

Diciembre 2004 número 10

Cuenta con

IGAE

En opinión de

D. Miguel A. Fernández Ordóñez

Análisis

Los Presupuestos Generales del Estado para 2005

Sobre la Contabilidad Nacional de las Administraciones Públicas como instrumento para la evaluación de la Actividad Económica Pública: la importancia de la información de base y su tratamiento conceptual

Vol. VI
Septiembre 2004
N.º 18

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

ARTÍCULOS

- LA NUEVA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA Y EL TRIBUNAL DE CUENTAS
Rafael María Corona Martín
- DOS LEYES GENERALES PRESUPUESTARIAS EN 25 AÑOS
José Barea Tejeiro
- LA NUEVA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA, UN PASO ADICIONAL EN LA CONSOLIDACIÓN DEL EQUILIBRIO PRESUPUESTARIO
Ricardo Martínez Rico
- LA ORDENACIÓN DE LA HACIENDA PÚBLICA ESTATAL EN EL TÍTULO I DE LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA
María Teresa Soler Roch
- EL ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA: ENTIDADES QUE SE INTEGRAN EN EL SECTOR PÚBLICO ESTATAL
Juan Zornoza Pérez
- DEL TÍTULO II DE LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA DE 2003
Jaime Sánchez Revenga
- EL TÍTULO IV DE LA LEY 47/2003 GENERAL PRESUPUESTARIA: DEL TESORO PÚBLICO, DE LA DEUDA PÚBLICA Y DE LAS OPERACIONES FINANCIERAS
Belén Romana García
Susana Casado Robledo
- LA CONTABILIDAD DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL. NUEVO CONCEPTO, NUEVAS PERSPECTIVAS. EL TÍTULO V DE LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA
José Juan Blasco Lang
- EL CONTROL FINANCIERO Y LA AUDITORÍA PÚBLICA EN LA NUEVA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA
Antonio M. López Hernández
David Ortiz Rodríguez
- LOS INDICADORES DE GESTIÓN Y EL CONTROL DE EFICIENCIA DEL SECTOR PÚBLICO

DOCUMENTACIÓN, NOTAS Y COMUNICACIONES

- UNA NOTA SOBRE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA Y EFICACIA EN LA PROGRAMACIÓN Y GESTIÓN PRESUPUESTARIA A LA LUZ DE LA NUEVA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA
José Manuel Cansino Muñoz-Repiso

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- SEGUNDO CUATRIMESTRE DEL AÑO 2004
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



Cuenta con IGAE se presenta en esta ocasión con cierto retraso con respecto al calendario seguido en años anteriores. Han sido numerosos los cambios que han tenido lugar en los últimos meses en la Administración en general, y ello, unido a las fechas en las que se han producido, ha provocado un retraso importante en el número que ahora nos ocupa, no obstante, es intención del Consejo de redacción recuperar el ritmo de publicación de la revista a lo largo del año 2005.



El número diez de Cuenta con IGAE se inicia con una entrevista al nuevo Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos al que deseamos mucho éxito en las tareas emprendidas. En esta entrevista el Secretario de Estado expone los retos que se plantea y los principales objetivos de la política económica del Gobierno: la estabilidad presupuestaria, la transparencia de las cuentas públicas y el impulso de la productividad. Asimismo, justifica la supresión de la Ley de Acompañamiento a los Presupuestos, analiza la especial participación de la IGAE en la consecución del objetivo de transparencia y comenta la modificación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. La entrevista aborda otros temas como son el referido al Pacto de Estado para solucionar el problema de la deuda sanitaria, la opinión del Ministerio de Economía y Hacienda sobre el copago sanitario, la reivindicación de determinadas CC.AA sobre la creación de sus propias Agencias Tributarias etc.

En la sección Análisis el Director General de Presupuestos trata la envolvente macroeconómica de los Presupuestos para 2005, los aspectos jurídicos novedosos de la Ley y comenta los datos económicos mas significativos. Por otra parte, Rosario Martínez Manzanedo, analiza la importancia y particularidades de los procesos de compilación de la información y la aplicación a la misma de los métodos de la contabilidad nacional para la elaboración de las cuentas económicas de las Administraciones Publicas. Termina la sección con un artículo de M^a Jesús Casado Robledo sobre la importancia de la seguridad de la información.

En diciembre de 1997 representantes de 39 gobiernos elaboraron y firmaron, en Kyoto, Japón, un Protocolo por el que se comprometían, una vez que fuese ratificado el proyecto por un número suficiente de países –cuyas emisiones conjuntas de CO₂ o equivalentes superasen el 55% de las emisiones globales–, a llegar entre el año 2008 y el 2012 a una reducción total de sus emisiones de CO₂ de un 5% con respecto a los niveles emitidos en 1990. Recientemente, Rusia ha decidido ratificar el Protocolo, superándose así el 55% de las emisiones globales, y entrará en vigor en 2005.

Por todo ello, hemos considerado de gran interés abordar la cuestión de los límites a la emisión de los gases de efecto invernadero en la sección A Debate de la mano de dos expertos como son Jorge Segrelles García, Presidente de la Asociación española de Operadores de Productos Petrolíferos, y Arturo Gonzalo Aizpiri, Secretario General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático.

En la sección Entorno, Monserrat Pérez Ron y M^a Consuelo Lage Ferrón nos muestran el desarrollo de la auditoría en el ámbito de las organizaciones internacionales, con una referencia concreta a la auditoría de EUMETSAT, organización europea para la explotación de satélites meteorológicos en la que España participa a través del Instituto Nacional de Meteorología.

Una vez más, la sección “la IGAE de puertas adentro”, nos pone en contacto con la realidad de una Intervención Delegada. En este número María Angustias Marugán nos acerca al funcionamiento de la Intervención Delegada en RTVE.

EL número se completa con las secciones habituales de Novedades legislativas, Mundo editorial, Web IGAE y En el tiempo.



Nº 10 Diciembre 2004

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

Fotografía:

Material fotográfico cedido por:
Instituto de Estudios Fiscales

Cuenta con IGAE agradece a todos
su colaboración

Cuenta con IGAE Digital:

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

NIPO: 101-04-066-X
ISSN: 1578-0317
Depósito Legal: M-26.658-2001

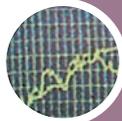
Diseño e impresión:

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



En opinión de

D. Miguel A. Fernández Ordóñez 5



Análisis

Los Presupuestos Generales del Estado
para 2005 10

Sobre la Contabilidad Nacional de las
Administraciones Públicas como instrumento
para la evaluación de la Actividad Económica
Pública: la importancia de la información
de base y su tratamiento conceptual 20

La importancia de la Seguridad
de la información 28



A debate

El Protocolo de Kyoto: las limitaciones a la
emisión de los gases de efecto invernadero 35



Entorno

Los Interventores del Estado auditando
Organismos Internacionales 42



Novedades Legislativas

52



Mundo Editorial

57



La IGAE de Puertas Adentro

La Intervención Delegada en RTVE 59



La Web de la IGAE

66



En el Tiempo

Presencia de la Intervención General
en los Presupuestos Generales del Estado 68



Noticias IGAE

72

P.V.P.: 5,60 € ejemplar I.V.A. incluido

P.V.P.: 15,60 € suscripción anual España I.V.A. incluido

P.V.P.: 20,80 € suscripción anual extran. I.V.A. incluido

Para suscribirse: Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones
Plaza del Campillo del Mundo Nuevo, 3 - Tel.: 91 506 37 40

Esta publicación no comparte necesariamente las opiniones expresadas por sus colaboradores



Entrevista al Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos

Miguel A. Fernández Ordóñez

1. ¿Cuáles son los principales retos que se plantea al frente de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos?

Los principales objetivos de la política económica del gobierno para esta legislatura son la estabilidad presupuestaria, la transparencia en las cuentas públicas y el impulso a la productividad.

También quiero destacar que en relación con la gestión de los ingresos públicos, que es otra de las responsabilidades esenciales de esta Secretaría de Estado, pretendemos hacer de la lucha contra el fraude uno de los ejes fundamentales de nuestra actuación. Igualmente proyectamos analizar en profundidad el actual sistema impositivo para adoptar las medidas de reforma oportunas que permitan hacerlo más próximo, sen-





cillo, eficiente, equitativo y eficaz en la recaudación.

Por último quiero hacer referencia a la financiación territorial. En el momento actual es una de las cuestiones con mayor trascendencia y repercusión. Queremos analizar todas las problemáticas que han surgido hasta ahora, especialmente las derivadas del gasto en sanidad, para darles la mejor solución posible. Es una tarea complicada pero intentaremos aproximar todas las posturas para de esta forma, y desde el diálogo, resolver la mayor parte de las controversias existentes.

2. La transparencia en las cuentas públicas es un objetivo prioritario para el Gobierno. ¿Puede trazarnos las líneas fundamentales del contenido del objetivo de transparencia?

Como usted bien dice, este gobierno se ha impuesto la necesidad de impulsar al máximo la transparencia en las cuentas públicas. La transparencia no es sólo un fin en sí mismo, sino que es un instrumento absolutamente indispensable para conseguir la estabilidad presupuestaria.

Dicha transparencia tiene que ponerse de manifiesto tanto en la fase de presupuestación como en la de dación de cuentas. En el primer caso es necesaria la adopción de medidas como la inclusión de los ajustes de contabilidad nacional en los Presupuestos Generales del Estado, que hasta ahora no se incluían, el suministro de información sobre los compromisos plurianuales, los avales concedidos, etc. Pero es que además, el Gobierno tiene que mejorar la información económica que facilita a lo largo del año, de tal forma que tanto los analistas como los ciudadanos puedan conocer en cada momento cual es la situación de la economía española.

Las únicas limitaciones que se pueden imponer a la transparencia son aquéllas que vengan motivadas por razones de seguridad del Estado o de la privacidad personal.

3. ¿Cree usted que la exigencia de transparencia debe hacerse extensiva a las CCAA, ya que son responsables de casi la mitad del gasto público total?

Por supuesto, nosotros no pretendemos de los demás lo que no estamos dispuestos a exigirnos a nosotros mismos. Para que el país transmita credibilidad en sus cuentas y en la información que suministra es necesario que todos los agentes que lo integran, es decir, tanto la Administración Central como las Administraciones Territoriales y la Seguridad Social, den cumplimiento al principio de transparencia. Además hay que tener en cuenta que, como plantea usted, las Administraciones Territoriales gestionan casi el cincuenta por ciento del total del gasto no financiero consolidado de las Administraciones Públicas, por lo que una falta de transparencia en sus cuentas sería inaceptable.

4. En su opinión, ¿qué puede aportar la IGAE al objetivo de transparencia de las cuentas públicas?

Todos los órganos de la Administración tienen mucho que aportar a la transparencia en las cuentas públicas, pero en concreto en el caso de la IGAE el papel que desempeña es fundamental, ya que es el centro directivo y gestor de la contabilidad pública. Además no hay que olvidar que es el encargado de elaborar las cuentas económicas del sector público, por lo que, como antes le decía la IGAE tiene mucho que decir respecto al cumplimiento de la transparencia. Tiene que garantizar que todos los interesados tengan la información oportuna y pertinente para la adecuada toma de decisiones.

Tampoco hay que olvidar el papel de la IGAE como órgano encargado de efectuar el control interno de la gestión económica y financiera del sector público estatal, otra oportunidad más de demostrar el cumplimiento de la transparencia en el funcionamiento de la Administración. Es la encargada del control del gasto público en todas sus fases, es decir, tanto a priori como a posteriori y por tanto, en el momento actual de austeridad en el gasto en el que nos encontramos es fundamental que exista un órgano que se encargue de garantizarnos que se evita cualquier tipo de despilfarro.

5. En el seno del Ministerio se está trabajando en la reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria, ¿puede anticiparnos las líneas generales de esa reforma?



En primer lugar quiero destacar que la nueva Ley se va a denominar de Estabilidad y Transparencia, ya que como antes le he comentado la transparencia es un instrumento indispensable para obtener la estabilidad.

Hemos detectado que la Ley actual tiene muchas virtudes pero también adolece de algunos fallos que pretendemos subsanar a través de la oportuna reforma. El principal objetivo de esta reforma es mejorar la eficacia de la Ley.

Desde mi punto de vista, uno de los mayores aciertos de la actual Ley, que pensamos mantener en la nueva, es la fijación del techo de gasto del Estado con carácter previo a la aprobación de los Presupuestos.

No obstante, en el primer año de aplicación de la Ley se ha constatado su ineficacia, ya que a pesar del mandato del “déficit cero” contenido en la misma ha habido bastantes Comunidades con déficit. Es necesario que exista un consenso con las Comunidades Autónomas para que se comprometan de forma cierta por la defensa y cumplimiento de la estabilidad.

Uno de los principios básicos que defendemos es el del equilibrio a lo largo del ciclo económico, es decir, que en los momentos altos del ciclo se genere superávit y que por el contrario en las épocas recesivas pueda existir déficit. Pretendemos impulsar el principio de transparencia en las Comunidades Autónomas, al igual que en el Estado, que garantice que en ningún caso se desconozcan las operaciones fuera de presupuesto. Es por eso que en principio creemos que la Ley se va a denominar de Estabilidad y Transparencia.

6. La Ley de Acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado se ha venido elaborando desde 1993. ¿Cuáles han sido los motivos de su supresión en los Presupuestos para el ejercicio 2005? ¿Qué salida alternativa se va a dar a las propuestas que inicialmente pretendían incluirse en la Ley de Acompañamiento?

La supresión de la Ley de Acompañamiento ha sido una muestra más de nuestro compromiso con la transparencia. Entendemos que la pérdida de flexibilidad que puede suponer su supresión se ve compensada por

una importante mejora de la seguridad jurídica, acompañada de un mayor control democrático que las Cortes deben realizar sobre las iniciativas legislativas del Gobierno. La filosofía con la que surgió la Ley de Medidas en un principio era buena, pero al final se convirtió en un instrumento político que llevaba a incluir a última hora en la fase de tramitación en el Senado, vía enmiendas, medidas de gran trascendencia basándose exclusivamente en el poder de influencia de determinados grupos de presión.

Las propuestas que tradicionalmente se incluían en la Ley de Acompañamiento, si se considera que son necesarias, se tramitarán como leyes ordinarias sujetas al procedimiento legislativo común. De esta forma se evitan los problemas, principalmente de inseguridad jurídica, que planteaba la especial tramitación a la que se sujetaba la Ley de Medidas.

7. ¿Nos puede anticipar cuál sería el papel concreto de la Oficina Presupuestaria del Congreso?

Aún estamos analizando las distintas alternativas y no tenemos decisiones tomadas, pero yo considero que la creación de la Oficina Presupuestaria puede ser un gran logro en el mejor funcionamiento de las Cámaras y garantizará que dispongan de toda la información presupuestaria que necesiten para su adecuado funcionamiento con la mayor prontitud posible. Quizás también habría que considerar la posibilidad de crear una única Oficina para ambas Cámaras, Congreso y Senado.

8. Con el fin de conseguir el objetivo de transparencia el Gobierno ha adoptado determinadas medidas de asunción de gastos que hasta ahora no se habían reflejado en el Presupuesto. ¿Qué incidencia han tenido estas medidas en el déficit previsto para los ejercicios económicos 2004 y 2005?

En primer lugar, se ha decidido incluir en los presupuestos de 2005, por primera vez, todos los ajustes de Contabilidad Nacional. En los PGE para 2004 suponían 0,35 puntos del PIB, por lo que si se hubiesen incluido, el déficit inicial del Estado no habría sido de 0,4 puntos del PIB sino de 0,8. Este año cuando damos un





déficit de 0,5 puntos del PIB, ya estamos incluyendo todos los ajustes, con lo cual la diferencia es considerable.

Además, como usted bien dice, vamos a asumir en 2004 una serie de gastos, que son herencia del anterior Gobierno, como el pago a Andalucía de la deuda histórica, la deuda de RENFE y el aval de Argentina, lo que supone un incremento de 1,05 puntos del PIB para 2004. El déficit de RTVE, 0,08 puntos del PIB, no se incluyó en los PGE para 2004 pero, como consecuencia de una decisión de Eurostat, el anterior Gobierno tuvo que ajustar las cifras de 2004. Concluyendo, en 2004 tenemos previsto que el Estado alcance un déficit aproximado de 1,81 puntos del PIB, pero como le he dicho motivado por todas estas operaciones atípicas, por lo que en 2005 volveremos a unas cifras de déficit del Estado del 0,5% PIB, pasando a hablar de superávit de 0,1 puntos del PIB para el total de las Administraciones Públicas.

9. Usted ha abogado por un Pacto de Estado para solucionar el problema de la deuda sanitaria, ¿en qué términos se plantearía ese Pacto?

La deuda sanitaria es uno de los grandes problemas que tiene este país. El envejecimiento de la población, los nuevos métodos de diagnóstico o la inmigración están elevando la factura sanitaria. El Estado tiene claro que se sentará con las Comunidades para instrumentar las medidas de mejora, pero lo que no puede exigírsele es que aporte más fondos ya que como antes le he comentado no hay de donde sacar más. Creemos que la solución puede estar en el establecimiento de un Pacto de Estado al estilo del Pacto de Toledo de las pensiones que tan buenos resultados ha dado.

10. ¿Cuál es la posición del Ministerio de Economía y Hacienda en la cuestión del copago sanitario?

Sé que es una cuestión un poco polémica pero creo que si la competencia de la sanidad ha sido transferida a las Comunidades Autónomas y éstas consideran conveniente el incremento o mejora de alguna de sus prestaciones, es necesario que se las dote de los instrumentos necesarios para financiarlas.

Nosotros, en cualquier caso, sólo habilitaríamos la posibilidad de que cada Comunidad estableciese sistemas que desincentiven el mal uso de los servicios sanitarios, pero serán ellas las que decidirán en última instancia que es lo que hacen.

11. ¿Qué opinión le merece la reivindicación de algunas CCAA de crear sus propias Agencias Tributarias?, ¿supondría un riesgo de fragmentación del sistema tributario?

Me parece una petición razonable. En la medida en que ellas tienen autonomía organizativa pueden crear sus propias Administraciones tributarias de la forma que consideren más conveniente, pudiendo adoptar, si así lo consideran apropiado, una forma jurídica y una estructura similar a la Agencia Estatal. No se debe olvidar que tienen atribuido un ámbito de competencia claro en materia tributaria y que desarrollan su gestión de acuerdo con un principio de autonomía.

No considero que exista riesgo de fragmentación del sistema tributario, ya que estamos hablando de tributos cuya gestión es competencia de dichas Comunidades. Las Administraciones tributarias de las Comunidades Autónomas gestionan sus propios tributos y los tributos cedidos, cuyas competencias (en materia de gestión, liquidación, recaudación e inspección, así como de la revisión de los actos dictados en vía de gestión), están delegadas por el Estado en las mismas en virtud del art. 46.1 de la Ley 21/2001, de 27 de diciembre, por la que se regulan las medidas fiscales y administrativas del nuevo sistema de financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común y ciudades con Estatutos de Autonomía. Estos tributos son: Impuesto sobre el Patrimonio, Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones, ITP y AJD, tributos sobre el Juego, Impuesto Especial sobre determinados Medios de transporte e Impuesto sobre las Ventas Minoristas de determinados Hidrocarburos.

En todo caso, el Estado tendrá la competencia para la gestión de los tributos compartidos con las Comunidades Autónomas, es decir, aquéllos que siendo de titularidad estatal el Estado cede un determinado porcentaje de su rendimiento.



12. La contabilidad nacional se ha convertido en referencia obligada para las comparaciones en el comportamiento económico de los distintos países, siendo la IGAE la responsable de la elaboración de las cuentas económicas del sector público, ¿qué medidas se van a promover para potenciar ese importante papel de la IGAE?

Estoy totalmente de acuerdo en la importancia de la contabilidad nacional hoy en día. Es cierto que una de las mejores maneras de efectuar análisis homogéneos en el ámbito internacional es hacerlo según la metodología de la contabilidad nacional, en virtud de las especificaciones contenidas en el Manual del Sistema Europeo de Cuentas SEC-95. Creo que habrá que adoptar todas las medidas que se consideren necesarias para fomentar y potenciar las mejoras que se estimen oportunas en esta materia.

13. ¿Qué orientación o línea de evolución debería alentar la IGAE en materia de control interno?

Opino que el control interno constituye una herramienta fundamental para,

por una parte, garantizar una gestión regular y eficiente, y por otra, para aportar información efectiva en los procesos de toma de decisiones.

En este sentido, creo que la IGAE dispone de procedimientos de control adecuados para adaptarse a las distintas necesidades que plantea la gestión. En esta línea, en la medida en que se avance en una cultura de gestión con capacidad de autonomía, como sería el caso de las agencias, adquirirá mayor importancia la aplicación de técnicas de auditoría. Así mismo, también presenta cada vez mayor interés, el control de los resultados conseguidos en la gestión.

Por último, con la finalidad de mejorar la toma de decisiones en los procesos de asignación de recursos, considero que es necesario que se ejecuten los procedimientos adecuados para dar cumplimiento al mandato de la Ley General Presupuestaria, que establece que el Ministerio de Economía y Hacienda impulsará y coordinará la evaluación continuada de las políticas de gasto con la finalidad de asegurar la consecución de los objetivos que en cada caso se pretendan.





1 Los Presupuestos Generales del Estado para 2005

Luis Espadas Moncalvillo

1. Introducción

Los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para 2005 no han podido ser ajenos al proceso electoral que tuvo lugar en marzo.

Efectivamente aquellas elecciones generales ya habían supuesto, antes de celebrarse, una importante alteración del proceso previo a la elaboración presupuestaria.

Con el nuevo marco regulatorio establecido en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria (LGEP) el Gobierno debe fijar y someter a la aprobación de las Cortes Generales el objetivo de estabilidad del conjunto del sector público y, en concreto, el objetivo de estabilidad del sector público estatal de los tres ejercicios siguientes. Y también, el objetivo de estabilidad específico de cada uno de los restantes agentes a que se refiere el artículo 2.1 de la LGEP. El acuerdo de Consejo de Ministros, previo a la remisión a las Cortes del citado objetivo de estabilidad, ha de contemplar, además, el establecimiento del límite máximo de gasto no financiero del siguiente ejercicio específico, en este caso, del Estado.

El Gobierno anterior no tomó decisión alguna al respecto. A diferencia de 2003, que el 2 de enero, veía en el BOE la Orden de elaboración de los escenarios presupuestarios para el período 2004-2006 y

que en el 14 de marzo se aprobaba por el Consejo de Ministros el objetivo de estabilidad para el conjunto del sector público y el correspondiente a cada uno de sus agentes –conforme a lo antes comentado–, durante 2004, el Gobierno no adoptó durante los meses previos al proceso electoral ninguna iniciativa en este sentido.

Obviamente se podrían aducir razones de orden político y legal para no hacerlo así: las Cortes estaban disueltas y el Gobierno en funciones quería ser respetuoso con el resultado que se podía producir en las nuevas elecciones y aunque el partido político que formase el Gobierno fuese el mismo que el anterior, no se quería cercenar su voluntad o su criterio para tomar unas decisiones de tanta trascendencia.

Desde esta perspectiva hay que destacar la inoportunidad de la fecha y cuestionarse si realmente un proceso electoral debe “congelar” la toma de decisiones o todo debería seguir su normal calendario y pensar que, en todo caso, los nuevos responsables políticos siempre pueden modificar decisiones anteriores. Dejo esta cuestión apuntada para que por quien corresponda y donde corresponda sea objeto de estudio y consideración.

En resumen, la consulta electoral del 14 de marzo interrumpió de forma flagrante la toma de decisiones relativa al marco presupuestario y al propio proceso de elaboración de los PGE para 2005: el retraso en la fijación de los objetivos de estabilidad y en el establecimiento del límite de gasto no financiero.



Pero además, esta consulta devino en un cambio político que llevó al PSOE a formar gobierno al obtener mayoría parlamentaria y, obviamente, este resultado electoral ha modificado los criterios y principios que luego iban a presidir todo el proceso de decisiones que subyace en la conjunción e instrumentación de la política económica a desarrollar y, consecuentemente, también en la política presupuestaria.

En este pequeño análisis, del todavía vivo, proceso de elaboración de los Presupuestos para 2005 se van a destacar brevemente tres aspectos, que creo merecen al menos ser comentados:

- La envolvente macroeconómica que rodea los PGE para 2005 y cómo los PGE pretenden incidir en ella.
- Qué aspectos jurídicos resultan novedosos en los PGE para 2005, con especial énfasis en la desaparición de la Ley de “acompañamiento”.
- Por último, y aun cuando todos los comentarios están vertidos sobre las cifras del anteproyecto, algunos de los datos más significativos o relevantes del documento económico básico del Gobierno para el próximo ejercicio: los PGE.

2. La envolvente macroeconómica

El presupuesto general del Estado es una herramienta básica de la política económica y por ello no puede sino estar vinculado a la instrumentación de un clima de crecimiento estable y consistente que posibilite un aumento sólido y generalizado en el bienestar de los ciudadanos.

Esta finalidad del presupuesto obliga a considerar la realidad económica financiera sobre la que se va a proyectar para tratar de maximizar, mediante una composición interna adecuada de sus ingresos y gastos, la eficiencia de los recursos que canaliza. Por ello, los entornos, tanto nacional como internacional, son elementos relevantes en la toma de decisiones que el presupuesto requiere.

Por lo que hace referencia al contexto internacional, el PGE para 2005 se fundamenta en la notable recuperación de la economía mundial registrada a lo largo de la primera mitad de 2004 y la previsión de su mantenimiento en el último semestre del año.

Con datos posteriores a la presentación de los PGE 2005, los informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y del Fondo Monetario Internacional (FMI) ratifican sus previsiones de crecimientos para 2004, notablemente superiores a los registrados durante 2003, y ello prácticamente en la totalidad de las zonas geográficas de la economía mundial. Los países en desarrollo presentan una tasa similar a la del año anterior pero tienen una composición interna más razonable (con crecimientos más homogéneos): China ralentiza su crecimiento del 9,1% al 9,0% y Oriente Próximo del 6% al 5,1%, y por el contrario, Brasil registrará un aumento del 4,0% frente a una bajada del 0,2% en 2003, y México subirá un 4% cuando en 2003 había crecido un exiguo 1,3%.

Pero es en los países industrializados donde esta mejora global es más patente. Así, en nuestro entorno más próximo, las últimas estimaciones del FMI elevan la previsión de crecimiento del PIB de la zona euro al 2,2% cuando en 2003 fue del 0,6% y para el Reino Unido la fijan en el 3,4% cuando en 2003 fue del 2,3%.

No obstante, para el próximo ejercicio las perspectivas, menos optimistas, reducen, para el conjunto de la economía mundial, la tasa de crecimiento desde una estimación del 5% en 2004 a un crecimiento del 4,3% en 2005, una décima más baja que la propia previsión del FMI realizada en abril de 2004.

Respecto de España la previsión contenida en la elaboración del presupuesto contempla un crecimiento del PIB en términos reales del 2,8% para 2004 y del 3,0% para 2005. Frente a ella el FMI en sus previsiones de finales de septiembre prevé un crecimiento del 2,6% en 2004 y del 2,9% en 2005.

A continuación se incluye el cuadro macroeconómico 2003-2005 que fue utilizado en la elaboración del PGE para 2005.





Cuadro I. Cuadro Macroeconómico 2003-2005

Tasa de Variación anual	2003	2004	2005
PIB	2,5	2,8	3,0
Consumo final	3,1	3,4	3,3
Hogares	2,9	3,2	3,2
AA.PP.	3,9	4,0	3,5
Form. Bruta Capital Fijo	3,2	3,3	4,0
Bienes de Equipo y Otros Productos	1,7	2,2	5,1
Construcción	4,3	4,2	3,2
Demanda Interna	3,2	3,5	3,4
Exportaciones	2,6	4,8	6,4
Importaciones	4,5	6,9	7,3
Aportación Exterior (*)	-0,8	-0,9	-0,6
Empleo	1,8	2,0	2,0
Productividad por ocupado	0,7	0,7	0,9
PIB nominal	6,6	6,3	6,3

(*) Contribución al crecimiento del PIB.

De todo cuanto antecede se concluye que las proyecciones de crecimiento del PIB de la economía española para 2005 (3,0%) son consistentes aunque quizás con un cierto sesgo al alza/optimista.

