleza de la subvención, habrá de preverse en las bases reguladoras.

La primera de las formas de justificación, de las tres que menciona el art. 30 LGS, en cualquiera de sus variantes responde al procedimiento tradicional de justificación, y se articula en torno a los justificantes directos del gasto. Lo que ocurre es que, a diferencia de la situación anterior, no siempre va a ser necesario aportar toda la documentación acreditativa, según hemos indicado. Así se nos ofrece una modalidad, que podríamos calificar de ordinaria, denominada “cuenta justificativa con aportación de justificantes de gasto” que, junto con la memoria de actuación, incluye una memoria económica en la que se relacionan los justificantes y se incorporan a la misma (art. 72). Por el contrario, en las modalidades de “cuenta justificativa con aportación de informe de auditor” o de “cuenta justificativa simplificada” (para subvenciones de importe inferior a 60.000 euros) la aportación de los justificantes no es preceptiva, aunque sí se ha de dar información sobre los mismos en la memoria económica, quedando, en todo caso, a disposición de la Administración y sujetos a la posible comprobación del órgano concedente y de los órganos de control financiero.

Con respecto a la justificación por módulos, que se había introducido en algún sector de la Administración no sin cierta timidez, ante la falta de un respaldo legal claro, permitirá que en ciertos tipos de ayudas se sustituyan con ventaja los justificantes directos del gasto y los controles de naturaleza financiera por otros en los que el eje va a ser el número de unidades físicas indicativas de la actividad a las que va unida la propia concesión. Piénsese cuanto más operativo resulta, por ejemplo, en una subvención a centros hospitalarios por trasplante de órganos, cuyo costo unitario puede determinarse mediante un estudio económico, partir a efectos de justificación del número de trasplantes realizado que de los justificantes de los gastos que lleva consigo un trasplante. En esta forma de justificación los beneficiarios están dispensados de la obligación de presentación de libros, registros y documentos de trascendencia contable o mercantil.

La tercera forma de justificación es la que se realiza a través de estados contables. Esta forma será de aplicación cuando la información necesaria para determinar la cuantía de la subvención pueda deducirse directamente de los estados financieros incorporados a la información contable de obligada preparación por el beneficiario y la citada información contable haya sido auditada conforme al sistema previsto en el ordenamiento jurídico al que esté sometido el beneficiario. Un supuesto típico de aplicación será el de aquellas subvenciones que tengan por finalidad cubrir déficit de explotación o presupuestarios de entidades que realizan determinadas actividades de interés público o contribuir a la financiación de programas de interés general que se nutren con fondos de variada procedencia de los cuales la subvención constituye sólo una parte, pese a lo cual la justificación debe hacerse de la totalidad (art. 19.1 LGS).

Para completar el tema añadamos unas pinceladas sobre la reglamentación de los gastos subvencionables y la comprobación de subvenciones.

La LGS en el art. 31 fija una serie de requisitos o condiciones para que el gasto a realizar por el beneficiario sea subvencionable, que pueden resumirse así: el tipo de gasto ha de responder a la naturaleza de la actividad subvencionada (aspecto cualitativo), su coste





no podrá ser superior al valor de mercado (aspecto cuantitativo), deberá realizarse dentro del plazo marcado por las bases reguladoras (aspecto temporal) y deberá estar pagado por el beneficiario (aspecto financiero).

De las expresadas condiciones, algunas plenamente justificadas y otras no tanto, pueden resultar consecuencias perturbadoras sin una clara ganancia para el interés público, como sería el caso de que el beneficiario, una vez realizada la actividad, demorara el pago a su proveedor, por ejemplo, hasta recibir la subvención, lo cual le haría perder la condición de subvencionable (art. 31.2 LGS). Respecto de alguna otra previsión legal, como la necesidad de recabar las tres ofertas en gastos de cuantía elevada, aun estando justificada, la Ley no establece las consecuencias del incumplimiento, con la consiguiente inseguridad jurídica que ello genera. En ambos casos merece la pena considerar la solución reglamentaria, que permite, dentro de ciertas condiciones, la ampliación del plazo concedido tanto para realizar la actividad como para justificar, y que admite como realizado el pago, “a efectos de su consideración como subvencionable”, con la cesión del derecho de cobro de la subvención a favor de los acreedores por razón del gasto realizado o con la entrega a los mismos de un efecto mercantil, garantizado por una entidad financiera o compañía de seguros (art. 83 RLGS). En último extremo, a efectos de un eventual reintegro, se declara de aplicación el principio de proporcionalidad, si se hubiera pagado sólo una parte de los gastos. Con respecto a la segunda cuestión, si siendo preceptiva la solicitud de varias ofertas éstas no se aportaran o la adjudicación hubiera recaído, sin adecuada motivación, en una que no fuera la más favorable económicamente, la consecuencia no va ser el reintegro puro y simple, sino que el órgano concedente podrá recabar una tasación pericial del bien o servicio, siendo de cuenta del beneficiario los gastos que se ocasionen. En tal caso, la subvención se calculará tomando como referencia el menor de los dos valores: el declarado por el beneficiario o el resultante de la tasación.

Por último, para que nadie extraiga la conclusión, a partir de los aspectos que hemos destacado, de que el RLGS ha implantado una indebida laxitud en la gestión de los fondos públicos, digamos que, en lo que atañe a las actuaciones comprobatorias y de seguimiento a cargo de la Administración ha man-

tenido el rigor de la LGS y la ha desarrollado con no menos rigor. Así, el órgano concedente queda obligado, al margen de la comprobación formal y limitada, previa al pago, a elaborar anualmente un plan anual de actuación para comprobar la realización por los beneficiarios de las actividades subvencionadas, sin perjuicio de las actuaciones de control financiero (pendientes de reglamentación) a las que tan especial atención ha prestado la Ley.

El último Capítulo de este Título lo dedica el RLGS al procedimiento de gestión presupuestaria en su fase final: la ejecución del acuerdo de concesión por la Administración, es decir, el pago, y lo hace tratando de armonizar distintas exigencias del interés público.

La relación jurídica subvencional, como toda relación jurídica, nace con vocación de ser cumplida. Deberes de cumplimiento pesan tanto sobre el beneficiario como sobre la Administración. Las obligaciones a cargo del beneficiario se van a materializar, en último extremo, en la justificación, mediante la que habrá de quedar acreditada la realización de la actividad (las cargas asumidas) y el gasto originado; las obligaciones a cargo de la Administración se reconducen a la comprobación y control de la justificación y al pago. En el plano del procedimiento ambos órdenes de actuaciones aparecen imbricados y en frecuente conflicto por la incidencia de las distintas manifestaciones del interés público: de una parte, las garantías en la gestión de los fondos públicos, que llevan a que la norma general del ordenamiento presupuestario sea que al pago debe preceder la justificación, y de otra, le necesidad de evitar que por falta de recursos en el beneficiario no se lleve a cabo la actividad o proyecto subvencionado y que, por tanto, no se alcance la finalidad pública que se persigue.

Pues bien, a partir de las tres modalidades de pago que regula el art. 34 LGS (pago total previa justificación de la subvención, pago a cuenta previa justificación (parcial) y pago anticipado) el RLGS va introducir matices y sobre todo va a regular armónicamente las relaciones entre la justificación por el beneficiario, la comprobación por el órgano concedente y los actos del procedimiento de gestión presupuestaria encaminados al pago.

Enlazando con la previsión del art. 34.4 LGS dispone el art. 88 RGLS que el



pago de la subvención se realizará previa justificación, por el beneficiario, y en la parte proporcional a la cuantía de la subvención justificada, de la realización de la actividad, proyecto, objetivo o adopción del comportamiento para el que se concedió, salvo que en atención a la naturaleza de aquélla, dicha normativa prevea la posibilidad de realizar pagos anticipados. La primera forma de pago, que es la que mayores garantías ofrece al interés público, puede ser inaplicable en algunos tipos de subvenciones, sobre todo aquéllas que van destinadas a entidades de carácter social, que no están en condiciones de realizar la actividad si previamente no reciben los fondos. Por ello el RGLS sin excluir, como es obvio, la preferencia legal por la modalidad la matiza en algunos extremos, ya aludidos, que podríamos, a estos efectos, sintetizar así:

- Una vez aportada la cuenta justificativa por el beneficiario, los justificantes están sujetos a comprobación por la Administración, y esta tarea podría demorar la tramitación del pago. Para evitar este efecto el art. 84.2 RLGS prevé que para proceder a la liquidación de la obligación, en el caso la cuenta justificativa ordinaria (art. 72 RLGS), basta con una comprobación formal, limitada a verificar la memoria de actuación y la relación de gastos e ingresos, posponiendo a un momento posterior “la revisión de las facturas o documentos de valor probatorio análogo que, en su caso, formen parte de la cuenta justificativa”. En la cuenta modalidad simplificada de cuenta justificativa (art. 75) se hace una comprobación de justificantes, pero sobre una muestra, que debe ser representativa.
- Con respecto a la exigencia legal de que el beneficiario que haya realizado la actividad deba también realizar el pago a su acreedor antes del cobro de la subvención, pues en otro caso el gasto no sería subvencionable, recordemos que el art. 70 RGLS considera el pago realizado con la cesión del derecho de cobro de la subvención a favor de los acreedores por razón del gasto realizado o con la entrega a los mismos de un efecto mercantil, garantizado por una entidad financiera o compañía de seguros (art. 83 RLGS).
- El pago se realizará con base en un certificado emitido por el órgano encargado del seguimiento en el que quede de manifiesto “la justificación parcial o total de la misma, según se contemple o no la posibilidad de

efectuar pagos fraccionados, cuando se trate de subvenciones de pago posterior” y la inexistencia de reintegros o retenciones de pago pendientes. La medida evita los efectos retardatarios que pudiera arrastrar el control previo de la intervención en caso de que hubiera de verificar exhaustivamente en este momento procesal la justificación aportada.

- A los efectos de la valoración del cumplimiento por el beneficiario de sus obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social y de que no es deudor por resolución de procedencia de reintegro en esta fase de pago, se precisa que no será necesario aportar nueva certificación si la aportada en la solicitud de concesión no ha rebasado el plazo de seis meses de validez.

Destaca la creación de una Junta Consultiva de Subvenciones, a la que se asigna una función asesora tanto de los órganos de la Administración como de los beneficiarios, con una dimensión no sólo jurídica sino también técnica y de impulso de buenas prácticas.





Con respecto al pago anticipado, aun cuando conserva su carácter excepcional, el marco para el empleo no puede decirse que desconozca las necesidades de la gestión. También en este caso el reconocimiento de la obligación y el pago va tener como soporte un certificado emitido por el órgano encargado del seguimiento sobre el cumplimiento de los requisitos exigibles, excluido el de la justificación, que queda demorada. De otra parte, forzando un tanto el precepto legal (art. 34.4 LGS), se va a invertir la necesidad de previsión de esta forma de pago en las bases reguladoras por la contraria en ciertos supuestos en los que es patente la mayor necesidad de recurrir a él. En concreto, en las subvenciones destinadas a financiar proyectos o programas de acción social y cooperación internacional que se concedan a entidades sin fines lucrativos, o a federaciones, confederaciones o agrupaciones de las mismas, así como subvenciones a otras entidades beneficiarias siempre que no dispongan de recursos suficientes para financiar transitoriamente la ejecución de la actividad subvencionada, será admisible el pago anticipado “salvo que las bases reguladoras establezcan lo contrario y en función de las disponibilidades presupuestarias”.

5. Examen del Título III. Del reintegro

Dedica este Título tres breves artículos a regular aspectos sustantivos del reintegro (Capítulo I) y ocho al procedimiento (Capítulo II). Como precisión de interés hay que destacar, en los primeros, la relativa a la determinación del momento en que se ha de considerar incumplida la obligación de justificar, lo que permite establecer la frontera entre el cumplimiento extemporáneo, que puede originar un expediente sancionador, pero que no está contemplado en la Ley como causa de reintegro, y el incumplimiento en sentido estricto que puede desembocar no solo en la apertura de un expediente sancionador sino también de reintegro (art. 37.1 c) LGS). En efecto, a tenor del art. 92.2 RLGS en relación con el 70.3, la falta de presentación de la justificación dará lugar a un requerimiento al beneficiario para que en el plazo

improrrogable de quince días la presente y, si este no es atendido, dicha falta llevará consigo la exigencia del reintegro.

Como punto oscuro, que contrasta con la clarificación introducida en relación con otras exigencias legales, no puede dejar de señalarse el segundo párrafo del art. 91 del RLGS en el que se establece que “cuando la subvención se hubiera concedido para financiar inversiones o gastos de distinta naturaleza, la ejecución deberá ajustarse a la distribución acordada en la resolución de concesión y, salvo que las bases reguladoras o la resolución de concesión establezcan otra cosa, no podrán compensarse unos conceptos con otros”. En efecto, el precepto reproducido no parece reconducible, teniendo en cuenta los términos empleados, a la obligación que pesa sobre el beneficiario de destinar los fondos al cumplimiento del “objetivo, la ejecución de un proyecto, la realización de una actividad, la adopción de un comportamiento singular” (art. 2.1 LGS), pues habla de “inversiones o gastos de distinta naturaleza” que forman parte del proyecto pero que no se identifican con él. No obstante, la precisión reglamentaria choca con el hecho de que ni la determinación de las “inversiones o gastos” forma parte del contenido necesario de la resolución de concesión (arts. 61-63 RLGS), ni el alcance de la expresión “distinta naturaleza” es claro. Aplicada con rigorismo puede llevar a considerar vinculantes los presupuestos del proyecto o actividad que, en su caso, hubieran presentado los solicitantes de modo semejante a como son los presupuestos públicos, con el agravante de que el nivel de vinculación de los presupuestos de las Administraciones Públicas por la naturaleza de los gastos (clasificación económica de los créditos) varía considerablemente de unas a otras y de que ha evolucionado hacia fórmulas muy flexibles. En todo caso, no nos parece que deba excluirse de la financiación pública un gasto que, de acuerdo con la Ley, sea subvencionable y se ordene a la realización del proyecto, a menos que de los términos de la resolución de concesión resulte que el proyecto ha de materializarse necesariamente en determinados gastos o inversiones.

En los restantes preceptos (Capítulo II) se contienen reglas derivadas de las especialidades del procedimiento de reintegro, par-



ticularmente cuando tiene su origen en los informes emitidos por la Intervención General de la Administración del Estado en el ejercicio del control financiero en los términos regulados en el art. 51 LGS, precepto que, pese a encuadrarse en el Título III “Del control financiero de subvenciones” de la Ley, es objeto de desarrollo en este Título del RLGS.

6. Examen del Título IV. Procedimiento sancionador

Es éste el Título al que menos atención dedica el RLGS, lo que, en parte, puede explicarse por las exigencias del principio de legalidad en materia sancionadora, que deja escaso margen al Reglamento. No obstante, el respeto al principio no justifica que se prescinda de todo desarrollo en relación con los aspectos sustantivos relativos a infracciones y sanciones, máxime existiendo en la propia Ley una habilitación expresa al respecto de la que no se ha hecho uso. A la exigencia constitucional de tipificación legal de infracciones y sanciones (art. 25.1 CE) no se opone, dentro de ciertos límites, la colaboración del reglamento. Consecuentemente la LGS recoge en su artículo 64 dicha posibilidad estableciendo que “las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes”. Pese a ello el Reglamento ha rehusado hacer una descripción más pormenorizada de las conductas que redujera la discrecionalidad del órgano sancionador. Esta omisión no parece que pueda ser suplida por las bases reguladoras a las que la Ley les confiere únicamente la misión de regular la concesión, no el régimen sancionador.

Tampoco en materia de procedimiento añade gran cosa la reglamentación, que se remite al respecto “al Reglamento del procedi-

miento para el ejercicio de la potestad sancionadora, aprobado por Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, tanto en su modalidad de ordinario como simplificado, con las especialidades contempladas en dicha Ley (LGS) y en este Reglamento”. Dichas especialidades, muy reducidas, son las que imprime al procedimiento su inicio como resultado de un control financiero de la Intervención. Quizás la más trascendente sea la consideración de las diligencias e informes en que se documenten las actuaciones de control financiero como documentos públicos de valor probatorio en los términos contemplados en el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

7. Conclusión

Con el RLGS culmina el proceso iniciado en fechas recientes para dotar de un marco jurídico adecuado la actividad subvencional de las Administraciones Públicas españolas. Tanto en lo que tiene de estricto desarrollo de preceptos legales como en la incorporación de normas y técnicas innovadoras ofrece soluciones que, sin duda, contribuirán a una aplicación de la Ley no sólo respetuosa con las garantías que requiere la gestión de los fondos públicos sino también con la flexibilidad necesaria para que las subvenciones alcancen eficazmente los fines económicos, sociales, o humanitarios a que se destinan. Digna de ser destacada, en el primer aspecto, es la regulación de aspectos tales como la forma de acreditar que no se incurre en las prohibiciones para ser beneficiario, las modalidades que puede revestir el procedimiento de concesión en régimen de concurrencia competitiva, o las formas de justificación de las subvenciones concedidas. En el segundo aspecto, no menos destacable es la creación de una Junta Consultiva de Subvenciones, no prevista en la LGS, a la que se asigna una función asesora, tanto de los órganos de la Administración como de los beneficiarios, con una dimensión no sólo jurídica sino también técnica y de impulso de buenas prácticas, que puede prestar un servicio importante en orden a la seguridad jurídica y a la permanente actualización y mejora de la gestión.





2

La Consolidación de Cuentas en el Sector Público

Víctor Nicolás Bravo

1. Introducción

En este artículo se exponen algunas de las razones que justifican la presentación de cuentas anuales consolidadas por las entidades del sector público. En especial, se destaca que la elaboración de las Cuentas Generales mediante la simple agregación de las cuentas anuales de las entidades que se deben integrar en las mismas, no es suficiente para que aquéllas reflejen la imagen fiel de la situación patrimonial, financiera y presupuestaria de la Administración considerada en su conjunto. Para conseguir el objetivo de la imagen fiel es preciso que cada Cuenta General se forme mediante la consolidación de las cuentas anuales de las entidades que forman parte de su ámbito subjetivo.

También, se comentan los aspectos más destacados del Documento de Principios Contables Públicos sobre “Consolidación de Cuentas Anuales del Sector Público” que se ha elaborado a iniciativa de la Intervención General de la Administración del Estado. Dicho Documento incluye una serie de criterios generales que deberán constituir una referencia importante en la presentación de cuentas anuales consolidadas en el ámbito del sector público.

Finalmente, en este artículo se describen los cambios normativos que deberían abordar las Administraciones Públicas competentes para conseguir que la elaboración de cuentas consolidadas por las entidades públicas sea una realidad en el sector público espa-

ñol. Estos cambios normativos afectan, por una parte, al procedimiento de elaboración y al contenido de las Cuentas Generales y, por otra parte, al ámbito subjetivo de las mismas.

2. Necesidad de elaborar cuentas consolidadas en el sector público

De acuerdo con el principio presupuestario de universalidad, el presupuesto que se elabora y aprueba por el Estado, por cada Comunidad Autónoma o Corporación Local debe contener todos los ingresos y gastos de las entidades que se integran en cada una de dichas Administraciones. Este principio tiene una gran trascendencia, si se quiere tener un conocimiento adecuado de la verdadera dimensión de cada una de las Administraciones, sobre todo teniendo en cuenta la tendencia a la descentralización de la prestación de servicios públicos y desarrollo de otras actividades económicas que se ha producido en las últimas décadas, mediante la creación de entidades públicas autónomas de tipo administrativo o empresarial.

Como cierre del ciclo presupuestario, que se inicia con la elaboración y aprobación del presupuesto, existe la obligación de rendir cuentas de las operaciones realizadas por las distintas entidades del sector público, a efectos de que el correspondiente órgano de



control externo pueda realizar el control y evaluación de la gestión pública desarrollada. En línea con el citado principio de universalidad que se aplica en la elaboración del presupuesto, las diferentes normas vigentes en los distintos ámbitos del sector público (estatal, autonómico y local) establecen la obligación de elaborar una Cuenta General al final de cada ejercicio por el Estado y por cada una de las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, en la que debe incluirse la información económica y presupuestaria relativa a las operaciones realizadas por las entidades públicas que forman parte de esas Administraciones.

Sin embargo, como tradicionalmente se ha puesto el acento en la obligación de rendir cuentas por cada uno de los responsables de las entidades públicas individualmente consideradas, con carácter general, se ha regulado con el máximo detalle el contenido de las cuentas anuales individuales, pero no se ha profundizado lo suficiente en el contenido específico que deberían tener las Cuentas Generales que se deben formar a partir de aquellas. Así, en las distintas normas vigentes se regula, con carácter general, la elaboración de las Cuentas Generales, bien mediante la simple formación de un "lote" con el conjunto de las cuentas anuales individuales de las que se compone, o bien mediante la confección de estados agregados de dichas cuentas individuales.