Las razones de este ligero empeoramiento de la coyuntura internacional son fundamentalmente dos: los conflictos geopolíticos y la evolución reciente del precio del petróleo. Respecto del primero cabe pensar que será difícil que no existan incertidumbres de esta naturaleza en el futuro, y su repercusión puede ser muy heterogénea en la economía global. Respecto del petróleo y la evolución de su precio, fuera del aspecto meramente coyuntural: precios por encima de los 50 dólares/barril, que es de esperar desaparezcan en el medio plazo, ciertamente es una variable con un impacto directo hoy por hoy en las tasas de crecimiento mundial y España no es una excepción.

Respecto a este extremo, el PGE 2005 se ha elaborado con un petróleo a 33 dólares/barril y si durante 2005 el precio medio estuviese en el entorno de los 50 dólares, el crecimiento podría caer al 2,5/2,7% desde el 3 por ciento estimado. Sin embargo, los efectos sobre la recaudación de ingresos públicos en dicho periodo quizás no se viesen afectados dado que el PIB nominal crecería de forma similar a la

proyectada (6,3%), por un mayor efecto del deflactor del PIB.

Sólo apuntar aquí que en torno al petróleo está montado todo el esquema industrial de la segunda mitad del siglo XX y que, insoslayablemente, a mediados del siglo XXI, por razones de simple agotamiento de esa materia prima, se habrá de asistir a otra revolución tecnológica, ahora mismo inimaginable, que alterará a buen seguro muchos de los parámetros sobre los que se asienta la economía actual.

Admitidos estos dos riesgos importados: estabilidad geopolítica y precio del petróleo, el modelo de crecimiento interno no presenta en el corto plazo tensiones que constituyan razonablemente una amenaza sobre el crecimiento: ni precios, ni empleo, ni tipos de interés, ni estrangulamientos sectoriales especialmente graves –salvo quizás el relativo a la construcción naval–, ni la evolución de los flujos financieros con la U.E., etc., parecen constituir un problema de gran magnitud para 2005.

Además, los PGE son especialmente estrictos en el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria inicial, aprobado por Consejo de Ministros el 4 de junio de 2004, para los agentes públicos implicados –superávit de las Administraciones Centrales del 0,2% del PIB–, a la mejora de la producti-



vidad y al reforzamiento de la competencia; todo ello como mecanismo favorecedor de un crecimiento sostenido que permita una crea-

ción de más de trescientos mil empleos y una sustancial elevación de la productividad por empleado.

Cuadro II. Objetivo de Estabilidad Presupuestaria 2005-2007

Déficit/Superávit en Contabilidad Nacional % del PIB	2005	2006	2007
Estado	-0,5	-0,4	-0,3
Seguridad Social	0,7	0,7	0,7
CC.AA.	-0,1	-0,1	0,0
CC.LL.	0,0	0,0	0,0
Administraciones Públicas	0,1	0,2	0,4

El objetivo de estabilidad antes referido fue establecido en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de junio de 2004 y aprobado por los Plenos del Congreso y del Senado en las sesiones de los días 17 y 22 de junio de 2004, respectivamente.

Naturalmente este objetivo de estabilidad es coherente con el límite de gasto no financiero fijado para el Estado, en el Acuerdo de Consejo de Ministros antes referido, y que cifra en 124.525 M€, el importe al que se ha de constreñir el PGE para 2005 relativo al Estado, lo que supone un aumento del 6,2% sobre 2004.

Sobre este extremo quiero llamar la atención en relación con dos cuestiones:

a) El objetivo de estabilidad está expresado en términos de contabilidad nacional y el límite de gasto no financiero en términos presupuestarios. Para pasar de uno a otro es por tanto preciso efectuar ajustes entre una contabilidad y otra: los llamados ajustes de contabilidad nacional.

Muy brevemente dejar constancia aquí de que en la presentación y elaboración de los Presupuestos Generales del Estado de años anteriores no todos los ajustes teóricamente necesarios eran objeto de reflejo y concreción en la documentación presupuestaria. Es probable que desde la novedad que su consideración suponía, así como la falta de precisión técnica de algunos de ellos y la relativa importancia cuantitativa que representaban, no se hiciese una relación exhaustiva y completa de los mismos en los proyectos presupuestarios, pero esta actitud, que hubiera supuesto una cuantificación a la baja del límite de gasto no finan-

ciero estatal, se compensaba aparentemente con una estimación de los ingresos especialmente prudente, por lo que una mayor recaudación en ejecución cubría moderadamente la no plena consideración de los ajustes contables. El efecto final era idéntico, el objetivo de déficit no corría riesgo pero se perdía en transparencia y en trasladar a todos los agentes y órganos de decisión una información valiosa y completa de estos ajustes.

Obviamente, en la fase posterior de liquidación y justificación ante EUROSTAT del cumplimiento del objetivo de déficit presupuestario y de contabilidad nacional, todos los ajustes necesarios eran estimados y contabilizados sin merma ni perjuicio ninguno de los resultados de cada año.

En el Cuadro III se recogen los ajustes de contabilidad nacional estimados en la presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2005.

b) En cuanto a la estimación de los ingresos financieros del Estado para 2005, que figuran en el Cuadro IV, destacar aquí que el conjunto de los ingresos no financieros del Estado crece el 5,8 por ciento y que los ingresos impositivos aumentan un 8,4% (respecto al avance de liquidación). Este notable aumento viene propiciado por la positiva evolución esperada en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (10,3%) y del Impuesto de Sociedades (12,6%). En ambos casos las estimaciones parecen razonables. En el IRPF por la mejora esperada en las rentas brutas de los hogares, el aumento del tipo de retención –a pesar de la deflactación de la tarifa– y un mejor comportamiento de la cuota diferencial.





Cuadro III. Ajustes de Contabilidad Nacional 2005
Importe en millones de euros

Conceptos	2005
1. Ingresos no financieros	117.591,72
2. Gastos no financieros	124.525,76
3. Saldo presupuestario (1-2)	-6.934,04
4. Ajustes	3.541,58
<i>Intereses</i>	2.455,00
<i>Inejecución</i>	2.490,52
<i>Inversiones por abono total del precio</i>	384,94
<i>Inversiones militares</i>	-784,10
<i>Gastos acuñación de moneda</i>	-75,00
<i>Reasignación operaciones SEPI</i>	-330,00
<i>Condonación de préstamos FAD</i>	-125,00
<i>Aportaciones de capital a empresas públicas</i>	-230,80
<i>Ajuste de ingresos</i>	-243,98
5. Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación del Estado (3+4)	-3.392,46
6. Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación de los Organismos de la Administración Central	-632,76
7. Capacidad (+) Necesidad (-) de financiación de las Administraciones Centrales (5+6)	-4.025,22
En porcentaje del PIB	-0,5

Respecto del Impuesto de Sociedades, el fuerte aumento será un reflejo de la buena evolución de los resultados empresariales que dará origen a una elevación de los pagos fraccionados en torno al 10%.

En los impuestos indirectos, que suponen casi un 40% del total, la recaudación se estima crecerá un 5,2% –por debajo del deflactor del PIB– y en el apartado residual de “Resto de Ingresos” se produce una bajada del 14,2%

por motivos muy heterogéneos –bajada de los resultados del Banco de España, menores primas de emisión de deuda, etc.– que pretenden reflejar la recaudación ciertamente esperada.

Desde la perspectiva de las estimaciones de los ingresos relativos al Estado y utilizados en el cálculo del límite de gasto no financiero, no se pueden considerar unas proyecciones temerarias o ajenas a la realidad económica sobre la que se proyectan.

Cuadro IV. Presupuestos de Ingresos no Financieros del Estado
Importe en millones de euros

Concepto	Avance liquidación 2004	Presupuesto 2005	%Δ
Ingresos tributarios	98.820	107.083	8,7
<i>IRPF</i>	30.549	33.703	10,3
<i>IS</i>	24.773	27.901	12,6
<i>IVA</i>	28.466	30.015	5,4
<i>IIEE</i>	9.889	10.413	5,3
<i>Otros ingresos tributarios</i>	5.143	5.051	-1,8
Ingresos no tributarios	12.296	10.509	-14,5
Ingresos no financieros	111.116	117.592	5,8



3. El marco jurídico

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, los Presupuestos Generales del Estado para 2005 contemplan algunas innovaciones que, sin ánimo de ser exhaustivo, merecen ser comentadas.

Sin lugar a dudas la decisión más llamativa y trascendente es la no tramitación, simultánea a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, de una ley ordinaria con un contenido complementario al estrictamente presupuestario, enormemente heterogéneo, con un amplio espectro temático y fuertemente criticado desde la perspectiva de la seguridad jurídica: la llamada Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

La delimitación constitucional del contenido de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, junto con la necesidad o conveniencia de simultanear su tramitación y aprobación con otras modificaciones en el ordenamiento jurídico, que no eran susceptibles nítidamente de regularse en la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado, provocó en 1993 la tramitación de una primera Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social paralelamente a la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994.

Un procedimiento normativo que se concibió como complementario y garante de la constitucionalidad de la Ley de Presupuestos Generales del Estado se convirtió en una pieza jurídica de uso indiscriminado y masivo, convirtiéndose en una norma de enorme dispersión y alcance y dudosa constitucionalidad. Así, la primera Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social apenas si contenía 43 artículos y la de 2004 alcanzaba los 136 artículos y abordaba cuestiones tan dispares como aspectos tributarios, contratación pública, organización administrativa, regulación de mercados, materia hipotecaria, etc.

Hay que entender pues que, desde la perspectiva del principio de transparencia y de seguridad jurídica, la supresión de la Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social para 2005 es sin lugar a dudas una excelente decisión. Naturalmente, su no tramitación es una decisión nada cómoda. Por el contrario, ello provoca que la propia Ley de

Presupuestos Generales del Estado haya de acoger algunas normas cuyo encaje constitucional en la propia Ley de Presupuestos Generales del Estado antes no planteaba ningún problema, pues se trasladaba a la oportuna Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social y se eliminaba cualquier conflicto de alcance objetivo. De ello, deriva naturalmente un mayor contenido cuantitativo y cualitativo de la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Además de este efecto inmediato y obvio, el Gobierno habrá de tramitar cuantas otras leyes hubiese pretendido modificar y ha dejado de hacerlo, a través de la no tramitada Ley de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, lo que sin lugar a dudas enfatiza el nivel de transparencia y seguridad jurídica y potencia el imperio que le corresponde al poder legislativo; pero también está claro que supone un mayor esfuerzo, desgaste y rigor del poder ejecutivo en la tramitación de sus pretendidas modificaciones del marco normativo.

Otra innovación jurídica que subyace a la Ley de Presupuestos Generales del Estado, actualmente sometida a la tramitación parlamentaria, es que el Presupuesto General del Estado para 2005 será el primer presupuesto al que le es de plena aplicación la totalidad de la normativa contenida en al Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

Especial relevancia tiene, desde esta perspectiva, la inclusión en el ámbito subjetivo de los Presupuestos Generales del Estado para 2005 de los fondos carentes de personalidad jurídica cuya dotación se efectúa mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado, así como la especificación de los créditos en los Presupuestos del Estado, de los organismos autónomos y de la Seguridad Social (artículos 43 y 44 de la Ley General Presupuestaria), la naturaleza de los propios créditos y programas presupuestarios (artículo 35), en otra parte de este mismo artículo parcialmente comentada respecto a la distinción entre estos últimos de los que se consideran instrumentales o de apoyo y finalistas, etc.

Además, la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005 refleja la repercusión, en el articulado y en los estados de gastos e ingresos, de las correspondientes reorganizaciones administrativas efectuadas a lo largo de 2004 y la consideración de los





traspasos de competencias efectuados a las Comunidades Autónomas (especialmente el de la Confederación Hidrográfica del Sur efectuada a Andalucía).

También es menester destacar la deflactación de la tarifa del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, deflactación de un dos por ciento para paliar los efectos regresivos y confiscatorios que se derivan de la mera evolución de las rentas nominales sin que subyazcan mejoras en el poder adquisitivo real de los contribuyentes. El impacto recaudatorio de esta medida se cuantifica en 175 M€ y no puede interpretarse sino como una medida enormemente razonable, justa y transparente que ayuda a hacer más amigable al ciudadano el sistema tributario.

La Ley, además de contemplar las mejoras retributivas a aplicar en 2005 a los empleados públicos y las mejoras de las pensiones públicas, contiene una revisión específica y puntual de los importes de las pensiones mínimas: alzas del 5% en aquellos perceptores de las mismas que no tengan familia a cargo y del 6,5% cuando si tengan responsabilidades adicionales de esa naturaleza.

La Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2005 también contiene, como obligada novedad, junto a la nueva regulación del salario mínimo interprofesional, la regulación del indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM) a aplicar en 2005.

4. Algunos comentarios sobre prioridades y aspectos sectoriales

En la primera parte de este trabajo se hacía referencia al compromiso de estos PGE 2005 con el crecimiento económico, el aumento de la productividad de nuestra economía y con la mejora de la competitividad.

Los Presupuestos Generales del Estado se han confeccionado propiciando un cambio en el agotado modelo de crecimiento de los últimos años y que responde a una determinada estructura del orden económico: reducción de tipos de interés, fuerte empuje del sector de la construcción, etc.

Desde una perspectiva aparentemente economicista esto es cierto, pero compatibilizándolo con aquel objetivo, los PGE tienen un marcado carácter social.

Para 2005, las políticas de gasto que se han conceptualizado como prioritarias en los PGE han sido, de una parte, las que inciden fuertemente en la economía real, al propiciar el crecimiento y la productividad, y de otra, las orientadas a la cohesión y la solidaridad social.

En la agrupación del gasto por su naturaleza funcional, los PGE para 2005 presentan una composición novedosa en la agrupación y denominación de sus programas que, sin ser rupturista respecto a la utilizada anteriormente, se considera más acorde con las exigencias de información que esta clasificación debe satisfacer. Esta estructura se estableció en la Orden EHA/1645/2004, de 3 de junio, por la que se dictaban las normas para la elaboración de los PGE 2005, y se ampara en el artículo 40 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, relativo a la estructura de los programas presupuestarios y su agrupación en políticas de gasto.

Una novedad inherente a esta nueva presentación es que cualquier programa, en función de su numeración, puede ser identificado como instrumental o finalista. Esto es así porque la última letra de los cuatro elementos que constituyen su epígrafe identificativo será: de la A a la L cuando se trata de un programa finalista y de la M a la Z para distinguir a los programas instrumentales. Esta distinción se antoja determinante en un futuro desarrollo del seguimiento y evolución de los programas presupuestarios y de las políticas de gasto.

En el Cuadro V figura el detalle por grandes áreas y políticas de gasto de los PGE para 2005, con inclusión de las dotaciones para operaciones financieras relativas a la adquisición de activos y resultantes de los presupuestos consolidados del Estado, sus Organismos Autónomos, la Seguridad Social y los Organismos Públicos, comprendidos en los PGE, que por imperativos jurídicos tienen presupuesto limitativo: Instituto Cervantes, Consejo Económico y Social, la Agencia de Protección de Datos, la Agencia Estatal de Administración Tributaria, el Consejo de Seguridad Nuclear, el Instituto Español de Comercio Exterior, el Centro Nacional de Inteligencia y el Museo Nacional del Prado.



Cuadro V. Presupuestos Generales del Estado por Políticas de Gasto. Capítulos 1 a 8
 Importe en millones de euros

	Presupuesto 2004 (1)	% s/ total	Presupuesto 2005 (2)	% s/ total	% Δ (2)/(1)
Servicios Públicos Básicos	14.718,80	6,4	15.634,83	6,3	6,2
Justicia	1.091,16	0,5	1.184,97	0,5	8,6
Defensa	6.498,76	2,8	6.794,17	2,7	4,5
Seguridad ciudadana e Instituciones penitenciarias	6.035,94	2,6	6.499,05	2,6	7,7
Política Exterior	1.092,94	0,5	1.156,64	0,5	5,8
Gasto Social (1+2)	114.211,04	49,4	125.047,77	50,1	9,5
1. Actuaciones de Protección y Promoción Social	108.238,19	46,8	118.851,04	47,6	9,8
Pensiones	74.155,78	32,0	79.221,28	31,8	6,8
Otras Prestaciones Económicas	9.872,12	4,3	10.656,23	4,3	7,9
Servicios Sociales y Promoción Social	1.132,97	0,5	1.197,16	0,5	5,7
Fomento del empleo	5.827,98	2,5	6.233,19	2,5	7,0
Desempleo	11.088,52	4,8	12.688,22	5,1	14,4
Acceso a la Vivienda y Fomento de la Edificación	663,02	0,3	878,61	0,4	32,5
Gestión y Administración de la Seguridad Social (a)	5.497,80	2,4	7.976,35	3,2	45,1
2. Producción de Bienes Públicos de carácter preferente	5.972,85	2,6	6.196,74	2,5	3,7
Sanidad (b)	3.572,40	1,5	3.648,38	1,5	2,1
Educación	1.524,66	0,7	1.615,52	0,6	6,0
Cultura	875,79	0,4	932,83	0,4	6,5
Actuaciones de carácter Económico	28.046,14	12,1	29.652,73	11,9	5,7
Agricultura, Pesca y Alimentación	8.153,72	3,5	8.311,84	3,3	1,9
Industria y Energía	1.668,84	0,7	1.743,08	0,7	4,4
Comercio, Turismo y P.Y.M.E.S. (c)	1.163,52	0,5	1.195,12	0,5	2,7
Subvenciones al transporte (d)	1.499,64	0,6	1.309,27	0,5	-12,7
Infraestructuras (e)	10.470,79	4,5	11.317,40	4,5	8,1
Investigación, Desarrollo e Innovación	4.276,75	1,8	4.972,24	2,0	16,3
– Investigación civil	2.903,77	1,3	3.641,94	1,5	25,4
– Investigación militar	1.372,98	0,6	1.330,30	0,5	-3,1
Otras Actuaciones de Carácter Económico	812,88	0,4	803,78	0,3	-1,1
Actuaciones de Carácter General	74.401,38	32,2	79.138,12	31,7	6,4
Alta Dirección (f)	518,39	0,2	587,92	0,2	13,4
Servicios de Carácter General	6.753,93	2,9	6.967,12	2,8	3,2
Administración Financiera y Tributaria	1.386,50	0,6	1.425,11	0,6	2,8
Transferencias a otras Administraciones Públicas	46.738,93	20,2	50.885,96	20,4	8,9
Deuda Pública	19.003,63	8,2	19.272,00	7,7	1,4
Capítulos 1 a 8	231.377,36	100,0	249.473,45	100,0	7,8

(a) La partida más importante de esta política es el Fondo de Reserva de las pensiones, cuya dotación para 2005 es de 5.351,24 millones de euros.

(b) El crecimiento de la política de sanidad en términos homogéneos es del 6,6%. La homogeneización es debida, fundamentalmente, al reajuste financiero en los conciertos con la Seguridad Social de las entidades del Mutualismo Administrativo, y al traspaso de competencias del ISM.

(c) Dentro de esta política, el programa de apoyo a la pequeña y mediana empresa tiene un crecimiento del 20%.

(d) En 2005 se reduce la transferencia a RENFE para financiar sus gastos financieros, como consecuencia de la asunción de la deuda de RENFE por el Estado. En términos homogéneos, la política de subvenciones al transporte tiene un crecimiento del 0,7%.

(e) En 2005 tiene efecto el traspaso de competencias de la Confederación Hidrográfica del Sur a la C.A. de Andalucía. En términos homogéneos, el crecimiento de la política de infraestructuras es del 9,1%.

(f) El crecimiento de esta política es debido, principalmente, a los incrementos de las Cortes Generales (16,9%), Tribunal Constitucional (14,8%) y Centro Nacional de Inteligencia (17,2%).





Desde esta perspectiva, y como antes se indicaba, la política de Investigación, Desarrollo e Innovación (I+D+i) ha sido objeto de una atención financiera prioritaria en la asignación pública de recursos efectuada en los PGE, al entenderse que los programas que en ella se comprenden juegan un papel capital en la modernización, capitalización y competitividad de un país. Así la potenciación de la propia investigación científica –Consejo Superior de Investigaciones Científicas–, los proyectos científicos de colaboración con privados y Comunidades Autónomas, etc.; el fomento de la investigación científica y técnica –ayudas, becas al personal investigador–; la Investigación y el Desarrollo Tecnológico Industrial, gestionados por los Ministerios de Educación y Ciencia y de Industria, Turismo y Comercio, que lleva a cabo actuaciones tecnológicas horizontales en áreas prioritarias o proyectos estratégicos; la investigación energética medioambiental y tecnológica; la Investigación Sanitaria –el Instituto de Salud Carlos III, el Centro Nacional de Transplantes y Medicina Regenerativa, etc.– la Investigación en Telecomunicaciones; el Desarrollo de la Sociedad de la Información y otros programas acaparan 4.972 M€, con un incremento del 16,3% respecto a 2004. Si se excluye la investigación efectuada por Fuerzas Armadas el total de las dotaciones crece un 25,4% (3.641 M€ en 2004 frente a 2.904 M€ en 2003).

Como puede desprenderse del Cuadro V la política de I+D+i absorbe el 2 por ciento del total y se enclava en las Actuaciones de carácter económico que, a su vez, suponen un 11,9% del total.

Dentro de la citada agrupación también es objeto de prioridad presupuestaria la política de Infraestructuras, que como puede observarse se dota con 11.317 M€ y crece un 8,1% respecto a 2004. Este crecimiento se sitúa en el 9,1% en términos homogéneos pues en ese año se ha transferido a la Comunidad Autónoma de Andalucía la Confederación Hidrográfica del Sur.

En esta política se contienen todas las dotaciones afectadas a las infraestructuras de competencia estatal: carreteras, ferrocarril, puertos y aeropuertos. A las cifras aquí recogidas ha de añadirse la actuación de entidades y empresas que, por no computarse en los presupuestos consolidados, no tienen aquí recogidos sus proyectos inversores (ADIF, RENFE, AENA, etc.).

Asimismo, habría de mencionarse la reciente autorización, acordada en Consejo de Ministros y concedida al Ministerio de Fomento, para contratar durante los próximos años por el método del abono total del precio, proyectos de infraestructuras de carreteras, lo que supondrá en 2005 un gasto adicional de 365 M€ que no se contabilizarán en los PGE hasta 2007 ó 2008 –cuando finalicen las obras correspondientes– pero que sí se contabilizan en la estimación del déficit en términos de contabilidad nacional del Estado para 2005.

Desde la perspectiva social, de forma muy breve, se pueden comentar las siguientes prioridades:

- a) En Vivienda, el impulso de actuaciones protegidas en materia de adquisición de vivienda y del fomento del alquiler, siguiendo dos objetivos fundamentales: aumentar la oferta de la vivienda protegida a precios razonables y cambiar la cultura respecto a la vivienda y el suelo mediante la promoción del alquiler. Con esta finalidad se han previsto 71.000 nuevas actuaciones, tanto para promoción de viviendas protegidas (30.000) como de ayudas a la puesta en alquiler (41.000 actuaciones). La dotación financiera pública se orienta a la subvención, subsidiación de intereses y anticipos y se eleva en 2005 a 878 M€, un 32% más que en 2004.
- b) La política de Educación se dota para 2005 con 1.616 M€ y tiene un crecimiento del 6% respecto a 2004. En ella, además de atender las actuaciones educativas y formativas no transferidas a las Comunidades Autónomas: Universidad Nacional de Educación a Distancia, los centros en el exterior, Ceuta y Melilla, la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, se realizan actuaciones de cooperación con las Administraciones Territoriales en educación infantil, secundaria obligatoria, bachillerato y universitaria. Especial relevancia tiene el programa de becas donde se pretende, para las convocatorias 2004/05, incrementar las cuantías de las ayudas en cinco puntos por encima del IPC, aumentar el número de becarios en más del 6 por ciento y aumentar el número de perceptores de ayudas compensatorias y de movilidad especial.

Como actuaciones concretas en el área social que merecen ser destacadas habría que mencionar:



- c) La prevista dotación a efectuar en el Fondo de Reserva de la Seguridad Social en 2005, que se calcula en 5.351 M€, expresión clara de la prioridad que se otorga a la sostenibilidad del sistema público de pensiones. Esa dotación unida a la prevista a finales de 2004 –18.900 M€– colocará a finales de 2005 al Fondo con una dotación cercana al 3% del PIB.
- d) La mejora de las pensiones mínimas de la Seguridad Social en un 6,5% cuando el titular tenga cargas familiares y del 5% si no tiene cónyuge a su cargo (mejoras que afectarán a casi tres millones de perceptores).
- e) El mantenimiento del poder adquisitivo de todas las pensiones al incrementarse según la inflación real.
- f) El total coste contemplado para la política de pensiones se eleva a 79.211 M€. En él se comprenden las pensiones correspondientes a las Clases Pasivas del Estado y las contributivas y no contributivas de la Seguridad Social.

Por último, dos reflexiones respecto a la discrecionalidad y participación del Estado en el gasto público y la evolución que ambas presentan en 2005.

Respecto a la discrecionalidad se hace preciso poner de manifiesto el fuerte componente predeterminado que el Presupuesto del Estado presenta. Como se vió, para 2005, el límite de gasto no financiero del Estado se eleva a 124.575 M€. Esta cifra supone un aumento del 6,2% respecto al límite de gasto aprobado para 2004. Sin embargo, el gasto realmente disponible por el Estado, aquél sobre el cual tiene una cierta discrecionalidad de asignación no es el total de aquella cifra sino 43.702 M€, un 35% del total del límite, esto es, tan solo un poco más de un tercio del importe total y sobre la cifra homogénea del 2004 aquella cuantía supone un crecimiento del 5,4%. Notablemente inferior al crecimiento global (6,2%) y también al crecimiento previsto del PIB nominal (6,3%).

Esta estimación se deduce simplemente de excluir de la total dotación del límite de gasto las cantidades destinadas a satisfacer la financiación de las Administraciones Territoriales –Fondo de Suficiencia (26.942 M€), el Fondo de Compensación Interterritorial (1.062 M€), etc.– que suponen 41.082 M€ y las dotaciones obligadas y legalmente inexcusables a la Unión Europea (10.130 M€), inte-

Para 2005, las políticas de gasto que se han conceptualizado como prioritarias en los PGE han sido las que inciden en la economía real al propiciar el crecimiento y la productividad y las orientadas a la cohesión y la solidaridad social

reses de la deuda pública del Estado (19.293 M€), las dotaciones para Clases Pasivas (7.255 M€) y el Fondo de Contingencia (2 por ciento del propio límite de gasto, 2.491 M€).

Obviamente, no puede ni debe ocultarse que en lo que se ha catalogado como apartado susceptible de discrecionalidad –43.702 M€– muchas actuaciones no son, en el corto plazo, susceptibles de modificación: plantillas de personal, alquileres, anualidades futuras de convenios y obras, etc.

Para finalizar, poner también de manifiesto la heterogénea evolución de las participaciones correspondientes al Estado y a las Administraciones Territoriales en los impuestos sobre los que tienen cedida una parte de su recaudación. Tan sólo dejar aquí constancia de los crecimientos más altos contemplados para las Administraciones Territoriales. Así, el conjunto de la recaudación para el Estado de los ingresos impositivos crecía el 8,4 por ciento y, por el contrario, para el conjunto de las Administraciones crece el 8,6 por ciento, de lo que se concluye que los ingresos tributarios de las Administraciones Territoriales crece un 9,2%.





② Sobre la **Contabilidad Nacional** de las **Administraciones Públicas** como **instrumento** para la **evaluación** de la **Actividad Económica Pública**: la **importancia** de la **información** de **base** y su **tratamiento conceptual**

Rosario Martínez Manzanedo

Introducción

El presente artículo centra su atención en las principales particularidades de los dos procesos en los que se basa la elaboración de las cuentas económicas de las Administraciones Públicas de conformidad con los principios de la contabilidad nacional: en primer lugar, en cuanto a la importancia de la compilación de la información de base procedente de las diversas unidades públicas y, en segundo lugar, en relación con el procedimiento de aplicación de los métodos de la contabilidad nacional a dicha información. Este último proceso garantiza la integración conceptual de la información de las fuentes básicas en el marco contable definido por el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales de la Comunidad (SEC-95), siempre y cuando la información de base cumpla con los requisitos exigidos para la correcta elaboración de las cuentas económicas, pues hay que tener presente que la calidad de las cuentas nacionales está necesariamente vinculada a la disponibilidad de toda la información necesaria para permitir la adecuada aplicación de los criterios de delimitación institucional y de imputación de opera-

ciones que establece la metodología del SEC-95. El correcto desarrollo de ambos procesos garantiza que el resultado final pueda ser empleado como un instrumento eficaz para el análisis de la actividad económica del sector de las Administraciones Públicas.

La contabilidad nacional como sistema estadístico de referencia conceptual en la Unión Europea

En el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas de 1993 (SCN-93), que marca las directrices mundiales en materia de contabilidad nacional, la contabilidad nacional se configura como *“un sistema de propósitos múltiples destinado al análisis económico, a la toma de decisiones y a la formulación de la política económica, cualquiera que sea la estructura económica o el grado de desarrollo económico alcanzado por un país. Los conceptos y definiciones básicos del sistema dependen de un razona-*



miento y unos principios económicos que tienen que ser universalmente válidos e invariantes con respecto a las circunstancias económicas particulares en que se apliquen”, precisando el objetivo principal del sistema como el de “proporcionar un comprensivo marco conceptual y contable que pueda utilizarse para crear una base de datos macroeconómicos adecuada para el análisis y la evaluación de los resultados de una economía”. El sistema de contabilidad nacional pretende, esencialmente, ofrecer datos con diferentes niveles de agregación que satisfagan las necesidades de análisis y de conocimiento de la realidad económica, y se constituye como un acuerdo encaminado a proporcionar los máximos beneficios a diferentes clases de usuarios y puede, por lo tanto, que no sea el sistema óptimo para cualquier otra finalidad tomada de manera aislada.

En la Unión Europea todos los Estados miembros han adoptado para su contabilidad nacional el SEC-95, que es la versión europea del SCN-93 y plenamente coherente con él. El SEC-95 se sustenta sobre una sólida base jurídica, ya que ha sido instaurado bajo la forma de un reglamento vinculante jurídicamente (Reglamento (CE) N° 2223/96 del Consejo de la Unión Europea), lo que permite garantizar la aplicación de las normas y criterios metodológicos de la contabilidad nacional, pues su utilización es obligatoria y sus disposiciones son directamente aplicables a todos los Estados miembros.

Además de estos sistemas, la aplicación estricta del marco del SEC-95 exige tener en cuenta el “Manual del SEC-95 sobre el déficit público y la deuda pública” que es una publicación oficial de Eurostat (Oficina Estadística de las Comunidades Europeas, dependiente de la Comisión) que consiste en una serie de normas adicionales de interpretación y de aclaración de los principales criterios que afectan a las operaciones realizadas, directa o indirectamente, en el ámbito del sector de las Administraciones públicas y cuyo objetivo principal es garantizar la coherencia en el cálculo del déficit y la deuda públicos en el contexto de las disposiciones relativas al Protocolo sobre el Procedimiento Aplicable en caso de Déficit Excesivo (PDE) en la Unión Europea (UE).

El Manual está actualizándose de manera continua, de tal forma que hasta el momento ya se han publicado tres ediciones.

Uno de los principales motivos de actualización se debe a la incorporación sucesiva al texto del Manual de las decisiones adoptadas por Eurostat sobre casos puntuales de aplicación del sistema a operaciones concretas y que deben ser tenidas en cuenta por todos los países miembros. Estas decisiones se hacen públicas en un primer momento a través de los “Comunicados de prensa” publicados por Eurostat en su página web en Internet, que es el canal habitual utilizado para dar a conocer las resoluciones que afectan a la aplicación de las normas y criterios del SEC-95, entre otras decisiones y comunicaciones sobre diferentes asuntos económicos relacionados con su competencia institucional.

Todas estas regulaciones, tanto jurídicas como metodológicas, tienen como objetivo conseguir la obtención de estadísticas fiables y comparables que aseguren un marco adecuado para la evaluación y análisis de las políticas económicas desarrolladas por los Estados miembros, sobre todo en el ámbito de actuación de las Administraciones Públicas donde el desarrollo de estos objetivos alcanza una importancia particular debido a la necesidad de supervisión y coordinación de las políticas presupuestarias en la UE y en la Unión Económica y Monetaria (UEM), como consecuencia de los compromisos adquiridos por los países en el marco del PDE y del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC).

Sobre la compilación y transmisión de los datos de las Administraciones Públicas en el marco del SEC-95: el “Código de buenas prácticas” en la Unión Europea y su aplicación en España

El 18 de febrero de 2003 el Consejo Europeo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) aprobó el “Código de buenas prácticas para la compilación y presentación





de los datos en el contexto del Procedimiento sobre Déficit Excesivo”, documento cuyo origen está en la “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la necesidad y los medios de mejorar la calidad de las estadísticas presupuestarias”, de 27 de noviembre de 2002. Tal como se dice en dicha Comunicación “El Procedimiento de Déficit Excesivo y el Pacto de Estabilidad y Crecimiento han desempeñado un papel decisivo en la mejora de las situaciones presupuestarias de los Estados miembros y se consideran mecanismos esenciales de la coordinación de las políticas presupuestarias en la UE y en la UEM. En el marco director de la política económica de la UE, el respeto de la disciplina presupuestaria se verifica sobre la base de dos criterios cuantitativos referidos al déficit público y a la deuda pública. La calidad de las estadísticas es, pues, un hecho crucial para asegurar un funcionamiento apropiado del marco adoptado en materia de vigilancia presupuestaria, así como para una coordinación eficaz de las políticas presupuestarias”.

El propósito del “Código de buenas prácticas” es clarificar y racionalizar los procedimientos, entre los Estados miembros y los diferentes niveles de la Comisión, en todo lo relativo a la compilación y presentación de las cuentas de las Administraciones Públicas

El propósito del “Código de buenas prácticas” es clarificar y racionalizar los procedimientos, entre los Estados miembros y los diferentes niveles de la Comisión, en todo lo relativo a la compilación y presentación de las cuentas de las Administraciones Públicas, de forma particular en relación con los datos sobre el déficit público y la deuda pública, tanto reales como estimados, en el contexto del Procedimiento sobre Déficit Excesivo. Para ello el Código desarrolla cuatro puntos:

1. Compilación de los datos por los Estados miembros;
2. Transmisión de los datos a la Comisión;
3. Procedimientos para asegurar la calidad de los datos: inventario estadístico de fuentes y métodos, resolución de cuestiones metodológicas y seguimiento de los datos;
4. Publicación de los datos por la Comisión.

El Código establece que la responsabilidad de las instituciones nacionales de los Estados miembros será ejercida por los Institutos Nacionales de Estadística, por los Bancos Nacionales Centrales (en los casos de las operaciones de su competencia) y por los Ministerios de Finanzas cuando existan acuerdos institucionales nacionales en este sentido, como ocurre en el caso de España en que la competencia recae sobre el Instituto Nacional de Estadística, el Banco de España y la Intervención General de la Administración del Estado que actúa en nombre del Ministerio de Hacienda.

Eurostat requiere a los Estados miembros la utilización de fuentes estadísticas directas para la elaboración de los datos relativos a las cuentas nacionales del sector Administraciones Públicas, lo que supone un rasgo diferenciador respecto a las cuentas de los otros sectores de la economía. La compilación a partir de las fuentes directas de la información de base, que debe ser suministrada por numerosas entidades públicas con sistemas contables internos diferentes, puede plantear dificultades en cuanto a la disponibilidad de toda la información que resulta necesaria para permitir una adaptación adecuada a los criterios del marco contable y conceptual del SEC-95 que han sido establecidos sobre la base de fundamentos macroeconómicos con el objetivo de garantizar la coherencia en todos los niveles, tanto en el conjunto de la nación como en las comparaciones entre los Estados de la Unión Europea y con el resto del mundo.



La lógica relación de dependencia de las fuentes básicas, que supone una incidencia directa sobre la calidad de las cuentas nacionales, confiere al proceso de compilación una importancia relevante. Sobre este punto, el “Código de buenas prácticas” señala que “todas las administraciones públicas, centrales, autonómicas, locales y las de seguridad social, garantizarán que las autoridades responsables de la compilación dispongan de los datos básicos precisos y de cualquier otra información que sea necesaria para elaborar de modo fiable las cuentas del SEC-95, de manera puntual y con el detalle suficiente”.

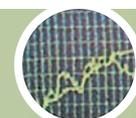
En cuanto a la resolución de las cuestiones relacionadas con la aplicación de los criterios metodológicos, el Código dispone lo siguiente: “Cuando surjan dudas sobre el correcto tratamiento contable de medidas específicas de las Administraciones públicas, sin perjuicio de la autoridad ejercida por Eurostat en nombre de la Comisión, se aconseja de manera firme a los Estados miembros que organicen lo antes posible una fase de consultas en el nivel nacional entre el Ministerio de Finanzas (MF), el Instituto Nacional de Estadística (INE) y, cuando sea necesario, el Banco Central Nacional (BCN). En los casos donde prevalezcan las dudas, el INE formalizará la correspondiente pregunta a Eurostat para dictaminar sobre la cuestión. Eurostat se comunicará con otros departamentos de la Comisión, y con el Banco Central Europeo si es necesario, y dará una nota rápida acerca del registro en las cuentas del SEC-95 de la operación pública en cuestión. En los casos en los que el SEC-95 no ofrezca una cobertura adecuada, o en aquellos que sean particularmente complejos o bien se consideren de interés general, Eurostat consultará al Comité Monetario Financiero y de Balanza de Pagos (CMFB) antes de tomar una decisión. Los Estados miembros suministrarán a Eurostat y al CMFB toda la información necesaria para decidir sobre cualquier asunto contable. Como regla general Eurostat publicará la decisión, junto a la opinión del CMFB, dentro del calendario fijado en las normas del CMFB para el procedimiento de consultas sobre estadísticas en el Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE). Las decisiones de Eurostat se presentarán sistemáticamente en el “Manual del SEC-95 sobre el déficit público y la deuda pública” que se actualiza de manera regular y que, en los casos de modificaciones sustanciales, puede

llevar a enmiendas del SEC-95. En el caso de que dichas enmiendas sean requeridas, la Comisión iniciará la legislación secundaria, conforme a las normas de competencia y procedimiento establecidas en el Tratado y en el Reglamento (CE) N° 2223/96 (Reglamento del SEC-95). Eurostat puede también, bajo su propia iniciativa, adoptar decisiones sobre la contabilización de operaciones de las Administraciones públicas. El CMFB también puede suministrar opiniones por iniciativa propia”.

El procedimiento utilizado en nuestro país en relación con las demandas de información de la UE en el ámbito del PDE, así como con la aplicación de los principios contenidos en el “Código de buenas prácticas”, ha consistido en promover la creación de un Grupo de Trabajo formado por expertos contables nacionales de las tres instituciones que tienen competencia legal en materia de contabilidad nacional, es decir, el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Banco de España (BE) y la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE). Dicho Grupo de Trabajo, que lleva funcionando con carácter permanente desde hace años, asume la responsabilidad de todos los asuntos relacionados con la aplicación de los criterios del SEC-95 a las unidades que forman el sector de las Administraciones Públicas. De manera específica, su labor se centra en la delimitación institucional del sector y en el tratamiento de todas las operaciones relacionadas con las cuentas nacionales de las Administraciones Públicas.

En el momento actual, una de sus funciones consiste en fijar el inventario de las unidades públicas para concluir el establecimiento de la nueva base de la contabilidad nacional, de acuerdo con los requerimientos de Eurostat. Esta nueva base contable va a suponer un cambio cualitativo y cuantitativo en la dimensión institucional del sector de las Administraciones Públicas respecto a la base actual. Asimismo, está realizando un examen detallado de los contratos a largo plazo realizados por las unidades públicas con sociedades privadas para la ejecución de distintos tipos de obras de infraestructuras, con el fin de determinar el tratamiento de las operaciones implicadas en los términos del SEC-95. Para la correcta consecución de estos fines, se están impulsando los procedimientos de colaboración con las unidades territoriales





(Comunidades Autónomas y los principales Ayuntamientos) que faciliten los procesos de compilación de los datos básicos y su tratamiento contable.

La compilación de la información de base en la realidad de las Administraciones Públicas en España

Para cumplir con los requisitos de información establecidos por la UE, de acuerdo con el procedimiento de notificación de datos a la Comisión por el cual cada país comunicará dos veces al año (antes del uno de marzo y antes del uno de septiembre) el nivel de déficit público y de deuda pública, es preciso elaborar de manera puntual una cierta cantidad de información detallada que permita a la Comisión, a través de Eurostat, verificar la calidad de los datos y, principalmente, su conformidad con las reglas contables del SEC-95. Para ello, es imprescindible compilar toda la información de base necesaria que procede de las numerosas unidades públicas antes de iniciar el proceso de aplicación de los criterios de la contabilidad nacional.

Además de las notificaciones de información anual, definidas por el Reglamento (CE) N° 3605/93 del Consejo, Reglamento (CE) N° 475/2000 del Consejo y el Reglamento (CE) N° 351/2002 de la Comisión, se han adoptado disposiciones para el suministro de información de cuentas trimes-

trales públicas a la Comisión (a través de Eurostat) de acuerdo con los procedimientos definidos por el Reglamento (CE) N° 264/2000 de la Comisión, relativo a las estadísticas infra- anuales de las finanzas públicas, y por el Reglamento (CE) N° 1221/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las cuentas trimestrales no financieras de las Administraciones Públicas.

En nuestro país, los problemas relacionados con la compilación de la información de base se han incrementado durante los últimos años como consecuencia del desarrollo del proceso de descentralización que se ha llevado a cabo. No obstante, las dificultades para obtener la información que se requiere no son iguales en todos los casos, ya que dependen de los diferentes niveles de gobierno que están involucrados, tal como se describe a continuación:

- **Estado:** no existe prácticamente ningún problema, ya que la IGAE es el Centro de dirección y gestión de la contabilidad pública por lo que la información requerida se obtiene al día sin dificultades. Para la recogida de todos los datos necesarios se utilizan los subsistemas de contabilidad pública, como es el caso del “código de terceros” para conocer con exactitud el destino último de las transferencias del Estado, cualquiera que sea la clasificación económica que tenga dicho gasto en el Presupuesto del Estado.

No obstante, tanto la aplicación de las normas del SEC como la propia evolución de la actividad desarrollada por el Estado requiere un continuo desarrollo de la información que debe obtenerse de la contabilidad pública. En este sentido, uno de los proyectos que va a ser desarrollado de manera inmediata es la creación de un nuevo subsistema que permita conocer todas las fases relati-

En nuestro país, los problemas relacionados con la compilación de la información de base se han incrementado en los últimos años como consecuencia del desarrollo del proceso de descentralización que se ha llevado a cabo



vas a la gestión de los préstamos concedidos por el Estado, con el objetivo de poder evaluar la realidad económica de todas las operaciones de préstamos.

Además, la elaboración de la contabilidad nacional exige que las operaciones que realicen las Empresas o Entes públicos por cuenta del Estado, se registren en la cuentas de este último. Esta exigencia obliga a que una de las fuentes de información de base directa sea la contabilidad de las entidades donde inicialmente se registren estas operaciones.

- **Organismos de la Administración Central:** este agente está formado por un gran número de unidades muy diversas (Organismos Autónomos Administrativos y Comerciales, Entes Públicos, Sociedades mercantiles, Fundaciones, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Universidad Internacional Menéndez Pelayo, etc.) que dependen de la Administración Central conforme a los criterios de clasificación institucional del SEC-95. La información de base necesaria para la elaboración de las cuentas nacionales procede de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos y gastos, en el caso de las unidades sometidas al Plan General de Contabilidad Pública, y de las cuentas anuales (cuenta de pérdidas y ganancias, balance de situación y memoria de actividades) en el caso de las unidades sometidas al Plan General de Contabilidad de la empresa española, debiendo recurrir en numerosas ocasiones a los informes de auditoría para obtener la información adicional que permita la correcta aplicación de los criterios de imputación de operaciones, así como a cualquier otra fuente de información que resulte pertinente.
- **Seguridad Social gestionada por la Administración Central:** la compilación de la información necesaria no plantea ningún problema, ya que se obtiene directamente de las liquidaciones de los presupuestos de ingresos y gastos de las unidades dependientes de la Administración Central que gestionan los servicios relativos al sistema de protección social (Tesorería General de la Seguridad Social y Mutuas de Accidentes de Trabajo, Instituto Nacional de la Seguridad Social, Instituto Nacional de Empleo, Fondo de Garan-

tía Salarial, Instituto de Mayores y Servicios Sociales, Instituto Nacional de Gestión Sanitaria, Instituto Social de la Marina) y a los servicios vinculados al mutualismo administrativo que son gestionados por la Mutualidad de Funcionarios de la Administración Civil del Estado, el Instituto Social de las Fuerzas Armadas y la Mutualidad General Judicial, que son unidades dependientes del Estado.

- **Comunidades Autónomas (incluidas las unidades que gestionan las competencias transferidas en materia de sanidad y servicios sociales):** a efectos de la clasificación institucional en las cuentas nacionales, el subsector de Comunidades Autónomas está formado por la Administración General de cada Comunidad, así como por las distintas unidades dependientes (Organismos, Entes públicos, sociedades mercantiles, Universidades, Fundaciones y otras) que se consideren administraciones públicas de acuerdo a las normas del SEC-95, excluidas aquellas unidades que gestionen las competencias transferidas en materia de sanidad y servicios sociales, ya que éstas forman parte del subsector de las Administraciones de Seguridad Social en la contabilidad nacional junto a las unidades de seguridad social dependientes de la Administración Central. No obstante, respecto a la compilación de la información de base, el suministro de todos los datos por parte de las Comunidades Autónomas incluye la información relativa a todas las unidades dependientes. Sin embargo, en el próximo cambio de base de la contabilidad nacional se va a modificar la composición institucional de este subsector, incluyendo, en las unidades que gestionan, las competencias transferidas en materia de sanidad y servicios sociales.

Para medir la importancia creciente de las Comunidades Autónomas en el proceso de compilación de datos, hay que tener en cuenta que en los últimos cinco años su participación en la gestión del gasto público no financiero ha aumentado casi nueve puntos porcentuales, ya que ha pasado del 23,6% en 1998 a gestionar el 32,3% del gasto total en el ejercicio de 2003, porcentaje que incluye un 12,9% correspondiente a la gestión de las competencias de sanidad y servicios sociales transferidos. Esta mayor gestión ha complicado notablemen-





Debido al elevado número de unidades que componen el subsector Corporaciones Locales, el proceso de compilación de datos se lleva a cabo con ciertas dificultades que pueden solventarse mediante una mejora de los procedimientos para el suministro de la información de base

te la recogida de la información necesaria, no sólo por el considerable incremento de unidades dependientes, sino también debido a que las Comunidades Autónomas pueden establecer criterios propios para el registro de las operaciones en la contabilidad presupuestaria, así como la capacidad para definir modelos de organización diferenciados (como es el caso de los sistemas de gestión de la protección social que se describe más adelante). Por ello, además de las dificultades propias de compilar una gran cantidad de información de base, resulta imprescindible realizar un análisis exhaustivo de cada unidad con el objetivo de garantizar la coherencia conceptual en el marco del SEC-95.

Actualmente, la recogida de los datos básicos se realiza a través del procedimiento establecido por el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 10 de abril de 2003, que fue publicado por la Orden del Ministerio de Economía y Hacienda 2283/2003, de 31 de julio. En dicho Acuer-

do se establecen tres categorías de información que deben remitir las Comunidades Autónomas: información periódica, trimestral y anual, e información no periódica.

El suministro de información periódica trimestral se realiza mediante la cumplimentación y posterior remisión de un cuestionario tipo que ha sido elaborado por la Intervención General de la Administración del Estado. Este cuestionario debe elaborarse trimestralmente con información referida desde el inicio del ejercicio hasta el final de cada uno de los cuatro trimestres naturales. El plazo para el envío será de un mes a contar desde el término del trimestre de referencia. Esta información resulta imprescindible para la elaboración de la contabilidad nacional trimestral del sector Administraciones Públicas, obligatoria para todos los Estados miembros a partir del momento de la entrada en vigor del Reglamento (CE) N° 1221/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de junio de 2002, sobre cuentas no financieras trimestrales de las Administraciones Públicas. Además, la información que se remite en el cuarto trimestre sirve de base para la confección de las dos notificaciones anuales relativas al déficit público que es obligatorio remitir a la Comisión Europea, de acuerdo con el Procedimiento de Déficit Excesivo aprobado por la normativa comunitaria.

La información de periodicidad anual está referida a información sobre la liquidación del Presupuesto, de la Cuenta General de la Comunidad Autónoma, así como de información sobre las unidades dependientes de la Comunidad que no estén sometidas al Plan General de Contabilidad Pública, información que se requiere para la elaboración de la cuentas económicas definitivas de estas unidades públicas.

Por último, el suministro de información no periódica dirigida a la formación y mantenimiento del Inventario de entes dependientes de las Comunidades Autónomas. Los datos proporcionados por este inventario son fundamentales para llevar a cabo una correcta clasificación institucional de las unidades entre el subsector Comunidades Autónomas y el correspondiente a las sociedades públicas, a efectos de la contabilidad nacional.



- **Corporaciones Locales:** debido al elevado número de unidades que componen este subsector, el proceso de compilación de datos se lleva a cabo con ciertas dificultades que pueden solventarse mediante una mejora de los procedimientos para el suministro de la información de base. A este respecto, hay que señalar que se encuentra pendiente el desarrollo de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria en su aplicación a las Entidades Locales, que es el ámbito normativo adecuado para establecer un procedimiento de recogida de información de forma análoga al exigido a las Comunidades Autónomas a través del mencionado Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, de 10 de abril de 2003.

Por último, para evaluar la importancia que supone disponer de un procedimiento adecuado de acceso a las fuentes básicas y ejemplarizar las dificultades que surgen en la aplicación del sistema conceptual del SEC-95 a dicha información, se puede referir el caso de las competencias transferidas a las Comunidades Autónomas en materia de sanidad y servicios sociales. Tal como ya se ha señalado anteriormente, el conjunto de estas competencias representan el 12,9% del gasto total de las Administraciones Públicas en el ejercicio de 2003, porcentaje de participación que se ha incrementado en 5,3 puntos porcentuales durante los últimos cinco años.

Para la gestión de los servicios de sanidad y servicios sociales transferidos, las Comunidades Autónomas han creado un buen número de unidades que, en el ámbito de sus competencias, se rigen por modelos de administración y sistemas de financiación diferentes que se pueden encuadrar en el esquema siguiente:

- En Ceuta y en Melilla estos servicios se gestionan a través de la transferencia de créditos desde la Seguridad Social de la Administración Central
- En las diecisiete Comunidades Autónomas se dan los siguientes casos:
 - La gestión se realiza directamente por unidades que dependen orgánicamente de la Administración General de la Comunidad Autónoma y están incluidas en su presupuesto.
 - A través de la creación de distintos tipos de unidades institucionales sometidas al

Plan General de Contabilidad Pública, tales como Organismos Autónomos Administrativos, y otras.

- Mediante la creación de entes públicos empresariales, sociedades públicas y, en general, de unidades sometidas al Plan General de Contabilidad de la empresa española. En estos casos, se contemplan dos sistemas de financiación de estas unidades:
 - Mediante transferencias directas de la Comunidad Autónoma.
 - Las unidades gestoras venden los servicios directamente a la Comunidad Autónoma.

En estos casos, en el proceso de compilación de datos nos encontramos con una gran diversidad de fuentes básicas y numerosas unidades territoriales que gestionan los mismos tipos de servicios mediante distintos modelos de gestión y diferentes sistemas de financiación. Sin embargo, es preciso unificar toda esta información dispersa con el fin de proporcionar una visión coherente con la realidad económica, en los términos del SEC-95, que refleje la imputación de los flujos económicos que se realizan entre las Administraciones Públicas, que producen y financian la totalidad de estos servicios, y los hogares como consumidores efectivos de los mismos. Para ello, se requiere efectuar un examen detallado de todas las unidades gestoras para determinar, en cada caso, las fuentes de financiación utilizadas y el destino real de los gastos vinculados a los servicios.

En las cuentas nacionales, el valor de la producción de los servicios de sanidad y servicios sociales proporcionados por todas las Administraciones Públicas con sus propios medios, que se considera una producción no de mercado, se determina por los costes de producción realizados por las unidades gestoras, es decir, fundamentalmente por los gastos correspondientes a la remuneración de asalariados y a los consumos intermedios. De acuerdo con las reglas del SEC-95, el valor de la producción de estos servicios se entrega a los hogares a través de una operación de gasto imputada, en concepto de transferencias sociales en especie, que aumenta la renta de los hogares con el fin de imputarles los recursos necesarios para realizar el consumo final efectivo de dichos servicios.





3

La importancia de la Seguridad de la información

María Jesús Casado Robledo

Introducción

¿Por qué se oye hablar tanto de la seguridad de la información? ¿Es algo nuevo? ¿La Intervención General de la Administración del Estado (Informática presupuestaria) ha empezado a preocuparse recientemente de la seguridad de la información? En Informática presupuestaria, como en otras Organizaciones informáticas públicas o privadas, siempre se adoptan medidas para garantizar el buen estado de su información. Pero, a lo largo del tiempo se han producido cambios significativos:

- Se ha pasado de tener la información aislada y accedida únicamente por personas destinadas en la Intervención General de la Administración del Estado y en la Secretaría General de Presupuestos y Gastos (en adelante Administración presupuestaria), a compartir la información, a tratarla distribuidamente y a facilitar el acceso a la misma a personas situadas fuera del ámbito de la Administración presupuestaria.
- La información almacenada en los sistemas informáticos se concibe como un activo importante de la Administración presupuestaria, que se debe proteger.
- La apertura al mundo exterior significa más oportunidades, pero también un reto para salvaguardar la información.

Unidos a estos cambios, se han producido sucesos lamentables, que han influido en la continuidad de la actividad de algunas organizaciones empresariales y que han hecho saltar la alarma en materia de seguri-

dad informática. A título de ejemplo, el ataque¹ terrorista con bomba contra el World Trade Centre en 1993 y el ataque de terroristas suicidas a las Torres Gemelas de Nueva York el 11 de septiembre de 2001. Como consecuencia del primero, 147 de las 450 empresas que estaban instaladas en el complejo dejaron de funcionar durante un año. Como consecuencia del segundo, algunas empresas instaladas en las Torres Gemelas no han llegado a recuperar su actividad.

A raíz de los sucesos de septiembre de 2001, la Comisión Europea ha tomado conciencia de la importancia de la seguridad informática, recogiendo en el plan de acción eEurope 2002 los principios a seguir en esta materia. En este plan se reflejan los primeros pasos esenciales para favorecer la seguridad en redes y acceso seguro a través de tarjetas de uso inteligente (smart-cards); así como, la valoración del daño económico que supone las interrupciones de servicio, provocados entre otras causas por virus, ataques de denegación de servicio (DoS), etc.

Además, se ha constituido la Agencia de Seguridad Europea en Redes e Información, que comenzó su andadura el 1 de enero de 2004.

Pero el referente a tener en cuenta en relación con los peligros que pueden afec-

¹ Monográfico de seguridad de Bolectic, revista editada por la Asociación del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración General del Estado. Artículo "Copias más seguras. Los nuevos desafíos de la copia de seguridad de datos". Autora Jane Walker, Directora Internacional de Marketing del Grupo DLTape de Quantum.



tar a la información está más cerca, y no implica necesariamente acciones violentas; todos los días hay nuevos virus y códigos maliciosos. Raro es el día que los avisos del Centro de Alerta Antivirus del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio no informan de, al menos, 6 virus o troyanos distintos. Los virus o códigos maliciosos aprovechan vulnerabilidades en los sistemas, servidores mal configurados, descuidos de los usuarios, o su excesiva confianza o buena fe, para propagarse y hacer el mayor daño posible. Los virus más virulentos durante el año 2003 fueron SQL SLAMMER y BLASTER.

SQL SLAMMER fue muy dañino a principios del año 2003 en Estados Unidos y en Asia pues en cuestión de horas dejó fuera de servicio los cajeros automáticos de grandes bancos.

BLASTER ha sido muy difícil de eliminar, pues su capacidad de reproducción ha superado con mucho a la de virus precedentes.

El año 2004 está siendo especialmente complicado en cuanto a virus, gusanos, troyanos y código malicioso en general². El mes de enero comenzó con MYDOOM, y hasta la fecha, la aparición de nuevo código malicioso no ha desaparecido. A primeros de marzo, los fabricantes de este tipo de código, además de mezclar en un mismo programa los diferentes comportamientos de lo que hasta ahora se tipificaba como gusanos, virus y troyanos, incluyeron la modalidad de comprimir esos ficheros con cualquiera de los programas disponibles (p.e. winzip) y el resultado encriptarlo con una clave. Esta nueva forma de actuar se detectó el 3 de marzo de 2004.