Si con la formación y rendición de las Cuentas Generales se pretende disponer de unos estados financieros que reflejen la verdadera dimensión de cada Administración considerada en su conjunto, es imprescindible que dichas Cuentas se elaboren mediante la consolidación de las cuentas anuales individuales. Si la información se presenta agregada, sin la eliminación de las operaciones internas realizadas entre las entidades del mismo grupo, aparecerán operaciones duplicadas, por lo que no se reflejará la imagen fiel de la situación patrimonial, financiera y presupuestaria de la Administración globalmente considerada. Precisamente, esta distorsión de la información financiera se elimina mediante la consolidación de las cuentas anuales individuales.

Con el fin de ilustrar gráficamente la necesidad anterior, se puede considerar el ejemplo de tres entidades locales que tienen la misma dimensión global en cuanto al volumen de servicios públicos que prestan a sus

ciudadanos, pero que deciden desarrollar estos servicios mediante diferentes estructuras organizativas. Así, supongamos que una de las entidades locales decide desarrollar la gestión de dichos servicios en su totalidad a través de la propia Administración general de la entidad local, sin la creación de otras entidades dependientes. Otra de las entidades locales decide prestar los mismos servicios a través de la propia entidad y dos organismos autónomos. Finalmente, la última decide estructurar su organización a través de un organismo autónomo, dos sociedades mercantiles locales y la propia entidad local. Pues bien, si las entidades locales anteriores no forman cuentas consolidadas de sus grupos de entidades respectivos es imposible conocer la verdadera dimensión de cada una de ellas, que, según el ejemplo que se ha escogido, debería ser coincidente. A efectos de realizar comparaciones entre dichas entidades, es fundamental disponer de información consolidada, ya que si se comparan las cuentas individuales de las entidades locales matrices o las cuentas simplemente agregadas de cada grupo, los resultados estarán totalmente distorsionados, dando lugar, probablemente, a un volumen de gestión diferente en cada una de ellas.

De acuerdo con lo anterior, la consolidación facilita una visión global de los servicios prestados, con independencia de la forma de gestión utilizada, facilitando la comparación entre Administraciones similares y el análisis de la evolución en el tiempo de los servicios prestados por una determinada Administración.

3. Documento sobre Consolidación de Cuentas Anuales del Sector Público

Consciente de la necesidad de formar cuentas consolidadas en el sector público, según lo indicado en el apartado anterior, la Intervención General de la Administración del Estado ha promovido, a través de la Comisión de Contabilidad Pública creada en su seno, la creación de un grupo de trabajo para la elaboración de un Documento de





Principios Contables Públicos sobre “Consolidación de Cuentas Anuales del Sector Público”, integrado por representantes de las Administraciones Públicas del ámbito estatal, autonómico y local, del Tribunal de Cuentas y de la Universidad.

En dicho Documento se recoge, aparte de las razones que justifican la obtención de cuentas consolidadas en el sector público, un conjunto de criterios generales que deben constituir un marco de referencia para la implantación de la consolidación de cuentas en el sector público español. Se pueden destacar los siguientes aspectos:

■ *Entidades y cuentas a consolidar*

Formando parte del sector público, se encuentra una gran variedad de entidades públicas con regímenes jurídicos y económicos muy distintos. Así, junto con entidades que tienen una actividad eminentemente de tipo administrativo, como es el caso de la Administración General y los organismos autónomos, nos encontramos con entidades de tipo empresarial, como son las sociedades mercantiles públicas y las entidades públicas empresariales, y con otras entidades sin ánimo de lucro, como son las fundaciones públicas. También, integrados en el sector público se encuentran una serie de órganos o entidades que tienen un estatus especial, como es el caso de los órganos constitucionales, los órganos superiores regulados en los Estatutos de Autonomía y las Universidades Públicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, se plantea en el Documento cuál debe ser el mejor criterio a seguir para la determinación de las entidades del sector público cuyas cuentas individuales deben ser objeto de integración en las cuentas consolidadas formadas por las distintas Administraciones. Siguiendo el mismo camino de la normativa contable empresarial sobre consolidación de cuentas, así como en determinados pronunciamientos internacionales, en el Documento se establece que se deberá seguir el criterio de control.

Según el criterio anterior, la entidad matriz en cada grupo de entidades públicas deberá ser aquella con capacidad para intervenir en las políticas financieras y operativas del resto de entidades públicas de dicho

grupo. Se considera que la entidad matriz será la propia Administración General en el ámbito del Estado, de cada Comunidad Autónoma o de cada Corporación Local.

En el caso particular de los órganos constitucionales, los órganos superiores regulados en los Estatutos de Autonomía y las Universidades Públicas, a los que se ha hecho referencia anteriormente, no se cumple el requisito de control o capacidad de intervención en su gestión por parte de la entidad matriz. No obstante, se establece en el Documento que es preciso que se consoliden sus estados financieros en atención al requisito de su pertenencia al sector público, tomando en este caso a la respectiva Administración General como entidad matriz, no por el control que ejerce sobre ellos, sino por ser la entidad de mayor dimensión en cada ámbito del sector público.

A pesar de que, dependiendo de la entidad pública de la que se trate, el régimen contable aplicado en sus cuentas anuales individuales puede ser distinto (contabilidad pública, contabilidad empresarial o contabilidad de entidades sin fines de lucro), se considera que el procedimiento de consolidación debe consistir en la elaboración de una única cuenta consolidada en la que se integren las cuentas anuales individuales de todas las entidades que forman parte del perímetro de consolidación.

Dentro de dicho perímetro, se incluyen, en primer lugar, las entidades que forman parte del grupo, que son aquellas sobre las que la entidad matriz ejerce el control o deben integrarse por su pertenencia al sector público, según lo indicado anteriormente. Si se añade a las entidades del grupo las denominadas entidades multigrupo, es decir aquellas que son gestionadas conjuntamente por una o varias entidades del grupo, que participan en su capital social o patrimonio, conjuntamente con otras entidades ajenas al mismo (como es el caso de los consorcios), se obtiene el conjunto consolidable. Finalmente, el perímetro de consolidación se obtiene añadiendo al conjunto consolidable las sociedades asociadas, es decir, aquellas en las que una o varias entidades del grupo ejercen una influencia notable en su gestión.

■ *Métodos de consolidación*

En función del diferente grado de la influencia ejercida por la entidad matriz en



las distintas entidades que forman parte del perímetro de consolidación, se deberá aplicar un método de consolidación u otro.

Así, en línea con lo regulado en las normas contables de consolidación del ámbito empresarial, se establece que el método de integración global se deberá aplicar a las entidades que forman parte del grupo, el método de integración proporcional a las entidades multigrupo y el procedimiento de puesta en equivalencia a las sociedades asociadas.

■ *Etapas para la formulación de las cuentas anuales consolidadas*

Siguiendo criterios similares a los regulados en las normas contables de consolidación del ámbito empresarial, se establece que el proceso a seguir para la formulación de las cuentas consolidadas debe constar de las siguientes etapas:

- Homogeneización: Supone realizar los ajustes necesarios para normalizar los criterios contables aplicados en las distintas cuentas anuales individuales de las entidades que se integran en las cuentas consolidadas. Con carácter general, los criterios normalizados a seguir serán los aplicados por la entidad matriz en sus cuentas anuales individuales.
- Agregación: Una vez realizada la homogeneización anterior, se proceden a agregar las distintas partidas, según su naturaleza, de las cuentas anuales individuales.
- Eliminaciones: Una vez agregadas las cuentas anuales individuales, se deben eliminar determinadas partidas: inversión, fondos propios, partidas recíprocas, y resultados en operaciones internas.

Finalmente, como resultado de las etapas anteriores se obtendrán las cuentas anuales consolidadas, que comprenderán los siguientes estados:

- Balance consolidado,
- Cuenta del resultado económico-patrimonial consolidada,
- Estado de liquidación del presupuesto consolidado, y
- Memoria consolidada.

El Estado de liquidación del presupuesto consolidado incluirá de forma separada

el presupuesto consolidado de las entidades del grupo con presupuesto limitativo y el presupuesto consolidado de explotación y capital del resto de entidades del sector público.

En el Documento se incluyen las normas de elaboración de cada uno de los estados que componen las cuentas anuales consolidadas, así como los modelos de cada uno de ellos.

■ *Período transitorio*

Se ha considerado conveniente establecer en el Documento un período transitorio previo a la implantación definitiva de los criterios de consolidación establecidos en el mismo, como consecuencia de determinadas dificultades que se presentan en el ámbito del sector público para la formación de cuentas consolidadas. Entre dichas dificultades, se destacan las siguientes:

- La existencia de un número muy elevado de entidades que configuran el perímetro de consolidación, especialmente en el caso de la Cuenta General del Estado, así como el gran volumen de la información a procesar y la escasez de medios técnicos y humanos en el caso de algunas entidades públicas.
- La heterogeneidad de las entidades del sector público, que desarrollan actividades de tipo administrativo, empresarial o fundacional, a la que ya se ha aludido anteriormente.
- Las dificultades para la obtención de la información de las entidades que no están sujetas a rendir cuentas al Tribunal de Cuentas pero que estarían incluidas en el perímetro de consolidación.
- Los plazos que establecen las normas reguladoras para la formación y remisión de las distintas Cuentas Generales, que suelen ser muy ajustados, por lo que si se procede a elaborar dichas cuentas con técnicas de consolidación de cuentas, se puede complicar el cumplimiento de dichos plazos.

Para reducir la problemática derivada de las dificultades anteriores, se propone un período transitorio durante el que se irán consolidando paulatinamente las entidades que forman parte del ámbito subjetivo de las mismas. La duración de este período transitorio se debería establecer en las normas reguladoras de las Cuentas Generales.

El procedimiento de consolidación durante el período transitorio se simplificaría





de forma considerable, con la finalidad de facilitar la implantación de la consolidación de cuentas en el sector público. Concretamente, las cuentas consolidadas se formarían de acuerdo con los siguientes criterios:

- El método de integración global sólo se aplicaría a las entidades del grupo sujetas al Plan General de Contabilidad Pública.
- El método de integración proporcional sólo se aplicaría a las entidades multigrupo sujetas al Plan General de Contabilidad Pública.
- Al resto de entidades del perímetro de consolidación se le podrá aplicar el procedimiento de puesta en equivalencia modificado.

La diferencia entre este procedimiento y el de puesta en equivalencia consiste en que en el primero la integración se realiza sobre la situación financiera y los resultados de las entidades obtenidos según los principios que hayan aplicado a sus cuentas anuales individuales, no siendo necesario efectuar las homogeneizaciones previas para adaptar los criterios de valoración a los de la entidad matriz, ni tampoco la realización de eliminaciones por operaciones internas.

4. Cambios normativos para la implantación del procedimiento de consolidación de cuentas en el sector público

El Documento sobre Consolidación de Cuentas Anuales del Sector Público, al que se ha hecho referencia anteriormente, no tiene carácter obligatorio para las distintas Administraciones, sino que constituye un marco de referencia que debe inspirar los cambios normativos que en todo caso son necesarios para establecer la presentación de las Cuentas Generales por las Administraciones Públicas en términos consolidados. Las normas que sería preciso modificar son las siguientes: la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria en el ámbito estatal, el Texto

Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, en el ámbito local y las Leyes de carácter económico-financiero de cada Comunidad Autónoma en el ámbito autonómico, así como las normas de desarrollo que pueden existir de cada una de dichas Leyes.

Las modificaciones normativas a realizar por las Administraciones competentes deberían ser de dos tipos:

- Por una parte, será preciso modificar el contenido y el procedimiento de elaboración de las distintas Cuentas Generales, a fin de establecer la elaboración de las mismas mediante la consolidación de las cuentas anuales individuales de las correspondientes entidades públicas, previendo, en su caso, el necesario período transitorio, en los términos que se han indicado en el apartado anterior de este artículo.

En este sentido, sería preciso modificar la Ley General Presupuestaria para regular la elaboración de la Cuenta General del Estado como una única cuenta consolidada de todas las entidades que integran su ámbito subjetivo. Es preciso tener en cuenta que, aunque actualmente se establece en dicha Ley que la Cuenta General del Estado puede elaborarse mediante la agregación o consolidación de las cuentas individuales de dichas entidades, esta Cuenta se viene confeccionando en términos generales por el procedimiento de agregación de las citadas cuentas individuales. Además, en el momento actual, la Cuenta General del Estado no está definida como una cuenta única, sino que está formada por tres cuentas independientes: la Cuenta General del sector público administrativo, la Cuenta General del sector público empresarial y la Cuenta General del sector público fundacional.

En la misma línea, sería preciso modificar también el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, ya que en el momento actual regula dicho Texto Refundido que la Cuenta General de cada entidad local está formada por el conjunto de las cuentas anuales individuales de las entidades integradas en su ámbito subjetivo, sin efectuarse la consolidación de las mismas. Aunque existe la posibilidad de que el Pleno de la Corporación Local determine



los estados consolidados a unir a la Cuenta General como documentación complementaria de la misma, en la práctica pocas entidades locales han aplicado esta disposición.

En el caso de las Comunidades Autónomas, se deberían efectuar, en su caso, las oportunas modificaciones normativas en las Leyes específicas de dichas Administraciones que regulan las Cuentas Generales, en la línea comentada para el ámbito estatal y local.

- Por otra parte, es preciso destacar la falta de adecuación que existe actualmente entre el ámbito subjetivo de las cuentas anuales consolidadas determinado de acuerdo con el criterio de control al que se ha hecho mención en el apartado anterior, y el de las Cuentas Generales, tal como se regula en la normativa vigente.

Así, el criterio que rige actualmente, con carácter general, en la formación de las Cuentas Generales, es el criterio de propiedad y no el criterio de control. Constituye un caso especial el de las Cuentas Generales de las entidades locales, ya que se excluye de su ámbito subjetivo a las sociedades mercantiles locales participadas mayoritariamente pero no íntegramente por la entidad local, aunque las cuentas anuales individuales de estas sociedades se adjuntan como documentación complementaria de la correspondiente Cuenta General.

Por ello, se deberían introducir modificaciones en las distintas normas que regulan la elaboración de las Cuentas Generales, a fin de establecer el ámbito subjetivo de las mismas en función del criterio de control que es el que se recomienda en el Documento al que se ha hecho referencia anteriormente.

En todo caso, teniendo en cuenta que la rendición de la Cuenta General constituye el cierre del ciclo presupuestario, sería conveniente modificar también el ámbito subjetivo de los Presupuestos respectivos para que también se definiese su ámbito subjetivo según el criterio de control, de forma que fuera homogéneo el ámbito subjetivo en todo el ciclo presupuestario.

Mientras no se modifique la normativa vigente para establecer el ámbito subjetivo de las Cuentas Generales según el criterio de control, al menos se podría efectuar la

consolidación de las Cuentas Generales de acuerdo con el criterio de propiedad actual. En este caso, se podría dar información en la memoria de las Cuentas Generales de las entidades controladas por la entidad matriz que no se han integrado por no exigirlo la correspondiente normativa.

5. Conclusiones

Para conocer la verdadera dimensión de cada una de las Administraciones existentes en el sector público, así como para poder efectuar comparaciones entre las mismas, es preciso que dichas Administraciones elaboren cuentas consolidadas en las que se integren las cuentas anuales individuales de las entidades que forman parte de las mismas. La simple agregación de las cuentas individuales no es suficiente para expresar la imagen fiel de la situación patrimonial, financiera y presupuestaria de cada Administración globalmente considerada.

A efectos de definir el ámbito subjetivo de la cuenta consolidada, de acuerdo con el Documento sobre Consolidación de Cuentas Anuales del Sector Público, elaborado a iniciativa de la Intervención General de la Administración del Estado, el criterio que se debe seguir es el de control, es decir, que dentro del grupo deberán estar incluidas todas aquellas entidades controladas por la entidad matriz. El método de consolidación a utilizar con cada tipo de entidad dependerá del grado de influencia que ejerza la entidad matriz sobre la misma.

Con el fin de conseguir la implantación efectiva de la elaboración de Cuentas Generales consolidadas es necesario efectuar determinadas modificaciones normativas. Por una parte, es preciso establecer que la Cuenta General de cada Administración debe ser una cuenta única obtenida mediante la consolidación de las cuentas anuales individuales de las entidades que se deben integrar en la misma. Por otra parte, es preciso regular que el ámbito subjetivo de la Cuenta General se defina en función del criterio de control, de acuerdo con las recomendaciones incluidas en el citado Documento de Consolidación, y no según el criterio de propiedad que es el vigente actualmente.





3 El Control de los Anticipos en la Contratación Administrativa

Juan Francisco Martín Seco

Introducción

La gran aportación de Montesquieu a la teoría política consistió en postular el principio de que la moralidad del Estado no se puede confiar sin más a que el gobernante y el gobernado actúen rectamente por propia iniciativa. Si lo hacen, mejor; pero no se debe encomendar a la virtud privada un asunto de tanta trascendencia. Hay que generar las condiciones objetivas, un marco propicio que obligue a todos a conducirse adecuadamente. En último término, se trata de trascender el sistema basado en un déspota benevolente que aplica la justicia según su leal saber y entender, sin someterse a ninguna norma que no sea la de su juicio y libertad, y llegar a otro en el que las leyes objetivas obliguen por igual a todos los ciudadanos. En esto consiste el gran avance del Estado de derecho, en el sometimiento de todos por igual a la ley desapareciendo cualquier criterio arbitrario o discrecional.

Este principio no queda encerrado en los límites del ámbito estrictamente político, sino que, como no podría ser de otro modo, revierte al ámbito administrativo y muy particularmente a los aspectos económico-financieros. El recto manejo de los recursos públicos no debe garantizarse exclusivamente mediante la honestidad de políticos y funcionarios. No hay por qué dudar de ella; pero, por si acaso no se diese o hubiese excepciones, el sistema debe estar dotado de mecanismos que eviten cualquier posibilidad de fraude, arbitrariedad o favoritismo. Es más, el mismo principio ha trascendido histórica-

mente el ámbito del sector público para adentrarse en el mundo empresarial desde el mismo momento en que también en el sector privado la gestión se separa de la propiedad y los gerentes administran en una buena medida recursos que no les pertenecen. Esta es la razón de que las sociedades mercantiles bien gestionadas se doten de todo un conjunto de normas, procedimientos e instrumentos para evitar cualquier irregularidad en el proceso productivo y garantizar que los controles internos funcionan adecuadamente.

La finalidad de dotarse de un conjunto de normas y procedimientos choca a menudo, tanto en el sector público como en el privado, con el necesario margen de libertad que precisa la gestión para acomodarse a las diversas circunstancias de la actividad económica. Es, en definitiva, un difícil equilibrio en el que, si bien hay que someter a pautas regladas la actividad de la Administración, el protocolo no puede ser tan rígido que impida una gestión eficaz. Se trata en suma de minimizar la discrecionalidad, pero sin detrimento de la eficacia y la eficiencia. A este objetivo van encaminados el ordenamiento económico-financiero de la Administración y las distintas instituciones de control.

La arbitrariedad o discrecionalidad y, por lo mismo, el riesgo de corrupción e irregularidades en el manejo de los fondos públicos no afectan exclusivamente a su montante sino también al momento en que se pueden hacer los desembolsos o los ingresos. Es bien sabido que en Economía el dinero y el factor tiempo forman un vector, de manera que el primero cambia de valor con respecto



al segundo. Es por eso por lo que la normativa financiera y presupuestaria debe regular también el “cuándo” de los desembolsos.

El art. 21 de la Ley General Presupuestaria (LGP) consagra el principio del servicio hecho en lo referente a la exigibilidad de obligaciones cuando tuviesen por causa prestaciones o servicios, según el cual el pago no podrá hacerse efectivo si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación. Tal como afirma la IGAE en su escrito del 11 de julio de 2006¹, cualquier excepción a esta regla general debería estar prevista normativamente.

Los anticipos en la contratación administrativa

Esta previsión normativa concurre en materia contractual. El art. 99 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP), después de regular el derecho del contratista al abono de la prestación realizada, en su apartado 3 prevé abonos a cuenta por el importe de las operaciones preparatorias de la ejecución del contrato, siempre que estén comprendidas en el objeto del mismo y previstas en los correspondientes pliegos.

Conviene antes que nada señalar la diferencia entre estos abonos a cuenta y los referidos en el punto 2, y en general en el resto del artículo. En este último caso, aun cuando se denominen abonos a cuenta –puesto que tienen carácter provisional a cuenta de la liquidación definitiva–, son pagos parciales y obedecen a un trabajo parcialmente realizado, cumpliéndose por tanto la regla general del trabajo hecho. Cosa bien distinta son los abonos a cuenta señalados en el punto 3 y de los que nos ocupamos; se trata de verdaderos anticipos y, por lo tanto, excepciones al principio señalado más arriba.

El art. 99 está inserto en la parte general del TRLCAP, por lo que hay que partir en un primer momento de que los anticipos serían aplicables a cualquier tipo de con-

trato. Bien es verdad que es difícil suponer a qué otro, salvo al de obras, le podrían ser de aplicación. Así Miguel Herranz Díaz, al comentar el art. 99 citado², afirma que se trata de una figura propia del contrato de obras, y que en todo caso podría aplicarse a contratos mixtos que requieran la construcción de instalaciones por parte del contratista.