Es de destacar otra dificultad más pues otro de los códigos maliciosos de este año, BAGLE(Q), no incorporaba su efecto dañino en el cuerpo de los correos o en sus ficheros anexos. Si el usuario que lo recibía por correo electrónico tenía habilitada la opción de “vista previa”, sólo con eso, se conectaba a Internet y se bajaba el código dañino, que desencadenaba su propagación e infección. Aunque nuestra

Organización no se ha visto afectada, el número de horas de hombre y de máquina empleadas en detectar y eliminar correos y ficheros infectados, ha sido muy elevado.

Ante este panorama, es difícil permanecer indemnes siempre.

Pero, a pesar de lo que se acaba de exponer, la seguridad de la información no es un conjunto de medidas aisladas u ocasionales adoptadas por el personal que ejerce su función en los servicios de Informática presupuestaria, sino que se trata de un proceso estructurado, apoyado en desarrollos normativos, planificado e implementado teniendo en cuenta las funciones, responsabilidades, procesos, etc, de las Unidades que forman la Administración presupuestaria.

La seguridad de la información es cosa de todos, porque está orientada a garantizar la continuidad de la gestión encomendada a la Administración presupuestaria en cualquier situación.

Y, ¿por qué es cosa de todos? Porque en muchas ocasiones, los ataques no vienen desde el exterior, sino que proceden involuntariamente del interior como consecuencia del uso inadecuado de los recursos informáticos, de no observar unas mínimas medidas como ejecutar el antivirus, o por el envío

La seguridad de la información es cosa de todos, porque está orientada a garantizar la continuidad de la gestión encomendada a la Administración presupuestaria en cualquier situación

² Es necesario hacer referencia a código malicioso en genérico, porque ya no se elaboran virus, troyanos o gusanos puros, pues los fabricantes de este tipo de programas mezclan el comportamiento de todos ellos.





masivo de mensajes a través del correo electrónico. Usando la ingeniería social también se puede abusar de la buena fe del usuario para obtener información sensible.

Distintas acepciones se pueden asignar a la seguridad informática, a saber:

- a) Garantía de continuidad de la gestión encomendada a la Administración presupuestaria.
- b) Protección de los datos de carácter personal.
- c) Utilización adecuada de los recursos informáticos de la Administración presupuestaria, con el objeto de evitar la propagación de virus o espías (troyanos).
- d) Control de accesos de los usuarios a las bases de datos de la Administración presupuestaria, con el objeto de evitar accesos no deseados o no autorizados.

La Resolución de 8 de julio de 2002 establece los criterios y medidas a aplicar para controlar los accesos a las bases de datos de la Administración presupuestaria. Con objeto de conseguir que se haga un uso adecuado de los recursos informáticos, se ha redactado y publicado en nuestra Intranet el código de conducta a seguir en la utilización de los recursos informáticos de la Intervención General de la Administración del Estado y de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos.

Aplicar adecuadamente los preceptos recogidos en la Resolución de 8 de julio y observar las pautas que se indican en el código de conducta, ayuda a proteger los datos de carácter personal, pues complementa las medidas técnicas y organizativas que se van adoptando en aplicación de la normativa nacional de protección de datos de carácter personal.

En conjunto, todo ello garantiza la continuidad de la gestión encomendada a la Administración presupuestaria.

Este artículo se centra en la última acepción. Ello no significa que las otras acepciones no sean importantes. Ahora bien, el primer requisito exigido, por la Resolución de 8 de julio de 2002, es abordar el control de accesos a las bases de datos de la Administración presupuestaria. Algunas de las medidas adoptadas para obtener un control de accesos adecuado permiten alcanzar alguno de los objetivos relacionados con las otras acepciones.

Componentes de la seguridad de la información

Son dos los componentes que integran la seguridad de la información, uno tecnológico y otro normativo. El tecnológico es cambiante, por lo que exige una adecuación constante a las tecnologías disponibles en cada momento. El normativo está formado por estándares internacionales (como la Norma ISO/IEC 17799), la normativa nacional en relación con los criterios de seguridad (Real Decreto 263/1996, que regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado) y la normativa comunitaria³ y nacional⁴ de protección de datos de carácter personal.

Como componente normativo también se encuentra la *Resolución de 8 de julio de 2002, de control de accesos a las bases de datos de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos*. Mediante esta Resolución se crea el marco organizativo para la seguridad de la información en la Administración presupuestaria, y se regula una parte importante de la seguridad de la información, como es el control de accesos a la misma. El objetivo de la Resolución es salvaguardar la confidencialidad, la integridad y disponibilidad de los sistemas de información y bases de datos de la Administración presupuestaria.

Confidencialidad⁵ es asegurar que sólo las personas autorizadas pueden acceder a la información. **Integridad** es asegurar que la información y los métodos de proceso son exactos y completos. **Disponibilidad** es asegurar que los usuarios autorizados tienen acceso a la información y a sus activos asociados cuando lo requieran.

En el concepto “Sistemas de información”, la Resolución recoge todos los elementos objeto de protección: “datos, documentación, pro-

³ Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas.

⁴ Ley Orgánica 15/1999 de Protección de Datos de Carácter Personal y el Real Decreto 994/1999 de medidas de seguridad de los ficheros automatizados que contengan datos de carácter personal.

⁵ Norma ISO /IEC 17799.



cedimientos y tratamientos informáticos, bases de datos, redes de comunicación, sistemas de interconexión, sistemas de control de accesos, ordenadores, periféricos y terminales instalados en los servicios centrales, organizaciones delegadas y territoriales de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos⁶⁷.

Marco organizativo definido en la Resolución de 8 de Julio de 2002

La Resolución, en su apartado cuarto, define un marco organizativo encargado de la gestión de la seguridad de la información en la Administración presupuestaria. El marco organizativo está formado por los agentes que se detallan a continuación:

- Comité de Coordinación de la Seguridad.
- Administrador Corporativo de Seguridad.
- Responsables de seguridad en los centros directivos, organizaciones delegadas o territoriales de la Administración presupuestaria, que reciben el nombre de Responsables de Centro.
- Administradores de la seguridad de acceso a las redes departamentales de cada uno de los centros directivos, organizaciones delegadas o territoriales de la Administración presupuestaria, que reciben el nombre de Administradores de red.
- Administradores de la seguridad de acceso a las bases de datos de la red de Informática presupuestaria, que reciben el nombre de Administradores de bases de datos.

No obstante, la existencia de un marco organizativo no es suficiente, se ha de complementar con la implicación activa de todos los usuarios. Para ello, la Resolución en su apartado vigésimo segundo establece las responsabilidades de los usuarios de los sistemas y servicios de la Administración presupuestaria.

Control de accesos

Para alcanzar un nivel adecuado en el control de accesos no sólo se han de tener

Durante los años 2003 y 2004 se han alcanzado algunos de los objetivos en materia de seguridad informática, como que en todos los Centros Directivos y Organizaciones delegadas, territoriales y regionales se haya nombrado, al menos, un Administrador de red

en cuenta los preceptos que establece la Resolución de 8 de julio de 2002, sino las recomendaciones realizadas por los estándares internacionales y la Normativa nacional que regula la protección de datos de carácter personal.

La Norma ISO/IEC 17799 recoge, dentro del control de accesos, los siguientes elementos:

- Edificios, oficinas, despachos y recursos.
- Equipos situados dentro de las Organizaciones que, en el caso que nos ocupa, son las Unidades que forman la Administración presupuestaria. Para proteger los equipos se adoptan medidas para evitar:
 - Pérdidas.
 - Interrupciones de la gestión encomendada a la Administración presupuestaria.
 - Accesos no autorizados a la información almacenada en las bases de datos.
 - Daños en los activos.
- Equipos situados fuera de las Organizaciones. Como en el punto anterior, figura el caso particular de las Unidades que forman la Administración presupuestaria. Los

⁶⁷ Redacción exacta de la Resolución.





equipos objeto de este punto son los ordenadores portátiles, dispositivos de almacenamiento masivo de información (por ejemplo, los que se conectan al puerto USB), las agendas electrónicas, los PDAs, teléfonos móviles, documentos, etc que se lleven fuera del lugar habitual de trabajo. En general, las medidas a adoptar para proteger los equipos móviles son responsabilidad de los usuarios, y han de estar orientadas a que los equipos no caigan en manos de personas ajenas a la Administración presupuestaria.

- Controles de red (red de comunicaciones de la Administración presupuestaria). El objetivo es asegurar la salvaguarda de la información en las redes departamentales y, por tanto, en la red extensa de la Administración presupuestaria.
- Gestión de acceso de usuarios. Se entiende por usuarios tanto las personas destinadas en la Administración presupuestaria (usuarios internos), como las personas situadas fuera del ámbito de la Administración presupuestaria (usuarios externos). El objetivo es facilitar el acceso sólo a los usuarios previamente autorizados.

Aunque se está trabajando en esta línea, todavía no están cubiertos todos los aspectos que contempla la Norma ISO pero, haciendo balance de los años 2003 y 2004, el resultado ha sido positivo en cuanto al nivel de control de accesos a la red extensa de la Administración presupuestaria y a la gestión de usuarios.

Se han cubierto varias etapas:

- a) *Nombramiento*, o confirmación de los ya existentes, de los Administradores de la

seguridad de acceso a las redes departamentales (en adelante Administradores de red), y de los Administradores de la seguridad de acceso a las bases de datos centralizadas y departamentales (en adelante Administradores de bases de datos). Estos nombramientos se realizan siguiendo las pautas recogidas en los procedimientos para el nombramiento de Administrador de base de datos y para el nombramiento de Administrador de red departamental.

Para su implementación, se ha puesto a disposición de los Administradores de red y de bases de datos la aplicación diseñada y desarrollada para gestionar la seguridad de accesos a los recursos de la Administración presupuestaria, conocida como Gestor de Escritorio Personalizado (GEP).

- b) *Registro de usuarios*. Se realiza través de GEP previa autorización del Responsable de Centro.

Tan importante como dar de alta a una persona como usuario de la red y de las bases de datos, que necesita para realizar las funciones que se le encomiendan, es dar de baja a dichas personas cuando cambian de destino dentro de la Administración presupuestaria, o dejan de prestar sus servicios en la misma. Es decir, es importante prever todas las etapas del ciclo de vida del acceso de un usuario pues en caso contrario se dejan agujeros de seguridad, que podrían ser utilizados con fines ilícitos.

Para autorizar o revocar el acceso de un usuario a la red, se han de seguir las pautas recogidas en los procedimientos de



autorización de acceso de un usuario a la red corporativa y de revocación total o parcial de la autorización de acceso a la red corporativa. El procedimiento a aplicar es distinto cuando se trata de un usuario que no pertenece a la Administración presupuestaria.

Para autorizar o revocar el acceso a una base de datos, se dispone de procedimientos diferentes en función del tipo de base de datos (departamental o centralizada) y del tipo de usuario (interno o externo).

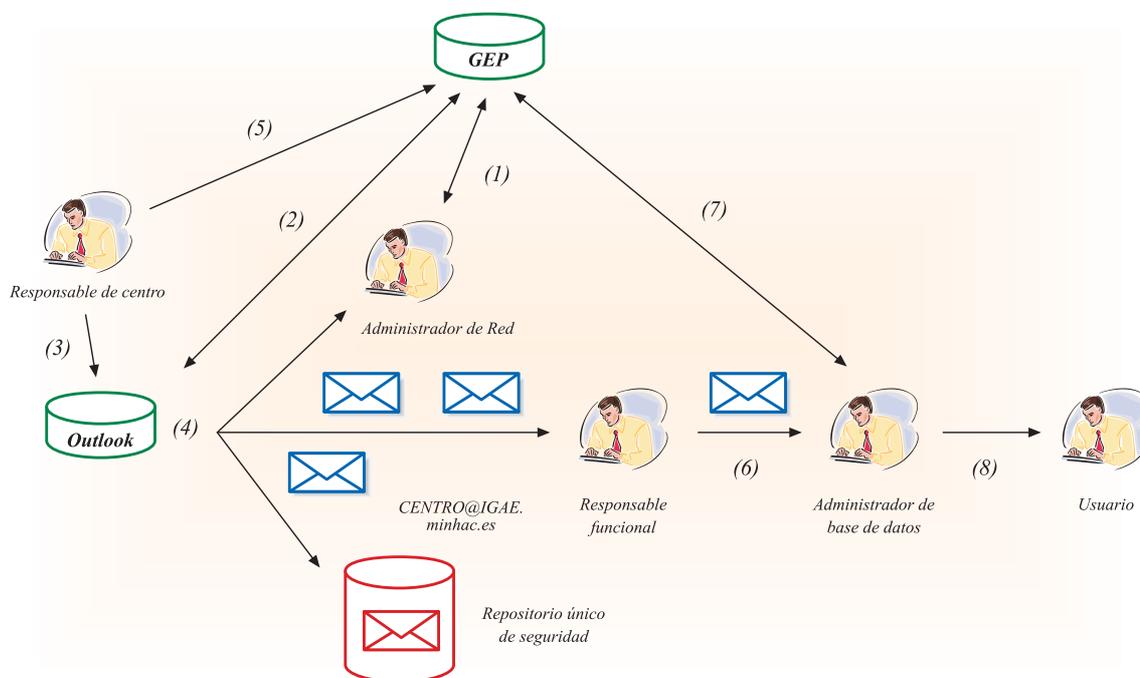
Durante el año 2003 la aplicación de estos procedimientos se llevó a cabo rellenando unos formularios elaborados en Word que posteriormente se enviaban por correo electrónico a los agentes de seguridad intervinientes, cambiando según el tipo de operación a realizar.

Pronto se evidenció que este sistema era muy laborioso y que, si se querían alcanzar los objetivos fijados por la Resolución, era necesario cambiarlo por un sistema ágil y cómodo. Por ello, en febrero de 2004 este sistema fue sustituido por otro totalmente automatizado. Se han sustituido los formularios Word por solicitudes generadas

electrónicamente a través de GEP. Esta operación la realizan los administradores de red. Una vez generadas, llegan electrónicamente a la aplicación desarrollada en Outlook para los Responsables de centro. En esta aplicación, en función de la decisión que adopte el Responsable de centro, se autorizan o deniegan las solicitudes. Si son autorizadas, se generan automáticamente tantos correos como agentes de seguridad están implicados. Cuando los administradores reciben el correo se procesan automáticamente las solicitudes, a través de GEP, quedando instrumentalizada la operación. Dicha solicitud es almacenada en un fichero histórico cuando todos los agentes de seguridad implicados han realizado su trabajo.

Si el Responsable de centro deniega la solicitud, no se envía ningún correo electrónico. Se registra dicha solicitud en un fichero histórico, recogiendo este extremo.

Además, de todas las comunicaciones intercambiadas entre los agentes de seguridad se almacena una copia en un buzón único de correo tal como establece el apartado décimo de la Resolución de 8 de julio de 2002.



- (1) El administrador de red genera una solicitud.
- (2) La solicitud le llega al Responsable de centro a la aplicación desarrollada en Outlook.
- (3) El Responsable de Centro puede autorizar o denegar la solicitud, en la aplicación desarrollada en Outlook.
- (4) Si el Responsable de centro autoriza se confeccionan y envían los correos necesarios en función de los agentes de seguridad implicados.
- (5) Si el Responsable de Centro deniega la solicitud, se recoge como tal en la base de datos del GEP, y no se desencadena ningún correo.
- (6) El Responsable funcional le envía correo al administrador de base de datos.
- (7) El administrador de base de datos procesa la solicitud en GEP.
- (8) El Administrador de base de datos le comunica al usuario el código y la password.





- c) *Depuración de los datos asociados a los usuarios.* Esta función la realizan los administradores de red haciendo uso de la aplicación GEP.

La depuración consiste en recoger los datos requeridos por la Resolución en su apartado duodécimo, en evitar que un usuario esté registrado con más de un código de identificación, y vigilar que se hace un uso adecuado de los permisos concedidos a los usuarios.

Responsabilidades de los usuarios

No sólo tienen asignadas responsabilidades en materia de seguridad de la información los agentes definidos por la Resolución en el marco organizativo. En el apartado vigésimo segundo de la Resolución se recogen las responsabilidades de los usuarios a los que se les ha autorizado el acceso a los recursos de la Administración presupuestaria.

Los usuarios:

- Deben conocer y aplicar, en su ámbito de actuación, el contenido de la Resolución, así como las normas, instrucciones y procedimientos que en materia de control de accesos a la red y bases de datos de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos se establezcan.
- Adquieren el compromiso de utilización de las bases de datos con los fines exclusivos de gestión para los que han sido autorizados.
- Son responsables de todos los accesos que se realicen mediante el uso de su código de identificación lógica de usuario y su correspondiente palabra de identificación personal. Por ello deberán mantener su custodia y su secreto.
- No deberán facilitar el código de usuario ni la palabra de identificación personal a otra persona, ni deberá accederse a las bases de datos utilizando el código y palabra de identificación personal ajenos, aunque el titular haya dado su consentimiento.

Además los usuarios también han de aplicar los principios o buenas prácticas recogidas en el código de conducta del uso de

los recursos informáticos de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos y de la Intervención General de la Administración del Estado, publicado en la Intranet de la Administración presupuestaria, en septiembre de 2004.

Conclusión

Durante los años 2003 y 2004 se han alcanzado algunos de los objetivos en materia de seguridad informática, como que en todos los Centros directivos y Organizaciones delegadas, territoriales y regionales se haya nombrado, al menos, un Administrador de red. Los responsables de centro y los administradores de red y bases de datos, pueden realizar las funciones que les encomienda la Resolución de 8 de julio de forma automática. Todos los Administradores han recibido formación con respecto del uso de GEP, sobre sus funciones y responsabilidades. Para facilitar la labor de los Responsables de centro y de los Administradores, se han desarrollado y publicado en la dirección de Intranet de la Administración presupuestaria procedimientos, formularios, manuales de uso, etc.

Gracias a la colaboración de los Responsables de centro y de los Administradores, se ha alcanzado con éxito el registro de los usuarios con autorización de acceso a la red extensa de la Administración presupuestaria, a sus sistemas y bases de datos, así como la depuración de los datos asociados a los mismos.

No obstante, queda mucho por hacer. El nivel de control de accesos alcanzado durante estos dos años se tiene que mantener y mejorar. Para ello está en marcha un mecanismo de comprobación constante de que los usuarios registrados en la base de datos centralizada de GEP, en las bases de datos de los Sistemas de información y en los Sistemas operativos, son los que deben de estar, y que sus datos asociados son adecuados y pertinentes. Por otra parte, hay que plantearse nuevos retos como desarrollar el código de conducta y adoptar las medidas técnicas necesarias, en aras de conseguir una utilización adecuada y segura de las herramientas y equipos informáticos.



El Protocolo de Kyoto: las limitaciones a la emisión de los gases de efecto invernadero

Jorge Segrelles García
 Presidente de la Asociación Española de Operadores de Productos Petrolíferos (AOP)

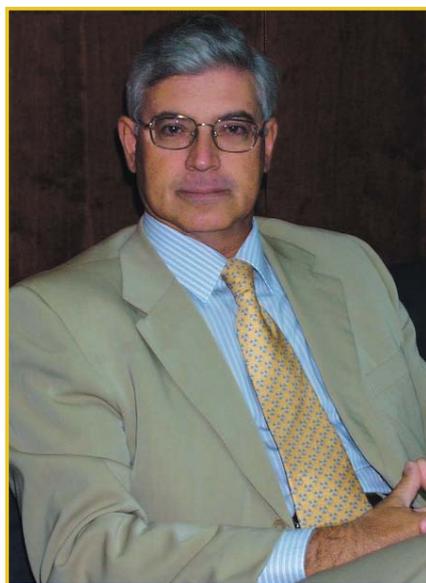
El mercado de emisiones de CO₂ de la Unión Europea comienza a funcionar el 1 de enero de 2005. A lo largo de 2004 se ha prodigado la información sobre estas emisiones, el Protocolo de Kyoto, los gases de efecto invernadero, la Directiva de Comercio de Derechos de Emisión, su transposición a nuestra legislación y conceptos relacionados.

tes naturales el **metano** y el **óxido nítrico**, que junto con otros gases artificialmente introducidos, como el **hexafluoruro de azufre**, los **hidrofluorocarburos** y los **perfluorocarburos**, constituyen los GEI reconocidos.

Las principales iniciativas llevadas a cabo por la ONU, por la UE y por España para paliar los efectos del cambio climático son respectivamente el Protocolo de Kyoto, la Directiva 2003/87/CE y el Real Decreto-Ley 5/2004.

El efecto invernadero

El efecto invernadero es un mecanismo regulador de la temperatura del planeta: algunos gases presentes en la atmósfera absorben parte del calor que la Tierra emite (reflejado de las radiaciones solares). Son los llamados Gases de Efecto Invernadero (GEI).



Los más importantes son, en primer lugar, el dióxido de carbono, **CO₂**, que se produce de forma natural por la actividad volcánica y la respiración de los seres vivos y antropogénicamente por la combustión del carbón, la materia orgánica y los hidrocarburos, ligado a casi cualquier actividad relacionada con la producción de energía (y por tanto, con el desarrollo económico). Es un componente natural de la atmósfera, no un contaminante; el problema surge por su exceso. También son componen-

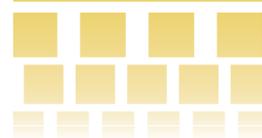
tes para reducir las emisiones de GEI en el periodo 2008-2012 en un 5,2% con respecto a las de 1990, repartido de forma variable entre los países industrializados. Su entrada en vigor es inminente, dado que ya lo han ratificado un número suficiente de países, con la excepción notable de los EE.UU., el mayor emisor mundial.

La crítica básica al Protocolo Kyoto es su limitado alcance: no implica a todos los

El marco internacional

1. EL PROTOCOLO DE KYOTO

El Protocolo de Kyoto es el acuerdo que en diciembre de 1997 se tomó





países y no conseguirá sus objetivos de frenar el calentamiento global. Puede, en cambio, suponer un obstáculo al desarrollo.

El Parlamento Europeo-15 aprobó su ratificación, antes de someterlo a los nacionales (el español lo aprobó por unanimidad). Para su conjunto, la UE-15 está obligada a una reducción de sus emisiones totales entre 2008 y 2012 del 8% respecto a 1990. Una vez hecho el reparto entre los Estados Miembros, a España le ha correspondido un aumento de las suyas del 15%.

Para poner en su contexto este valor, aparentemente generoso, recordemos que la convergencia con la UE y el crecimiento económico de nuestro país han provocado que ya en 2003 las emisiones sean un 140% las de 1990 y su tendencia es creciente. Además, a España le corresponderá como objetivo 2012 una emisión anual per cápita menor que el promedio de la UE-15 (España: 8,2, UE-15, 10,0), lo que ha producido críticas a la negociación llevada a cabo en Europa sobre nuestra asignación de emisiones.

2. LA DIRECTIVA 2003/87/CE DE COMERCIO DE DERECHOS DE EMISIÓN

Para conseguir el objetivo comunitario se ha ideado un sistema que permite que ciertas industrias tengan autorizada la emisión de una cantidad de GEI y, si no la alcanzan, puedan vender su excedente en el mercado a aquellas otras que hayan superado su cuota asignada.

En la Directiva se establecen los GEI objeto de comercio (sólo CO₂) y los sectores afectados (cal y cemento, generación eléctrica, calderas, cerámica y vidrio, metalúrgico, papelería y refino de petróleo), en dos períodos: 2005-2007 y 2008-2012.

La Directiva es incompleta, pues concentra el esfuerzo en un gas y en unos sectores; el Protocolo de Kyoto, por el contrario, se refiere a los seis GEI y a las emisiones totales de los países.

Las industrias objeto de la Directiva generan aproximadamente el 50% de los GEI europeos; dicho de otra manera, la mitad de las emisiones que se deben reducir quedan

fuera del comercio o, simplemente, del control y del esfuerzo en estas primeras fases.

Por ello, la percepción que desde los sectores afectados se tiene es que, siendo una buena iniciativa, establece no obstante diferencias en el trato de las emisiones que penalizan a unas industrias determinadas, sobre las que recae el peso económico de la reducción.

Las medidas que se van a tomar en la industria europea afectada tienen un efecto prácticamente nulo en el cambio climático, pues todas sus emisiones de CO₂ suponen conjuntamente tan solo el 5% de las mundiales. Se trata exclusivamente de un gesto de simbólico liderazgo europeo y la puesta en práctica de unos mecanismos que son novedosos y dignos de reconocimiento, pero que suponen un riesgo para la competitividad.

La situación española

1. LA LEGISLACIÓN

El Real Decreto Ley 5/2004, por el que se regula el régimen del comercio de derechos de emisión de GEI.

La transposición a nuestra legislación de la Directiva se ha hecho mediante el Real Decreto Ley mencionado, el Real Decreto 1866/2004, por el que se aprueba el Plan Nacional de Asignación de Derechos 2005-2007 (PNA) y la Resolución de Medio Ambiente de 7 de septiembre de 2004, en la que se presenta el listado de instalaciones.

Los sectores afectados por el Real Decreto Ley son los mismos que los de la Directiva, pero en España su peso sobre las emisiones totales es menor, el 40%, y por ello las excluidas de la regulación son superiores a las europeas. Esta diferencia con el promedio de la UE puede ser debida a que las industrias españolas afectadas están en los mismos o mejores, niveles de eficiencia que las de la UE, mientras que los sectores excluidos, en particular el transporte y el residencial, están por debajo.

El PNA trata de reducir ligeramente las emisiones y, más importante, de romper



su tendencia creciente. Este aspecto cualitativo quizá sea lo más positivo del PNA, aunque sólo marca reducciones para las industrias, además de unas consideraciones generales sobre la racional utilización de la energía. Con respecto a los sectores excluidos, “los del 60%”, se limita a realizar unos comentarios generales sobre medidas a tomar, que pueden ser tachados de voluntaristas.

2. LA VISIÓN DE LA INDUSTRIA

Conviene recordar que la industria produce los bienes que la sociedad requiere y demanda, no los que unilateralmente decide. El problema es de todos, no sólo de los que tienen las chimeneas: los tubos de escape de nuestros vehículos, la iluminación, los electrodomésticos, la calefacción y refrigeración de nuestras casas y edificios públicos también son responsables de las emisiones de CO₂.

Desde el sector y los organismos públicos se debería liderar el ejemplo en materia de eficiencia e intensidad energética, para eliminar la sensación de discriminación que ha producido el PNA en los sectores afectados.

3. EL SECTOR REFINO DE PETRÓLEOS

Las refinerías producen gasolina, gasóleo, keroseno, fuelóleo, que satisfacen las necesidades de movilidad y energéticas de la sociedad española.

El refino tiene una posición crítica respecto al PNA, porque no ha considerado que nuestras refinerías venden esos productos en un mercado abierto y global y si no fuesen eficientes y sus productos competitivos, se verían abocadas al cierre.

Por ello resulta esencial que la asignación de derechos sea homogénea a la realizada en otros países europeos (Alemania, Reino Unido, Holanda, Francia, Italia),

donde las refinerías han recibido los solicitados. Una asignación más restrictiva al refino español, como ha ocurrido, implica un mayor coste comparativo y una clara desventaja en el mercado único de productos petrolíferos.

Las emisiones del sector entre 1990 y 2002 han pasado de 12,64 a 14,86 MMt de CO₂, con una previsión de promedio para 2005-2007 de 17,4 MMt/año, es decir, un 38% más.

El refino tiene una posición crítica respecto al PNA porque no ha considerado que las refinerías venden esos productos en un mercado abierto y global, y si no fuesen eficientes y sus productos competitivos, se verían abocadas al cierre.

¿Cómo se ha llegado a tan notable superación del objetivo +15%? No a causa de un aumento en la producción, ya que la capacidad de destilación de crudos en España está prácticamente estabilizada, sino debido a varios factores principales con efectos contrapuestos entre sí:

- *La sensible mejora de la calidad medioambiental de los productos*, básicamente las gasolinas y los gasóleos motor. Podemos diferenciar dos fases desde 1990; en la primera se han eliminado o reducido componentes como el plomo, los aromáticos, el azufre, etc. y se han incorporado oxigenados, lo que ha rebajado las emisiones de monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, partículas, componentes orgánicos volátiles y benceno a valores inferiores al 20% de las correspondientes a 1990. La segunda, la práctica eliminación del azufre; a partir del próximo 1 de enero, anulará las de dióxido de azufre, precursor de la lluvia ácida. Esto se consigue gracias a procesos de





Alcanzar los objetivos de Kyoto comportará un sacrificio, pero para que todos lo asuman, todos han de participar en la fijación de la senda para ello y en su negociación.

hidrogenación que requieren mayor consumo de energía y por tanto mayor emisión de CO₂. Se puede decir que se ha trasladado parte del CO₂ que emiten los tubos de escape de los vehículos a las chimeneas de nuestras refinerías. El incremento en las emisiones de éstas se estima que llegará a 3,8 MMt de CO₂ entre 1990 y 2005.

- *La variación de la estructura de la demanda.* En España se ha producido el fenómeno de la “dieselización” del parque automovilístico, lo que ha hecho que exista un desequilibrio entre la oferta y la demanda que se incrementa año a año. Ello provoca excedentes de gasolina del orden de medio millón de toneladas y déficits de destilados medios de unos 10,8 MMt (en 2003), que se resuelven mediante el comercio exterior. Las medidas tomadas en las refinerías, adaptando sus esquemas de producción, han supuesto un incremento de emisiones de 2,8 MMt.
- *Las medidas de ahorro energético* tomadas entre 1990 y 2002 han supuesto una reducción de emisiones de 3,9 MMt. Estas mejoras van a continuar en el futuro, dictadas por la propia estructura de la industria, pues la energía constituye la mitad del valor añadido en la refinería. Por ello, la gestión optimizada de la energía es una constante en los procesos de éstas.
- *La construcción de instalaciones de cogeneración (vapor y electricidad)* en todas las refinerías, con un aumento de 1,8 MMt de las emisiones locales de CO₂, aunque desde una perspectiva global tiene efecto reductor, ya que son instalaciones más eficientes que las centrales eléctricas convencionales que habría habido que construir.

En estas condiciones, por tratarse de un sector eficiente, dinámico y que, en el

caso de las calidades de los productos, se ha visto obligado a aumentar sus emisiones, la decepción se produce porque no se han reconocido estos esfuerzos en el PNA.

En el RDL 5/2004 se relacionan estas circunstancias, sin contrapartida en las asignaciones, que acaban traduciéndose en una reducción al 90% de las demandadas.

Pese a ello, la industria española del refino apoya, sin más reserva que su deseo de hacerla extensiva a todos, esta filosofía de racionalización y eficiencia de los recursos finitos disponibles.

Perspectivas y conclusiones

Después de 2005-2007, hay que fijar los objetivos y los planes para 2008-2012 y más allá.

La experiencia adquirida hasta la fecha no deja lugar al optimismo, si se maneja el asunto de la misma manera. Es evidente que alcanzar los objetivos de Kyoto comportará un sacrificio, pero para que todos lo asuman, todos han de participar en la fijación de la senda para ello y en su negociación.

La Administración debe dar la posibilidad a los sectores industriales de asesorarla en sus negociaciones con los otros Estados Miembros para hacer asumibles y realistas los futuros PNA, y debe aplicar medidas prácticas de reducción de emisiones en los sectores hasta ahora no incluidos en el actual.

Es un sacrificio, pero para no reducir ni la calidad de vida, ni el ritmo de creación de riqueza, todos deben compartirlo y participar en su diseño.

Por ello, se hace un llamamiento a la Administración para que abra la colaboración con la industria para las negociaciones de los periodos 2008-2012 y posteriores.



Arturo Gonzalo Aizpiri Secretario General para la Prevención de la Contaminación y el Cambio Climático

Hagan ustedes la prueba: introduzcan Kyoto (así, con “y”, como lo escriben los anglosajones) en el buscador *Google* y en 0,19 segundos descubrirán que pueden consultar cuatro millones de documentos que contienen el nombre de la ciudad japonesa que alumbró el famoso Protocolo de lucha contra el cambio climático.

Se trata de un buen indicador del extraordinario interés que han suscitado tanto el problema del calentamiento global como el instrumento trabajosamente acordado por la comunidad internacional para empezar a alumbrar una solución. Con certeza, nunca una cuestión ambiental había sido objeto de un debate público tan amplio e intenso, ni habían participado en él con tanto vigor los agentes económicos.

Ello tiene asociado el riesgo de que se entienda la problemática asociada al Protocolo de Kyoto como una cuestión esencialmente económica. Que los ciudadanos interpreten que se trata de un problema creado por la industria y que debe ser resuelto por la industria; que, en realidad, el tema no va con ellos.

Es preciso enfatizar que ese enfoque constituye un grave error. La mejor ciencia disponible hoy considera probable que la acumulación en la atmósfera de los llamados Gases de Efecto Invernadero (GEI), causada por la actividad humana, tendrá como consecuencia un incremento de la temperatura media del planeta, un aumento de la frecuencia de fenómenos catastróficos

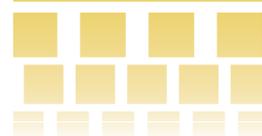
como sequías, tormentas e inundaciones, una elevación del nivel del mar que cause el retroceso del litoral costero e incluso la desaparición de estados insulares, y otros muchos efectos adversos, como la extensión de las enfermedades tropicales, la desaparición de especies o la reducción de la productividad agrícola.

Esto no es una hipótesis de ciencia ficción. Si no nos ponemos manos a la obra para atajar o, al menos, atenuar el problema, nuestro mundo perderá con rapidez condiciones de habitabilidad. Y se da la circunstancia de que no sólo todos sufriremos las consecuencias del problema, sino que además todos estamos contribuyendo a crearlo.

Combatir el cambio climático significa limitar las emisiones de los Gases de Efecto Invernadero. Para ello, la comunidad internacional acordó en 1997 la adopción del Protocolo de Kyoto, que fija techos cuantitativos para la emisión de GEI en los países industrializados en el periodo 2008-2012.

En concreto, la Unión Europea se comprometió a reducir sus emisiones en un 8% respecto a las de 1990, estableciendo un “reparto de la carga” que autorizaba a España, por su menor desarrollo económico, a aumentar sus emisiones en un 15% en el periodo. Dicho compromiso fue posteriormente ratificado por unanimidad en el Parlamento español.

Sin embargo, el último inventario nacional publicado de emisiones de GEI,





correspondiente a 2002, mostraba ya un incremento próximo al 40%. Es decir, cuando aún quedan ocho años para el final del periodo, España ha casi triplicado el incremento de emisiones que se fijó a sí misma como objetivo. Ello ha sido causado en parte por el intenso crecimiento económico en los últimos años, necesario para converger económicamente con los países más avanzados de Europa. Pero es crucial advertir que mientras en los restantes países desarrollados las emisiones de GEI crecen más lentamente que la riqueza nacional, o incluso se reducen, en España ocurre exactamente lo contrario.

La clave está en la producción y el consumo energético. De los diversos Gases de Efecto Invernadero, el más relevante de todos es el Dióxido de Carbono, el CO_2 , producido mayoritariamente por la combustión de combustibles fósiles tanto en centrales térmicas, para la generación de electricidad, como en los vehículos, las instalaciones de calefacción y agua caliente de los hogares, etc. Cada vez que quemamos carbón, derivados del petróleo o gas natural, estamos emitiendo CO_2 a la atmósfera. Cada vez que encendemos una bombilla, un aparato de aire acondicionado o un televisor estamos produciendo indirectamente el mismo efecto.

El crecimiento económico español está arrastrando una bolsa creciente de ineficiencia energética.

Si la ineficiencia es siempre un derroche, en un país como el nuestro, que depende en más de un 80% de recursos energéticos exteriores, además es una amenaza tanto ambiental como económica.

Según los últimos datos, en este momento en nuestro país está creciendo el consumo energético el doble que el Producto Interior Bruto. Es decir, el crecimiento económico español está arrastrando una bolsa creciente de ineficiencia energética. Si la ineficiencia es siempre un derroche, en un país como el nuestro, que depende en más de un 80% de recursos energéticos exteriores, además es una amenaza tanto ambiental como económica para nuestro bienestar futuro. También resulta difícil de entender el escaso desarrollo que han tenido en España ciertas energías renovables, no contaminantes, como la solar o la procedente de biomasa.

Obviamente, la situación actual es consecuencia de una grave inacción en los últimos años, en los que no se han tomado las medidas necesarias para moderar el crecimiento incontrolado del consumo energético ni impulsar suficientemente las energías limpias. Ni los gobiernos anteriores, ni las compañías eléctricas, ni los propios ciudadanos, han apostado por el ahorro y la eficiencia como un elemento esencial para asegurar nuestras condiciones de vida futuras. Hemos caído en la errónea idea de “nuevos ricos” de considerar que el bienestar es directamente proporcional al consumo. Es urgente cambiar esa forma de pensar.



El nuevo Gobierno ha asumido un claro compromiso al respecto y se ha puesto manos a la obra con el objetivo de cumplir el Protocolo de Kyoto, trabajando aceleradamente para realizar dos tareas de gran importancia. Primero, trasponer la Directiva europea que regula las emisiones de gases en la Unión Europea. Esta Directiva tendría que haber sido incorporada al ordenamiento jurídico español antes del 31 de diciembre de 2003, por lo que la Comisión Europea ha abierto ya un procedimiento de infracción contra España. Segundo, elaborar el Plan Nacional de Asignación de Derechos de Emisión, que debe fijar la senda elegida por España para el cumplimiento de su compromiso de Kyoto y la cantidad de toneladas que pueden emitir las principales industrias del país en los próximos años. Dicho Plan debería haber sido aprobado antes del 31 de marzo de 2004, y sólo la intensa actividad del nuevo Gobierno permitió el pasado 7 de julio una propuesta para debate público, evitando el inicio de un nuevo expediente de infracción.

El Consejo de Ministros de 3 de Septiembre aprobó el Plan Nacional de Asignación mediante Real Decreto. El armazón jurídico que necesita la aplicación del Plan de Asignación y transpone la Directiva 2003/87/CE, Real Decreto Ley que regula el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero, se publicó en el Boletín Oficial del Estado el pasado 27 de agosto.

Es decir, el Gobierno ha debido hacer en tres meses lo que no se había hecho en los años anteriores, y lo ha hecho con unos criterios de prudencia, transparencia y equilibrio que han sido ampliamente reconocidos. El notable consenso con que se ha desarrollado el proceso muestra la convicción general de que es preciso que España cumpla sus compromisos, contribuyendo a paliar un grave problema global, al tiempo que aborda serios desequilibrios de nuestra estructura económica y dota de seguridad jurídica a las empresas que tienen obligaciones en el contexto de la normativa europea.

Además, es preciso recordar que el cumplimiento de Kyoto ofrece importantes oportunidades. El impulso a las energías renovables refuerza un sector industrial de capital y tecnología españoles que está mostrando una gran capacidad de competir internacionalmente y crear empleo. Ahorrar energía supone mejorar la balanza comercial de España y reducir también otras emisiones atmosféricas contaminantes que deterioran la calidad del aire que respiramos, particularmente en el entorno urbano.

Es preciso recordar que el cumplimiento de Kyoto ofrece importantes oportunidades como el impulso a las energías renovables.

El Plan de Asignación propone un cambio de tendencia del vertiginoso crecimiento de las emisiones para el periodo 2005-2007, y una reducción más intensa en 2008-2012. Debe decirse con claridad que esto supone un gran desafío para el conjunto de la sociedad española. Los sectores que más están aumentando sus emisiones son precisamente los que dependen de las políticas públicas y de las decisiones de los ciudadanos, como el Transporte o el Residencial. El Plan de Asignación exige a la industria un esfuerzo, pero también al conjunto de la sociedad. Cada Administración pública, sea estatal, autonómica o local, deberá acometer actuaciones decididas en su ámbito de responsabilidad, en el marco de una estrecha cooperación, las empresas deberán apostar por la tecnología y la innovación, los agentes sociales serán necesarios para llevar al ánimo de los ciudadanos la necesidad de cambios en los hábitos de vida y consumo.

Si tenemos éxito, éste será de todos. De lo contrario, las generaciones futuras nos reclamarán nuestra parte de responsabilidad.





LOS INTERVENTORES DEL ESTADO AUDITANDO ORGANISMOS INTERNACIONALES

**Montserrat Pérez Ron
Consuelo Lage Ferrón**

■ INTRODUCCIÓN

Si en cada país los órganos públicos de control interno y externo desempeñan un papel decisivo en la fiscalización de la gestión económico-financiera pública, en la búsqueda de una adecuada gestión de los fondos públicos y de una suficiente y correcta transparencia en la rendición de las correspondientes cuentas, también han de jugar un papel decisivo en el ámbito de las organizaciones internacionales, puesto que éstas son financiadas con aportaciones públicas de los distintos Estados miembros.

Toda organización internacional tiene la responsabilidad de lograr no sólo los objetivos para los cuales fue creada, sino también la de utilizar los recursos disponibles de manera eficaz, eficiente y económica. A tal fin, debe disponer de los sistemas de información, evaluación y control adecuados. En este contexto, los estados financieros y las operaciones de la institución deberán ser auditados de conformidad con las previsiones establecidas por sus miembros en sus normas y regulaciones constitutivas, dada la jerarquía de los Tratados Internacionales, y con las prácticas generalmente aceptadas.

Ahora bien, nuestra experiencia en la realización de estas funciones de control en el ámbito internacional nos permite concluir que existe diversidad en la forma de selección de los auditores que realizan estas tareas, una indeterminación o insuficiencia de estándares de actuación y una variedad en las modalida-

des de control previstas que provoca en ocasiones una gran confusión.

■ EL MANDATO DE AUDITORÍA

El instrumento jurídico para asignar estas tareas varía de unos casos a otros, si bien el comúnmente utilizado se lleva a cabo a través de la figura del mandato.

La primera valoración que debe hacer cualquier auditor que tiene encomendada una tarea en el ámbito internacional es la naturaleza de ése encargo o mandato, que condicionará necesariamente su estatuto y los recursos con los que contará para realizarla. Es ésta, además, una de las cuestiones en las que encontramos más diversidad de modelos.

Así, los equipos de auditores podrán formarse con miembros del Tribunal de Cuentas de una nación o de varias; o por expertos de otros cuerpos de control igualmente pertenecientes a una nación o a varias, con o sin participación de auditores de Tribunales de Cuentas; con un encargo personal o a la institución a la que pertenecen y, por último, a través de las Juntas, Comités o Boards de auditores, compuestos por miembros pertenecientes a los cuerpos anteriores, los cuales se encargan colegiadamente de la supervisión y dirección del trabajo, que ejecutan materialmente firmas de auditoría privadas.

Respecto de esta modalidad de Junta o Board, cada vez más en auge, haremos una referencia a su funcionamiento, a título de



Toda organización internacional tiene la responsabilidad de lograr no sólo los objetivos para los que fue creada, sino también la de utilizar los recursos disponibles de manera eficaz, eficiente, y económica.

ejemplo, en la OCDE (*Organisation for Economic Co-operation and Development*), donde la auditoría se desarrolla de la forma siguiente: el Reglamento y las Normas financieras regulan que la gestión de los recursos de la organización se realice de acuerdo con los principios de una administración eficaz, eficiente y económica, siguiendo los criterios de una buena gestión financiera. La Parte VIII, denominada "Auditoría Externa", regula los aspectos que conciernen al mandato de la Junta de Auditores, la presentación de los estados financieros a la Junta y el informe de auditoría. A tal efecto, se prevé que los estados financieros y la solvencia de la administración financiera de la OCDE sea auditada por una Junta o Board de Auditores nombrada por el Consejo, siendo su principal función la de permitir que sus miembros tengan la seguridad de que el sistema establecido informa adecuadamente sobre la utilización de los recursos financieros aportados, y que asegura el cumplimiento de los objetivos de manera eficiente y rentable.

Los auditores de la Junta llevarán a cabo la auditoría de la forma que juzguen oportuna,

respetando la regulación específica en la materia de la OCDE. El Secretario General es el responsable de presentar los estados financieros a los auditores, no más tarde del 31 de marzo. Éstos, a su vez, informarán al Consejo antes del 31 de mayo. El trabajo de auditoría consistirá en un primer informe relativo a los estados financieros, que se realiza sobre la base del informe de auditoría de cuentas realizado por una firma auditora contratada por la Secretaría General de la OCDE, y se añadirán las actuaciones complementarias que se estimen necesarias. La Junta emitirá, además, otro informe antes del 31 de julio relativo a la ejecución y al rendimiento del presupuesto, de los programas y de la buena gestión financiera. Estos dos informes constituyen un informe conjunto o global para certificar las cuentas. Sobre la base de este informe, el Consejo libera al Secretario General de toda la responsabilidad respecto a su gestión.

Frente al sistema anterior, un importante número de organizaciones internacionales tienen lo que podríamos denominar un sistema de encargo directo, bien a una institución de control de uno o de varios de sus Estados miembros, bien personalmente a auditores de cierta experiencia propuestos por los países integrantes.

En el primer caso, es la institución nacional la que con sus medios materiales y personales ejecuta la auditoría y puede determinar la conformación del equipo auditor en cada caso de la manera que estime más conveniente. El informe de auditoría lo firma entonces el máximo representante de la institución de control actuante.

En el caso de que el Convenio o Tratado o las normas financieras de la organización internacional prevean que, ante las candidaturas presentadas por los representantes de los Estados miembros, el Consejo decide seleccionar y nombrar a los auditores, éstos se convierten en auditores de la organización, con un mandato "in tuitu personae" y no podrán recibir instrucciones de ningún país, incluyendo el suyo propio que les ha propuesto, y firman personalmente el informe de auditoría. Ello implica también que su relevo no se producirá sino por la censura del propio Consejo que le nombra, por la terminación de su mandato por el cumplimiento del plazo previsto, o por su renuncia personal, pero no por la voluntad o decisión del órgano o insti-





tución nacional que los propuso, el cual, al hacerlo, asume implícitamente la obligación de posibilitar y facilitar que el mandato pueda ser cumplido, obligación que nace del cumplimiento del Tratado internacional que firmó en su día su país como Estado miembro.

■ ÁMBITO DEL MANDATO Y NORMAS DE ACTUACIÓN DEL AUDITOR INTERNACIONAL

Si el mandato apodera al experto designado para hacer la auditoría, no suele establecer pormenorizadamente de forma escrita los criterios de auditoría por los cuales el mandato debe transcurrir. Es en este caso cuando el responsable de la auditoría deberá realizar el trabajo de acuerdo con los principios y reglas de auditoría generalmente aceptadas, así como con su propio criterio profesional.

En este sentido INTOSAI, en su XVII congreso, celebrado en Seúl en el año 2001, constituyó un grupo de trabajo para establecer *los principios para las prácticas que se recomienda observar en la auditoría de las organizaciones o instituciones internacionales*. Pero es éste un tema objeto de debate también en otras organizaciones, tales como Naciones Unidas o la International Federation of Accounts (IFAC). El objetivo perseguido consiste en concretar y definir las normas y regulaciones referidas a los principios fundamentales y a las mejores prácticas a observar y a aplicar en la realización de una auditoría de este tipo.

• *La posición de INTOSAI en la actualidad*

INTOSAI considera que una auditoría externa efectiva es un factor decisivo para un buen gobierno de las finanzas públicas. Recientemente en el seno de esta organización se ha venido trabajando en los principios que deben regir la auditoría estableciendo a tal fin, la definición de institución internacional, así:

“Una institución internacional es una organización, establecida o no por un tratado, en

la que dos o más Estados (o agencias gubernamentales u organismos con financiación pública) son miembros, y cuyo interés financiero común es supervisado por un cuerpo directivo.

El propósito de una institución internacional de esta naturaleza puede ser la obtención de cooperación internacional para el manejo de temas de carácter económico, técnico, social, cultu-

El instrumento jurídico comúnmente utilizado para asignar las tareas de auditoría es el de la figura del mandato, que no suele establecer pormenorizadamente de forma escrita los criterios de auditoría, y el responsable deberá realizar el trabajo de acuerdo con los principios y reglas generalmente aceptados



ral o humanitario. Esta cooperación pudiera ser en el ámbito del buen gobierno, seguridad, finanzas, investigación científica, medio ambiente, o la realización de proyectos técnicos, económicos, financieros o sociales conjuntos”.

Con base en lo anterior, los principios que a continuación se presentan para las mejores prácticas de auditoría de las instituciones internacionales fueron preparados por el Grupo de Trabajo sobre Auditoría de las Instituciones Internacionales y presentados para su aprobación por el Congreso de la INTOSAI, el XVIII INCOSAI, en su encuentro en el presente año 2004.

En dicho documento se manifiesta que:

“Los principios están concebidos para ser utilizados por las Entidades Fiscalizadoras Superiores, las instituciones internacionales y los representantes nacionales de dichas instituciones, así como por los gobiernos”.

Para ser efectivas, las prácticas de auditoría de las instituciones internacionales deben asegurar que:

1. *Todas las instituciones internacionales financiadas o mantenidas con fondos públicos deben ser auditadas por las EFS, a fin de promover un mejor gobierno, y una mayor transparencia y rendición de cuentas.*

y que el auditor externo:

2. *Sea totalmente independiente en la realización de la auditoría,*
3. *Tenga suficiente autoridad para llevar a cabo la auditoría, conforme a la mejor práctica de auditoría del erario público,*
4. *Disponga de los recursos adecuados para realizar la auditoría,*
5. *Tenga el derecho y la obligación de informar sobre los resultados de la auditoría a los Estados miembros involucrados a través del cuerpo directivo,*
6. *Se ajuste a las normas éticas y profesionales más relevantes,*
7. *Sea designado de un modo abierto, honesto y transparente.*

Principio 1: En el documento se considera que: *“sólo las entidades fiscalizadoras superiores gozan de una posición privilegiada que les permite asesorar a las instituciones internacionales para mejorar el buen gobierno, la transpa-*

rencia y la rendición de cuentas. Esto es consecuencia de su independencia estatutaria y de su larga tradición en proporcionar la misma garantía en el contexto nacional. Las EFS tienen asimismo experiencia en evaluar cuidadosamente la necesidad del público de recibir información sobre asuntos financieros. El valor agregado que obtiene además una institución internacional de una auditoría realizada por una EFS proviene además del carácter integral de su trabajo, que cubre también aspectos relacionados con la gestión”.

Principio 2: *El auditor externo debe ser totalmente independiente en la realización de la auditoría*

- Se establece en este principio que el auditor externo de las instituciones internacionales debe tener libertad para determinar el alcance, métodos y recursos necesarios para llevar a cabo la auditoría de las mismas; debe ser independiente de la gerencia de la institución internacional; no buscará ni recibirá instrucciones de un solo Estado miembro.
- Las reglas financieras de la institución internacional relativas a la auditoría externa deben garantizar que no se restrinja la actividad del auditor en cualquier tarea que sea considerada necesaria para cumplir con el mandato de auditoría.
- El auditor debe ser el único responsable de la realización de la auditoría, incluyendo lo relativo a su alcance y a los métodos escogidos.
- Sólo el consejo puede solicitar al auditor la realización de una tarea adicional o específica de auditoría. Antes de aceptarla, el auditor debe asegurarse de que dispone de los recursos adecuados para poder realizarla. Debe igualmente asegurarse de que la auditoría adicional o específica solicitada sea consistente con el mandato y la competencia propios de un auditor externo. Una vez que ha aceptado realizarla, el auditor debe determinar el alcance, metodología y recursos necesarios para la misma.
- El auditor debe ser percibido como independiente. Esto implica que el auditor necesita ser objetivo en el manejo de los asuntos de auditoría y libre de intereses personales y de cualquier presión externa, basando sus conclusiones únicamente en la evidencia de auditoría obtenida de conformidad con las normas relevantes.





Principio 3: *El auditor externo tiene suficiente autoridad para llevar a cabo la auditoría conforme a la mejor práctica de auditoría de los fondos públicos*

- El consejo es responsable de establecer sistemas eficaces que promuevan una gestión sólida, la transparencia y la rendición de cuentas. Lo que supone garantizar que todas las cuentas sean revisadas por el auditor; establecer sistemas fiables de rendición de cuentas de los recursos financieros recibidos, y mantener los sistemas adecuados de eficiencia y de valor por dinero (best value for money), a fin de garantizar que los recursos sean correctamente empleados.
- La tarea del auditor consiste en efectuar una evaluación independiente de estos sistemas.
- La institución internacional es responsable de preparar y presentar sus estados financieros. La tarea del auditor es revisarlos y emitir su opinión acerca de ellos.
- El mandato de auditoría debe incluir auditorías de regularidad así como de gestión, y prever además la posibilidad de realizar auditorías especiales.
- Para salvaguardarse de una interpretación restrictiva del mandato, el auditor necesita poder informar al consejo sobre cualquier asunto que sea considerado como significativo.
- El auditor y el personal de auditoría deben tener acceso total, sin restricciones a cualquier información y al personal de la institución internacional que consideren necesarios para la realización de la auditoría.
- El auditor debe estar autorizado para contratar los servicios de los especialistas y expertos que sean necesarios para realizar la auditoría.
- El auditor externo debe evaluar el grado de fiabilidad que se le puede otorgar a otros auditores, por ejemplo, en lo relativo a la auditoría interna.

Principio 4: *El auditor externo deberá disponer de los recursos adecuados para realizar la auditoría*

- En este sentido, la institución internacional debe proporcionar los recursos y equipos necesarios para realizar la auditoría de manera adecuada, debiendo sufragar el costo total de la misma.
- La institución internacional, en consulta con el auditor, debe establecer las previsiones presupuestarias formales adecuadas para los servicios de auditoría externos.

- Si el auditor considera que los recursos disponibles son insuficientes para llevar a cabo la auditoría debe informar de este hecho al consejo, así como de las consecuencias del problema y las posibles soluciones.

Principio 5: *El auditor externo tiene el derecho y la obligación de informar sobre los resultados de la auditoría a los Estados miembros involucrados, a través del consejo*

- El auditor debe remitir un informe de auditoría sobre los estados financieros al consejo.
- El auditor remitirá informes al consejo sobre asuntos financieros, sobre la auditoría de gestión y/o informes especiales sobre cualquier asunto que considere significativo.
- El auditor debe informar al consejo sobre el estado en el que se encuentra la implementación de las recomendaciones de ejercicios anteriores.
- El auditor debe informar al cuerpo directivo oportunamente.
- El auditor debe incluir en todos sus informes las normas de auditoría que ha observado.
- El auditor es el único responsable del contenido del informe de auditoría. Antes de emitirlo, no obstante, debe remitirlo a la gerencia para que formule las observaciones que considere pertinentes.
- El consejo debe invitar al auditor a que presente su informe en una reunión preparada para tal efecto.
- Los informes de auditoría deben estar disponibles al público. Las excepciones a esta regla deben estar basadas sobre criterios claros y relevantes, concernientes a información confidencial y clasificada.
- Se debe promover que el consejo envíe los informes de auditoría a las Entidades Fiscalizadoras Superiores de los Estados miembros a efectos informativos.

Principio 6: *El auditor externo cumple con las normas éticas y profesionales relevantes*

- Para la realización de la auditoría de las instituciones internacionales se establece el marco de las normas de INTOSAI y otras normas de auditoría internacionales generalmente aceptadas, tales como las normas de auditoría emitidas por la Federación Internacional de Contadores (IFAC).
- La conducta del auditor deberá estar en conformidad con el Código de Ética de la



INTOSAI y con las demás normas profesionales generalmente aceptadas.

Principio 7: El auditor externo es designado de manera abierta, honesta y transparente

- El auditor debe ser designado directamente por el consejo, con independencia de la gerencia.
- Todos los Estados miembros deben participar en el proceso de selección para garantizar que éste sea justo y transparente.
- El proceso para la designación del auditor debe ser establecido por el consejo y debe estar incluido en las normas financieras.
- El consejo debe determinar el tiempo que durará el mandato del auditor. Entre los factores que pueden influir en el período de duración se encuentran los costos y los beneficios que se derivan de un cambio de auditores, la disponibilidad de auditores y la complejidad de la institución a auditar. En muchos casos, la duración promedio de un auditor designado puede oscilar entre cuatro y ocho años, lo que proporciona un balance razonable entre los costos que entraña la designación de un nuevo auditor y los beneficios que dicho cambio reporta.
- No existe un procedimiento estándar para la selección de un nuevo auditor externo.
- El consejo debe establecer criterios amplios y claros para la selección del auditor. Los criterios de selección pueden incluir factores tales como competencia técnica y profesional para la auditoría así como la referencia a sus costos, si bien, la selección no debe basarse exclusivamente en este último aspecto.
- La institución internacional debe solicitar que las propuestas le sean remitidas conforme a un formato determinado. Esto significa que las licitaciones deben diseñarse de acuerdo con directrices y recomendaciones específicas.
- Debe incluirse como parte de las directrices y, por consiguiente como parte de la evaluación de las propuestas, el principio de cobertura total de todos los costos.