Lo que parece fuera de duda es que la existencia de anticipos en contratos que no sean de obras tiene un carácter excepcional y serán contados los casos en que estén justificados. La aplicación generalizada, como ha sucedido a menudo en contratos de asistencia técnica o servicios en los que se plantea un primer pago a la firma del contrato sin que medie trabajo alguno, sólo puede considerarse una corruptela o una irregularidad, en ningún caso amparadas por la normativa vigente. Algo parecido cabría afirmar cuando el desembolso se prevé contra la entrega de un índice o proyecto general del estudio que en modo alguno justifica el anticipo, y que además debería estar elaborado antes de la firma del contrato como elemento integrante de los respectivos pliegos, a efectos de que el trabajo a realizar esté perfectamente determinado. Es conveniente señalar que el art. 99.2 no deja a la total discrecionalidad la cuantía de los anticipos, sino que los limita al importe de las operaciones preparatorias. Debe haber por tanto operaciones preparatorias y será su coste en todo caso el que determine como máximo la cantidad a anticipar.

Los anticipos en los contratos de obra

El art. 145 del TRLCAP y los arts. 155, 156 y 157 del Reglamento General de Contratos de las Administraciones Públicas (RGCAP) regulan en la actualidad los abonos a cuenta por las condiciones preparatorias en los contratos de obra. La primera observación a realizar es que la actual normativa parece modificar sustancialmente la anterior, enmarcada por el art. 143 del Reglamento General de Contratación del Estado (RGCE) y por el contenido de las cláusulas 54 a 58 del pliego de cláusulas administrativas generales. La redacción de la normativa precedente, “la Ad-

¹ Respuesta a la consulta formulada acerca de la posibilidad de conceder a TRAGSA anticipos por acopio de materiales y utilización de instalaciones y bienes de equipo.

² Comentario a la legislación de contratos de las Administraciones Públicas. Coordinador Emilio González Aparicio. Editorial Aranzadi, 2ª edición, año 2002. Pág. 915 y ss.





ministración podrá verificar también abonos a cuenta por operaciones preparatorias”, se configura como una facultad discrecional de la Administración³. En la normativa actual, tanto en el art. 99 como en el 145, la redacción da a entender que se trata de un derecho del contratista⁴. No obstante, la diferencia es más aparente que real, ya que el ejercicio de tal derecho se ve supeditado a toda una serie de condicionantes entre los que se encuentra que figure expresamente recogido en los pliegos, con lo que la potestad discrecional de la Administración en absoluto ha desaparecido. Así lo reconoce la Junta Consultiva de Contratación Administrativa (JCCA) en su informe 23/1997, de 16 de diciembre.

Dos son las operaciones que la normativa actual indica de forma explícita que pueden dar lugar a anticipos en los contratos de obras: el acopio de materiales y la adscripción a la obra de instalaciones y equipos. Dada la redacción del art. 145 del TRLCAP (semejante al del art. 143 del antiguo RGCE), “operaciones preparatorias realizadas como instalaciones y acopios de materiales o equipos de maquinaria pesada adscritos a la obra”, se podría entender que ambas clases de anticipos se mencionan a título de ejemplo y que cabrían abonos a cuenta por otros tipos de operaciones preparatorias. Así se sugiere en una consulta planteada a la Junta Consultiva, a la que ésta contesta el 7 de mayo de 1995.

La Junta reconoce en su respuesta que de la simple lectura del artículo citado podría deducirse que la enumeración propuesta es indicativa y no taxativa o exhaustiva, tal como indica la palabra “como” precediendo a las operaciones enumeradas. Dicho órgano encuentra, no obstante, obstáculos graves para admitir otros tipos de operaciones preparatorias susceptibles de recibir anticipos; entre los obstáculos figura principalmente que la Ley exige un desarrollo normativo que sólo se da para las operaciones tipificadas: acopio de materiales y adscripción de instalaciones y equipos (ahora en los arts. 156, 157 y 158 del Reglamento y antes en las cláusulas 54 a 58 del pliego de cláusulas administrativas generales). De admitir que en algún caso se aceptase el anticipo por conceptos distintos de los señala-

dos, esto tendría un carácter excepcional, deberían figurar en los pliegos de cláusulas administrativas e incluso ser informados por la propia Junta. Hay que entender que estos mismos argumentos deben hacerse extensivos con mayor razón para los otros tipos de contratos y que, como se ha señalado anteriormente, resulta difícil encontrar supuestos en los que los abonos a cuenta por operaciones preparatorias puedan aplicarse con cierta lógica.

Concesión de anticipos por acopio de materiales y adscripción de bienes de equipo e instalaciones

De acuerdo con la normativa reguladora de la materia⁵, el contratista tiene derecho a percibir, previa autorización del órgano de contratación, abonos a cuenta por un importe máximo del 75% del valor de los materiales acopiados necesarios para la ejecución de la obra, siempre que se acredite el cumplimiento de lo siguientes requisitos:

- a) Que exista petición expresa del contratista, acompañada de documentación justificativa de la propiedad o posesión de los materiales. El abono del anticipo por acopio de materiales requiere pues, como uno de sus elementos necesarios, la previa adquisición por parte del contratista de los materiales sobre los que se tramita el anticipo. La finalidad de estos anticipos es compensar al contratista el desembolso que supone su adquisición.
- b) Que hayan sido recibidos como útiles y almacenados en la obra o lugares autorizados para ello.
- c) Que no exista peligro de que los materiales recibidos sufran deterioro o desaparezcan.

³“La Administración podrá verificar también abonos a cuenta por operaciones preparatorias realizadas por el contratista, como instalaciones y acopio de materiales o equipos de maquinaria pesada adscritos a la obra, en las condiciones señaladas en los pliegos de cláusulas...” (art. 143 del RGCE).

⁴“El contratista tendrá también derecho a percibir abonos a cuenta sobre su importe por las operaciones preparatorias realizadas como instalaciones y acopio

de materiales o equipos de maquinaria pesada adscritos a la obra, en las condiciones que se señalen en los respectivos pliegos de cláusulas administrativas particulares y conforme al régimen y los límites que, con carácter general, se determinen reglamentariamente, debiendo asegurar los referidos a pagos mediante la prestación de garantía” (art. 145.2 del TRLCAP).

⁵Art. 145 del TRLCAP y arts. 155 a 157 del RGCEAP.



d) Que el contratista preste su conformidad al plan de devolución.

A efectos del cálculo del valor unitario del material se considerará el resultado de aplicar el coeficiente de adjudicación al valor del coste inicial fijado en el correspondiente proyecto, incrementado, en su caso, en los porcentajes de beneficio industrial y gastos generales.

En el supuesto de que la unidad de obra, para cuya ejecución resulte necesario el material objeto del abono, no tuviera la reglamentaria descomposición de precios, y no figure en el proyecto el coste del material, el valor del mismo se fijará por la dirección de la obra, sin que pueda ser superior al 50% del precio de la unidad de obra en la que se encuentra incluido.

Asimismo, se establece en la Ley la obligación de asegurar los abonos a cuenta mediante la prestación de garantías, que se regirán conforme a lo establecido por la Ley y el Reglamento con carácter general para las garantías contractuales.

Según el principio de servicio hecho el pago no podrá hacerse efectivo si el acreedor no ha cumplido o garantizado su correlativa obligación y cualquier excepción a esta regla general debería estar prevista normativamente.

El contratista tiene derecho a percibir igualmente anticipos por la utilización de instalaciones y equipos de maquinaria. El valor de estos anticipos viene determinado por la parte proporcional de la amortización del bien, calculada de acuerdo con la normativa vigente del Impuesto sobre Sociedades y considerando el tiempo necesario de utilización de instalaciones y equipos en la ejecución de la obra a la que se adscriben.

Además de lo anterior, ha de tenerse en cuenta que el importe de estos anticipos se encuentra sometido a ciertos límites:

- En el caso de instalaciones, el abono no podrá superar el 50% de la partida de gastos generales que resten por certificar hasta la finalización de la obra.
- Si se trata de equipos, la cuantía anticipada no podrá exceder el 20% del importe de las unidades de obra que resten por ejecutar a los precios contratados y para las cuales se haga necesaria la utilización de aquéllos.

En ambos supuestos, los cálculos con las cantidades a abonar deberán acompañarse de una memoria explicativa con los resultados obtenidos.

También en los anticipos por bienes de equipo e instalaciones se precisan las oportunas garantías, siéndoles de aplicación en esta materia lo preceptuado para los anticipos por acopio de materiales.

A la vista de las anteriores consideraciones normativas, se puede apreciar que la principal diferencia entre ambos tipos de anticipos radica en que en el caso de acopio de materiales es condición *sine qua non* la adquisición de los materiales por parte del contratista y, en consecuencia, la existencia de un gasto cierto de éste, requisito que, en cambio, no se exige para los anticipos de instalaciones y equipos, cuya satisfacción y cuantía va a depender únicamente de las condiciones en que se encuentren los bienes utilizados en la ejecución de la obra, esto es, de su antigüedad, con el consiguiente valor pendiente de amortizar, de las condiciones de uso en la ejecución de la obra y del ritmo de amortización previsto.

En definitiva, en este último supuesto no se produce desembolso efectivo por parte del contratista que pueda ligarse al momento de concesión de los anticipos. Este





factor introduce una dificultad adicional en orden a poder verificar y controlar las condiciones objetivas que giran en torno a su concesión.

Parámetros para el control

De la minuciosidad en la normativa anterior se deduce la voluntad del legislador de restringir los anticipos a los realmente necesarios y, consciente de que su concesión queda a la discrecionalidad del órgano de contratación cuando no del director de obra, de reducir dicha discrecionalidad lo más posible, estableciendo una serie de condiciones y requisitos a observar.

Este hecho enmarca las funciones de control –bien sea en la fiscalización previa bien en el control financiero permanente– y debe hacer que esta área sea de especial atención debido sobre todo a la discrecionalidad que caracteriza su concesión y a que se puede estar en presencia de actuaciones que causen perjuicio a la Hacienda Pública, materializado en el coste de los gastos financieros en que se incurre al anticipar determinados recursos de manera irregular.

Existen, sin duda, variables a tener en cuenta y que incrementan el riesgo de un uso inadecuado de este instrumento:

a) En primer lugar, aparece el interés del contratista que ve la posibilidad de obtener una financiación extra, abaratar por tanto el coste de la obra y conseguir así un mayor beneficio.

b) Además, en Ministerios u Organismos fuertemente inversores parece bastante evidente que al órgano de contratación le será casi imposible verificar la veracidad de los acopios o la adscripción de los equipos o las instalaciones. En el mejor de los casos, será sobre el Director de obra sobre quien recaiga la responsabilidad, pero no es ningún secreto que, dada la escasez de personal en muchos servicios, un mismo funcionario debe dirigir múltiples contratos, por lo que se acude a consultorías externas para el control y vigilancia de las obras. En realidad, son estas empresas las que en la práctica y en

buena medida realizan las funciones de director de obra. Se puede dar por tanto la paradoja de que sea una empresa privada la que termine dictaminando acerca de si se debe anticipar o no recursos a otra empresa privada.

c) Finalmente, a partir de 1988 los remanentes de los créditos de inversión no se incorporan al presupuesto del siguiente ejercicio. Es decir, aquellas partidas presupuestarias en las que no se haya contraído la correspondiente obligación se anulan y los gestores respectivos ven reducidos sus recursos puesto que tendrán que financiar la parte no realizada de la obra con créditos del ejercicio siguiente. Los anticipos por acopios de materiales y por equipos e instalaciones (al igual que las obras de emergencia) tienen la virtualidad de evitar esa anulación. Es posible, en consecuencia, que en algunos casos se utilicen estos mecanismos de forma indebida y quizás con la única finalidad de no perder el crédito presupuestario. Dos factores pueden inducir a la sospecha: 1) Antes de 1988, cuando se podían incorporar los créditos de inversión, los porcentajes de realización de estas partidas no superaban el 70%; hoy, sobrepasan el 90%. 2) La distribución temporal de los anticipos a lo largo del año. Se concentran en los últimos meses del ejercicio, especialmente en el mes de diciembre, sin que exista ninguna razón técnica para ello.

Actuaciones de control

En la mayoría de los casos, las actuaciones de control no podrán cubrir la comprobación material de los acopios, instalaciones o bienes de equipo. De hecho, en la actualidad la comprobación material se encuentra jurídicamente reglada tan sólo en la recepción de la inversión; y aunque bien es verdad que las intervenciones delegadas o territoriales en funciones de control financiero permanente podrán hacer las comprobaciones materiales que consideren convenientes, no parece que haya posibilidad física de multiplicarlas. No obstante, de la simple inspección documental se podrán extraer indicios que al menos alerten sobre una mala gestión, y del peligro por tanto de que se esté produciendo un perjuicio a la Hacienda Pública:

1) Ausencia en el expediente, en el caso de anticipos por acopios de materiales, de la factura o documento equivalente proba-



torio de que el contratista ha adquirido efectivamente la mercancía. Quizás sea éste el aspecto más importante a la hora de la comprobación, ya que la finalidad esencial de los anticipos es resarcir al contratista de los costes efectivos y ciertos en los que haya podido incurrir al aportar materiales a la obra antes de la ejecución completa de la unidad en que deban ser incluidos y abonados. El acta de recepción de los materiales firmada por el director de obra, certificando que los materiales se encuentran a pie de obra y son aptos para incorporarse a ella, en ningún caso puede sustituir al documento anterior pues no es suficiente que los materiales estén disponibles en la obra sino que el contratista posea título legítimo para disponer de ellos y que haya hecho el correspondiente desembolso del cual debe ser resarcido. Tampoco parece que sea requisito suficiente la presentación de una carta del proveedor indicando que los materiales están disponibles en su almacén. A menudo, incluso, se producen contradicciones entre los distintos documentos presentados. No es infrecuente, aunque cueste creerlo, que la declaración del proveedor comunicando que los materiales están disponibles en el almacén o que serán enviados a la obra en el futuro, tenga fecha posterior a la del acta de recepción firmada por el contratista y el director de obra, certificando que se encuentran ya a pie de obra. Señal inequívoca de la precipitación y la apatía con que se tramitan a veces los anticipos con la sola pretensión de cubrir el expediente.

En relación con este punto, cabría plantearse si en el caso de que las mercancías fuesen adquiridas a plazo no sería a partir del momento del desembolso cuando se podría hacer efectivo el anticipo.

2) Cálculo erróneo del valor de los materiales acopiados. Ello supone que se hayan abonado en concepto de anticipo, además del valor estricto de los materiales, otros costes tales como transporte y acopio en obra, pruebas, montaje, etc. El art. 155.3 del RGLCAP dispone taxativamente cuál habrá de ser el criterio de valoración de los materiales. En concreto, el valor unitario del material se calculará aplicando el coeficiente de adjudicación al valor del coste inicialmente fijado en el proyecto, incrementado posteriormente en los porcentajes de beneficio industrial y gastos generales. Puede ocurrir incluso que se modifique posteriormente en otras certifica-

ciones de obra la valoración inicial del anticipo sin razón aparente alguna.

3) Utilización incorrecta del porcentaje de imputación a aplicar a los materiales acopiados, superando el 75% establecido por el art. 155 del RGLCAP. Puede constituir también una señal de alarma el hecho de que en todos los anticipos concedidos, cuando se dispone de suficiente anualidad presupuestaria, el porcentaje elegido sea el máximo que permite la norma.

4) Un plan de devolución que no refleja adecuadamente el desglose de las unidades de obra en las que se van a incorporar los materiales acopiados y su ejecución en plazos mensuales. Un plan mal hecho dificultará el control de las devoluciones.

5) Existencia de un periodo excesivamente largo entre la concesión del anticipo y la incorporación de materiales a la obra. En ocasiones, se acopian materiales que sólo mucho tiempo después van a utilizarse. Incluso puede darse el caso de que materiales ornamentales, que evidentemente no se van a utilizar hasta el final de la obra, sean acopiados al principio. El acopio de materiales durante un período excesivamente largo e innecesario puede dar lugar también a que los materiales se deterioren.

6) El cálculo del valor amortizable de las instalaciones y equipos que dan lugar a los anticipos no se ajusta al artículo 156.1.a) del RGLCAP por partir de una estimación inadecuada de la parte proporcional de amortización pendiente. A menudo no se considera el valor actual de los bienes, es decir, el valor de los activos pendiente de amortización, sino, por el contrario, el valor de adquisición de éstos. Ello constituye un grave error dado que, como máximo, se podría anticipar el importe de lo que queda por amortizar. Para realizar un correcto cálculo y para que el órgano de control pueda verificar su exactitud se precisa que el expediente contenga información suficiente, con datos tales como el año de adquisición del equipo o la instalación, de manera que se pueda calcular su valor residual, lo que no acostumbra a ser frecuente ya que en los expedientes suelen consignarse indicaciones tales como modelo, marca, incluso la matrícula o el número de bastidor, etc., pero sin hacer referencia al valor actual que no tiene por qué ser el de origen.





7) Los porcentajes de amortización empleados pueden ser incorrectos al no adecuarse a la legislación del Impuesto sobre Sociedades. No es infrecuente contrastar que se emplean los mismos porcentajes para elementos muy diversos.

8) En la concesión de los anticipos por aplicación de bienes de equipo e instalaciones pueden sobrepasarse los límites establecidos en el art. 156.1.b) del RGLCAP. A veces, el porcentaje del 50% se aplica sobre el total de gastos generales y no sobre los que quedan por realizar; del mismo modo, el 20% que limita los anticipos por bienes de equipo puede calcularse sobre toda la obra y no sobre las unidades de obra restantes y exclusivamente sobre las que vayan a aplicarse.

9) Asimismo, puede realizarse un análisis incorrecto de los bienes, calificando de instalaciones lo que son bienes de equipo. En principio, la consideración como instalaciones de los bienes objeto de anticipo permitiría un mayor margen sobre el presupuesto de ejecución de la obra, al contemplar un límite más holgado que en el caso de su calificación como bienes de equipo.

10) Discrepancias entre el periodo estimado de utilización de la maquinaria y el plazo de ejecución de los trabajos en los que se supone que aquélla va a ser empleada. En ocasiones, el primero supera al segundo.

11) Al igual que en los anticipos por acopios, el plan de devoluciones de los anticipos por instalaciones o por bienes de equipo puede presentar deficiencias, no indicando un desglose suficiente de las unidades de obra a las que hay que imputar los anticipos mensualmente.

Las irregularidades, con el consiguiente perjuicio a la Hacienda Pública, pueden producirse no sólo a la hora de la concesión de los anticipos, sino también en el momento de deducirlos en las correspondientes certificaciones de obra. En el examen documental (certificaciones, relaciones valoradas al origen, etc.) el órgano de control puede encontrar también pruebas o indicios de una gestión inadecuada en las devoluciones:

1) Puede no existir concordancia entre el ritmo de las deducciones y el de la ejecución de la obra. Conforme se ejecuten las unidades de obra para las cuales resultan nece-

sarios los materiales, el valor incorporado de éstos, correspondiente a los respectivos anticipos, debe deducirse de las certificaciones. De la comparación de las relaciones valoradas de obra ejecutada a origen y las correspondientes relaciones valoradas de los materiales acopiados puede concluirse en algunos supuestos que la ejecución de unidades para las que fueron concedidos los anticipos por acopios no conlleva la consiguiente deducción.

2) En otros casos ocurre al revés: la deducción practicada es significativamente superior a la que correspondería en función de la efectiva incorporación de los materiales a la obra. Si en un principio podría pensarse que en estos supuestos no hay perjuicio para la Administración, una consideración más detallada de estos comportamientos cuestionaría la necesidad real de la tramitación del anticipo, toda vez que la deducción acelerada de ellos, al margen de la ejecución real de la obra, podría ser un indicador de que su concesión estuvo motivada no tanto por necesidades de la obra como, en el mejor de los casos, por conveniencias relacionadas con la ejecución presupuestaria.

3) Desviaciones entre la ejecución real de la obra y la correspondiente incorporación de los materiales acopiados respecto al plan de devolución aportado en el momento de la concesión, desviaciones que en ocasiones se producen desde la primera unidad. Esta circunstancia puede poner en entredicho la seriedad con que se elaboran los planes de devolución, y suscita dudas razonables sobre la necesidad de conceder algunos de los anticipos.

El plan de devolución que debe aportarse con la solicitud de concesión del anticipo debe ser elaborado con la debida seriedad y coherencia, ajustándose tanto como sea posible a la programación prevista de la ejecución de las obras, y ello a fin de poder garantizar su permanencia en el tiempo y la credibilidad del anticipo a conceder, de tal forma que la necesidad de aportar un nuevo plan se configure como un supuesto atípico y excepcional, derivado de sucesos o circunstancias inesperadas o poco previsibles, en lugar de ser la tónica general.

4) Aplicar las deducciones por el neto, compensándolo total o parcialmente con un nuevo anticipo. Este proceder resulta notoriamente irregular, toda vez que se está conce-



diendo este último sin someterse al procedimiento reglado para su concesión y sin aportar los justificantes adecuados. Se limitan además las posibilidades de un control efectivo, al no dejar constancia de este nuevo anticipo.