Los candidatos para la realización de una auditoría deben tener un conocimiento y una experiencia amplios y extensos en auditoría y en el examen de las operaciones gubernamentales conforme a las normas de auditoría de la INTOSAI, y un buen dominio de uno de los idiomas de trabajo de la institución internacional a auditar.

■ RESPONSABILIDAD DEL AUDITOR DE UNA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

Frente a la responsabilidad del auditor, sea público o privado, en el ámbito nacional, que está claramente definida en la normativa interna, sea corporativa, administrativa o penal, en el ámbito internacional público falta esa concreción.

Ello no quiere decir que una negligente o dolosa actuación del auditor aquí carezca de consecuencia alguna, pues los documentos que se aprueban en el consejo suelen ser públicos y, desde luego, el informe de auditoría lo es. Pero es que, además, a través de los representantes de cada país se transmiten esas actuaciones a los Tribunales de Cuentas u órganos de control interno respectivo, quienes, sin duda, podrían adoptar medidas concretas en cada caso respecto del auditor de su organización. Por otro lado, si el mandato no ha concluido, la revocación del mismo por parte de la organización internacional supone un acto de reprobación pública de indudable trascendencia.

Sin embargo, queda aún un gran camino por recorrer para que se pueda hablar de una responsabilidad jurídicamente definida y sancionada del auditor público en este ámbito.

■ LA AUDITORÍA DE EUMETSAT

UNA VISIÓN DE LA ORGANIZACIÓN EUROPEA PARA LA EXPLOTACIÓN DE SATÉLITES METEOROLÓGICOS EUMETSAT

EUMETSAT es una organización Intergubernamental cuyas siglas responden a las palabras inglesas European Organisation for the exploitation of meteorological satellites, en la que España participa a través de la Dirección General del Instituto Nacional de Meteorología, del Ministerio de Medio Ambiente, ostentando la representación del Estado Español como autoridad meteorológica competente.

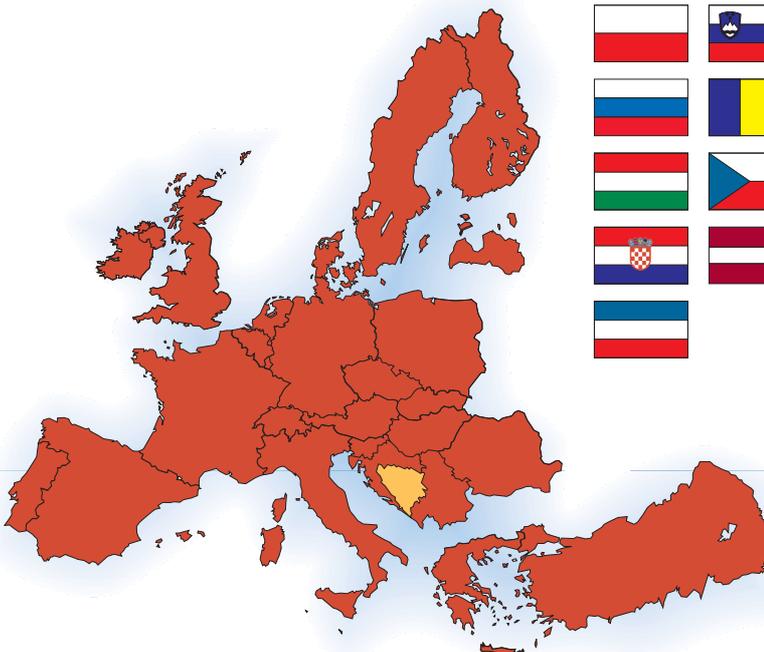




EUMETSAT ha sido creada al amparo de un tratado internacional (Convención) suscrito en el año 1986 por 18 Estados miembros europeos: Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Turquía y el Reino Unido. Estos Estados financian los programas de

EUMETSAT y son los principales usuarios de los sistemas.

Participan también en EUMETSAT nueve Estados cooperantes, con un status distinto al de Estado miembro, tales como: República de Eslovaquia, Hungría, Polonia, Croacia, República de Serbia y Montenegro, Eslovenia, Rumania, La República Checa y Letonia.



El objetivo de EUMETSAT se define en la Convención Internacional, firmada y en vigor desde 1986, en virtud de la cual los Estados miembros firmantes se comprometen a establecer, mantener y explotar un sistema de satélites de operaciones meteorológicas europeo. Esta Convención fue revisada en el año 2000 con la finalidad de añadir un nuevo objetivo, el de contribuir a la realización de las operaciones relacionadas con el clima y la detección de los cambios climáticos a nivel global.

los programas MOP y MSG. En la década de 1990 se inicia otro importante programa, denominado EUMETSAT Polar System (EPS), bajo la forma de Joint Venture, con la Administración Atmosférica y Oceánica de los EE.UU.

La sede y domicilio social de EUMETSAT se encuentra en Darmstadt ciudad alemana próxima a Frankfurt, desde donde se realiza la dirección y gestión de la Organización.

El primer satélite europeo fue lanzado en 1977 por la Agencia Espacial Europea, asumiendo diez años más tarde EUMETSAT la responsabilidad formal del sistema Meteosat. En 1991 inicia un nuevo programa denominado Meteosat Second Generation (MSG) con la finalidad de asegurar la continuidad de las observaciones desde órbitas geoestacionarias hasta el final de la segunda década del siglo XXI. Un programa de transición, Meteosat Transition Program (MTP), fue implantado con la finalidad de asegurar la continuidad entre

EUMETSAT actúa además a través de centros de procesos de datos distribuidos por toda Europa con la finalidad de optimizar la información recibida de los satélites.

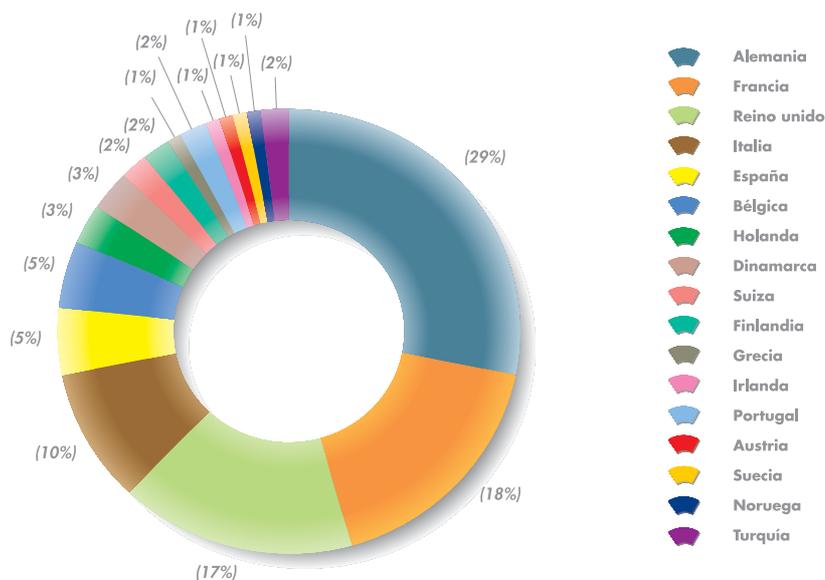
Estructura organizativa. El Consejo es el órgano supremo al que se le confía la gestión de la entidad. Está formado por representantes de cada Estado Miembro, de tal forma que cada delegación nacional ha de incluir un representante del respectivo servicio meteorológico del país. En el caso de España correspon-



de ostentar dicha representación al Director General del Instituto Nacional de Meteorología. El Consejo, con carácter general, se reúne dos veces al año y decide la política general de EUMETSAT y sus compromisos financieros.

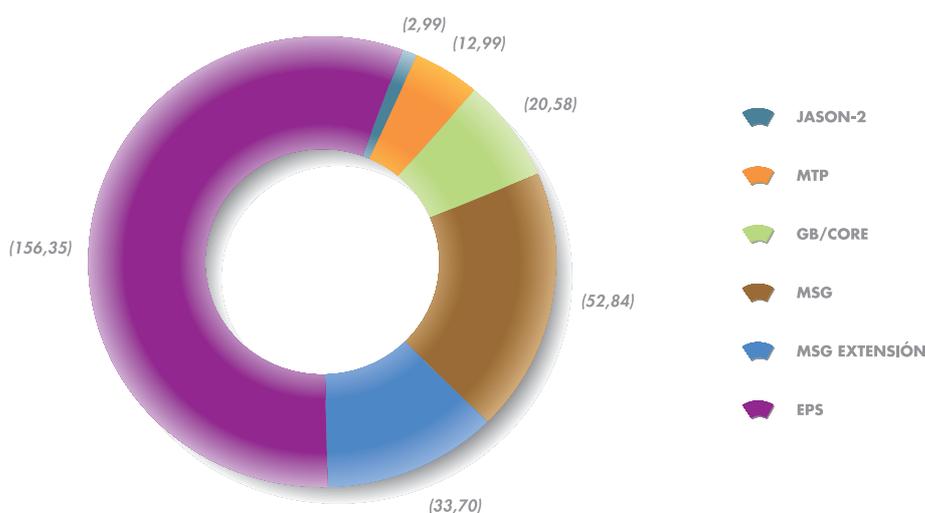
La gestión diaria de esta organización corre a cargo de la Secretaría, cuyo

máximo responsable es el Director General, quien es el representante legítimo de la organización. El staff está integrado por ciudadanos de los Estados miembros que son contratados por un periodo de tiempo limitado. La distribución del personal por Estados en el año 2003 ha sido la siguiente:



Finanzas: El presupuesto total aprobado para el año 2003 ascendió a 279,5 millones de euros, para financiar los satélites

y programas en desarrollo de acuerdo con la distribución siguiente:



Regulación Jurídica: La base jurídica que regula el funcionamiento de EUMETSAT, además de la Convención, se encuentra principalmente en las normas referentes a los programas; el Protocolo de Privilegios e inmunidades; Las Reglas de funciona-

miento del Consejo; Los Términos de Referencia; La Política de Datos y las Reglas Financieras, que rigen la administración financiera de la institución internacional. Normalmente abarcan el proceso presupuestario, la contabilidad, y las responsabilidades geren-





ciales, los comités financieros, etc. También comprende las reglas que rigen la auditoría externa; las Reglas correspondientes al Staff y las Resoluciones del Consejo entre otras.

PROBLEMAS ESPECÍFICOS DE LA EJECUCIÓN DE UNA AUDITORÍA INTERNACIONAL

Nuestro mandato de auditoría en EUMETSAT se produjo por acuerdo del Consejo, en su sesión número 46, celebrado en junio del año 2000, previa propuesta de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), por un periodo de cuatro años y se encuadra en el ámbito de los mandatos personales.

El equipo de auditores estuvo formado por expertos del órgano español de control interno (IGAE) y miembros de los Tribunales de Cuentas de Suiza, en la primera parte de nuestro mandato, durante los dos primeros años y de Austria en la segunda, durante los dos restantes. El equipo así formado compartió recursos, alcance y metodología de trabajo.

La auditoría de los estados financieros se lleva a cabo de acuerdo con las Reglas Financieras contenidas fundamentalmente en el Capítulo VIII, Artículo 30.

Sobre la base de estas Reglas, las Reglas del Staff, las Instrucciones del Director y otras normas relevantes así como el presupuesto anual, los auditores externos examinan las cuentas de EUMETSAT a 31 de diciembre de cada año, evaluando los controles internos en la medida que lo consideren necesario, de acuerdo con los Estándares de Auditoría.

Los auditores reciben al comienzo del trabajo, además de los estados financieros y presupuestarios, la lista de las decisiones y los acuerdos de las reuniones del Consejo, del Comité Financiero y del Comité Científico.

De acuerdo con lo dispuesto en las Reglas Financieras y en las Guías de Control Financiero, los auditores tienen en consideración el trabajo realizado por el "Controlador Financiero" a través de sus memorandos y, en especial, aquellos que recogen actuaciones

específicas realizadas en nombre de los auditores externos.

El Director General está obligado a presentar las cuentas anuales a los auditores no más tarde del 1 de marzo de cada año, los cuales tienen de plazo hasta el 31 de marzo para emitir el informe que se presentará al Consejo.

Estas normas básicas y los informes de auditoría anteriores es toda cuanta información dispone el auditor que se hace cargo de su mandato. Por ello, trataremos de mencionar a continuación algunas cuestiones prácticas que pueden servir de orientación al inicio de estas tareas.

En primer lugar, se debe tratar de clarificar qué estándares internacionales de contabilidad está aplicando la Organización. No suele ser una cuestión definida en la normativa y deberán estar especificados, al menos, en la información que proporcionan las cuentas anuales. La cuestión de por qué se han adoptado unos estándares u otros suele responder a la decisión originaria que el Director Financiero o el Jefe Contable adoptó en su día.

En segundo lugar, hay que analizar si la Organización lleva una contabilidad financiera solamente, o también una contabilidad presupuestaria y, en tal caso, cómo se establecen los vínculos entre ambas. Si esto no supone un problema específico para interventores españoles, que venimos verificando este punto en nuestros trabajos internos, hemos de resaltar que para auditores de países del norte de Europa la cuestión no es tan evidente y esta diferente concepción puede dificultar el trabajo en equipo.

También es adecuado buscar la cooperación del control financiero interno que suele estar establecido en casi todas las Convenciones. El papel definido por las normas es, desde luego, exigible, pero reuniones periódicas durante la realización del control darán lugar a una colaboración muy útil para el auditor. El auditor debe corresponder haciéndole llegar, a su vez, sus valoraciones sobre la gestión, lo que será útil para el controlador financiero. Esta colaboración no excluye, por supuesto, una previa valoración del control interno y la propuesta de mejoras



en este ámbito que se consideren oportunas y adecuadas.

Es preciso estudiar en profundidad el tipo de auditoría definido y que no tiene por qué coincidir con lo que el Consejo de la Organización espera de los auditores. Nuestra experiencia nos permite aseverar que en la mayor parte de los casos sólo se prevé legalmente una auditoría financiera, mientras que el Consejo espera conclusiones y recomendaciones que van más allá de estas actuaciones. El auditor debe adecuarse en todo caso al mandato legal, salvo encomienda concreta del Consejo, adoptada por acuerdo con arreglo a los procedimientos y mayorías reglados. Ahora bien, en este caso, debe valorar previamente si los medios y recursos de los que dispone son o no los adecuados para realizar tales tareas.

Por último, es necesario tener en cuenta que, cuando el informe de auditoría se eleva o se presenta al Consejo, será analizado por especialistas en áreas diversas, pero en la mayoría de los casos los delegados de los países miembros no son expertos ni en gestión económico-financiera ni en auditoría. El auditor debe ser claro y concreto en sus presentaciones y las organizaciones nacionales, en especial la de control interno, deberían comenzar a colaborar con las delegaciones de sus países en el análisis y valoración de estos informes y de la gestión de la Organización para hacer valer su posición y defender sus intereses en el seno del Consejo.

CONCLUSIONES

El mandato de auditoría debería regular más pormenorizadamente las tareas encomendadas a los auditores incluyendo, además de las auditorías de regularidad, otras como las de gestión, operativas e, incluso, prever la posibilidad de realizar auditorías especiales. Ello supondría habilitar mecanismos en la Organización internacional que permitieran disponer de los recursos necesarios para abordar tales tareas.

Los Principios de INTOSAI para la auditoría en organizaciones internacionales de 2004, forman un catálogo básico que servirá de orientación en el campo internacional y resol-

verá algunas de las ambigüedades que surgen en el desarrollo de la auditoría. No obstante su indiscutible utilidad y el legítimo deseo de las Entidades Fiscalizadoras Superiores de reclamar para sí esta competencia en exclusiva, no debería impedir reconocer que hay otros cuerpos con competencias en materia de control financiero que acreditan la capacidad y cualificación técnica necesarias para llevar a cabo las auditorías en Instituciones Internacionales, hecho que se viene produciendo en la práctica en nuestro país respecto de tres organizaciones: OCDE, EUROCONTROL y EUMETSAT, en las que la IGAE propone candidatos para actuar como auditores externos a través de Juntas o Comités de auditoría, en los dos primeros casos, o a través de mandatos personales en el tercero.

Hoy en día no existe base jurídica interna, ni argumentos teóricos basados en las legislaciones específicas de los Tribunales de Cuentas de los Estados miembros que justifiquen su competencia para ejercer en exclusiva el control externo en las Organizaciones internacionales, más allá de lo que les concierne respecto a la contribución que su país haga a la financiación de la citada organización.

El proceso de selección para la designación del auditor externo debe partir de la premisa de garantizar la calidad de la auditoría que se habrá de realizar y no de la premisa de la reserva a entidad fiscalizadora determinada.

También sería deseable que los informes de auditoría de las instituciones internacionales se enviaran a los órganos de control interno de cada Estado miembro, para tener una visión de la aplicación de las aportaciones al exterior, pues son, en definitiva, los competentes y primeros responsables del control financiero de los fondos públicos con cargo al Presupuesto del Estado con que aquellas se financian.

Por último, hay un ámbito que puede y debe ser asumido por la Intervención General de la Administración del Estado y es el del asesoramiento a los delegados españoles en Organizaciones internacionales en materia económico-financiera y, en especial, para el análisis y valoración de sus informes de auditoría externa, cuando aquellos lo requieran.





1. Organización Administrativa

REAL DECRETO 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los Departamentos Ministeriales

De acuerdo con la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en el presente Real Decreto se recoge la reforma de la vigente estructura ministerial, estableciéndose en el mismo los nuevos departamentos ministeriales de la Administración General del Estado:

- Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- Ministerio de Justicia.
- Ministerio de Defensa.
- Ministerio de Economía y Hacienda.
- Ministerio del Interior.
- Ministerio de Fomento.
- Ministerio de Educación y Ciencia.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.
- Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Ministerio de la Presidencia.
- Ministerio de Administraciones Públicas.
- Ministerio de Cultura.
- Ministerio de Sanidad y Consumo.
- Ministerio de Medio Ambiente.
- Ministerio de Vivienda.

REAL DECRETO 562/2004 de 19 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los Departamentos Ministeriales

Desarrolla el RD 553/2004, de 18 de abril, que reestructuró los diversos departamentos ministeriales, con objeto de facilitar el desarrollo del programa político del gobierno y de conseguir la máxima eficacia y racionalidad en su acción.

Una de las características más destacables de este Real Decreto es el hecho de definir la estructura básica de los órganos superiores y directivos de los respectivos Ministerios.

REAL DECRETO 1552/2004, de 25 de junio por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda

Mediante la promulgación de este Real Decreto se da cumplimiento a lo previsto en el R.D 562/2004, por el que se aprobó la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales, desarrollando la organización del actual Ministerio de Economía y Hacienda hasta el nivel de subdirección general y siempre con los mismos criterios de racionalización orgánica.

En este sentido se establecen como órganos superiores principales dos Secretarías de Estado, la de Hacienda y Presupuestos y la de Economía con sus correspondientes subdivisiones inferiores. Asimismo se establecen una serie de órganos dependientes directamente del Ministro y otros de los secretarios de estado. En esta línea cabe reseñar que la IGAE continúa actualmente adscrita a la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos con rango de Subsecretaría.

Por otra parte es importante mencionar que el propio Real Decreto en sus disposiciones establece expresamente que la aplicación del mismo, incluida la creación y modificación de las unidades sin nivel orgánico de subdirección general previstas en su articulado, así como las nuevas relaciones de puestos de trabajo adaptadas a la nueva estructura, no supon-



drá en ningún caso incremento del gasto público.

Normas de delegación de Competencias en el ámbito del Ministerio de Economía y Hacienda

Las modificaciones efectuadas por el Real Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales, por el Real Decreto 562/2004, de 19 de abril por el que se aprueba la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales y por el Real Decreto 1552/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Hacienda, afectan al ejercicio de las competencias en el ámbito de los órganos adscritos al nuevo Ministerio de Economía y Hacienda.

La introducción en los citados Reales Decretos de modificaciones en los órganos superiores y directivos del Ministerio y la supresión de algunos de ellos, hace necesario reordenar las delegaciones de competencias en diversos órganos del mismo con el fin de garantizar un funcionamiento ágil y eficaz en el ejercicio de las mismas.

Para dar cumplimiento a lo anterior se han publicado en el BOE las siguientes disposiciones:

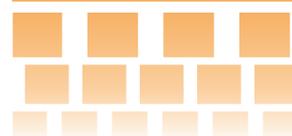
- **ORDEN EHA/3057/2004, de 21 de septiembre, por la que se delegan competencias a favor de diversos órganos del Ministerio de Economía y Hacienda.**
- **RESOLUCIÓN de 24 de septiembre de 2004, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se delegan competencias en materia de recursos humanos.**
- **RESOLUCIÓN de 24 de septiembre de 2004, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se delegan competencias a favor de determinados órganos del Departamento.** En esta norma se regula la delegación de competencias en el Interventor General de la Administración del Estado en el ámbito de las materias que le son propias. Asimismo, deja sin efecto la Resolución de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos de 28 de abril de 2004 sobre ratificación de delegación de competencias.
- **ORDEN EHA/3243/2004, de 5 de octubre, sobre delegación de competencias en materia de recursos humanos.** Esta norma deja sin efecto la Orden de 22 de noviembre de 2000, la Orden de 3 de agosto de 2000 y la Orden EHA/1112/2004, de 28 de abril.

2. Normas Presupuestarias

ORDEN EHA/1374/2004, de 14 de Mayo, por la que se dictan las normas para la elaboración del escenario presupuestario 2005-2007. (B.O.E. 20/5/2004).

Dicha Orden se dicta de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria estableciendo que la elaboración de los pre-

supuestos en el sector público se enmarcará en un escenario plurianual compatible con el principio de anualidad por el que se rige la aprobación y ejecución presupuestaria. Asimismo, el artículo 12 dispone que la confección del escenario plurianual de ingresos y gastos deberá tener carácter previo al proceso de elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.





Por su parte, el artículo 28 de la Ley General Presupuestaria señala que los escenarios presupuestarios plurianuales, en los que se enmarcarán anualmente los Presupuestos Generales del Estado, constituyen la programación de la actividad del sector público estatal con presupuesto limitativo y se ajustarán al objetivo de estabilidad presupuestaria correspondiente al Estado y a la Seguridad Social referido a los tres ejercicios siguientes.

El escenario presupuestario de ingresos y gastos se formulará en términos de contabilidad presupuestaria y comprenderá el escenario consolidado del Estado, los Organismos Autónomos del Estado, la Seguridad Social, y las demás entidades que tengan la consideración de Administración Pública.

ORDEN EHA/1645/2004, de 3 de junio, por la que se dictan normas para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado para 2005

Para el próximo ejercicio los Presupuestos Generales del Estado adecuarán los ingresos y gastos al cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria que de conformidad con lo previsto en la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, aprueben las Cortes Generales para el sector público estatal.

Asimismo, el Presupuesto del Estado respetará el límite de gasto no financiero que establezca el Gobierno de forma consistente con el objetivo de estabilidad aprobado para dicho ejercicio.

Hay que resaltar que son los primeros Presupuestos que se elaboran en el marco de la nueva normativa establecida en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, destacando como novedad la nueva clasificación presupuestaria por programas de gasto, la cual se vincula a las políticas públicas de gasto que delimitan las distintas áreas de actuación del Presupuesto, y diferencia los programas de carácter finalista, es decir, aquellos a los que se puede asignar objetivos cuantificables e indicadores de ejecución mensurables, de los programas instrumentales o de apoyo y los de gestión.

Por otra parte, siguiendo la pauta habitual, en la presente Orden se regulan los criterios y metodología de los presupuestos, su estructura, los órganos participantes así como la documentación y plazos para la elaboración de los mismos.

Además en este ejercicio y en la forma que determine la Dirección General de Presupuestos, los centros gestores deberán adaptar la estructura de sus presupuestos a los cambios orgánicos derivados del Decreto 553/2004, de 17 de abril, por el que se reestructuran los departamentos ministeriales.

3. Normas Tributarias

Desarrollo de Reglamentos Tributarios en materia de impuestos

Los presentes Reales Decretos se promulgan con la finalidad principal

de refundir en un único cuerpo normativo todas las disposiciones reglamentarias vigentes con el fin de contribuir a una mayor claridad de las normas tributarias.



Estos son los siguientes:

a) **Real Decreto 1775/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.**

Los cambios que introduce son principalmente ajustes relativos a remisiones y nueva numeración de artículos. También se introducen modificaciones técnicas de referencias efectuadas en el texto anterior debido a la reciente aprobación de algunas normas.

b) **Real Decreto 1776/2004 de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre la Renta de los no residentes.**

Se da nueva numeración a los artículos y a determinados capítulos del Reglamento del Impuesto, adaptándola al orden seguido en el texto refundido de la Ley del Impuesto. Asimismo se introducen modificaciones técnicas de referencias efectuadas en el texto anterior debido a la reciente aprobación de determinadas normas.

c) **Real Decreto 1777/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Impuesto sobre Sociedades.**

Se da nueva numeración a artículos del Reglamento del Impuesto y se introducen modificaciones técnicas motivadas por la aprobación de la Ley General Concursal, Ley General Tributaria; o el Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan determinados censos tributarios y se modifican otras normas relacionadas con el I.A.E., o el Real Decreto sobre Régimen Jurídico de las Empresas de servicios de inversión.

REAL DECRETO 2063/2004, de 15 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General del Régimen Sancionador Tributario

El régimen sancionador tributario ha sido objeto de una profunda reforma con la promulgación de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria, y por ello resulta imprescindible la renovación de las normas que constituyen el desarrollo reglamentario de esta materia, dado que la normativa hasta ahora vigente, integrada fundamentalmente por el Real Decreto 1930/1998, de 11 de septiembre, por el que se desarrolla el régimen sancionador tributario no se correspondía con la diferente estructura y sistemática del nuevo régimen sancionador que incorpora la Ley 58/2003, de 17 de diciembre.

El nuevo régimen sancionador se caracteriza fundamentalmente por los siguientes aspectos:

a) La separación conceptual entre deuda tributaria y sanción tributaria.

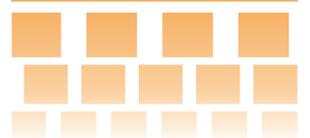
b) La aplicación de los principios generales en materia sancionadora consagrados en la Constitución y en las normas generales de derecho administrativo.

c) La nueva tipificación de las infracciones, que adopta la clasificación tripartita de infracciones leves, graves y muy graves de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

d) La introducción de nuevas reducciones de las sanciones para los supuestos de actas con acuerdo y de pago sin recurso de la sanción.

e) La especial relevancia otorgada al aspecto subjetivo de la infracción.

f) Y el incremento de la seguridad jurídica, de forma que se ha tratado de reducir el grado de discrecionalidad administrativa en la aplicación del régimen sancionador. Para lograr este objetivo se han revisado los criterios necesarios para la cuantificación.





4. Contabilidad

RESOLUCIÓN de 28 de julio de 2004, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se regulan las especificaciones, procedimiento y periodicidad de la información contable a remitir a la Central Contable de la Intervención General de la Administración del Estado, por las Entidades del Sector Público Estatal sujetas al Plan General de Contabilidad Pública

Mediante esta resolución se desarrolla lo dispuesto en el artículo 125 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, modificado por la ley 53/2002, de 30 de diciembre, y mantenido en los mismos términos por la nueva

Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria.

En el citado artículo se especifican las competencias que, como centro directivo de la contabilidad pública, se atribuyen a la IGAE y entre ellas determinar las especificaciones, procedimiento y periodicidad de la información contable a remitir a la Central de Información Contable de la Administración del Estado, por las entidades del sector público estatal sujetas al Plan General de Contabilidad Pública.

El ámbito de aplicación comprenderá las mencionadas entidades exceptuando las del Sistema de la Seguridad Social y Organismos públicos cuyo presupuesto de gastos tiene carácter estimativo.

5. Subvenciones

Comunicación de 29 de julio de 2004, de la I.G.A.E., sobre aplicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones

Ante las diversas cuestiones suscitadas en el ejercicio de las funciones encomendadas a la Intervención General de la Administración del Estado tras la publicación de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, esta comunicación trata de efectuar determinadas precisiones respecto del régimen transitorio previsto en la misma y a otras cuestiones derivadas de su aplicación, concretándose en los siguientes aspectos:

1º Régimen jurídico de la subvención: según que su procedimiento de concesión se haya iniciado antes de la entrada en vigor de la Ley, durante el periodo de ade-

cuación, o una vez transcurrido el periodo de adecuación.

2º Reintegro: distinguiéndose igualmente según el inicio del procedimiento de concesión de la subvención.

3º Control financiero: distinguiendo si el procedimiento de control financiero se inició antes de la entrada en vigor de la Ley General de Subvenciones o después.

4º Régimen sancionador: según que la infracción se cometiera antes o después de la entrada en vigor.

5º Función interventora: señalando las subvenciones que se regirán por la normativa anterior y las que lo harán por la nueva Ley General de Subvenciones.



Título: La Estabilidad Presupuestaria en el Derecho español

Autores: Mario Garcés Sanagustín, Manuel Díaz Corral, Rosario Martínez Manzanedo, José Luis Menoyo González, Jorge Onrubia Fernández.

Editorial: Instituto de Estudios Fiscales

Precio: 30,00 €

La estabilidad presupuestaria se ha convertido en la última década en un valor cultural de referencia de la moderna política económica en los países de la Unión Europea, hasta el punto de pasar a ser una regla jurídica de obligado cumplimiento tanto en el ámbito comunitario como en el ámbito nacional.

Con el advenimiento de este principio-guía y de su conversión en norma, era necesario, para cubrir un vacío científico, abordar desde una perspectiva jurídica las implicaciones del nuevo modelo presupuestario español, para lo cual esta obra traza, desde el rigor y la ponderación, la radiografía del nuevo escenario de nuestras finanzas públicas, tanto desde la perspectiva del cumplimiento de la normativa sobre estabilidad en la Administración del Estado como desde la óptica de las Administraciones territoriales.

Asimismo, en aras de favorecer una mejor comprensión de la materia, el libro dedica sendos capítulos a una aproximación macroeconómica y contable al fenómeno de la estabilidad presupuestaria en España, incluyendo una importante recopilación de datos estadísticos reales.



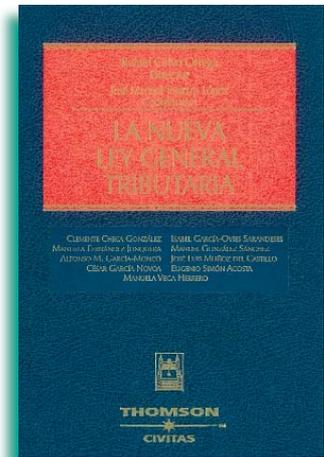
Título: La Nueva Ley General Tributaria.

Autor: Rafael Calvo Ortega.

Editorial: Thomson-Civitas

Precio: 42,00 €

Este libro es fruto del trabajo de varios catedráticos de Derecho Tributario de distintas universidades españolas que han querido abrir un debate necesario y seguramente fructífero sobre esta nueva norma. La promulgación de una nueva Ley General Tributaria constituye un hecho histórico de importancia indudable para el amplio mundo de la fiscalidad. Su vocación de permanencia frente a la mutabilidad de las leyes especiales y su contenido, esencialmente conceptualista y sistematizador, le garantizan un arco temporal de varias décadas. Así sucedió con la Ley de 1963 que ha llegado hasta nuestros días, no sin algunas lógicas modificaciones, teniendo en cuenta que en estos últimos cuarenta años han aparecido nuevos planteamientos doctrinales y la promulgación de la Constitución de 1978 rica en principios y preceptos tributarios. Esta obra busca las luces y las posibles sombras de una norma de tal magnitud, realizando un estudio sistemático y pormenorizado de los preceptos de la nueva Ley.



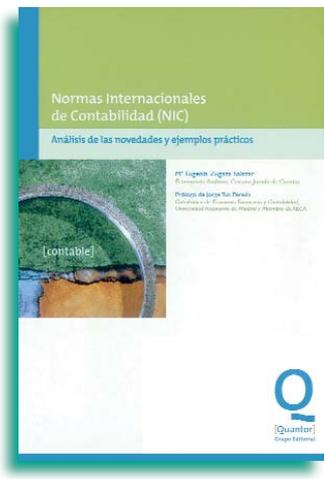
Título: Normas Internacionales de Contabilidad (NIC)

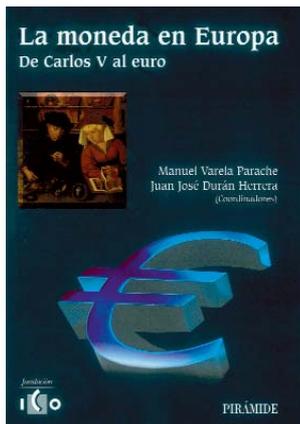
Autor: Eugenia Zugaza Salazar.

Editorial: Quantor

Precio: 31,20 €

A lo largo de los últimos veinte años, el International Accounting Standards Board (IASB) ha venido elaborando las denominadas "Normas Internacionales de Contabilidad". Estas normas, que en principio eran recomendaciones profesionales con autoridad moral pero sin fuerza de obligar, empiezan a penetrar en los ordenamientos jurídicos. En este libro, se ofrece una síntesis de los puntos importantes de cada una de las NICs aprobadas por la Unión Europea, y por tanto, aplicables directamente a las cuentas consolidadas de las sociedades cotizadas, o de aquéllas que, no estando incluidas en esta categoría, opten por aplicarlas voluntariamente, sin olvidar que estas normas han de inspirar la previsiblemente próxima reforma de nuestro ordenamiento, para que las cuentas individuales estén también armonizadas con las Normas Internacionales. Ello se complementa con cuadros que comparan las disposiciones internacionales con el ordenamiento español, poniendo así de manifiesto las diferencias entre ambos.





Título: La Moneda en Europa. De Carlos V al euro.
Autores: Juan José Durán Herrera y Manuel Varela Parache.
Editorial: Pirámide
Precio: 15,00 €

El Centro Internacional Carlos V, de la Universidad Autónoma de Madrid, participó en los actos conmemorativos del Quinto Centenario de Carlos V. Esta obra es el resultado de dos encuentros en los que se analizó la evolución de la moneda en Europa. Comenzando por los problemas financieros, monetarios y fiscales de la monarquía hispánica a lo largo de la Edad Moderna, contemplados en su interior desde el entorno internacional, se abordan cuestiones como la integración de los mercados mundiales y la creación de todo un rosario de uniones monetarias en el siglo XIX, precedentes próximos del proceso de integración europea iniciado en los años cincuenta del siglo XX. Situados en este punto se plantean los antecedentes y la evolución del Sistema Monetario Europeo, nacido en 1979, para a continuación, y ya en los albores de la Unión Monetaria Europea, analizar la política monetaria y cambiaria del euro y la labor de los mercados financieros en la Unión Monetaria Europea, la Política Monetaria Europea y el papel del Banco Central Europeo.



Título: El futuro del Sistema de pensiones en España.
Autor: Ignacio Zubiri Oria
Editorial: Instituto de Estudios Fiscales
Precio: 20,00 €

En los últimos años, uno de los temas que ha irrumpido con más fuerza en el campo de las investigaciones de Hacienda Pública es el de la Economía de la Seguridad Social y los sistemas de pensiones. En los actuales manuales de Hacienda Pública, siempre aparece el gasto en pensiones como área de gasto más relevante en todos los países de la UE y de la OCDE. El núcleo central de esta obra de Ignacio Zubiri contiene una evaluación ponderada de las ventajas e inconvenientes de los sistemas de reparto y de capitalización, como alternativas para garantizar el futuro del sistema de pensiones. El autor ofrece una visión actualizada y rigurosa de las líneas de reforma de la Seguridad Social emprendidas en diversos países europeos, prestando especial atención a los casos de Francia, Italia, Alemania y Suecia, para centrarse en un estudio pormenorizado de las alternativas para el caso español. La obra pues, supone una presentación completa y clara del tema, un riguroso análisis comparado de los dos sistemas posibles, y una visión actual de las tendencias internacionales, además de un excelente tratamiento del caso de España.



Título: Historia de las malas ideas.
Autor: Eduardo Gil Bera
Editorial: Destino
Precio: 17,00 €

Los fósiles arqueológicos que se encuentran en lenguas vivas y muertas, la reconstrucción histórica de la figura del padre, o el estudio del diseño humano, son algunas de las herramientas que utiliza Eduardo Gil Bera en su indagación de las llamadas malas ideas, en este libro en el que asoman la religión, la nación, la venganza, Dios, el padre, el miedo y otras obsesiones del ser humano: "La sociedad se basa en la venganza. naciones, pueblos, tribus, imperios, religiones, culturas o clases se definen por el modo en que ella se regula y garantiza". Había una vez un animal que se hizo hombre cuando fue lo bastante neurótico. El ser humano es la especie con más prisa y miedo de todos los seres vivos. Tiene la capacidad de hacer tónicos vitales a partir de sus grandes excedentes de odio y resentimiento. Sus sociedades y religiones se basan en la satisfacción de la venganza, una de sus necesidades más acusadas. Así se pueden resumir algunos de los vericuetos psicológicos que aborda esta obra desde un prisma coloquial que permite una lectura muy amena.



La Intervención Delegada en RTVE

M^a Angustias Marugán Rodríguez

1. Antecedentes

La historia de esta Intervención Delegada está íntimamente ligada a la del Grupo RTVE.

Recordaremos que la del Ente Público RTVE y sus Sociedades estatales se remonta al año 1944 cuando se atribuyeron las cuestiones relativas a la Radiodifusión a la Delegación Nacional de Propaganda dependiente de la Vicesecretaría de Educación Popular. El Decreto de 26 de octubre de 1944 establecía que la Intervención Delegada del Interventor General de la Administración del Estado en esa Vicesecretaría ejercería sus funciones en el Servicio de Radiodifusión.

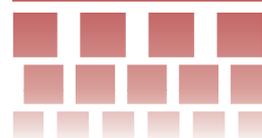
La Ley de Presupuestos de 1946 creó la Dirección General de Radiodifusión en el Ministerio de Educación Nacional que se transformaría después en Dirección General de Radiodifusión y Televisión (año 1962), inte-

grada en la estructura del Ministerio de Información y Turismo. En esa primera etapa el control ejercido por la Intervención Delegada era el previsto legalmente para los Ministerios.

Más adelante, en 1977, se creó el Organismo Autónomo Radio Televisión Española, que absorbería las funciones de dicha Dirección General, dependiendo del mismo Ministerio (más adelante Ministerio de Cultura), adquiriendo con ello mayor autonomía jurídica. La Intervención pasó entonces a ser la propia de un organismo autónomo sujeto a la fiscalización previa, tal como establecía entonces la vigente Ley General Presupuestaria.

Finalmente, la Ley 4/80, de 10 de enero, Estatuto de la Radio y la Televisión, creó el Ente Público RTVE y sus sociedades estatales.

Según el citado Estatuto, el Ente Público RTVE ejerce las funciones que corresponden al Estado como titular de los





servicios públicos de radiodifusión y televisión. En el Ente Público se integraban:

- El extinguido Organismo autónomo NO-DO.
- La Red de difusión, que en 1989 pasó a constituir el Ente Público Retevisión.
- El Instituto Oficial de Radio y Televisión.
- La Orquesta y Coro de RTVE.

Además, se creaban tres Sociedades anónimas de capital íntegramente estatal, propiedad del Ente Público:

- Radio Nacional de España y Radiocadena Española, gestionarían el servicio público de radiodifusión, si bien la segunda fue posteriormente absorbida por la primera (año 1987).

Se trata del primer Ente del Sector Público en el que se implanta el control financiero permanente. En este sentido, podría considerarse, y de hecho lo fue, una experiencia piloto que después sería implantada en la AEAT (1991) y en otras Entidades Públicas.

- Por su parte el servicio público de televisión estaría a cargo de la sociedad estatal Televisión Española.

El Ente Público RTVE contaría con un Consejo de Administración compuesto por 12 miembros elegidos para cada Legislatura, la mitad por el Congreso y la mitad por el Senado.

Por otra parte según el Estatuto, el Gobierno podrá crear otras Sociedades filiales también de capital íntegramente estatal.

Al amparo de esta normativa se creó el 10 de enero de 1997 la Sociedad Televisión Española Temática, cuyo capital pertenecía en su totalidad a Televisión Española, con la finalidad de detentar la participación accionarial de ésta en las sociedades de distribución vía satélite. En marzo de 1999 se produjo la venta de dicha participación y en noviembre de 1999 la absorción por Televisión Española de la Sociedad filial creada.

La configuración actual del Grupo RTVE descrita en los párrafos anteriores, que nació del Estatuto, puso en evidencia la obsolescencia del control existente hasta ese momento, propio de un organismo autónomo, pero que no se adaptaba a las exigencias de agilidad y libertad jurídica que se quería dar al Grupo RTVE.

En este sentido, el Ente Público y sus Sociedades quedaban sometidas al derecho privado sin más excepciones que las previstas en el Estatuto y su contabilidad pasaba a ser la propia de las sociedades estatales. En cuanto a sus presupuestos, se ajustarían a lo previsto en la Ley General Presupuestaria; cada sociedad tendría su propio presupuesto que, adjunto a los del Estado, sería aprobado por las Cortes. Además se elaboraría un presupuesto consolidado.

La financiación del Grupo prevista en el Estatuto estaba a cargo de los Presupuestos Generales del Estado, de los ingresos comerciales de cada sociedad y, en el caso de Televisión Española, también podría llegar a implantarse un canon sobre la tenencia de receptores de televisión.

Con estas premisas, perdía vigencia la función interventora del artículo 16 de la Ley General Presupuestaria y en cambio, era aplicable el control financiero previsto en el artículo 17 de esta Ley para las Sociedades estatales.



2. El control financiero permanente de RTVE

En consonancia con la evolución descrita y después de un largo proceso, se aprobó el Real Decreto 3327/83, de 7 de diciembre, por el que se regula el control financiero y régimen presupuestario del Ente Público Radiotelevisión y sus Sociedades estatales.

En sus siete primeros artículos el Real Decreto determinaba la amplitud y contenido del trabajo a realizar por la Intervención Delegada:

- En cuanto al objeto del control, éste consistiría en la comprobación del funcionamiento del Grupo en el aspecto económico-financiero, conforme a las disposiciones y directrices que les rijan y los principios de buena gestión generalmente admitidos.
- En cuanto a la forma, el control será permanente y se llevará a cabo por medio de los procedimientos de auditoría y cualesquiera que la Intervención considere adecuados al amparo de la normativa vigente.

Por otra parte, se establecían los informes en los que se debería plasmar el trabajo de la Intervención Delegada:

- Había que emitir obligatoriamente un informe global anual, en el que se analizaría la gestión de los respectivos presupuestos y los estados financieros. La opinión a emitir debía versar sobre los aspectos contables, legales y de gestión (cumplimiento de planes, programas y objetivos y adecuación a las normas de buena gestión generalmente admitidas).
- Además, podían realizarse informes parciales a iniciativa de la propia Intervención, a petición de la Intervención General o, a través de ésta, de otros órganos del Ministerio de Economía y Hacienda. También podrían solicitar informes parciales el Consejo de Administración de RTVE o la Dirección General de RTVE. Estos informes podían referirse a áreas concretas, funciones, programas, cuentas, etc, con la finalidad que se decidiera en cada caso.

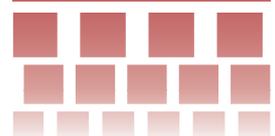
Por último, también se establecía el circuito que debían seguir los informes hasta llegar a sus destinatarios finales que serían,

en el caso del informe global anual, la Dirección General de RTVE y la Intervención General, para su envío al Tribunal de Cuentas y a la Dirección General de Presupuestos. Por su parte, los parciales tendrían estos mismos destinatarios y además, el Consejo de Administración de RTVE, en el caso de que hubieran sido solicitados por este Órgano.

3. Peculiaridades del control

De la lectura del Real Decreto 3327/83 se deducen una serie de peculiaridades:

- Se trata del primer Ente del Sector Público en el que se implanta el control financiero permanente. En este sentido, podría considerarse, y de hecho lo fue, una experiencia piloto que después sería implantada en la Agencia Estatal de la Administración Tributaria (1991) y en otras Entidades Públicas.
- Es el único control financiero permanente en Sociedades Anónimas estatales.
- Este control financiero se ejerce de modo centralizado por la Intervención Delegada, a diferencia del control de la Agencia Tributaria en el que participan, además de su Intervención Delegada, las Intervenciones Territoriales y Regionales.
- Se regula por primera vez un control integral ya que abarca:
 - La auditoría financiera: Inicialmente el informe se pronunciaba sobre la razonabilidad de la presentación de la situación económico-financiera de los estados financieros del Ente Público RTVE, de cada una de las Sociedades y del Grupo consolidado. Pero a raíz de la entrada en vigor de la Ley de Auditorías, que obligaba a que las Sociedades Anónimas fueran auditadas por firmas privadas, la Intervención Delegada dejó de realizar la auditoría de cuentas de las Sociedades Anónimas del Grupo, si bien tiene acceso a los papeles de trabajo de las correspondientes firmas, con el fin de pronunciarse sobre las cuentas del Ente Público RTVE, que mantiene múltiples interrelaciones contables con las Sociedades y, en especial, con el fin de auditar las cuentas del Grupo consolidado de RTVE.





En todo caso, si llegaran a producirse discrepancias entre los criterios de las firmas privadas y los de la Intervención Delegada, ésta debe ponerlos de manifiesto en el informe.

- Auditoría de legalidad: La Intervención Delegada se pronuncia sobre el cumplimiento de la normativa externa aplicable y sobre la existencia y cumplimiento de la normativa interna.
- Auditoría Operativa o de Gestión: El informe debe pronunciarse sobre la economía de medios, sobre la eficiencia o adecuación de medios a fines en la gestión y sobre la eficacia o cumplimiento de planes, programas y objetivos.

Este tipo de análisis resulta más factible en el control financiero permanente que en el control financiero ordinario, ya que supone un conocimiento profundo de la organización empresarial y del sector económico correspondiente, que se facilita por el hecho de encontrarse la Intervención Delegada integrada en la estructura de la Entidad a controlar. Además, también resulta más ágil el seguimiento de las recomendaciones propuestas.

En este sentido, hay que tomar en consideración la complejidad de la organización que se pretende controlar. El Grupo RTVE, que cuenta con un presupuesto aprobado para el año 2004 de 1.653.790.000 € y unos

recursos humanos (personal fijo y contratado) que superan los 9.000 trabajadores, realiza una gran variedad de actividades para conseguir cumplir su función social. Producción de programas de Radio y Televisión para su emisión tanto nacional como internacional.

Para ello Radio Nacional de España cuenta con:

- Radio 1 - De contenido generalista. Se realiza con la participación de la red de 60 Emisoras Territoriales y locales y las nueve corresponsalías del mundo.
- Radio Clásica - Dedicada exclusivamente a la Música Clásica.
- Radio 3 - Música para la juventud.
- Radio 4 - De programación autonómica para Cataluña y Andorra.
- Radio 5 - Todo noticias con información las 24 horas del día.
- Radio Exterior - Emite a los cinco continentes en diez idiomas.

Por otra parte Televisión Española, la Sociedad de mayor dimensión, comprende:

- Dos cadenas, (TVE1 y La 2) que a partir del ejercicio 2003 emiten en analógico y digital simultáneamente.
- Canal 24 horas, canal de información y actualidad las 24 horas del día.



- Canales Temáticos: Canal Clásico, Nostalgia, etc.

Para su programación recibe el apoyo de su red de dos Centros de Producción, quince Centros Territoriales y las dieciocho correspondencias existentes. Finalmente, el Ente Público RTVE comprende, además de la Orquesta Sinfónica y el Instituto Oficial, todas las funciones comunes de apoyo al Grupo (gestión financiera, informática, inmobiliaria, relaciones internacionales, etc). Todas estas actividades exigen, para el control financiero, conocimientos en materias muy variadas y en continua evolución.

Dicho personal tenía inicialmente la condición de funcionario al que se unió personal laboral en la etapa de organismo autónomo.

Al aprobarse el Estatuto toda la plantilla del Grupo pasó a ser laboral, sometida a Ordenanza Laboral y Convenio Colectivo y, para ello, se dio opción al personal funcionario a mantener su condición volviendo a la Administración o a integrarse en la plantilla de RTVE como personal laboral, quedando en la situación de excedencia voluntaria en su Cuerpo de origen.

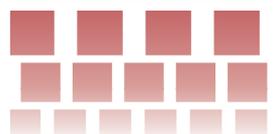
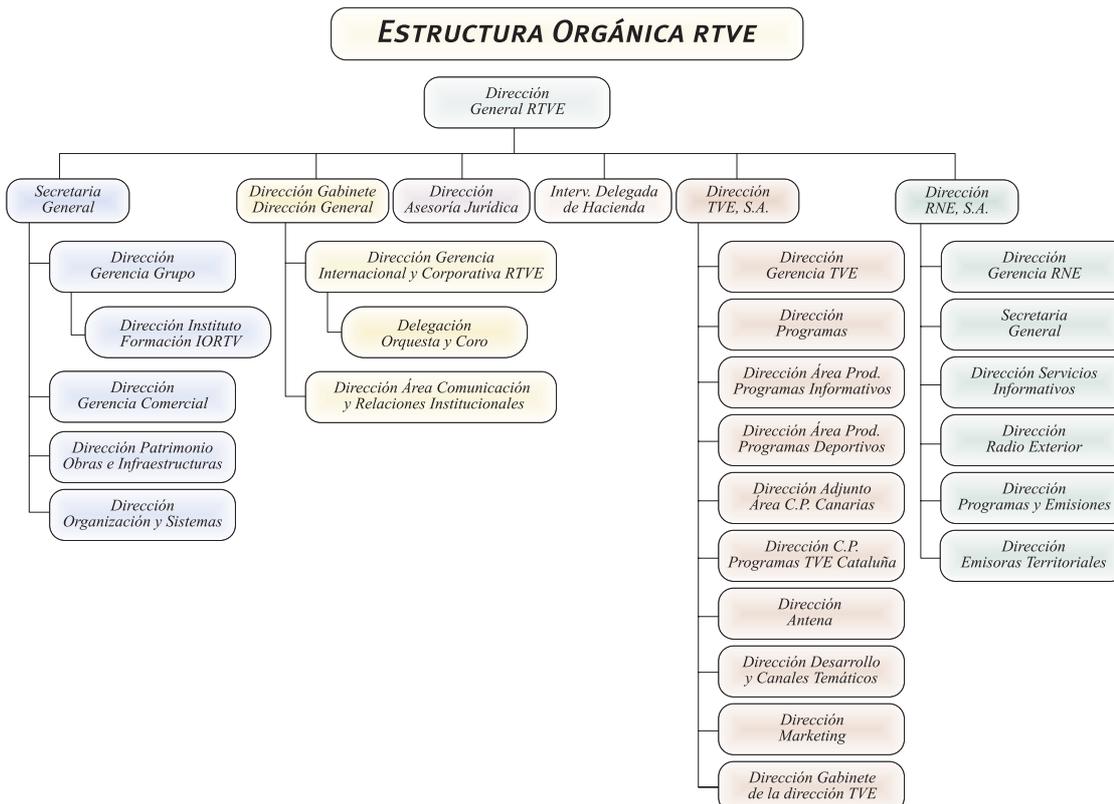
En consecuencia, ejercida esta opción, la plantilla de la Intervención Delegada quedó integrada por personal laboral.

A la entrada en vigor del Real Decreto que creó el control financiero, prestaban sus servicios en la Intervención Delegada más de 20 personas.

La Intervención Delegada quedó orgánicamente adscrita a la Dirección General de RTVE, con el máximo rango y nivel directivo, tal como refleja el cuadro adjunto de estructura orgánica de RTVE.

4. Estructura de la Intervención Delegada

En su origen, la Intervención estaba compuesta por el Interventor Delegado y por personal de la Administración, que realizaba la función interventora.





El artículo 2º del Real Decreto 3327/83 establecía: “*La estructura orgánica de la Intervención Delegada en RTVE se determinará por resolución conjunta del Director General de RTVE y del Interventor General de la Administración del Estado, tomando como base los criterios y niveles organizativos vigentes en RTVE*”.

La citada resolución conjunta establece los niveles de Subdirector, Jefes de Servicio, Supervisores, Auditores y Ayudantes de Auditoría, Responsable de Documentación de Auditoría y Secretaría, con independencia del puesto de Interventor Delegado.

Al implantarse el control financiero permanente, la plantilla existente se sometió a un proceso de reciclaje mediante la realización de cursos específicos de auditoría, contabilidad, gestión de empresas, etc. y a un cambio importante en los procedimientos y filosofía de trabajo, lo que motivó que más de la mitad de la plantilla existente en la etapa de fiscalización previa solicitara la salida de la Intervención Delegada, a la vez que se fue incorporando personal laboral con conocimientos de auditoría y funcionarios del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad, con lo que la plantilla actual está compuesta por 18 personas.

En la actualidad, el personal se distribuye funcionalmente en tres equipos, cuya composición puede variar cada año, de modo que cada equipo realiza el control financiero de una Sociedad del Grupo.

5. Informe Global Anual

Es el informe más complejo e importante que se emite anualmente.

Al implantarse el control financiero permanente, se elaboraron programas de trabajo adaptados a las funciones y características de RTVE. Estos programas, si bien podían adaptarse en mayor o menor medida a los estándares existentes en auditoría de cuentas y control de legalidad, partían prácticamente de cero en auditoría operativa o control de gestión, por los escasos antecedentes de este tipo de trabajos existentes en aquella época

en la propia Intervención General y en el sector público.

Se partió de la división de la gestión del Grupo RTVE en las siguientes grandes áreas:

- Financiación y Tesorería.
- Inmovilizado e Inversiones.
- Ventas e Ingresos.
- Gastos Corrientes.
- Personal.
- Producción.
- Existencias y Almacenes.

Se elaboraron programas de trabajo adaptados a cada área y a cada sociedad, ya que la carga de trabajo de cada programa es distinta según la Sociedad de que se trate. Así, los ingresos comerciales y el endeudamiento están centralizados en el Ente Público por lo que el análisis de estas funciones

Los informes globales tienen como destinatarios la Dirección General de RTVE, la Intervención General de la Administración del Estado y a través de ésta, el Tribunal de Cuentas y la Dirección General de Presupuestos.



tiene su mayor carga de trabajo en esta Entidad. La producción de programas tiene su mayor significado en Televisión Española y, en menor medida, en Radio Nacional de España.

Por otra parte, los programas de trabajo se someten periódicamente a revisión en la medida en que la gestión de las diversas áreas evoluciona o se hace más compleja. En este sentido, se menciona el cambio profundo que tuvo lugar en el análisis de la financiación cuando, con la entrada en el mercado de las televisiones privadas, el Grupo pasó de gestionar excedentes de liquidez a contratar endeudamiento, con operaciones cada vez más complejas en consonancia con la evolución de los mercados financieros.

También se hizo más compleja, con la pérdida del monopolio televisivo, la gestión de la venta de espacios publicitarios, los procedimientos de adquisición y producción de programas, etc.

Finalmente, han incidido en los sucesivos análisis de estos años los importantes cambios informáticos que ha experimentado el Grupo RTVE.

Desde el punto de vista organizativo interno de la propia Intervención Delegada se indica que cada equipo de personal realiza el control financiero en una Sociedad:

- El equipo asignado al Ente Público RTVE aplica los programas de trabajo en los Servicios Centrales de esta entidad, en el Instituto de Formación de RTV y en la Orquesta y Coro de RTVE. Asimismo, realiza la auditoría financiera del Ente Público y del Grupo Consolidado, de acuerdo con las Normas Técnicas correspondientes.
- El equipo asignado a Televisión Española realiza el control financiero de los Servicios Centrales de esta Sociedad, de sus Centros de Producción (Cataluña y Canarias), Centros Territoriales coincidentes con el resto de las Autonomías y Correspondencias distribuidas por los países más importantes.
- El equipo asignado a Radio Nacional de España tiene a su cargo en Control de los Servicios Centrales, Emisoras y Correspondencias de esta Sociedad.

6. Informes Parciales

Además del informe anual se realizan informes parciales previstos en el artículo 4b) del Real Decreto 3327/83, por iniciativa o a instancias de la Intervención General, Delegada, del Consejo de Administración o la Dirección General de RTVE.

Para determinar los que se realizan a iniciativa de la Intervención Delegada, ésta atiende fundamentalmente a dos criterios:

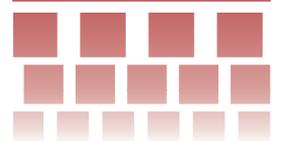
- Áreas de riesgo.
- Áreas en las que por su complejidad o magnitud, no se ha podido profundizar todo lo que hubiera sido conveniente en el informe global.