5) Concesión de anticipos pocos días antes de suspender una obra. Existe la posibilidad de que ya se conociese la necesidad de hacer el modificado cuando se toma la decisión de conceder el anticipo.

6) Los anteriores puntos referidos a la devolución de los anticipos por acopios de materiales son perfectamente aplicables a la devolución de los anticipos por utilización de bienes de equipo o instalaciones.

7) Las devoluciones de los anticipos por bienes de equipo se realizan al mismo ritmo que la ejecución global de la obra. Esta forma de practicar las devoluciones (que si estaba permitida en la anterior normativa reguladora⁶) es únicamente admisible en estos momentos en las instalaciones, dada la imposible adscripción del anticipo y su ulterior devolución al ritmo de ejecución de una unidad de obra concreta. En el caso de los bienes de equipo, la devolución de los anticipos debe ajustarse al ritmo de ejecución de las unidades de obra a las que se adscriben.

Algunas de las comprobaciones indicadas en los puntos anteriores, tanto respecto a la concesión como a las devoluciones, pueden conducir a la certeza de la existencia de irregularidades; en otros casos, proporcionan únicamente indicios que sirven de señales de alarma y ayudan a seleccionar el colectivo sobre el que hay que practicar nuevas pruebas, como por ejemplo la comprobación material de los bienes acopiados, de los bienes de equipos y de las instalaciones. También pueden servir para llamar la atención de los gestores sobre las zonas de riesgo.

Colofón

La finalidad de los procedimientos administrativos es reducir la discrecionalidad en el funcionamiento de la Administración todo lo que sea posible, sin detrimento de la eficacia o de la eficiencia. En igualdad de cir-

cunstancias y si no existen otras razones para ello, siempre será preferible que los procedimientos estén reglados a dejar las actuaciones a la discrecionalidad del funcionario de turno, ya que existe siempre el peligro de que esta discrecionalidad se transforme en arbitrariedad cuando no en algo peor. Es ello, lo que como colofón de todo lo dicho, lleva a cuestionar la necesidad y la conveniencia de seguir manteniendo los anticipos en la contratación administrativa. En la actualidad, con el desarrollo de las instituciones financieras no parecen existir obstáculos para que las empresas consigan en estas instituciones la financiación que necesitan. Se podría argumentar que las sociedades pequeñas pueden tener dificultades para obtener la financiación de un banco, pero la objeción no es real desde el momento en que la Administración exige garantía para conceder los anticipos. Si una empresa no tiene la solvencia necesaria para conseguir un préstamo, tampoco la tendrá para conseguir la garantía precisa para el anticipo.

Queda, desde luego, un factor por dilucidar. El contratista tendrá un mayor coste, los mayores gastos financieros en que incurrirá por los créditos necesarios; pero podrá resarcirse de esos mayores gastos vía precio. Si los licitadores saben que no van a contar con anticipos, a la hora de licitar incluirán los gastos financieros en la oferta como un coste más, cada uno según sus posibilidades y el interés que tenga por hacerse con la obra. Incluso no habría inconveniente en que los correspondientes gastos financieros figurasen como una partida en el proyecto, que cada licitador mantendría, reduciría o eliminaría en su respectiva oferta. De esta forma, se conseguiría integrar los anticipos en el proceso de adjudicación, eliminando la discrecionalidad en que ahora se mueven. Se suprimiría la tentación que representa para ciertos gestores poder realizar una ejecución más ajustada pero irreal del presupuesto por este procedimiento, y sobre todo desaparecería la posibilidad de arbitrariedad, favoritismo, tejemanejes e incluso corrupción.

En cualquier caso, mientras se mantenga la legislación actual sería quizás pertinente valorar la conveniencia de introducir esta problemática en el Acuerdo del Consejo de Ministros que desarrolla el art. 152.g de la LGP.

baba el pliego de cláusulas administrativas generales.

⁶Cláusula 56 del Decreto 3854/1970, de 31 de diciembre, por el que se apro-





Las energías del futuro

Eduardo González Gómez

Presidente del Foro de la Industria Nuclear Española

La energía nuclear, una fuente de energía esencial

En los últimos diez años, el consumo neto de electricidad ha sufrido un incremento acumulado del 54%. El aspecto más relevante del comportamiento del sector eléctrico en España en 2005 ha sido el crecimiento de la demanda eléctrica, que se ha incrementado en un 4,4% respecto a 2004. Y todo parece indicar que la exigente curva de demanda va a seguir creciendo, especialmente cuando se prevé que España siga avanzando hacia un mayor desarrollo económico y alcance los 47 millones de habitantes en 2011.

El desarrollo económico conlleva, inevitablemente, un aumento del consumo eléctrico. Ante este panorama energético, y a pesar de que son necesarias todas las medidas de ahorro y eficiencia posibles, resulta determinante fomentar el desarrollo de todas las fuentes de energía y, en especial, de aquellas que respetan el medio ambiente al no emitir gases de efecto invernadero como la nuclear, y que contribuyen a la cobertura de la demanda. En caso contrario, se producirían inestabilidades en los mercados, en el suministro eléctrico y en el transporte de la energía.

Los ocho reactores nucleares producen un 20% de la electricidad

Entre otras ventajas, la energía nuclear reduce la dependencia exterior, produce electricidad de base garantizando el suministro eléctrico y ayuda a frenar el déficit comercial al ahorrar a nuestro país cerca de 2.500 millones de euros en importaciones de combustibles fósiles. Concretamente, los 60.000 millones de kwh que en promedio producen cada año las centrales nucleares españolas evitan la importación de materias primas energéticas sustitutivas equivalentes a 100 millones de barriles de petróleo.



Conviene recordar que España es un país que carece de recursos energéticos propios. En 2005 importó más del 80% de la energía primaria consumida, una cantidad superior a la media de la Unión Europea, y tuvo que generar el 50% de la producción eléctrica con materias primas importadas. Esta preocupante dependencia se une al hecho de que España es una isla energética debido a la situación geográfica y a la insuficiencia de las redes de conexión eléctrica y gasística, que dificultan que se pueda aprovechar el mercado europeo de la electricidad.

Por otro lado, las principales reservas de combustibles fósiles se encuentran en países inestables desde el punto de vista político, económico y social. A esto se unen las espectacular-



res subidas del precio de los productos petrolíferos. Concretamente, el precio del barril de petróleo se ha incrementado en más de 2,5 veces en los últimos dos años y medio.

Uranio, combustible nuclear

Frente a esta situación, las reservas de mineral de uranio son abundantes en la naturaleza, no tienen otro uso y proceden de países estables como Australia o Canadá. La seguridad de aprovisionamiento del combustible nuclear viene definida por la diversificación geográfica, la estabilidad política de los países productores y la existencia de redes de transporte fiables. Concretamente, el Ministerio de Industria, Comercio y Turismo considera el abastecimiento de uranio de carácter nacional ya que, entre otros aspectos, no es necesario un aporte continuo de combustible a las plantas nucleares y porque las centrales

Efectos socioeconómicos

En relación con los efectos socioeconómicos de la industria nuclear, se ha de considerar que el sector nuclear ha aportado 2.673,8 millones de euros al valor añadido bruto generado en el sistema económico nacional. De este efecto total, el 74,7% ha sido aportado directamente o a través de empresas con las que se subcontratan actividades concretas; el 11,3% del efecto total ha sido la consecuencia de las relaciones comerciales existentes entre los establecimientos productivos en España; y el 14% restante es resultado del efecto en el gasto de las familias derivado del aumento de la renta familiar disponible de los españoles directamente relacionadas con la actividad nuclear.

La aportación al empleo también es significativa. El efecto total se ha estimado en 30.180 empleos a tiempo completo. Del total,

	CARBÓN	PETRÓLEO	GAS	RENOVABLES	NUCLEAR	TOTAL
1980	77,6	3,5	2,0	100	100	34,4
1990	62,3	1,7	0,3	100	100	36,9
2000	38,6	0,3	1	100	100	23,3
2005	31,7	0,2	0,5	100	100	19,1

Evolución del grado de autoabastecimiento de energía primaria en España. Datos en porcentaje.

Fuente: Dirección General de Política Energética y Minas. Ministerio de Industria, Turismo y Comercio

tienen reserva de combustible para más de un año. Por otro lado, el precio del uranio representa una fracción muy pequeña –del orden del 5%– del coste total de producción de la electricidad en las centrales nucleares. Esto hace que los incrementos del precio del combustible nuclear incidan escasamente en el coste de la energía eléctrica de origen nuclear. De ahí que la generación de electricidad con energía nuclear sea económicamente competitiva.

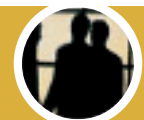
El coste de combustible nuclear por unidad de energía producida es muy inferior al de los combustibles fósiles, lo que mejora el equilibrio entre exportaciones e importaciones. Además, ofrece una energía económica porque produce el kilovatio-hora con unos costes estables y razonables y permite contar con una mayor independencia energética del exterior. En definitiva, las centrales nucleares contribuyen al mantenimiento de un precio sostenido de la electricidad.

el 52,1% ha sido aportado directamente, el 20,6% de forma indirecta y el 27,3% inducido por el aumento de la renta familiar. Si miramos a Europa, unas 400.000 personas trabajan en el sector nuclear.

Medio Ambiente

Una quinta parte de la electricidad que se consume en España es de origen nuclear. En 2005, los reactores nucleares españoles produjeron de forma segura y fiable 57.595 millones de kwh, el 20% del total de la producción eléctrica. Sólo en España evitan la emisión anual a la atmósfera de 45 millones de toneladas de CO₂, que representa la sexta parte del total asignado a nuestro país en la estrategia europea para cumplir con el Protocolo de Kioto, y es algo menor que la cuota asignada al sector eléctrico. En Europa, las centrales nucleares abastecen de electricidad al 33% de la población y dejan de emitir unos 600 millones de toneladas de CO₂, el equivalente a las emisiones que realizan alrededor de 200 millones de automóviles.





A pesar de que el cambio climático es el problema medioambiental más grave al que se enfrenta Europa, España está muy lejos de cumplir con el compromiso de Kioto. Según datos de la Agencia Europea de Medio Ambiente, el incremento de las emisiones de CO₂ en nuestro país triplica el máximo permitido por la Unión Europea (UE). Este aspecto le convierte en el país de la UE que más se aleja de los objetivos de reducción de las emisiones. De no invertir esta tendencia, supondrá para España no sólo un grave problema medioambiental, sino un coste económico muy elevado que en 2010 podría llegar a los 1.500 millones de euros anuales. Ante esta situación, es necesario apoyar de forma decidida el uso de energías no emisoras de CO₂ como las renovables y la nuclear para mantener la competitividad de la economía y el bienestar social y conseguir el máximo respeto al medio ambiente.



El aumento del precio del petróleo y del gas, la preocupación por garantizar el suministro eléctrico, reducir las emisiones de gases contaminantes y evitar la gran dependencia exterior, motiva que cada vez surjan más voces que se atreven a apostar por el uso de la energía nuclear o que, al menos, consideran necesario establecer un debate energético racional, donde haya una participación social, para alcanzar la mejor mix energética para el país.

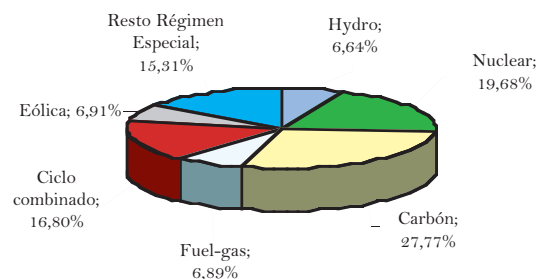
Líderes políticos de países como Francia, Gran Bretaña, Finlandia, Estados Unidos, Rusia, China o India, por citar algunos, muy preocupados por la situación energética de sus países, han considerado fundamental apostar por la continuidad de la energía nuclear mediante la construcción de nue-

vas centrales, el aumento de potencia de las ya existentes y la extensión de la autorización de explotación de las mismas hasta los 60 años.

Actualmente hay en el mundo 442 centrales nucleares que producen el 17% de la electricidad y 27 más se encuentran en proceso de construcción. Para hacer frente a las necesidades energéticas futuras, con el paso de los años el número de reactores seguro que va a seguir creciendo, porque cada vez más países van a necesitar de la energía nuclear.

Precisamente Finlandia, uno de los países más concienciados y preocupados por el medio ambiente y el que más ha reducido la emisión de gases de efecto invernadero, está construyendo su quinto reactor nuclear en Olkiluoto y ya se plantea construir una sexta unidad. Francia, por su parte, el país europeo más partidario de la energía nuclear, y donde el 79% de su electricidad proviene de las 59 centrales nucleares que tiene en funcionamiento, construirá próximamente un nuevo reactor avanzado en Flamanville, al que previsiblemente le seguirán otros de nueva generación. Por otro lado, China construirá 20 reactores en los próximos 10 años, seguida de Japón que tiene planeado construir 12 y Rusia 9. Estados Unidos, que también ha pensado construir nuevas centrales en un futuro, ha decidido, por el momento, alargar la vida de 44 de sus reactores hasta los 60 años. Holanda o Suiza son otros de los países que, al igual que EE.UU., han decidido operar a largo plazo algunas de sus centrales.

España tendrá que seguir por este camino. La industria nuclear está preparada para el futuro y nuestro país, al igual que otros desarrollados, va a necesitar incrementar la producción de energía nuclear para hacer frente a sus necesidades energéticas



Sistema eléctrico en España en 2005. (producción)
Fuente: UNESA.



La industria nuclear está preparada para el futuro y nuestro país, al igual que otros desarrollados, va a necesitar incrementar la producción de energía nuclear para hacer frente a sus necesidades energéticas actuales y futuras, conseguir reducir la dependencia exterior y las emisiones de CO₂

actuales y futuras, conseguir reducir la gran dependencia exterior y las preocupantes emisiones de CO₂.

El funcionamiento a largo plazo de las actuales centrales nucleares españolas y la construcción de otras nuevas en un futuro próximo va a ser necesario para enfrentarse con éxito al crecimiento de la demanda de electricidad en los próximos años. En España, con 10 años de funcionamiento adicional del parque nuclear existente, se producirían 600.000 GWh más, una cifra equivalente a la energía eléctrica que se consume en España durante dos años y medio.

Impulso nuclear

La operación a largo plazo del parque nuclear español existente, con todas las

garantías de seguridad, va a ser imprescindible porque asegurará el suministro eléctrico a un precio muy competitivo frente a otras instalaciones. Pero a medio plazo habrá que dar un paso más porque España necesitará, en la próxima década, construir nuevas centrales nucleares de manera que la aportación de la energía nuclear al mercado eléctrico se sitúe entorno al 30%-40% –superando así el 20% actual– y que contribuya, de manera eficaz, a la garantía de suministro, la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero y al control de los precios de la electricidad.

Gracias al esfuerzo mantenido para apoyar el funcionamiento de las centrales nucleares españolas, España dispone de una capacidad tecnológica que le permite participar en el nuevo desarrollo nuclear que ya está teniendo lugar de manera destacada en Asia, Rusia, Estados Unidos o Europa. Pero el futuro nuclear español requiere de un debate social y económico en profundidad. El debate sobre las necesidades energéticas españolas, el impacto ambiental de las distintas tecnologías, el coste asociado a cada una de ellas, junto con los problemas de dependencia externa y de garantía de suministro deben ser objeto de un análisis objetivo y racional, tal y como se señala en las conclusiones de la Mesa de Diálogo sobre la Evolución de la Energía Nuclear celebrada en el primer semestre de este año. La planificación de un sistema eléctrico que garantice el suministro no puede basarse en energías discontinuas. Una apuesta energética coherente y de futuro debe centrarse en una fórmula mixta a partir de criterios objetivos y racionales, como son los de seguridad de suministro, competitividad económica y respeto al medio ambiente.

En definitiva, el funcionamiento de las actuales centrales nucleares españolas y el desarrollo nuclear mediante la construcción de otras nuevas es necesario hoy en día y en el futuro para responder a la demanda de electricidad actual y para enfrentarse con éxito al crecimiento de la misma en los próximos años. Con un consumo de electricidad que no deja de crecer, hay que apostar abiertamente por la opción nuclear porque las centrales nucleares son un elemento clave para asegurar la estabilidad de la red y el suministro sin interrupciones.





José M^a González Vélez

Presidente de la Asociación de Productores de Energías Renovables

El apoyo a las energías renovables en la legislación española

Desde la Ley 82/80, de conservación de la energía, siempre ha habido una auténtica política de Estado, que han desarrollado todos los gobiernos, para obtener energía autóctona y diversificar las fuentes de energía, reduciendo con ello la dependencia exterior. Esta ley surgió como respuesta a la crisis del petróleo de los años 70 y sus premisas siguen siendo válidas hoy en día, puesto que el barril está en el entorno a los 70 dólares y España importa el 85% de la energía que consume.

La política de apoyo a las renovables se consagró en la Ley 54/97, del sector eléctrico, que recogió el objetivo comunitario de cubrir el 12% del consumo bruto de energía con renovables en 2010 e introdujo el concepto de 'prima'¹ como compensación a la imposibilidad de internalizar los costes de los combustibles fósiles. Asimismo, incluyó una banda de retribución para las renovables –entre el 80% y el 90% del precio universal de venta de la energía– para conseguir dicho objetivo.

Merece la pena destacar que todos los artículos de la Ley que se refieren a las energías renovables fueron aprobados por unanimidad de todos los partidos políticos. Una vez más, la promoción de las energías limpias, como apuesta estratégica del país, estuvo por encima de discrepancias políticas.



El sistema más eficiente de Europa

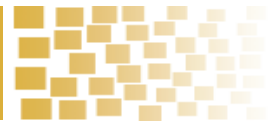
La legislación posterior (básicamente, el Real Decreto 2818/98 y el Real Decreto 436/04) afinaron y desarrollaron el esquema básico de la Ley 54/97 hasta crear el sistema de apoyo más eficiente de toda Europa, reconocido por la propia Comisión Europea. Gracias a él, España ocupa puestos de liderazgo mundial, y empresas cuyos balances no hubieran soportado proyectos millonarios, los han ejecutado acudiendo a la financiación externa –entre el 80% y el 85% en la mayoría de los casos– con cargo a los propios proyectos. Como resultado, las renovables han generado ya en España más de 200.000 puestos de trabajo y las empresas españolas compiten en todo el mundo, incluidos EE UU y China.

El desarrollo renovable actual está contenido en el Plan de Energías Renovables 2005-2010 (PER), aprobado por el Consejo de Ministros el pasado agosto de 2005, sin que sus medidas hayan sido incorporadas desde entonces a la legislación vigente. A pesar de que todavía no es vinculante, las empresas ya están desembolsando los casi 25.000 millones que exige su ejecución.

El cumplimiento del PER significaría, frente a un coste de 5.000 millones de euros en primas, un ahorro de 1.500 millones en pagos por Derechos de Emisión de CO₂ y un ahorro en importaciones petrolíferas de 3.500 millones de euros, calculados con el barril a 50 dólares. Además, generará 100.000 empleos más, especialmente en zonas rurales, tal y como figura en el propio plan y ha destacado CC.OO.

Por otro lado, la I+D+i en renovables constituye una parte fundamental del

¹Las primas a la producción eléctrica con renovables son una compensación mientras que las fuentes de energía convencionales, no internalicen muchos de sus costes, especialmente los ambientales y otros de similar importancia. Puesto que se imputan a la tarifa eléctrica que paga el consumidor, no son una subvención ni son dinero público.



futuro de la energía y en España ha dado ya resultados visibles en eólica, solar y biocarburantes, donde se han desarrollado unas verdaderas industrias nacionales con tecnologías propias, que son nuestra mejor baza para afrontar el fin del petróleo barato.

Se aprueba el Real Decreto-Ley 7/06, contra todo lo anterior

El Real Decreto-Ley 7/2006, aprobado en junio por el actual Gobierno y ratificado urgentemente en el Congreso porque incluía la eliminación de los Costes de Transición a la Competencia, contiene un ataque frontal contra esta política de fomento a las renovables: elimina la banda 80-90% y los mecanismos de estabilidad retributiva, además sin contemplar las garantías y los plazos temporales establecidos. La norma, que rompe las reglas de juego establecidas en mitad de la partida, además ordena que se establezca un nuevo Decreto de retribución. El texto inicialmente propuesto introduce retroactividad y quiebra gravísimamente la confianza legítima de los inversores.

Las entidades financieras son ahora muy reticentes a seguir financiando los proyectos de renovables y los inversores extranjeros han tomado nota de la falta de apoyo del Gobierno al sector y de la inseguridad jurídica creada. Numerosos proyectos que deberían haberse cerrado los últimos meses se han pospuesto y muchos otros se están anulando.

Los 25.000 millones de euros que exige el PER ya no van a ser financiados por los bancos en estas condiciones, con lo que no se alcanzarán los objetivos de renovables aprobados por el Gobierno, que son imprescindibles para cumplir con el Protocolo de Kyoto. La situación es muy grave y puede afectar a la Planificación Energética del país, buena parte de la cual descansa en las energías renovables, particularmente de la eólica. Las empresas españolas, por su parte, se plantean incrementar notablemente su inversión más allá de nuestras fronteras (Grecia, Portugal, Francia, EEUU, China).