El ámbito de los informes parciales ha sido muy amplio y diverso. Entre otros, se han analizado in situ, la gestión de los Centros de Producción o Territoriales de Televisión Española o Emisoras de Radio Nacional. Se ha analizado también el Instituto de Formación de RTV o las ventas de emisión codificada. Se ha realizado el control de la venta de la participación de Televisión Temática en la Distribuidora de Televisión Digital, aplicando los procedimientos de control de privatizaciones establecidos por la Intervención General, etc.

7. Destinatarios

Si bien en ocasiones, se ha solicitado la remisión de los informes de la Intervención Delegada a diversas instancias del ámbito judicial y parlamentario (Comisión de Control Parlamentario de RTVE y Comisión de Presupuestos), según lo previsto en el artículo 5 del Real Decreto y en las Normas Técnicas correspondientes, los informes globales, tal como se ha explicado anteriormente, tienen como destinatarios la Dirección General de RTVE, la Intervención General de la Administración del Estado y a través de ésta, el Tribunal de Cuentas y la Dirección General de Presupuestos.

Los informes parciales tienen además como destinatario el Consejo de Administración de RTVE cuando el informe se haya realizado a instancias de dicho Órgano.

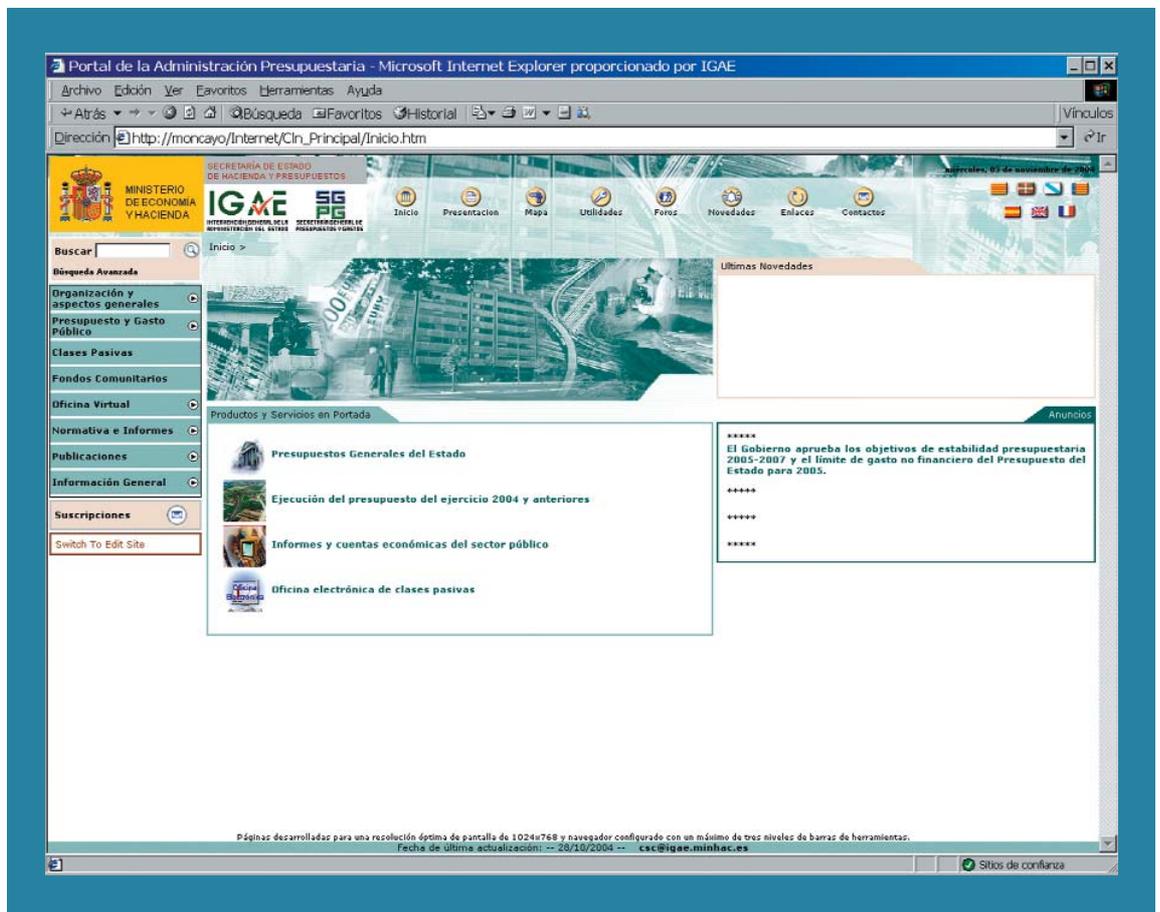




Portales web: Gestión transparente desde las Administraciones Públicas

Desde 1997 la Intervención General de la Administración del Estado dispone de un Portal web para el ciudadano en el que puede encontrarse una amplia gama de infor-

mación y servicios, que se va ampliando día a día con el propósito de acercar la Administración presupuestaria al ciudadano y al resto de órganos de las Administraciones públicas.



La importancia de este servicio es especialmente patente en el ámbito de la Intervención General de la Administración del Estado y de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos, órganos ambos de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda, dado que la naturaleza de sus funciones hace que la información generada y servicios asociados resulten especialmente

relevantes a sectores tan diferentes como el empresarial, el universitario, las Administraciones e instituciones públicas nacionales e internacionales, además del ciudadano.

Concretamente, la Intervención General de la Administración del Estado, adscrita a la Secretaría de Estado mencionada, con rango de Subsecretaría, tiene a su cargo el control interno, mediante el ejercicio

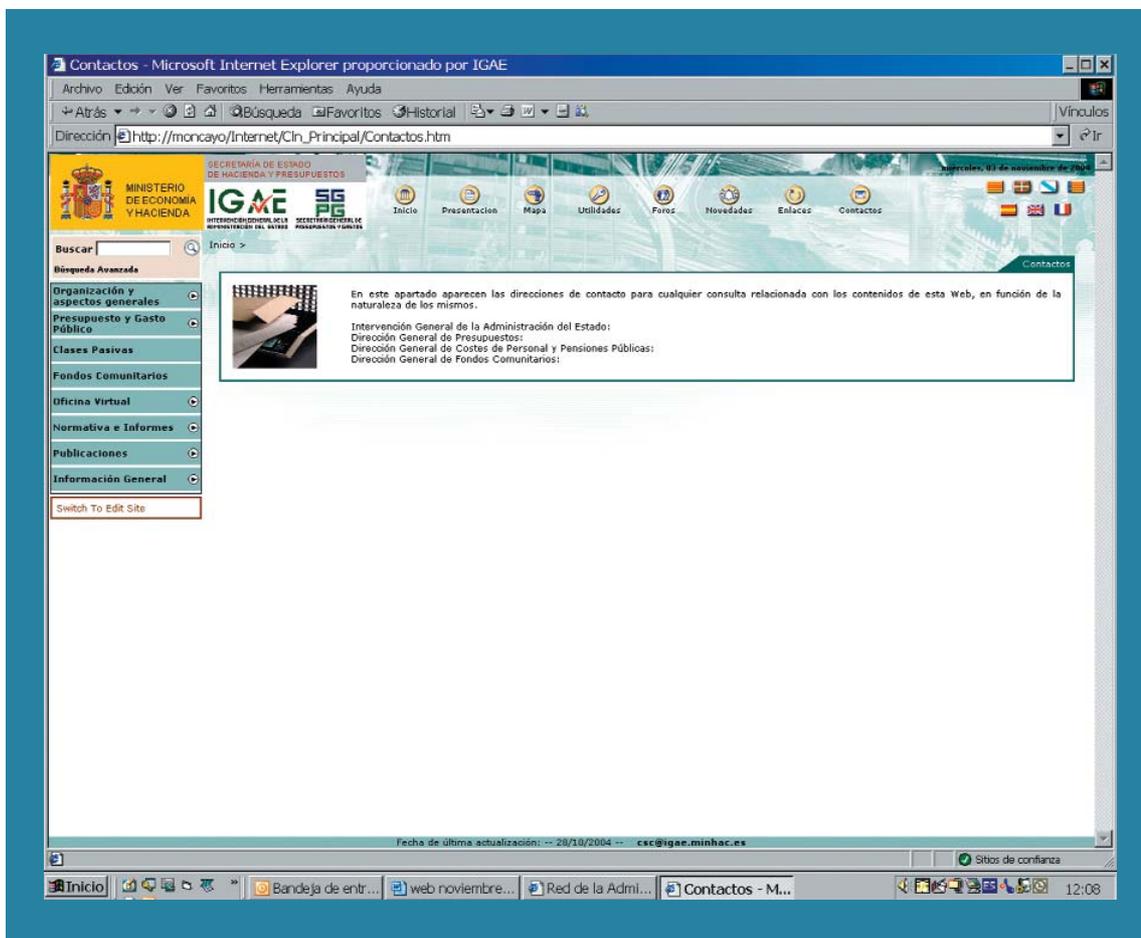


de la función interventora y de control financiero, la dirección y gestión de la contabilidad pública, la formación de las cuentas económicas del sector público y la planificación, diseño y ejecución de la política informática de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos y de la propia Intervención General.

Esta última función ha supuesto un análisis de la web para proceder al diseño de una nueva página que facilite el acceso de todos los usuarios interesados a toda la información relativa a las funciones de la Intervención General y de los centros directivos

de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos.

En esta versión, que entrará en funcionamiento en breve, no sólo se incluye la información que contenía la web anterior, sino que se ha tratado de mejorar la misma, introduciendo la traducción de los canales principales y una nueva estructura que facilita la búsqueda al usuario. Se mejoran también, el menú de navegación, el sistema de conocimiento de novedades y la posibilidad de contactar con los diferentes órganos de la Secretaría General y de la propia Intervención General.



Además, al igual que ocurre en otros portales de la Administración Pública, se establece un sistema de edición para que cada unidad responsable de la información, introduzca, modifique y actualice sus contenidos. Posteriormente, se autorizan por el responsable y se publican. Ello supone que, particulares, centros universitarios, organismos, Administraciones ..., cualquier interesado, pueda acceder a la información actualizada en un menor tiempo, contribuyendo a la mejora de la trans-

parencia en la gestión desde las Administraciones Públicas.

Para facilitar una información adecuada y útil, sería conveniente que todos los usuarios, incluidos los lectores de este medio, realizasen sugerencias, observaciones ... que mejorasen la web y sus contenidos.

En próximos números de esta revista, se desglosará la información contenida en esta nueva página.





Presencia de la Intervención General en los Presupuestos Generales del Estado

José Luis Torres Fernández

La institución presupuestaria es un instrumento útil para analizar la evolución de cualquier organización a lo largo del tiempo. La “memoria presupuestaria” ayuda a conocer el origen y comprender las vicisitudes históricas de las instituciones públicas.

Esta breve reseña pretende reflejar la presencia de la Intervención General de la Administración del Estado en el marco de los documentos presupuestarios anuales y ello, no desde el punto de vista del empleo de los recursos puestos a su disposición en cada ejercicio, sino de la incardinación de la institución en los presupuestos estatales. Se trata de poner

de manifiesto cómo han sido reflejados los gastos de la IGAE en las cuentas públicas desde sus primeros años de existencia hasta la actualidad, deteniéndonos en algunos momentos de especial relevancia.

No existe un criterio unánime sobre qué norma debe considerarse origen de la Intervención General de la Administración del Estado. Su nacimiento puede considerarse ligado a la promulgación en

1870 de la Ley Provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, cuyo artículo 53 señala que “La Intervención General ejercerá sus funciones por medio de agentes directos establecidos cerca de todas las dependencias encargadas de los diferentes ramos de la Administración Pública y de las ordenaciones generales y secundarias de pagos”. Sin embargo, es tres

años y medio más tarde, cuando el llamado Decreto Echegaray confirma como Centro con singularidad propia, dentro del organigrama del Ministerio de Hacienda, a la Intervención General de la Administración del Estado. Normalmente se considera como referente temporal de

la creación de la misma, a la segunda de las normas mencionadas.

En los Presupuestos Generales del Estado correspondientes a los años 1870-1871 no aparece ninguna referencia a la Intervención General. Es en los correspondientes al bienio siguiente (1872-1873), en los que figura recogida por primera vez la denominación Intervención General de la Administración del Estado, si bien unida a la Direc-





DESIGNACIÓN DE LOS GASTOS		CRÉDITOS PRESUPUESTOS	
		Por artículos.	Por capitales.
SECCIÓN OCTAVA			
MINISTERIO DE HACIENDA			
Administración central.			
Personal.			
1.º	Sueldo del Ministro.....	30.000	
2.º	Subsecretaría.....	284.250	
3.º	Tribunal de Cuentas del Reino.....	625.250	
4.º	Intervención general de la Administración del Estado.....	367.000	
5.º	Dirección general del Tesoro público.....	271.750	
6.º	Idem id. de Contribuciones indirectas.....	283.750	
7.º	Idem id. de Contribuciones indirectas.....	230.500	
8.º	Idem id. de Aduanas.....	222.250	
9.º	Idem id. de Propiedades y derechos del Estado.....	488.250	
10.º	Idem id. de la Deuda pública.....	349.300	
11.º	Idem id. de lo Contencioso del Estado.....	484.000	
12.º	Junta de Clases pasivas.....	305.000	
13.º	Ordenación de pagos del Ministerio de Hacienda.....	431.750	
14.º	Idem id. por obligaciones del de Gracia y Justicia.....	97.250	
15.º	Idem id. por idem del de la Gobernación.....	65.000	
16.º	Idem id. por idem del de Fomento.....	401.000	
17.º	Intervención central de Hacienda.....	128.500	
18.º	Tesorería central.....	58.750	
19.º	Delegaciones de Hacienda de España en el extranjero.....	478.750	
20.º	Consejo de Aduanas y Aranceles.....	9.000	
			3.990.000
Material.			
1.º	Subsecretaría del Ministerio.....	92.000	
2.º	Tribunal de Cuentas del Reino.....	27.000	
3.º	Intervención general de la Administración del Estado.....	24.000	
		143.000	3.990.000

DESIGNACIÓN DE LOS GASTOS		CRÉDITOS PRESUPUESTOS	
		Por artículos.	Por capitales.
Sumas anteriores.....		143.000	3.990.000
4.º	Dirección general del Tesoro público.....	20.000	
5.º	Idem id. de Contribuciones indirectas.....	44.000	
6.º	Idem id. de Contribuciones indirectas.....	14.000	
7.º	Idem id. de Aduanas.....	23.000	
8.º	Idem id. de Propiedades y derechos del Estado.....	23.455	
9.º	Idem id. de la Deuda pública.....	22.000	
10.º	Idem id. de lo Contencioso del Estado.....	23.000	
11.º	Junta de Clases pasivas.....	12.000	
12.º	Ordenación de pagos del Ministerio de Hacienda.....	8.000	
13.º	Idem id. por obligaciones del de Gracia y Justicia.....	7.000	
14.º	Idem id. por idem del de la Gobernación.....	7.000	
15.º	Idem id. por idem del de Fomento.....	7.000	
16.º	Intervención central de Hacienda.....	7.000	
17.º	Tesorería central.....	5.000	
18.º	Delegaciones de Hacienda de España en el extranjero.....	49.000	
19.º	Consejo de Aduanas y Aranceles.....	4.000	
20.º	Inspección general de la Hacienda pública, dependiente de la Subsecretaría.....	6.000	
			382.965
Administración provincial.			4.352.065
Personal.			
1.º	Delegaciones de Hacienda.....	570.725	
2.º	Administraciones especiales de Hacienda.....	66.000	
3.º	Idem de Hacienda.....	1.740.250	
4.º	Tesorerías de idem.....	1.493.675	
5.º	Intervenciones de idem.....	2.054.625	
6.º	Abogados del Estado.....	462.500	
7.º	Administraciones de Aduanas.....	1.022.635	
8.º	Idem y Depositarias especiales.....	52.800	
9.º	Crédito preventivo para reorganizar el servicio de investigación de la Hacienda pública.....	567.000	
		567.000	8.636.710

ción General de Contabilidad, ya que desde mediados del siglo XIX las funciones de control interno se ejercían por esta Dirección General.

Definitivamente, es en los Presupuestos Generales del Estado de 1874-1875 cuando figura la Intervención General en la Sección correspondiente al Ministerio de Hacienda con una estructura y desarrollo como el de las Unidades similares existentes en el mismo.

La Ley que aprueba los Presupuestos Generales del Estado correspondientes al año económico 1896-1897, que consta de seis artículos, comienza y termina en los siguientes términos¹:

“DON ALFONSO XII, por la gracia de Dios y la Constitución Rey de España, y en su nombre y durante su menor edad la Reina Regente del Reino: a todos los que la presente vieren y entendieren, sabed: que las Cortes han decretado y Nos sancionado lo siguiente:

¹ “Presupuestos Generales del Estado para el año económico de 1896-1897 y otras Leyes de Hacienda” Ministerio de Hacienda. Madrid, 1986.

Créditos autorizados

Artículo 1.º. Se conceden créditos para los gastos del Estado durante el año económico 1896-97 hasta la suma de 761.414.608,28 pesetas.

Por tanto:

Mandamos a todos los Tribunales de Justicia, Jefes, Gobernadores y demás Autoridades, así civiles como militares y eclesiásticas, de cualquier clase y dignidad, que guarden y hagan guardar, cumplir y ejecutar la presente ley en todas sus partes.

Dado en San Sebastián a treinta de Agosto de mil ochocientos noventa y seis. –YO LA REINA REGENTE.– El Ministro de Hacienda. JUAN NAVARRO REVERTE”.

Estos Presupuestos, estructurados en Secciones, en los que la octava correspondiente al Ministerio de Hacienda, presentan un resumen de la Sección del Ministerio:

- Administración Central (de Hacienda).
- Administración Provincial (de Hacienda).
- Establecimientos fabriles al servicio de la Hacienda.





- Gastos Generales comunes a la Administración central y provincial.
- Ejercicios cerrados.

La Intervención General figura en los apartados “Administración Central de Personal” y “de Material”, en cuarto lugar, inmediatamente después del Ministro, Subsecretaría y Tribunal de Cuentas del Reino, en una relación de veinte artículos.

Además, en los Presupuestos que comentamos, tanto en el capítulo de personal como en el de material, los créditos destinados a la Intervención General se desglosaban entre Administración Central y Provincial, de modo similar a lo que hoy llamamos Servicios Centrales (Centro Directivo e Intervenciones Delegadas) y Servicios Periféricos (Intervenciones Regionales y Territoriales).

Esta situación se mantiene con modificaciones puramente técnicas hasta los Presupuestos de 1935, en cuya Sección 10^a, correspondiente al Ministerio de Hacienda, el capítulo 1^o (Personal) se estructura en cuatro artículos (sueldos, otras remuneraciones, asistencias y dietas, y jornales) que se desglosan a su vez en grupos, hasta 25 en algún caso, figurando en segundo lugar los créditos relativos a la IGAE, inmediatamente después de los Servicios Generales del Ministerio ².

Resulta obligado referirse al periodo histórico 1936-1939, al final del cual coexisten de facto dos Intervenciones Generales del Estado. La convulsa situación política y hacendista de la época llevó a que por Decreto de 30 de septiembre de 1936 del Gobierno de Azaña y siendo Ministro de Hacienda Juan Negrín, se prorrogaran los Presupuestos Generales del Estado de 1935, en aplicación de lo previsto en el artículo 107 de la Constitución de la República.

El “Resumen provisional sobre la evolución de la Hacienda desde el 18 de julio de 1936 hasta el presente” publicado en julio de 1940, siendo Ministro de Hacienda D. José Larraz, constituye un documento clave

para enlazar la Hacienda de la República con la del nuevo Régimen. Su apartado 7, dedicado al presupuesto, comienza señalando que *“Encauzadas las consecuencias de los gastos pasados debía procederse al ordenamiento de los futuros, retornando al régimen de Presupuesto por más de tres años abandonado”*³.

En efecto, al Ministro Larraz corresponde la elaboración y aprobación de los presupuestos correspondientes a 1940 y 1941, que dejaron *“sentados los principios para los ejercicios futuros, ya que de lo contrario entra dentro del campo de las hipótesis posibles que la Institución del Presupuesto hubiera corrido la misma suerte que la Ley de Administración y Contabilidad y que el Tribunal de Cuentas (cuya vigencia quedó en suspenso hasta los primeros años 50), y que, por consiguiente, la Hacienda Pública hubiera continuado funcionando con los métodos y procedimientos excepcionales utilizados, por ambos bandos, en la etapa de la Guerra civil.”*⁴

En los presupuestos de los primeros años de la Dictadura se establece una estructura que, con modificaciones ocasionales, consolida la presencia de la Intervención General en los mismos, integrada como un Servicio correspondiente al Ministerio de Hacienda.⁵

Un momento reciente de la evolución presupuestaria estuvo a punto de tener una incidencia muy importante sobre la presencia de la IGAE en los Presupuestos Generales del Estado. En efecto, en el año 2001 se planteó la posibilidad de que dentro del presupuesto del entonces Ministerio de Hacienda se concentraran determinados servicios presupuestarios. Para la IGAE hubiera supuesto la eliminación de su presencia orgánica-institucional de los Presupuestos del Estado, mantenida de modo ininterrumpido, como hemos visto, desde su creación, y su difuminación como Centro que soporta los

³ Resumen provisional sobre la evolución de la Hacienda desde el 18 de julio de 1936 hasta el presente”. Ministerio de Hacienda. B.O.E. Agosto 1940. Número 217, página 5409.

⁴ “Historia de la Intervención General de la Administración del Estado”. D. Augusto Gutiérrez Robles. Intervención General de la Administración del Estado. Ministerio de Economía y Hacienda. 1993.

⁵ “Presupuestos Generales del Estado para el ejercicio económico de 1945. Madrid, 1945.

² “Resúmenes Generales de los Presupuestos del Estado para el año económico de 1936. Ministerio de Hacienda, 1936.



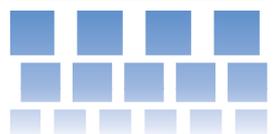
gastos del Control Interno del Sector Público Estatal.

Si bien no merece la pena detenerse demasiado en este punto de la “pequeña historia presupuestaria” que pudo acabar con la situación existente desde hacía más de un siglo, sí conviene dejar constancia de que el hecho de que la IGAE figure como Servicio específico está plenamente justificado, entre otros motivos, por estar “adscrita” a una Secretaría de Estado (en la actualidad la de Hacienda y Presupuestos) y no integrada en ella; no se trata de una cuestión puramente semántica, sino que refleja que en lo que a sus funciones de control interno se refiere, es independiente de la Secretaría de Estado de adscripción. La no consideración de la Intervención General como Servicio presupuestario, habría reducido su capacidad para gestionar sus propios gastos y, por ello, su independencia de facto como órgano de control interno del ejecutivo. Absurda, además, habría sido una reforma que anulaba el Servicio presupuestario para la Intervención del Estado y lo mantenía para la Intervención General de la Seguridad Social, funcionalmente dependiente de la primera.

En 2004, dentro de los Presupuestos Generales del Estado, la Sección 15 está destinada al Ministerio de Hacienda, siendo el Servicio 11 el correspondiente a la Intervención General de la Administración del Estado.

Los programas que configuran el mismo son dos: el 612B “Planificación, presupuestación y política fiscal” y el 612C “Control interno y contabilidad pública”. De ambos programas es el segundo el que tiene una mayor importancia cuantitativa ya que representa el 76% del crédito total aprobado para este Servicio. En cuanto al programa 612B es de destacar que prácticamente la mitad del mismo está destinado a inversión que tiene en parte como finalidad dar cobertura informática a toda la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos.

Para el próximo año 2005, el proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado prevé una modificación en ambos programas, que pasan a denominarse 931N “Política presupuestaria” y 931P “Control interno y contabilidad pública”, correspondiendo la Sección 15 al Ministerio de Economía y Hacienda.





1 Celebración del XXV Foro Senior Budget Officials de la OCDE en Madrid

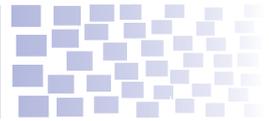
Los días 9 y 10 de junio tuvo lugar en Madrid la celebración del XXV Foro Senior Budget Officials cuya inauguración y clausura corrieron a cargo del Secretario General de Presupuestos y Gastos y del Interventor General respectivamente.

El Senior Budget Officials constituye un Foro en el que participan los representantes presupuestarios del más alto nivel con el fin de analizar los aspectos más relevantes para el futuro de la institución presupuestaria. En esta ocasión, bajo la presidencia de Richard Emery y con la presencia de Richard Hecklinger, entre otros, se analizaron cuestiones como la aplicación del principio de devengo en el ámbito presupuestario, los fondos o partidas extrapresupuestarias, la incorporación del medio y largo plazo en el marco presupuestario, así como una serie de rasgos

y necesidades comunes a las que tiene que hacer frente el presupuesto moderno para satisfacer las exigencias que se le reclaman. En esta ocasión el SBO contó con una muy amplia participación de Delegaciones procedentes de muy diversos países.

El Senior Budget Officials se enmarca dentro del convenio de colaboración que firmaron a principios de este año la extinta Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y la OCDE con el fin de potenciar la participación de España en las actividades que desarrolla la OCDE y más en concreto la Dirección para la Gestión Pública y Desarrollo Territorial, mediante el envío de funcionarios que apoyen el trabajo que se desarrolla en la citada Dirección, y colaborar en proyectos conjuntos relacionados con el ámbito de competencias de la IGAE.





2

Nuevas promociones

En los últimos meses se ha producido la incorporación de las nuevas promociones tanto del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, como del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad.

Con respecto a la VII promoción del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado, celebró la clausura del Curso selectivo que se imparte en el Instituto de Estudios Fiscales el pasado 10 de junio y posteriormente, el 23 de septiembre, como viene siendo ya tradicional, fueron recibidos en audiencia por Su Alteza Real el Príncipe Felipe. En la misma los representantes de la IGAE pusieron de manifiesto ante el Príncipe los esfuerzos de adaptación, modernización y perfeccionamiento que se están haciendo desde la Intervención General con el fin de mejorar el desarrollo de sus funciones en el marco de una Administración

moderna y eficiente. Tras la misma, el Príncipe departió unos minutos con los asistentes interesándose por la labor que desarrollan.

La VII Promoción consta de ocho Interventores, (cuatro hombres y cuatro mujeres), de los cuales 7 son licenciados en Ciencias Económicas Empresariales y uno en Derecho.



Por su parte, la IV Promoción del Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad celebró la clausura de su Curso Selectivo el pasado 27 de julio. La citada Promoción, muy numerosa, consta de 67 miembros de los cua-

les 30 son hombres y 37 mujeres. La IV Promoción se encuentra en la actualidad realizando las prácticas y se espera que en breve sean publicados y se incorporen a sus destinos definitivos.





3

Seminario sobre Estabilidad Presupuestaria y Reglas Fiscales

Durante los días 27, 28 y 29 de octubre tuvo lugar en el Instituto de Estudios Fiscales la celebración del Seminario “Estabilidad Presupuestaria y Reglas Fiscales”. La inauguración de dicho Seminario corrió a cargo del Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos Miguel A. Fernández Ordóñez, y la clausura le correspondió al Comisario de Asuntos Económicos y Monetarios de la Unión Europea, Joaquín Almunia. Asimismo, el Interventor General participó con una ponencia acerca de las implicaciones de la transparencia en el ámbito de la contabilidad pública y el control interno.

El citado Seminario ha realizado un análisis de las necesidades actuales de la Estabilidad Presupuestaria no sólo en España, sino también dentro del marco comunitario. Si bien las Leyes de Estabilidad aprobadas en 2001 dotaron de credibilidad a la política fiscal y lograron la esta-

bilidad macroeconómica y la consecución de mayores tasas de crecimiento y creación de empleo, lo cierto es que también han puesto de manifiesto una cierta rigidez a la hora de fijar objetivos y por otra parte, los objetivos establecidos no son compartidos de forma amplia por las Administraciones Territoriales, que sienten mermada su capacidad de decisión por la falta de cauces adecuados para lograr la coordinación entre los requisitos exigidos a cada nivel de gobierno.

El Seminario ha servido como medio de análisis y reflexión sobre las cuestiones apuntadas y sobre las reformas que se pueden introducir en la normativa de estabilidad con el fin de superar los problemas detectados e incorporar una mayor transparencia en el sistema. Para ello se contó con autorizadas opiniones en la materia que realizaron valiosas aportaciones al respecto.