¿Y todo esto por qué? ¿Para rebajar en un porcentaje muy bajo el déficit tarifario del año 2006, cifrado por la CNE a finales de julio en más de 2.000 millones de euros y que previsiblemente alcanzará los 5.000 millones

a final de año? ¿Dónde está el esfuerzo de las otras energías que tampoco cuentan entre sus costes relativos con el encarecimiento del gas y del petróleo? Ciertamente es que las renovables cobran primas —por cierto, por un importe mucho menor que el valor de las asignaciones gratuitas de los derechos de emisión— pero eso no quiere decir que sean caras, puesto que sus ventajas y ahorros directos —más aún los indirectos— las compensan con creces. Además, el déficit debe enfocarse desde la seguridad de abastecimiento, porque todas las energías son caras cuando nuestra dependencia energética ha alcanzado ya el 85%.

Legislar con visión de futuro y sin incoherencias

En definitiva, la cuestión es si de verdad se quiere hacer renovables y seguir siendo envidia y modelo para el resto del mundo. Si la respuesta es afirmativa, es urgente que el Gobierno envíe una señal adecuada ya, para devolver la confianza a los agentes que están actuando en el sector.

¿Cómo? Mediante una Ley de Energías Renovables (Andalucía y Castilla La Mancha tienen proyectos de Ley en sus parlamentos) con la intervención de todos (parlamentos, sociedad civil, sector), y, mientras tanto, respetando las normas de juego existentes, sin negar al Gobierno toda su legitimidad para que establezca políticas de futuro, pero sin regular de forma apresurada e irreversible un sector vital para nuestra economía presente y futura.

El Gobierno debe corregir la incoherencia política que supone aprobar el PER y el Real Decreto-Ley 7/2006, que son palmariamente incompatibles. Además, debe actuar con rapidez para enderezar el rumbo de las renovables, porque éste no es bueno. A pesar de avanzar en primera línea internacional, no dejamos de ser los tuertos en el país de ciegos. Las renovables no avanzan con buen ritmo y necesitan las medidas de impulso del PER, que aún no se han incorporado a la legislación vigente. Si comparamos el esfuerzo realizado en renovables en 2005 (nueva potencia instalada) con el que sería necesario para alcanzar en 2010 los objetivos del PER, tendríamos que multiplicar por siete veces cada año la nueva potencia instalada de renovables en todas las tecnologías.





NECESIDAD DE COORDINACIÓN DE LOS ÓRGANOS DE CONTROL INTERNO EN UNA ADMINISTRACIÓN DESCENTRALIZADA. LA IGAE COMO ÓRGANO DE COORDINACIÓN

Agustín González Pérez

Interventor General de la Junta de Extremadura

1. PLANTEAMIENTO INICIAL: UNA ADMINISTRACIÓN COMPLEJA Y DESCENTRALIZADA

La Constitución Española de 1978 ha supuesto un cambio sin precedentes en la organización territorial del Estado alterando de manera decisiva la distribución de competencias entre los distintos entes territoriales y creado un complejo entramado de relaciones entre los sujetos que las ejercen, sin que por ello todos los españoles dejemos de tener los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado (Art. 139.1 CE).

Esta situación de complejidad se ha visto incrementada a partir de 1986 con la Adhesión del Reino de España al entonces Mercado Común Europeo que de iure y de facto supuso la cesión de una parte de la soberanía a una Organización superior con sus propias Instituciones, su propia organización, sus pro-

pias reglas de funcionamiento y con un acervo jurídico que, en buena parte, nos es de directa aplicación.

Por otra parte, la desconcentración no se produce solamente hacia arriba (Unión Europea) y hacia abajo (Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales), sino internamente dentro de cada una de las Administraciones. Efectivamente, la gestión de la actividad económico financiera del sector público ha sufrido un proceso general y masivo de desconcentración en los últimos años mediante la creación o utilización de numerosos instrumentos que pretenden una mayor agilidad para la consecución de objetivos y una teórica búsqueda de la eficiencia en la utilización de los recursos, que aproximan la gestión de la cosa pública a las formas de





hacer de la actividad privada. Para mejor comprender este fenómeno basta con repasar la larga lista de Empresas Públicas, Sociedades Mercantiles, Corporaciones, Fundaciones, Consorcios, Agencias y otra multitud de Entes con las más variadas formas jurídicas y fines imaginables que componen nuestro Sector Público.

Así es el entorno en que se han de mover los órganos de control. Y éste que no es un fin en sí mismo sino un instrumento al servicio de la organización ha de adaptarse necesariamente para poder cumplir su función con la mayor eficacia. Si observamos el gráfico n.º 1 veremos, además, que los órganos de control se repiten miméticamente en todos los niveles de la estructura organizativa y por duplicado, pues a los de control interno, en principio y para este análisis, las Intervenciones Generales de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales, además de las unidades de control de la Comisión, hemos de añadir los órganos de control externo: Tribunal de Cuentas Europeo, Tribunal de Cuentas del Estado y O.C.E.X.

2. NECESIDAD DE COORDINAR LOS ÓRGANOS Y LAS ACTUACIONES DE CONTROL INTERNO

Aunque son muchos los órganos que ejercen funciones de control interno en el seno de una Administración Pública –Dirección General de Presupuestos, Inspección de Servicios, etc.– el control de carácter financiero del sector público en España está atribuido a un órgano independiente funcionalmente del gestor, que se corresponde con las Intervenciones Generales en la Administración del Estado y en las Comunidades Autónomas y con las Intervenciones en las Corporaciones Locales.

Todos ellos tienen capacidad para actuar al nivel de la instancia administrativa al que se encuentran adscritos, así como, en determinados supuestos, en los niveles inferiores, pudiendo darse el caso de que sobre un determinado proyecto gestionado por un organismo dependiente de una corporación local y en el que la financiación corre a cargo de la propia Corporación Local, la Adminis-

tración Autónoma, la Administración del Estado y la Comisión Europea, se concentren hasta un total de ocho auditorias procedentes de órganos con competencia específicas de control diferentes.

Como puede entenderse esta situación, aparte de entorpecer las propias tareas de gestión, carece de cualquier utilidad desde el punto de vista del control ya que, salvo que exista una perfecta sincronización entre los diferentes sujetos fiscalizadores, produce, entre otros, los siguientes resultados:

- Algunos de los controles se solapan, es decir, se desarrollan en el mismo horizonte temporal, lo cual entorpece la propia labor fiscalizadora al resultar imposible para el órgano gestor atender los requerimientos de información procedentes de los distintos órganos de control. Dicho entorpecimiento alcanza incluso al propio expediente, que sólo puede estar en poder de uno de los órganos de auditoría en cada momento
- Los objetivos y alcance de cada uno de los controles son diferentes, pudiendo en algunos casos hasta ser contrapuestos. Es evidente que cada órgano de control debe gozar de autonomía para fijar sus objetivos de control y el hecho de que difieran unos de otros no ha de considerarse en sí mismo negativo, sin embargo, desde el punto de vista de los órganos gestores no siempre es bien entendida esta diversidad y aparente contradicción de intereses
- Los procedimientos utilizados varían de un órgano de control a otro, siendo habitual que objetivos idénticos se evidencien a través de pruebas, y por tanto requerimientos de información diferentes, que nuevamente transmiten confusión a los órganos de gestión afectados
- Las conclusiones alcanzadas ante los mismos hechos pueden ser muy diferentes dependiendo del criterio de cada órgano de control. Este aspecto debe considerarse especialmente relevante sobre todo cuando las consecuencias de tales conclusiones tienen carácter financiero y por tanto suponen reintegros de fondos ya gastados.
- La calificación a efectos de riesgo que se otorga a cada una de las debilidades de ges-





ción detectadas en los controles también es frecuente que difiera en función del órgano que realiza la auditoria. Este hecho resta credibilidad al trabajo desempeñado por cada uno de dichos órganos por separado y contribuye una vez más a transmitir confusión al órgano de gestión al que afecta.

En la actualidad, la necesaria sincronización a la que antes me refería como única forma de evitar las consecuencias a todas luces negativas del control tal como se concluye de los efectos que acabo de resaltar, está lejos de ser una realidad, de ahí que sea necesario sentar las bases de lo que debería ser una correcta coordinación entre órganos de control en aras a la consecución de su principal objetivo y razón de ser: contribuir a una mejora de la gestión y aplicación de los fondos públicos.

3. SENTIDO DE LA COORDINACIÓN ATENDIENDO A LOS ÓRGANOS DE CONTROL

Atendiendo a los órganos de control, cabe hablar de una doble coordinación: vertical y horizontal. Debe entenderse por coordinación vertical la que hace referencia a los órganos de control externo e interno entre sí, y ello al margen del nivel o instancia institucional al que pertenezcan. Por su parte la coordinación horizontal involucra a los órganos de control externo e interno existente en cada nivel o instancia institucional

Como ya se ha dicho, el cruce de líneas de actuación o proyectos que afectan a órganos gestores de distintos niveles institucionales necesariamente lleva asociado un cruce idéntico de órganos de control que afectan igualmente a distintos niveles institucionales y que además se desdoblán, según su dependencia de los gobiernos o los Parlamentos, en internos y externos.

Pues bien, el difícil camino de la coordinación debe abordarse en primer lugar desde la

intercomunicación entre los órganos de control externo por un lado (Tribunal de Cuentas Europeo, Tribunal de Cuentas del Reino de España y OCEX) y los órganos de control interno por otra (Unidades de Control de la Comisión Europea, Intervención General de la Administración del Estado e Intervenciones Generales de Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales). Conseguido esto, abordar la intercomunicación entre órganos de control externo e interno es el siguiente paso. No obstante, para conseguir esto último es esencial un esfuerzo que contribuya al acercamiento metodológico entre los trabajos desarrollados por unos y otros y que profundice en la necesaria confianza que la labor desarrollada por los órganos de control interno debe merecer a los órganos de control externo como base de su propio análisis.

En cualquier caso, suponiendo que la intercomunicación orgánica existe en los dos sentidos, vertical y horizontal, es necesario disponer de un documento que sirva de referencia a la hora de plasmar las actuaciones a llevar a cabo por cada órgano de control y sobre el que exista el consecuente consenso. En este sentido los planes de auditoria que se aprueban anualmente son los instrumentos más adecuados.

Efectivamente, los citados planes deberían diferenciar las actuaciones que se programan sin que sea necesaria una concertación previa con otros órganos de control, de aquellas otras en las que, por existir financiación procedente de diversas fuentes, se requiere una concertación con el resto de órganos de control implicados. De este modo,





cabría hablar para cada órgano de control, ya sea externo o interno, de un “plan de control sin concertación” que se extiende a los fondos gestionados de forma centralizada, y del un “plan de control concertado” que incluye actuaciones sobre fondos gestionados de forma descentralizada.

4. ASPECTOS CLAVE DENTRO DE LA FUNCIÓN DE COORDINACIÓN

Estar de acuerdo en la necesidad de aunar esfuerzos por llegar a una integración de los planes de control de los distintos órganos competentes es seguramente la parte más fácil de conseguir para quien asume la tarea de coordinación. Ahora bien, para llegar a un diseño conjunto de lo que hemos llamado “planes de control concertados” es necesario conocer de antemano y con precisión lo que en auditoría se conoce como “universo de control”, es decir, debe disponerse de información suficientemente detallada acerca de los proyectos que se cofinancian, de la identidad del órgano o entidad ejecutora, así como de los órganos o instituciones interesados en el control. No existe tal universo, o mejor dicho, no merece tal denominación, si no se tiene la seguridad de que engloba todo aquello que es susceptible de ser controlado o la información no es adecuada desde un punto de vista cualitativo, cuantitativo o temporal.

En este área los órganos de control debemos reconocer nuestras propias limita-

ciones e incluso admitir nuestra escasa evolución en relación con los órganos de gestión. En un momento en que las tecnologías de la información ofrecen soluciones integrales para la planificación global de los sistemas de gestión, los órganos de control contamos con la referencia casi exclusiva de la contabilidad presupuestaria como herramienta básica en el diseño de los planes de auditoría, dándose la circunstancia de que la misma no aporta información suficiente a la hora de plantear la actividad de control en los términos que venimos propugnando. Efectivamente, dicha contabilidad no permite identificar claramente todos los agentes que intervienen en la cofinanciación de las actuaciones realizadas mediante gestión descentralizada ni tampoco proporciona indicadores relevantes que permitan analizar el cumplimiento de los objetivos pretendidos ni evidencia el coste en el que se incurre. Sobre este punto cabría seguramente un amplio debate que debiera alcanzar a la razonabilidad de la presupuestación por objetivos tal como se concibe en la Administración española, sin embargo queda fuera del ámbito del presente documento.

En definitiva, se hace patente la necesidad de configurar sistemas de información apropiados a los fines específicos del control. Quizás la Base Nacional de Subvenciones, regulada en el artículo 20 de la Ley 38/2003, de 17 de Noviembre, General de Subvenciones, pueda considerarse un primer paso en este sentido, si bien y en todo caso, nunca definitivo. Ciertamente la citada Base de datos obedece a diversas finalidades entre las cuales se encuentra el control, sin embargo, aun salvando las dificultades de su puesta en funcionamiento e





integración de la información procedente del conjunto de Administraciones Central y Autonómicas, la misma se presenta en sí misma insuficiente debido básicamente a tres razones: la primera basada en el hecho de que la coordinación del control no sólo es necesaria en materia de subvenciones, también afecta a proyectos de gasto financiados con transferencias corrientes y de capital entre Administraciones que no se encuentran reflejadas en dicha Base. La segunda, es idéntica a la expresada en relación con la propia contabilidad presupuestaria y se refiere a la ausencia de información relativa a objetivos y coste de las líneas de actuación incluidas. Finalmente la tercera, está relacionada con la necesidad de que los datos contenidos en la Base sean tratados de forma homogénea, en lo que se refiere a la definición de objetivos de control y horizonte temporal sobre el que se aplican los mismos.

Precisamente esta definición de los objetivos del control constituye el siguiente gran reto que debe asumirse desde el punto de vista de la coordinación. La unificación metodológica se configura como uno de los requisitos esenciales para que la “auditoria única” sea una realidad. Disponer de información fiable, completa y actualizada que sirva de base para el diseño de planes de control adecuadamente coordinados pierde gran parte de su valor si paralelamente los distintos órganos que han de ejecutarlos parten de objetivos y sistemas metodológicos bien diferentes.

En este sentido, y antes de entrar a proponer un modelo de trabajo a seguir, merece la pena detenerse, siquiera brevemente, en resaltar la importancia que las propias bases reguladoras de cada una de las actuaciones y su forma de control tienen a la hora de efectuar un planteamiento claro del problema y de la búsqueda de sus soluciones. Efectivamente, la comprobación del cumplimiento de lo previsto en dichas bases es quizás el primer y principal objetivo de quienes tienen a su cargo la tarea de fiscalizarlas, sin embargo, son escasas las ocasiones en las que este control se extiende al análisis y verificación del cumplimiento de las razones que conllevan la realización de la misma o a la razonabilidad de su coste. De efectuar este ejercicio, los propios controladores podrían concluir acerca de su dificultad, en primer lugar por la imprecisión con que las propias normas definen dichas razones u objetivos y asimismo marcan los indicadores que permiten valorar su impacto. Ésta, como puede

entenderse, es el origen de las debilidades que, en idéntico sentido, hemos señalado al hablar del propio presupuesto y su reflejo contable o de los sistemas de información que han servido de base al control. Sin embargo, existe una segunda razón que seguramente merece mayor atención en este momento y que también confiere dificultad al control entendido más allá de las verificaciones del cumplimiento de la legalidad, me refiero a la insuficiente formación que el personal auditor presenta a la hora de llevar a cabo determinadas formas de fiscalización. Lo cierto es que los órganos de control deben ser conscientes de la evolución experimentada por los sistemas de gestión y por los instrumentos utilizados para llevar a cabo las políticas públicas y, consecuentemente, deben disponer de una estructura lo suficientemente flexible que les permita adaptarse al entorno cambiante que se les presenta al mismo ritmo que los cambios se producen. Por consiguiente, ya no debe ser suficiente un control puramente documental de facturas, e incluso registros contables; es necesario, por el contrario, un control enfocado al cumplimiento de resultados con valoración de los costes en que se incurre, y ello más allá de lo que se pueda acreditar exclusivamente a través de documentos mercantiles u otros de valor probatorio equivalente.

No obstante, centrándonos en la función coordinadora y volviendo a la matriz de órganos de gestión representados como punto de partida, lo que llama la atención es, al margen del número de los que participen en la realización de un determinado proyecto o acción, que todos ellos se configuran como organizaciones estructuradas que, ateniéndose al derecho público o privado, actúan conforme a unos procedimientos y bajo un entorno de control que le otorgan las propias personas que las componen. Pues bien, desde mi punto de vista, el eje central en torno al cual ha de girar el concepto de coordinación lo constituye la decisión de dirigir el control hacia las propias organizaciones frente al control de los gastos en que las mismas incurren. Desde este modo, mientras el control de dichos gastos debe corresponder en última instancia al órgano que se encuentra al mismo nivel que el gestor que ha llevado a cabo (materializado) la actividad, el del resto de órganos con competencia para ello debería dirigirse a otorgar confianza a los procedimientos de gestión y también de control empleados, con el único objetivo de minimizar el riesgo de actuación o resultados incorrectos.



En definitiva, en un entorno descentralizado, la organización de los sistemas y la mejora de los procedimientos debe ser el objetivo de control primordial, siendo necesario en este ámbito un gran esfuerzo de homogenización metodológica por parte de los órganos que los realizan, con la finalidad no sólo de dotar de mayor calidad a las evaluaciones efectuadas sino de evitar valoraciones que adolezcan de los defectos que ya se han apuntado en el segundo punto de este artículo y que sin duda en nada mejoran la gestión de los fondos públicos. En este sentido, el camino que queda por recorrer es largo ya que las referencias más cercanas de controles esperados aplicables a las organizaciones privadas no siempre se acomodan a las especiales particularidades que presentan las organizaciones públicas, resultando imprescindible contar con documentos de trabajo suficientemente desarrollados y adaptados a la realidad a la que van a resultar de aplicación, realidad que pasa por la auditoria de sistemas de gestión que en muchos casos se asientan sobre complicados sistemas informáticos y se acomodan a las más modernas normas de calidad conforme a la que han de ser evaluadas o, en su defecto, recomendada su implantación.

Interesa, pues, tener muy claro que las organizaciones que gestionan fondos públicos, si bien en los últimos tiempos tienden a constituirse en unidades de acción especializadas, con personalidad jurídica propia y capacidad de actuar ágilmente, lo cierto es que todas ellas están sometidas a un fuerte encorsetamiento legal y vienen obligadas a justificar la aplicación a su finalidad de los fondos que gastan, lo cual les exige la incorporación de mecanismos de control interno adicionales que ciertamente no son aplicables al sector privado y que sin embargo son fundamentales a la hora de desarrollar, por un lado, programas de trabajo que sirvan de modelo para su aplicación por todos los órganos implicados en el control, sobre todo de actuaciones cofinanciadas, y por otra, informes que adopten soluciones idénticas ante problemas idénticos y que otorguen el mismo riesgo a debilidades cuya raíz es coincidente.

Cada vez es más evidente la imposibilidad de que los órganos de control revisen el cien por cien del gasto gestionado, además esta posición resulta claramente ineficaz por cuanto supone duplicar estructuras. Por lo tanto:

- a) Con carácter general, es necesario incidir de forma más contundente sobre la organización de los sistemas, resultando imprescindible que los órganos de control desarrollen su propia metodología de trabajo en este ámbito
- b) Particularmente, en el caso de actuaciones ejecutadas bajo una forma de gestión descentralizada, es necesario modificar las prioridades de control, dando mayor importancia al riesgo de incumplimiento que a la detección de incumplimientos puntuales
- c) El control directo sobre el gasto debe recaer fundamentalmente sobre los órganos de control más cercanos al órgano que lo ha gestionado.

Ahora bien, la apuesta decidida por el reforzamiento de los controles sobre sistemas y procedimientos no excluye la atención que igualmente ha de prestarse, desde el punto de vista de la coordinación, a los controles de regularidad y sobre beneficiarios de ayudas y subvenciones, entrando en este ámbito de lleno en la necesaria homogeneización de los sistemas de selección de muestras.

En primer lugar considero necesario aportar los conceptos de control de regularidad y sobre beneficiarios de ayudas y subvenciones que voy a manejar, entendiéndolo que ello es necesario debido a la gran multiplicidad de definiciones que se manejan en relación con ambos tipos de auditoria y que sin duda pueden conducir a error. Entiendo por control de regularidad el encaminado a formular una opinión sobre los estados financieros de una entidad, sobre la base de los resultados alcanzados en la evaluación de sus mecanismos de control interno, así como en la revisión de una muestra representativa de sus transacciones. Por su parte, el control sobre subvenciones es aquél dirigido a comprobar la adecuada aplicación a su finalidad de los fondos percibidos por parte del beneficiario de las mismas, no sólo a través de la revisión del cumplimiento de la legalidad que sirvió de base para su concesión y pago, sino mediante la obtención de evidencias más allá del propio expediente en poder del órgano gestor.

Entendidos ambos conceptos de acuerdo con las definiciones anteriores, lo importante es convencerse de que dado el





nivel de recursos que gestionan las Administraciones Públicas y el volumen de transacciones que generan, se hace necesario dotar de mayor rigurosidad a los sistemas de selección de muestras. Este aspecto, fundamental en cualquier caso, si cabe adquiere mayor relevancia aún si tenemos en cuenta que lo deseable es que el trabajo de auditoría que realice un órgano de control ofrezca suficientes garantías para cualquiera otro que haya de revisarlo y asumir sus conclusiones y recomendaciones.

De este modo, parámetros tan familiares para los auditores como el nivel de confianza y la materialidad que, además de su sentido estadístico, tienen su traducción en la evaluación de los sistemas y en la determinación de la cifra de error que ciertamente puede considerarse admisible, han de ser utilizados de forma homogénea por todos los órganos de control que intervienen en el sistema. Además, en relación con lo anterior también es necesario tipificar, hasta donde sea posible, los errores e irregularidades atendiendo a su origen, determinando las consecuencias que cada uno de ellos lleva aparejado de cara a la aplicación de los fondos que sirvieron de base a su financiación. En cualquier caso, no debe perderse de vista la importancia de que las verificaciones a realizar no sólo tiendan al análisis documental sino al cumplimiento de objetivos y a la razonabilidad de los costes.

En conclusión, del análisis de los párrafos anteriores, lo que se deduce es la necesidad de que:

a) El órgano de control más cercano al que gestiona el gasto y materializa las actua-

ciones lleve a cabo los controles de regularidad (financiero y de cumplimiento) de acuerdo con lo previsto en su plan de auditorías. Dicho documento, como ya se ha puesto de manifiesto, debe configurarse a partir de la información contenida en un sistema específicamente diseñado a tal efecto

- b) Los órganos de control que se sitúan en niveles institucionales diferentes:
- a. Tengan capacidad para evaluar el trabajo de control realizado por el órgano de control directamente implicado, a partir de la información que éste le proporciona en relación con los resultados obtenidos
 - b. Aborden el desarrollo de metodologías de control específicamente adaptadas al Sector Público, aportando programas de trabajo que aseguren actuaciones homogéneas
 - c. Evalúen, si lo estiman conveniente, los sistemas de gestión a fin de decidir sobre el otorgamiento o retirada de su confianza

5. LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO COMO ÓRGANO DE COORDINACIÓN

Si bien es cierto que no existe una definición de lo que deba entenderse por



“auditoria única”, una aproximación a los conceptos que se vienen manejando nos permite vislumbrar un marco de control provisto de principios y normas comunes, en el que cada nivel cuenta con unos objetivos específicos que tengan en cuenta el trabajo de los demás, posibilitando a todos los componentes del sistema utilizar los resultados de los otros y basarse en ellos.

Sin duda imaginarse un sistema así es mucho más fácil que ponerlo en práctica por lo que supone de compromiso de todas las instituciones implicadas, además de cambios de legislación y prácticas de trabajo. Sin embargo, sin necesidad de aspirar de inmediato a un modelo ideal, seguramente utópico, algunos pasos en esta dirección ya se han dado y otros muchos se pueden dar. En este sentido, el Dictamen 2/2004 del Tribunal de Cuentas de las Comunidades Europeas, evacuado a solicitud del Parlamento Europeo, puede servir de documento orientativo para encontrar las pautas por donde podemos discurrir.

En todo caso, cualquiera que sea el modelo, o incluso la falta de modelo teórico, el ámbito objetivo y subjetivo del control financiero en el sector público, entendido en sentido amplio, presenta una realidad de distribución competencial territorial tan compleja que la búsqueda de la exigible eficacia y eficiencia de la actividad de control, requiere ineludiblemente avanzar en un proceso de normalización que fije unos estándares básicos comunes para todas y cada una de las fases de los trabajos, empezando por la planificación y terminando por los resultados y sus consecuencias. Ello no será posible si no se hace de manera consensuada y bajo la coordinación de un órgano que igualmente deberá ser aceptado por todas las instituciones con competencias en materia de control interno en el ámbito estatal. Y ¿cuál ha de ser este órgano de coordinación? Sin duda, la Intervención General de la Administración del Estado.

Por una parte, la IGAE ya tiene el mandato legal de promover mecanismos de coordinación y colaboración con los equivalentes órganos autonómicos de control y con los de las entidades que integran la Administración local, en los términos que fija la disposición adicional, primera de la Ley General Presupuestaria. Por otra parte, en lo que

se refiere al control financiero de ayudas y subvenciones financiadas total o parcialmente con fondos comunitarios, el artículo 45 de la Ley General de Subvenciones la designa como *“órgano competente para establecer, de acuerdo con la normativa comunitaria y nacional vigente, la necesaria coordinación de controles ... con los órganos correspondientes de la Comisión Europea, de los entes territoriales y de la Administración General del Estado”*. La disposición adicional segunda de esta misma Ley, si bien con ámbito muy limitado, concreta esta coordinación en la elaboración del Plan anual de control del FEOGA-Garantía y, con otro alcance, la coordinación del Plan de control de fondos estructurales y de cohesión.

Frecuentemente se habla indistintamente de colaboración y coordinación como si fuesen términos equivalentes, y probablemente se hace así porque difícilmente se puede coordinar si no es mediante la implicación directa de todos los sujetos afectados.

La colaboración entre instituciones debería figurar como la primera obligación de todas ellas. El servicio público implica la puesta a disposición de todos los medios y conocimientos de la manera más eficiente posible para la consecución del mismo fin. En este sentido se puede afirmar que la colaboración entre la IGAE y las II.GG. de las Comunidades Autónomas se ha establecido casi siempre sin reservas y con resultados muy notables, especialmente en el campo de la Contabilidad.

Efectivamente, superados los primeros momentos, que podríamos llamar de adaptación por ambas partes al nuevo esquema competencial emanado de la Constitución, y desde luego mucho antes de la existencia de las Leyes citadas, la actividad de coordinación y colaboración ha encontrado cauces operativos que se han concretado en infinidad de reuniones conjuntas y en la participación formal en grupos de trabajo con el objetivo de resolver de manera homogénea los problemas de funcionamiento más inmediatos, en unos casos, o con el objetivo más trascendente de elaborar documentos que sirvan de guía o sean de aplicación directa, en otros.

Asumiendo con naturalidad que la IGAE se encuentra en la posición institucio-





nal más adecuada para ser el órgano de coordinación entre los distintos órganos fiscalizadores territoriales y entre éstos y los de la Comisión, ahora puede ser el momento de avanzar cualitativamente en el desarrollo de trabajos que se plasmen en documentos elaborados por grupos de trabajo integrados por representantes de todas las organizaciones afectadas y que, en mi opinión, debían dar como resultado:

- La revisión y actualización de numerosos conceptos con implicación en el ámbito del control, cuya definición y contenido no se adaptan a las estructuras administrativas y de gestión existentes en nuestros días.
- El diseño de sistemas de información que obedezcan a las necesidades de control y que vayan más allá de la propia contabilidad presupuestaria, al menos entendida en los términos actuales. En cualquier caso, dichos sistemas deberían adaptarse a los nuevos modelos de gestión y plantearse en términos dinámicos o, lo que es lo mismo, en constante evolución.
- La formación continua del capital humano e intelectual dedicado a las tareas de fiscalización. Es necesario superar el control eminentemente documental y de legalidad para entrar de lleno en análisis de sistemas y procedimientos, aplicaciones informáticas, eficacia y eficiencia.
- El desarrollo de sistemas metodológicos aceptados por todos y que respondan a las nuevas necesidades del control. En este sentido, sería deseable que a corto plazo se dispusiera de:
 - programas de trabajo aplicables al control de organizaciones específicamente adaptados al sector público
 - directrices claramente enfocadas al análisis de transacciones por muestreo
 - guías de análisis de los resultados obtenidos en los controles y determinación de las consecuencias que de los mismos han de derivarse
 - modelos de evaluación de riesgos

6. LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO

No quisiera terminar esta reflexión sin hacer una breve mención a los Órganos de Control Externo, pieza clave en el engranaje de la coordinación. Para ello me remito a sus propios documentos que reflejan con exactitud las funciones que control externo y control interno deberían realizar y la posición que cada uno debería ocupar.

En primer lugar, el artículo 3.3 de la Declaración de Lima de la Organización de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) establece que “corresponde a la entidad fiscalizadora superior, como órgano de control externo, controlar la eficacia de los órganos de control interno”.

En este mismo sentido se manifiesta la norma 3.0.3c) de las Normas de Auditoría del INTOSAI que establece que “el auditor debe examinar y valorar el grado de fiabilidad del control interno”.

Asimismo la norma 3.3.1 señala que “El auditor, para determinar la extensión y alcance de la fiscalización, deberá examinar y valorar el grado de fiabilidad del control interno”.

Una vez que se haya evaluado el sistema de control interno, el citado artículo 3.3 de la Declaración nos da la clave de cómo deben articularse las relaciones entre el control externo y el interno: “Asegurada la eficacia del control interno, ha de aspirarse a la delimitación de las respectivas funciones, a la delegación de las funciones oportunas y a la cooperación entre la entidad fiscalizadora superior y el órgano de control interno, independientemente del derecho de la entidad fiscalizadora superior a un control total”.

Por consiguiente y como colofón sólo reflexionar sobre la necesidad de superar la evidente separación, en cuanto a actuaciones absolutamente independientes, entre órganos de control interno y externo existente en la actualidad, aludiendo a lo expresado en las normas anteriormente reproducidas y poniendo de relieve la importancia y, sin duda valor añadido, que la coordinación entre ambos supondría de cara a la validez final de los trabajos realizados por unos y otros.



1. Reglamento de la Ley General de Subvenciones

Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

El Reglamento General de Subvenciones cumple una doble función, por un lado desarrolla

las previsiones en las que la Ley General de Subvenciones requería su participación y por otro lado, incorpora reglas, técnicas, procedimientos y sistemas de gestión que implican mejoras sustanciales en la gestión de las subvenciones por parte de las Administraciones Públicas.

2. Ley de Agencias

Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

Las Agencias Estatales y su regulación, objeto de esta Ley, permitirá implantar un modelo de gestión que equilibre adecuadamente los principios de autonomía, control y responsabilización por resultados, así como establecer un régimen general lo suficientemente operativo para dar cabida a aquellos Organismos para los que la categoría de Organismo Autónomo es insuficiente, sin tener que acudir, como sucede en la actualidad, a soluciones particulares para cada caso.

En efecto, un aspecto capital es la profundización en una nueva cultura de gestión que ha de apoyarse en el cumplimiento de objetivos claros, medibles y orientados hacia la

mejora en la prestación del servicio, con las consiguientes ventajas para los usuarios.

Otro aspecto resaltable en la Ley es impulsar aquellos instrumentos que posibiliten conocer y evaluar el impacto que las políticas y servicios prestados por el Estado tienen sobre el ciudadano. A tal efecto, se autoriza al Gobierno para que cree una Agencia destinada específicamente al cumplimiento de estos objetivos.

Por último, hay que señalar que las Agencias Estatales no van a ser, sin más, un nuevo tipo de Organismo público, sino la fórmula organizativa hacia la que, progresivamente, se van a reconducir aquellos Organismos públicos existentes en la actualidad, cuya actividad y funciones se ajusten al concepto de Agencia Estatal y se estime oportuno y más eficaz su transformación en este tipo de Organismo público.

3. Contratación

Resolución de 5 de junio de 2006, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba

el modelo normalizado para la solicitud y se regula la participación por vía telemática en el procedimiento de solicitud de





representante de la Intervención General del Estado para los actos de comprobación material de la Inversión.

Con la finalidad de unificar en un solo modelo la solicitud de representante de la Intervención General de la Administración del Estado para acudir al acto de recepción, la Resolución de este Centro directivo de 20 de enero de 2003, estableció un nuevo modelo normalizado de utilización preceptiva en todos los contratos administrativos cualquiera que fuera el régimen jurídico al que estuvieran sometidos, así como para solicitar la designación de representante de este Centro Fiscal para la comprobación material de la

inversión en las obras, fabricación de bienes y prestación de servicios ejecutados por la propia Administración.

La experiencia adquirida en la aplicación de este procedimiento telemático por los órganos gestores que han asumido su utilización, aconseja introducir algunas modificaciones dirigidas a canalizar más eficazmente los accesos de los usuarios a este procedimiento y a facilitar la comunicación de la designación de representante de la IGAE al órgano gestor y al interventor por medios telemáticos.

4. Contabilidad

Resolución de 18 de julio de 2006, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se modifica la de 28 de diciembre de 2000, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a aquellos organismos públicos cuyo presupuesto de gastos tiene carácter estimativo.

La presente Resolución adapta a estas entidades las modificaciones introducidas por la Orden EHA/777/2005, de 21 de marzo, y la Orden EHA/405/2006, de 10 de febrero, ya que la adaptación de la normativa contable general que les es aplicable se realizó mediante la Resolución de 28 de diciembre de 2000 de la Intervención General de la Administración del Estado.

Además, a partir de la entrada en vigor de esta Resolución las cuentas anuales de los Organismos públicos cuyo presupuesto de gastos tiene carácter estimativo se rendirán únicamente en soporte fichero.

Resolución de 28 de julio de 2006, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se recomienda un formato normalizado de

la cuenta general de las entidades locales en soporte informático, que facilite su rendición.

Mediante esta Resolución se establece el modelo de referencia que contendrá la información que, de acuerdo con la Instrucción de Contabilidad aplicable, se integre en la Cuenta General de la entidad local, así como la documentación complementaria que de acuerdo con la misma Instrucción deba acompañarla. Además, contendrá la información adicional solicitada por los órganos de control externo, que las entidades locales podrán incluir en la propia Cuenta General.

De esta forma, las Instrucciones reguladoras de los modelos Básico, Simplificado y Normal de contabilidad local, dan impulso a la utilización de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la función contable, en la línea seguida por la Administración General del Estado y sus organismos autónomos y teniendo en cuenta, por otro lado, la existencia de una pluralidad de órganos de control externo, la Intervención General de la Administración del Estado, con el fin de alcanzar el máximo grado de homogeneidad tanto en la elaboración y remisión de la



Cuenta General, como en su posterior tratamiento por los órganos de control externo, promueve la implementación de un modelo de referencia para la rendición normalizada de cuentas en soporte informático, por parte de las entidades sujetas antes expuestas.

Resolución de 21 de julio de 2006, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se hace pública la información contenida en el resumen de la Cuenta de la Administra-

ción General del Estado del ejercicio 2005.

Mediante esta Resolución se hace pública la información contenida en el Resumen de la Cuenta de la Administración General del Estado correspondiente al ejercicio 2005, en aplicación de lo dispuesto en la Regla 48 de la Instrucción de Contabilidad de la Administración General del Estado aprobada por Orden del Ministerio de Hacienda de 23 de mayo de 2002.

5. Tributario

Ley 21/2006, de 20 de junio, por la que se modifica la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Mediante esta Ley se crea una Mesa General de Negociación de las Administraciones Públicas como foro de encuentro necesario de las Administraciones del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales y las Organizaciones Sindicales que permite negociar los temas comunes que afectan al conjunto de empleados de todas las Administraciones Públicas y que responda a la transformación habida en la estructura del Estado con la consolidación del Estado de las Autonomías.

Por otra parte, ante las dificultades detectadas en la traslación automática de la capacidad negocial de las Organizaciones Sindicales de unas Mesas a otras, la Ley delimita con mayor claridad la legitimidad para formar parte de las Mesas sectoriales.

La Ley alude también a la posibilidad de que, previo acuerdo con las Organizaciones Sindicales, los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas puedan modificar o establecer Juntas de

Personal en determinados ámbitos que sus características especiales así lo requieran.

Finalmente, mediante la Disposición Final Primera, se introduce una modificación en el artículo 30 de la Ley 30/1984, relativa a los permisos.

Real Decreto 774/2006, de 23 de junio, por el que se modifica el Reglamento de los Impuestos Especiales, aprobado por el Real Decreto 1165/1995, de 7 de julio.

En atención a la experiencia adquirida y a las nuevas realidades en el desarrollo de las actividades industriales y comerciales relacionadas con los bienes objeto de los impuestos especiales, mediante este Real Decreto, se modifican algunos preceptos del Reglamento de los Impuestos Especiales.

Entre estas modificaciones cabe destacar: las relativas a las redes de oleoductos y gasoductos como depósitos fiscales y al control de los productos que circulan por las mismas; la fijación de condiciones especiales para la autorización de depósitos fiscales cuya actividad se limita exclusivamente a productos de la tarifa 2ª del Impuesto sobre Hidrocarburos; la extensión a todos los biocarburos y biocombustibles del sistema de apli-





cación del tipo impositivo que hasta ahora sólo estaba establecido para el ETBE; la autorización para, bajo ciertas condiciones, mezclar biocarburantes fuera del régimen suspensivo; el establecimiento de porcentajes reglamentarios de pérdidas en relación con los biocarburantes; el establecimiento de un coeficiente corrector que impide la doble contabilización de la gasolina y biocarburantes que, tras su recuperación en forma de vapor, es reintroducida en fábricas y depósitos fiscales;

la acreditación por los particulares del pago del impuesto exclusivamente a través de la precinta de circulación cuando se trate de productos que incorporan tal documento; la no exigencia de marcas fiscales respecto de bebidas derivadas de muy baja graduación presentadas en envases de reducida capacidad; la vinculación de la periodicidad en la realización de recuentos de existencias al período de liquidación que corresponda al sujeto pasivo y no al trimestre, como ocurría hasta la fecha, entre otros.

6. Otros

Orden APU/1981/2006, de 21 de junio, por la que se promueve la implantación de programas piloto de teletrabajo en los departamentos ministeriales.

Mediante esta Orden, se pretende el impulso del teletrabajo, una nueva fórmula basada en las tecnologías de la información que posibilita que los empleados de una organización puedan desarrollar total o parcialmente su jornada laboral desde un lugar distinto al de su centro de trabajo. Esta nueva forma de organización de la prestación laboral puede suponer importantes beneficios, tanto para la organización, al exigir la identificación de objetivos y la evaluación del grado de su cumplimiento, como para los propios empleados que, al poder desempeñar parcialmente su trabajo desde su domicilio, ven aumentadas sus posibilidades de conciliación del desarrollo profesional con su vida personal y laboral.

En el marco del Plan Concilia, el Ministerio de Administraciones Públicas ha desarrollado recientemente el denominado Plan Piloto para la Aplicación de Técnicas de Teletrabajo para los empleados públicos con la finalidad de favorecer la conciliación de la vida laboral, familiar y personal. Una vez concluida esta experiencia piloto, con resultados positivos, conviene, como paso previo a una posterior regulación de esta forma de organización del trabajo, hacer extensiva la posibilidad de realizar este tipo de experiencias piloto a otros Departamentos.

Real Decreto 947/2006, de 28 de agosto, por el que se regula la Comisión de publicidad y comunicación institucional y la elaboración del Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado.

Mediante este Real Decreto, se regula la composición, organización y funcionamiento de la Comisión de publicidad, en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 29/2005, de 29 de diciembre, de Publicidad y Comunicación Institucional, que estableció el marco normativo en el que se deben desarrollar las campañas institucionales promovidas o contratadas por la Administración General del Estado y por las demás entidades integrantes del sector público estatal, determinando a tal efecto requisitos y prohibiciones.

En dicha Ley se crea la Comisión de publicidad y comunicación institucional, a la que corresponde la planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de las actividades de publicidad y de comunicación en este ámbito. En su seno funcionará un Comité de recursos, encargado de resolver las reclamaciones contra campañas que incurran en alguna de las prohibiciones establecidas en la Ley. La Comisión elaborará el Plan anual de publicidad y comunicación de la Administración General del Estado, de conformidad con las propuestas de los distintos departamentos ministeriales, que será objeto de aprobación por el Consejo de Ministros.



Título: Nuevas tendencias de Control y Contabilidad de Gestión

Autores: Varios autores

Editorial: Deusto

Al uso de las herramientas habituales de contabilidad y control de gestión hay que sumar, en los últimos años, los nuevos enfoques surgidos en esta materia que están dinamizando la función del control.

Esta obra presenta y analiza estas herramientas y enfoques en tres niveles bien diferenciados. En primer lugar se analizan, desde un punto de vista profesional y práctico, las principales herramientas de control mediante una serie de notas técnicas que se centran en la aplicación de estos nuevos conocimientos a las prácticas empresariales. En segundo lugar, se expone el estado actual de la investigación en el control y la contabilidad de gestión y para ello se recogen una serie de artículos de carácter académico que contribuyen al avance en el conocimiento en las áreas de contabilidad y gestión. Finalmente, se analizan varios casos basados en empresas reales como RENFE, Easyjet y otras.

Se trata de una obra que ofrece una visión detallada del control y la contabilidad de gestión, tanto desde una perspectiva profesional y práctica como desde la perspectiva de los nuevos enfoques de investigación.



Título: La colaboración público-privada en la financiación de las infraestructuras y servicios públicos. Una aproximación desde los principios jurídicos-financieros.

Autores: Ana María Juan Lozano y Jesús Rodríguez Márquez

Editorial: Instituto de Estudios Fiscales

La colaboración público-privada en la financiación de las infraestructuras y servicios públicos afecta al sistema jurídico en su conjunto, tanto al régimen de contratación pública, como al presupuestario y financiero. Esta obra se estructura en dos partes de dogmática bien diferente. La primera expone con claridad la situación actual de la colaboración público-privada, de acuerdo con los criterios de la mejor doctrina jurídico-administrativa, clasificando las distintas modalidades de financiación en modalidades presupuestarias y extrapresupuestarias.

La segunda parte del libro se dedica al estudio de esta materia desde la perspectiva del derecho financiero y concretamente a la luz de los principios presupuestarios de legalidad, justicia y estabilidad. Con todo ello se pretende reclamar un determinado rigor financiero público limitando la competencia para poner en marcha el sistema y arbitrando los controles necesarios para garantizar el cumplimiento de los contratos y el buen uso de las infraestructuras.



Título: La globalización jurídica

Autor: Sabino Cassese

Editorial: Marcial Pons. Ediciones jurídicas y sociales, S.A.

La globalización jurídica es uno de los grandes temas que el Derecho Público está llamado a afrontar en el nuevo milenio. Esta obra aborda el estudio de esta materia desde un enfoque metodológico completo que, aunando historia, presente y futuro, permite poner de manifiesto que los ordenamientos jurídicos nacionales se explican hoy en día únicamente desde su integración en otros sistemas jurídicos más complejos, que no responden a las reglas comunes de los ordenamientos estatales.

En esta obra se analizan los principales factores causantes de la globalización, como son la economía, las finanzas y las tecnologías, para llegar a la conclusión de que el Derecho ha de servir para guiar el proceso globalizador.

Finalmente, este libro no descuida el marco jurídico institucional en que se desenvuelven los distintos Estados de la Unión Europea, que aparece analizada desde la triple perspectiva histórica, económica y política. Se trata, por tanto, de una obra de lectura imprescindible para todo aquel que quiera adentrarse en el mundo de la globalización jurídica.





Título: La política económica española desde la entrada en la Unión Monetaria. Un análisis crítico.

Autor: José Barea Tejeiro

Editorial: Instituto de Estudios Fiscales

Como el propio autor explica en la Introducción de esta obra, el primer objetivo de la misma ha sido recopilar los numerosos artículos que él mismo ha publicado en dos Diarios de ámbito nacional y en los que ha pretendido transmitir de manera fácil, pero sin pérdida de rigor, su opinión acerca de la realidad económica española de los últimos años.

Con este trabajo no se pretende únicamente la recopilación de los artículos mencionados sino que, al aparecer agrupados estos últimos por temas en los diferentes capítulos y subcapítulos, permite también dar una visión panorámica de lo que ha sucedido en los últimos seis años en la economía española, en Europa y en la economía mundial. Cada capítulo va precedido de una introducción y de un índice de los temas que comprende, que sirve de base para clasificar los artículos.

Por todo ello, éste es un trabajo que ayudará a adentrarse en el mundo de la ciencia económica.



Título: Más ética, más desarrollo

Autor: Bernardo Kliksberg

Editorial: TEMAS

La tesis que desarrolla el autor de esta obra es que se puede construir una economía con rostro humano, esto es, economías donde se invierta fuerte en la gente, donde haya buenos niveles de equidad y que además crezcan. En esta obra, Kliksberg va desgranando las claves para la construcción de un desarrollo humano basado en los valores sociales y plantea las propuestas para hacer efectivo un crecimiento ético. De este modo aparecen conceptos como capital social, solidaridad, participación o responsabilidad social empresarial que se constituyen como aspectos clave para alcanzar un desarrollo humano que acabe con la pobreza.

La idea que preside esta obra es que la economía debe estar regida por valores éticos, pues debe ser eficiente pero siempre al servicio de determinados fines, es decir, se debe medir por lo que genera en términos de oportunidades para la población, en la erradicación de la desnutrición, en el aumento de la esperanza de vida, en el acceso a la salud y a la educación, etc., pues el comportamiento ético es también rentable económicamente.

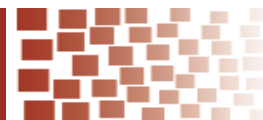


Título: El gasto de la Hacienda española durante el siglo XVIII. Cuantía y estructura de los pagos del Estado (1703-1800)

Autor: José Jurado Sánchez

Editorial: Instituto de Estudios Fiscales

El estudio de las finanzas públicas es de capital importancia para una comprensión cabal de la historia en general y de la historia económica en particular. Esta obra, al determinar con precisión en el largo plazo cuánto gastaba la Hacienda, en qué empleaba sus recursos y a qué factores se debían las fluctuaciones de los gastos y el peso y evolución de cada capítulo presupuestario, facilita el estudio de las repercusiones económicas del gasto público y la realización de comparaciones internacionales, lo que nos sitúa en una posición mejor a la hora de valorar el papel que el Estado representó en una economía preindustrial como la española del siglo XVIII. Con los nuevos datos que se aportan en esta investigación, se dispone de argumentos adicionales con los que tal vez se pueda explicar mejor por qué tras la crisis del siglo XVII en España, a diferencia de lo que ocurrió en algunos países de Europa, la recuperación del siglo XVIII no condujo a la senda de la industrialización y el desarrollo. Dada la importancia de las estadísticas en un trabajo como el presente, los apéndices que lo completan constituyen una parte relevante del mismo.



La Intervención Delegada en el Fondo de Garantía Salarial

Andrés Mesequer Ruiz
Interventor Delegado en el FOGASA

1. Introducción

El Fondo de Garantía Salarial es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que garantiza a los trabajadores la percepción de los salarios, así como de las indemnizaciones por despido o extinción de la relación laboral, pendientes de pago a causa de la insolvencia o procedimiento concursal del empresario.

La existencia de un fondo público para garantizar la percepción de los salarios y las indemnizaciones insatisfechas a los trabajadores por causas derivadas del desequilibrio patrimonial de las empresas se ha revelado como el mecanismo más eficaz y de más frecuente utilización en las últimas tres décadas, en las que las situaciones de crisis se han generalizado propiciando la aparición de deudas laborales que exigen el debido amparo para evitar perjuicios a los trabajadores que, de otro modo, se verían forzados a seguir largos procedimientos, en la mayoría de los casos con total ineficacia en sus resultados.

El Fogasa, que se financia sólo con recursos propios, tiene su fuente principal de ingresos en una cuota empresarial liquidada cada mes conjuntamente con las cuotas de la Seguridad Social, recupera parte de sus pagos por prestaciones, concede préstamos a empresas y debe gestionar con criterios casi comerciales un patrimonio fundamentalmente inmobiliario.

Para llevar a cabo su función el organismo instruye los expedientes de prestaciones a nivel provincial y sus letrados actúan en todos los Juzgados de lo social de España habilitados por el Servicio Jurídico del Estado; no obstante, los expedientes, así como el resto de los gastos, son aprobados y gestionados por la Secretaría General.

En los últimos cinco años, de la diferencia entre los ingresos y los gastos se ha generado un excedente financiero que ha permitido al Fondo la creación de un fondo de estabilización, del que un importe superior a 2.700 millones de euros ha sido materializado en Deuda Pública del Estado.

Para ajustar estas diferencias entre ingresos y gastos, el Acuerdo para la mejora del crecimiento y del empleo, firmado entre el Gobierno y los agentes sociales el 9 de mayo de 2006, estableció diversas medidas que han sido plasmadas en el Real Decreto-Ley 5/2006, de 9 de junio, por el que, dentro de las modificaciones del Estatuto de los Trabajadores, se mejora la protección de los trabajadores dispensada por el Fondo de Garantía Salarial y se reduce a la mitad el importe de la cotización empresarial.

Dado que toda la actividad económica financiera está centralizada, la función de control de gastos e ingresos es realizada por la Intervención Delegada en el Fondo de Garantía Salarial.

Todos los gastos están sujetos a fiscalización previa y, conforme a lo previsto en





el Acuerdo de Consejo de Ministros de 1 de marzo de 2002, la intervención previa del reconocimiento y pago de prestaciones excluye la comprobación de ningún extremo adicional, en tanto el control posterior se realiza muy cercano al pago y se instrumenta mediante informes trimestrales de control financiero. La permanente comunicación con el órgano gestor ha permitido establecer mecanismos de rectificación muy rápidos, de modo que la mayoría de las actuaciones de reclamación o complementariedad en el pago son solventadas antes de la emisión de los mencionados informes.

En el ámbito del control de los ingresos se han establecido sistemas de información periódicos y permanentes que permiten realizar un seguimiento regular de la actividad del organismo a lo largo del año.

Para situar en su contexto a la Intervención Delegada nos acercaremos a la organización administrativa del Fogasa y analizaremos sus ingresos y gastos en un contexto que abarca los ejercicios de 2001 a 2005.

2. El Fondo de Garantía Salarial

2.1 Antecedentes y régimen jurídico

La protección de garantía salarial fue reconocida explícitamente por primera vez en 1976 en el artículo 31 de la Ley de Relaciones Laborales, que dispuso la constitución de un fondo de garantía salarial que, con carácter interempresarial, sirviera para garantizar y anticipar a los trabajadores las percepciones de sus remuneraciones pendientes de pago y las indemnizaciones sustitutivas del salario en los casos de insolvencia, suspensión de pagos o quiebra.

En desarrollo del citado artículo, el Real Decreto 317/1977 creó el Fondo de Garantía Salarial, disponiendo que el mismo tendría personalidad jurídica y capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines.

La Ley del Estatuto de los Trabajadores de 1980, en su artículo 33, otorgó al Fondo el carácter de organismo autónomo administrativo dependiente del Ministerio de Trabajo y estableció los límites de su actuación.

La Ley 32/1984 dio una nueva redacción al artículo 33 del Estatuto de los Trabajadores, introduciendo variaciones que afectaron al régimen jurídico y económico de la actuación del Fogasa.

Actualmente el Fondo de Garantía Salarial se regula por el artículo 33 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, recientemente modificado por el Real Decreto-Ley 5/2006, para la mejora del crecimiento y del empleo.

En cuanto a la normativa de ámbito europeo y a fin de promover la aproximación de las legislaciones nacionales en esta materia, el Consejo de las Comunidades Europeas adoptó el 20 de octubre de 1980 la Directiva 80/987/CEE relativa a la protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario, definiendo su ámbito de aplicación y las instituciones de garantía, así como estableciendo diversas normas relativas a la Seguridad Social y a las situaciones transnacionales.

2.2 Salarios e indemnizaciones garantizadas

La acción protectora del Fondo de Garantía Salarial se extiende a todos los trabajadores vinculados por relación laboral, excepto los trabajadores al servicio del hogar familiar y los socios de cooperativas de trabajo asociado.

El Real Decreto-Ley 5/2006 ha modificado el Estatuto de los Trabajadores en cuanto a las prestaciones garantizadas por el Fondo de Garantía Salarial, mejorando la protección de los trabajadores al aumentar los límites y los topes de cálculo aplicados con anterioridad e incluir entre las indemnizaciones protegidas algunas que no figuraban en la anterior redacción del artículo 33 del Estatuto.



Así, desde el 15 de junio de 2006 las prestaciones del Fondo de Garantía Salarial son las siguientes:

- En los supuestos de insolvencia o procedimiento concursal de la empresa, se abonará a los trabajadores el importe de los salarios pendientes de pago, y en su caso, los salarios de tramitación. La cantidad máxima a abonar es la que resulte de multiplicar el triple del salario mínimo interprofesional diario, con prorrateo de pagas extras, por el número de días pendientes de pago, con un máximo de ciento cincuenta días.

- En las mismas situaciones del apartado anterior, y en determinados casos de despido o extinción de los contratos, se abonará a los trabajadores las indemnizaciones reconocidas judicial o administrativamente. El importe de la indemnización se calcula sobre la base de veinte o treinta días por año de servicio, según los casos, con el límite máximo de una anualidad, sin que el salario diario base del cálculo pueda exceder del triple del salario mínimo interprofesional con pagas extras. En ambos casos el Fondo se subrogará obligatoriamente en los derechos y acciones de los trabajadores frente a la empresa deudora, manteniendo los privilegios salariales.

- En las empresas de menos de veinticinco trabajadores, sin necesidad de acreditar la situación de insolvencia o procedimiento concursal, se hará efectivo el 40 por ciento de la indemnización legal que corresponde a los trabajadores cuya relación se haya extinguido en virtud de despido colectivo, o cuando exista la necesidad objetivamente acreditada de amortizar puestos de trabajo por causas económicas, técnicas, organizativas o de la producción. El cálculo del importe de este abono se realizará sobre las indemnizaciones ajustadas al límite máximo de una anualidad, sin que el salario diario base del cálculo pueda exceder del triple del salario mínimo interprofesional con pagas extras. Este pago se realiza a fondo perdido, sin dar lugar a subrogación por parte del Fogasa.

2.3 Estructura orgánica

El Real Decreto 505/1985 determina la estructura organizativa del Fondo de Garantía Salarial, distinguiendo entre órga-

nos de dirección y gobierno y las dependencias territoriales a las que denomina unidades administrativas periféricas.

Como órganos de dirección y gobierno establece uno colegiado, el Consejo Rector, al que se incorporan representantes de la Administración, del ámbito empresarial y del sindical y uno unipersonal, la Secretaría General.

2.3.1. El Consejo Rector

El Consejo Rector es el órgano superior colegiado de dirección y está integrado por su Presidente, cuatro representantes de la Administración Pública, cinco representantes de las organizaciones empresariales, cinco representantes de las organizaciones sindicales y un secretario.

La Presidencia del Consejo Rector corresponde al Secretario General de Empleo.

Como vocales de la Administración han sido designados cuatro Directores Generales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales con competencias relacionadas con los fines del organismo.

Por las organizaciones empresariales forman parte del Consejo los representantes de las organizaciones patronales CEOE y CEPYME.

Por las organizaciones sindicales están representadas UGT, CCOO, ELA-STV y CIG.

Es Secretario del Consejo Rector el Secretario General del Fondo de Garantía Salarial.

El Consejo Rector tiene las siguientes funciones:

- Elaborar los criterios de actuación del Fondo de Garantía Salarial.

- Conocer la evolución económica del Organismo y proponer al Gobierno, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, las medidas oportunas para el cumplimiento de sus fines.

- Aprobar el anteproyecto de presupuestos y de su liquidación anual.

- Aprobar la memoria anual de actividades del Organismo.





2.3.2. La Secretaría General

La Secretaría General es el órgano permanente de dirección y gestión del Organismo y su titular tiene nivel orgánico de Subdirector General.

El Secretario General ostenta la representación del Fondo y la jefatura de todos sus servicios y de personal.

Entre sus funciones destacan las siguientes:

- Ejecutar los acuerdos del Consejo Rector y elaborar y elevar a dicho Consejo, para su aprobación, el anteproyecto de presupuestos, de su liquidación anual y la memoria anual de actividades.

- Ejercer y desarrollar las funciones directivas, administrativas, de gestión y cualesquiera otras no reservadas al Consejo Rector.

- Autorizar y ordenar los gastos.

- Resolver, en primera instancia, los expedientes administrativos de solicitud de prestaciones.

- Ejecutar los derechos y acciones judiciales y extrajudiciales conducentes a una eficaz subrogación de los créditos laborales satisfechos y a su seguimiento.

La Secretaría General se estructura orgánicamente en un Adjunto al Secretario General y tres Jefaturas de Área, denominadas Económico-Financiera, de Informática y de Gestión de Prestaciones y Recuperación.

2.3.3. Las unidades periféricas

Actualmente existen 52 unidades periféricas, situadas en las capitales de provincia, excepto la de Pontevedra, que tiene su sede en Vigo, y en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

Las unidades, que dependen orgánica y funcionalmente del Secretario General del Fondo de Garantía Salarial, tienen como función la de instruir los correspondientes expedientes de prestaciones y la realización de las oportunas actuaciones subrogatorias. Las unidades disponen de funcionarios cualificados, en particular licenciados en derecho, encargados de dar cumplimiento a los trámites de audiencia y ejercer con eficacia las acciones subrogatorias, así

como la personación en ámbito judicial, lo que efectúan mediante habilitación del Servicio Jurídico del Estado como sustitutos de los Abogados del Estado. En conjunto, en el Fondo, uno de cada tres funcionarios pertenece al grupo A.

Por otro lado, en cada provincia existe una Comisión de Seguimiento del Fondo de Garantía Salarial presidida por los titulares de las áreas y dependencias provinciales de Trabajo y Asuntos Sociales e integrada por tres representantes de la Administración del Estado, tres de las organizaciones empresariales y tres de las organizaciones sindicales más representativas.

Desde los últimos años de la década anterior se ha producido un aumento de la recaudación de cuotas y una disminución de las prestaciones pagadas, lo que ha generado un excedente financiero que el organismo ha utilizado para crear un fondo de estabilización



3. Las cifras del Fogasa

Los flujos de ingresos y gastos del Fogasa están íntimamente relacionados con el ciclo económico general, pues sus ingresos dependen directamente del número de los trabajadores por cuenta ajena que cotizan a la Seguridad Social y los pagos del mayor o menor número de empresas insolventes que dejan de pagar a los trabajadores salarios e indemnizaciones.

Así, ante el cambio de ciclo que se observa en la economía española desde los últimos años de la década anterior, se produce un fenómeno de aumento de la recauda-

ción de cuotas y una disminución de las prestaciones pagadas, que año tras año ha ido generando un excedente financiero que el organismo ha utilizado para crear un fondo de estabilización ante un posible cambio de las condiciones económicas, rentabilizando el mismo mediante la inversión en Deuda Pública estatal.

Desde el año 2000 los Presupuestos del Fondo han ido recogiendo, además de los ingresos y gastos ordinarios, las operaciones financieras relativas a la adquisición y a la enajenación de deuda del sector público.

Por tanto, para conocer la magnitud de las cifras del Fogasa consideramos las relativas a las operaciones no financieras, que durante los últimos cinco años, en millones de euros, han sido las siguientes:

Año	Derechos reconocidos 1	Obligaciones reconocidas 2	Superávit 3=1-2
2001	823	230	593
2002	796	236	560
2003	838	237	601
2004	877	295	582
2005	932	249	683
Total	4.266	1.247	3.019

Los derechos reconocidos han ascendido a 4.266 millones de euros para unas obligaciones reconocidas de 1.247 millones, lo que ha generado un superávit de 3.019 millones de euros, equivalente al 70,8 por ciento de los derechos reconocidos.

	M €
Cuotas empresariales	817
Ingresos por recuperación	24
Intereses de la Deuda Pública	83
Total	924

4. Los ingresos del Fogasa

La estructura de los ingresos del Fondo se mantiene estable a lo largo de los años; las cuotas, que representan casi el 90 por cien de sus recursos, las cantidades obtenidas por recuperación y los intereses de los títulos y valores del Estado. En el ejercicio de 2005 la distribución de los ingresos recaudados, en millones de euros, fue la siguiente:

4.1. Las cuotas empresariales

La determinación de las cuotas empresariales para atender a la contingencia de garantía salarial, a cargo tanto de las empresas públicas como privadas que ocupan a trabajadores por cuenta ajena, se efectúa tomando como base de cotización la misma que se establece para el cálculo de la cotización correspondiente a las contingencias de accidentes de trabajo, enfermedad profesional y desempleo en el sistema de la Seguridad Social. El tipo a aplicar a la base se regula anualmente y desde enero de 1990 hasta junio





de 2006 se ha mantenido inalterable en el 0,40 por ciento; desde julio de 2006 el tipo ha quedado fijado en el 0,20 por ciento.

El ingreso se realiza conjuntamente con el resto de las cuotas que corresponda y es gestionado por la Tesorería General de la Seguridad Social, que actúa como ente recaudador y transfiere al Fogasa una cantidad mensual a cuenta de la liquidación definitiva anual.

Las cuotas recaudadas por la Tesorería en los últimos cinco años han sido, en millones de euros, las siguientes:

Año	M €
2001	627
2002	670
2003	720
2004	759
2005	817
Total	3.593

Desde 2001 hasta 2005 las cuotas recaudadas han ascendido a 3.593 millones de euros, con un ritmo de crecimiento anual medio del 6,8 por ciento. En ese mismo periodo, la Tesorería ha realizado pagos al Fogasa por un importe total de 3.154 millones, y a final de 2005 mantenía un saldo deudor con el Fondo de 537 millones de euros.

4.2. Los ingresos por recuperación

El artículo 2 del Real Decreto 505/1985 establece que para el reembolso de las cantidades satisfechas por salarios e indemnizaciones el Fondo de Garantía Salarial se subrogará obligatoriamente en los derechos y acciones de los trabajadores frente a los empresarios deudores.

Dado que las empresas en las que el Fondo se subroga han sido previamente calificadas judicialmente como insolventes o están inmersas en un proceso judicial, el grado de cobrabilidad es necesariamente bajo, situándose entre el 6 y el 8 por ciento de los pagos anuales por prestaciones.

El citado Real Decreto prevé asimismo que, en determinadas circunstancias, con la finalidad de conjugar la eficacia del reintegro de las cantidades adeudadas con las exigencias de continuidad empresarial y la salvaguardia del empleo, el Fondo podrá concluir con las empresas acuerdos de devolución en forma aplazada de las cantidades satisfechas, evitando, en la medida de lo posible, el ejercicio inmediato e indiscriminado de las correspondientes acciones ejecutivas.

En estos casos el Fondo paga a los trabajadores los salarios e indemnizaciones que les corresponda de acuerdo a su normativa y el convenio con la empresa se articula como un préstamo, con un plazo máximo de aplazamiento de ocho años y a interés variable, coincidente con el tipo de interés legal del dinero vigente en cada ejercicio económico.

En esta actividad el Fogasa actúa como una entidad financiera, pues previo a la firma del convenio debe evaluar los riesgos y las garantías de las empresas, así como la viabilidad futura de las mismas y posteriormente hacer un seguimiento de la deuda y en caso de resultar incobrable, promover las acciones que correspondan para la ejecución de las garantías.

Por otro lado, el Real Decreto 505/1985 señala que, en su concepto de acreedor, el Fondo de Garantía Salarial podrá ser adjudicatario de toda clase de bienes en pago de la deuda, bien mediante subasta, bien mediante cesión por parte del deudor o de tercera persona, estableciendo que los bienes adjudicados serán devueltos de la forma más inmediata al tráfico jurídico patrimonial, a fin de destinar su importe al cumplimiento de los fines del organismo.

Por circunstancias diversas, los bienes que acceden a este patrimonio comercial no siempre son enajenados en un plazo corto, por lo que el Fondo es transitoriamente propietario de unos bienes a los que ha de cuidar en su mantenimiento y en bastantes ocasiones sanear jurídica y económicamente antes de su venta. En algunos casos estos bienes son arrendados y producen ingresos adicionales en la función recuperatoria.

Durante los últimos ejercicios esta actividad ha ido disminuyendo, posiblemente como consecuencia de la mejora del ciclo económico y de la bajada general de los tipos de interés en el ámbito privado.



Atendiendo a la distinta naturaleza de los ingresos por recuperación pueden ser distinguidos tres grupos, según provengan de las acciones propias de la subrogación, de la recuperación vía convenios o de la enajenación de los bienes comerciales y sus rendimientos.

En conjunto la recaudación por recuperación de los últimos cinco años ha ascendido a 158 millones de euros, con la siguiente distribución anual:

Año	Subrogación	Convenios	Bienes	Total
2001	20	15	5	40
2002	17	9	8	34
2003	15	12	3	30
2004	17	8	5	30
2005	18	5	1	24
Total	87	49	22	158

4.3. Los intereses de la Deuda Pública

Desde el año 2001 al 2005, los intereses de las letras, bonos y obligaciones del Estado han proporcionado al Fogasa una recaudación de 272 millones de euros, con un crecimiento anual constante, habiendo pasado de 20 millones en el año 2001 a 83 millones en el ejercicio de 2005.

En su concepto de acreedor, el Fondo de Garantía Salarial podrá ser adjudicatario de toda clase de bienes en pago de la deuda

5. Los gastos del Fogasa

Los gastos no financieros del organismo registran, por un lado, el reconocimiento de las prestaciones de garantía salarial, que hasta ahora han representado un gasto medio anual superior al 93 por ciento del total, y por otro, los gastos de gestión ordinarios, que se mantienen relativamente estables.

Durante el ejercicio de 2005 los gastos de prestaciones ascendieron a 232 millones de euros y los otros gastos fueron 17 millones.

5.1. Los gastos de prestaciones

Como anteriormente se ha indicado, el Fogasa hace frente a determinadas contingencias de las empresas insolventes o inmersas en un proceso concursal, pagando a los trabajadores salarios e indemnizaciones dejados de cobrar hasta unos topes máximos y, una vez pagados, se subroga en los derechos de los trabajadores, salvo en determinados casos en que los pagos son a fondo perdido.

En los últimos cinco años, cerca de 135.000 empresas han llegado a estos procesos de insolvencia y el Fondo ha pagado prestaciones a más de 376.000 trabajadores por un importe total de 1.165 millones de euros según el siguiente desglose anual:





Año	Empresas	Trabajadores	M €
2001	25.021	70.237	215
2002	27.195	73.538	220
2003	29.712	76.260	220
2004	33.460	88.065	278
2005	19.499	68.557	232
Total	134.887	376.657	1.165

El importe de los pagos viene dado tanto por el número de solicitudes como por los importes individuales a abonar, sin que estos puedan superar los topes máximos legalmente establecidos.

De ahí la importancia que supone la modificación introducida por el Real Decreto-Ley 5/2006, que mediante una serie de medi-

das protectoras ha aumentado los límites cuantitativos de la cobertura anterior y por otro lado acoge nuevos supuestos de protección hasta ahora excluidos.

En los casos más comunes, los topes de prestaciones han tenido, en euros, la siguiente variación:

	RD Ley 5/2006 1	Anterior 2	Variación 3=1-2	% 3/2
Salarios	9.447	4.327	5.120	118,3
Indemnización	22.988	13.162	9.826	74,6
Total	32.435	17.489	14.946	85,5

El máximo de prestaciones por salarios ha pasado de 4.327 a 9.447 euros, con un incremento del 118,3 por ciento, en tanto el límite de las indemnizaciones a pagar pasa de 13.162 a 22.988 euros, lo que representa un aumento cercano al 75 por ciento.

En conjunto, los topes máximos que hasta junio de 2006 eran de 17.489 euros han aumentado hasta 32.435 euros.

Este incremento de los límites máximos a pagar, unido a los nuevos supuestos a atender permiten poder estimar un elevado incremento del gasto en prestaciones ya dentro del presente ejercicio, para lo que el Presupuesto de gastos está dotado adecuadamente.

5.2. Los otros gastos

El Presupuesto de gastos del Fogasa está compuesto, además de los relativos a las prestaciones, por dos grupos de gastos, unos

que podríamos denominar de funcionamiento ordinario y otros de naturaleza casi comercial. En el primer grupo se incluyen los diversos capítulos de operaciones corrientes y de capital y con carácter limitativo establecen los límites de gasto e inversión anuales, sin que tengan ninguna diferencia respecto a los de otros organismos autónomos.

Por otro lado, la normativa del Fogasa prevé que en su labor recuperatoria puedan acceder a su patrimonio unos determinados bienes, mayoritariamente inmuebles, bien mediante subastas judiciales, dación en pago o por otros medios que además de ser pagados con el crédito que el Fondo tenga frente a las empresas deudoras, precisen de algún desembolso que incremente su valor de adquisición y que pueden ser asimilados a los de inversiones reales. Por la propia naturaleza de estas operaciones la determinación de su importe sólo puede calcularse de manera estimativa, pues parte de las actuaciones que dan origen a las mismas no pueden ser previs-



tas con anterioridad a la confección del Presupuesto.

En la labor de administración de estos bienes se producen diversos gastos de gestión y mantenimiento, desde las peritaciones para la adquisición o la enajenación a la liberación de cargas y gravámenes, así como el pago de tributos, la vigilancia o cualquier otro tipo de gasto corriente preciso para que puedan ser devueltos al tráfico jurídico.

Para deslindar estos gastos de los de funcionamiento ordinario, el Presupuesto de gastos dispone de un concepto específico y genérico donde son cargados todos los gastos que se generan por estos bienes sin distinguir la naturaleza de los mismos, funcionando de hecho como un presupuesto estimativo.

6. El fondo de estabilización

El fondo de estabilización es un concepto nuevo en la normativa del Fondo de Garantía Salarial que aparece por primera vez recogido en el Real Decreto-Ley 5/2006 al establecer, en su disposición adicional cuarta, que las modificaciones futuras en el tipo de cotización y en la cuantía de las prestaciones del Fondo de Garantía Salarial estarán determinadas por la situación del excedente financiero del mismo, que podrá utilizarse como fondo de estabilización para la financiación de las necesidades del organismo.

Desde el ejercicio de 1998, en todas las liquidaciones presupuestarias anuales se ha producido una diferencia positiva entre los ingresos recaudados y los pagos realizados, generando a final de 2005 un superávit de tesorería acumulado superior a los 3.500 millones de euros.

Dada la magnitud de este excedente financiero, desde el año 2000 el Ministerio de Economía y Hacienda habilita anualmente al Fondo para que participe en las subastas que realiza la Dirección General del Tesoro y Política Financiera mediante ofertas no competitivas, y limitando para cada subasta el

valor máximo de adquisición a 100 millones de euros.

Con esta operativa el Fondo ha creado desde el año 2000 una reserva en Deuda Pública que a final de ejercicio y en millones de euros ha evolucionado de la siguiente forma:

Año	M €
2000	204
2001	725
2002	1.100
2003	1.469
2004	1.894
2005	2.712

La reserva está diversificada temporalmente y a final de 2005 sus vencimientos van desde el año 2006 hasta el 2037.

Además de la reserva constituida en Deuda Pública, a 31 de diciembre de 2005 el Fondo mantenía en la Tesorería General de la Seguridad Social un saldo de 537 millones de euros y en el Banco de España el saldo era de 261 millones de euros, lo que incrementa en 798 millones de euros el fondo de estabilización.

En conjunto pues, entre la reserva de Deuda Pública y los saldos indicados se alcanza una cifra superior a los 3.500 millones de euros, que con la secuencia de pagos de los últimos cinco años es el equivalente a las obligaciones de 14 ejercicios presupuestarios; de ahí que las medidas contempladas en el Real Decreto-Ley 5/2006 de reducir sus ingresos por cuotas a la mitad o incrementar sus prestaciones puedan ser consideradas como unas decisiones realistas, apoyando la disminución de los costes salariales y mejorando a los trabajadores más desprotegidos.

Con las nuevas medidas puede estimarse que a corto plazo se logrará un equilibrio entre los ingresos y los pagos anuales, lo que, en circunstancias semejantes a las actuales, permitiría que el fondo de estabilización pudiese permanecer estable en unos 3.500 millones de euros y con una cobertura de las obligaciones esperadas de entre cinco y siete años.





Portal de la Administración Presupuestaria: Oficina Virtual

En el último número de la revista, en la sección Web IGAE, se hacía una referencia a la reorganización de la estructura del portal existente, introduciéndose el nuevo Portal de la Administración Presupuestaria (PAP), que da nombre a la nueva Url www.pap.meh.es.

En este número vamos a analizar las mejoras introducidas en el canal Oficina Virtual que incluye, concretamente, los siguientes temas:

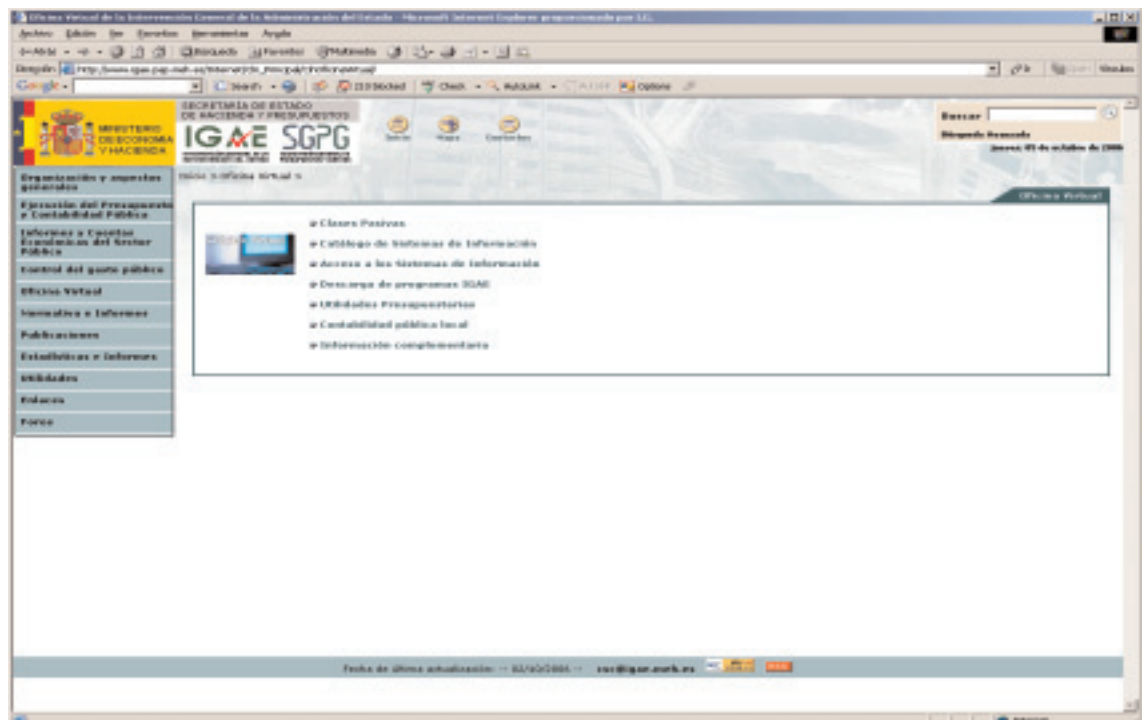
- Clases Pasivas
- Catálogo de Sistemas de Información
- Acceso a los Sistemas de Información
- Descarga de programas IGAE
- Utilidades Presupuestarias
- Contabilidad Pública Local
- Información complementaria

La Oficina Electrónica de Clases Pasivas ofrece un conjunto de servicios electrónicos puestos a disposición de los ciudada-

nos por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas del Ministerio de Economía y Hacienda, para que efectúen gestiones y consultas a través de Internet.

La utilización de tales servicios requiere el uso de un certificado electrónico cuando se consulta información de carácter personal o se realiza una gestión que exija acreditar la identidad del usuario. No obstante, también se ofrecen algunas opciones de libre acceso, como puede ser el programa informático Simul@, que realiza un cálculo simulado de la futura pensión de jubilación del Régimen de Clases Pasivas del Estado.

Entre los servicios que exigen disponer de certificado electrónico tenemos la consulta de datos para informar a los pensionistas, y a sus representantes legales, sobre la totalidad de los datos personales y económicos que, referentes a sus pensiones de Clases Pasivas, tiene la Administración.





También se permite solicitar y obtener a través de Internet certificados de las pensiones de Clases Pasivas percibidas por los interesados, en formato papel y fichero electrónico, firmados electrónicamente, y a través de la aplicación Consult@, ofrece información sobre el estado de tramitación de cualquier solicitud de prestación de Clases Pasivas o recurso administrativo interpuesto en esta materia. Se pueden asimismo facilitar informes sobre la última nómina a percibir, el certificado de retenciones a cuenta del IRPF o la revalorización de pensiones.

Además, el sistema facilita a los Habilitados de Clases Pasivas el acceso a la información relativa a sus pensionistas.

Por último, se recoge la posibilidad de presentar por medios telemáticos escritos, solicitudes y comunicaciones relacionados con los procedimientos de Clases Pasivas, a través del Registro Electrónico.

En el subcanal Catálogo de Sistemas de Información, se recoge la relación de aplicaciones de la Intervención General de la Administración del Estado y de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos a las que se podría acceder, previa autorización por el Responsable de la base de datos por cada tipo de unidad administrativa, Organismo público o Administración pública. La clasificación de los diferentes sistemas de información, permite diferenciarlos en función del usuario: externos, centros gestores,

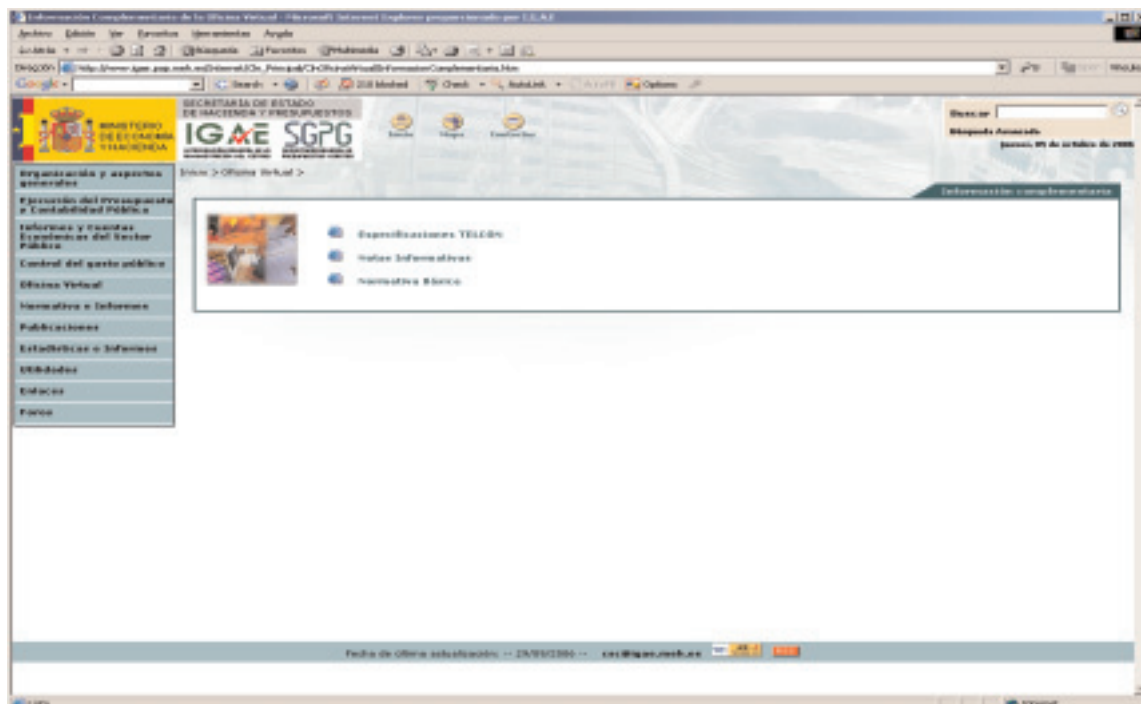
oficinas presupuestarias, empresas y fundaciones públicas, empresas privadas, etc.

A través de la opción Descarga de programas IGAE, se presenta la información y procedimientos de descarga relativos a los programas que la Intervención General de la Administración del Estado pone a disposición de otras organizaciones públicas, bien sea para facilitar el envío de información de carácter económico presupuestario a la propia IGAE o bien por tratarse de programas de utilidad para la gestión económica del sector público.

Desde el apartado Contabilidad Pública Local, se puede acceder a la información relacionada con la contabilidad de las entidades locales y sus organismos autónomos: normativa contable, formato normalizado de cuentas, aplicación Básica, guías para la apertura de la contabilidad el 1 de enero de 2006, foro de contabilidad pública local, etc.

Por último, en Información complementaria, se incluyen las especificaciones TELCON, las Notas informativas SIC'2 y la Normativa Básica por la que se regula el acceso a los servicios y contenidos del portal.

En próximos números de la revista, comentaremos, además de posibles mejoras o nuevos cambios en este diseño, contenidos ya existentes como el de Contabilidad Pública Local, que no ha sido objeto de ningún estudio previo en números anteriores.





1

Seminarios sobre Agencias y Parteneriados Público-Privados

Como en años anteriores, y dentro del marco que configura el convenio vigente entre la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos y la Dirección de Gobierno Público y Desarrollo Territorial de la OCDE, se han celebrado sendos seminarios, organizados por la Intervención General, dentro del área correspondiente al gasto público que han versado acerca de las agencias y los partenariados público-privados (PPPs).

El objetivo de estos seminarios ha sido discutir acerca de las principales cuestiones relacionadas con la gestión, la responsabilidad y el control en la búsqueda de una mejora en la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos, ya sea utilizando organismos institucionales como las agencias, o mediante formas contractuales tales como los PPPs en la ejecución de las políticas y presupuestos públicos.

Dichos seminarios se celebraron en Madrid los días 5 a 7 de julio, donde intervinieron principalmente representantes de

Estados Miembros de la OCDE, y en Cartagena de Indias, Colombia, los días 18 a 20 de octubre, donde estuvieron presentes representantes de los países Hispanoamericanos.

El seminario celebrado en Madrid, que contó con la presencia del Secretario General de Presupuestos y Gastos en la inauguración y del Interventor General en la clausura, congregó a cerca de 50 representantes de países miembros, además de algunos países no miembros de la OCDE (Israel, África del Sur, Brasil,...). También estuvieron presentes, para apuntalar la sesión de la Contabilización de los PPPs, representantes del ISAB (Internacional Accounting Standards Board) y del IPSASB (Internacional Public Sector Accounting Standards Board).

El seminario de Colombia reunió a cerca de 40 participantes que, además de presentar ponencias, realizaron interesantes aportaciones, lo cual dio lugar a un debate muy intenso.



SIMPOSIUM SOBRE AGENCIAS Y PARTENARIADOS PÚBLICO-PRIVADOS. CARTAGENA DE INDIAS, 18 AL 20 DE OCTUBRE DE 2006



MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y HACIENDA

IGAE

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO