

Octubre 2003

número 8

Cuenta con

IGAE

En opinión de

D.^a Luisa Fernanda Rudí

Análisis

**La Ley General de Subvenciones
La Nueva Ley General Presupuestaria**

Vol. V
Mayo 2003
N.º 14

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

ARTÍCULOS

- FISCALIZACIÓN, CONTROL AUDITORÍA, REFLEXIONES Ramón Muñoz Álvarez
- LA CONTABILIDAD PÚBLICA: UNA REFLEXIÓN SOBRE LA TEORÍA, LOS FINES Y LAS NORMAS James L. Chan
- DIFERENCIAS ENTRE EL RESULTADO TECNOCÓMICO PATRIMONIAL Y EL RESULTADO PRESUPUESTARIO EN EL PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA José Manuel Pérez Sáinz
- SINGULARIDADES DE LA CONTABILIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES LOCALES Adolfo Dodern Jordán
- GESTIÓN Y CONTROL DE LAS SUBVENCIONES PÚBLICAS DE I+D+I EN EL MARCO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS José Andrés Dorta Velázquez
- LA FISCALIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES POR LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO Javier de León Ledesma
- LA FISCALIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES POR LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO Belén González Díaz
- TRES SOLUCIONES TEÓRICAS PARA LA PROVISIÓN PÚBLICA INEFICIENTE Emilia Fernández Rodríguez

José Manuel Cansino Muñoz-Repiso

DOCUMENTACIÓN, NOTAS Y COMUNICACIONES

- INSTITUTO DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA DE CUENTAS (MINISTERIO DE ECONOMÍA): INFORME SOBRE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA CONTABILIDAD EN ESPAÑA Y LINEAS BÁSICAS PARA ABORDAR SU REFORMA (LIBRO BLANCO PARA LA REFORMA DE LA CONTABILIDAD EN ESPAÑA) Vicente Montesinos Juvé

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- PRIMER CUARTIL DE MAYO DEL AÑO 2003 Javier Medina Cuipera

José Antonio Piqueres Cervera

PUBLICACIONES



TRIBUNAL DE CUENTAS



A través del número 8 de la revista “Cuenta con IGAE” tenemos el gusto de saludar de nuevo a nuestros lectores, con la satisfacción de ver consolidada nuestra publicación después de más de dos años de vida.

El próximo aniversario de la Constitución, en el que celebraremos sus 25 años de vigencia, nos ha llevado a contar con la opinión de D^a Luisa Fernanda Rudí, presidenta del Congreso. Con ella repasamos no sólo la situación presente que vive la Constitución de 1978, sino también diversas cuestiones de actualidad que afectan directamente a la Institución que D^a Luisa Fernanda Rudí representa.



La Ley General de Estabilidad Presupuestaria constituye un elemento fundamental de nuestro Ordenamiento jurídico y ha impuesto el deber de adaptar a la misma muy diversas normas del Ordenamiento jurídico vigente. En el marco de las exigencias y adaptaciones a las obligaciones impuestas por la Ley General de Estabilidad Presupuestaria han surgido dos normas, la Ley General de Subvenciones y la Ley General Presupuestaria, las cuales verán la luz muy pronto. En ambas normas se ha participado muy activamente desde esta Casa en su elaboración, realizando aportaciones fundamentales, y por ello, no queremos desaprovechar la ocasión de acercarlas a nuestros lectores. Así, por una parte Jesús del Barco, Isabel Silva y Pablo Arellano, artífices de la Ley General de Subvenciones, nos ofrecen una aproximación a los aspectos básicos de dicha norma y, por otra, José Juan Blasco nos presenta la nueva Ley General Presupuestaria.

El tercer artículo de la sección Análisis nos acerca a los certificados digitales como forma de acceso a los sistemas de información, con las aportaciones de David Baldominos y Fernando Pánuero.

En la sección “A Debate” se abordan en esta ocasión los presupuestos participativos, que cuentan ya con algunas experiencias interesantes, de la mano de Ernesto Ganuza, miembro del Instituto de Estudios Sociales Avanzados de Andalucía, y José Luis Ruiz, Subdirector General de Análisis y Evaluación de las Políticas de Gasto.

En este número contamos también con las aportaciones de Jesús M^a González Pueyo, Interventor General del Ayuntamiento de Madrid, quien nos ofrece un examen de la evolución de la función de los interventores locales, analizando las características actuales del control interno que realizan, pero entrando también en la configuración del control en el Proyecto de Ley de Medidas para la modernización del Gobierno Local y en el Proyecto de Ley General Presupuestaria. Por su parte, Teresa Santolaria nos acerca al funcionamiento de la Subdirección General de Intervención y Fiscalización.

En la sección en el tiempo José Luis Torres se detiene en el momento en que, como una consecuencia más de la Guerra Civil, convivieron dos Interventores Generales de la Administración del Estado.

El número 8 se completa con las secciones habituales, de novedades legislativas, mundo editorial, web de la IGAE y noticias IGAE, en las que se abordan cuestiones de diversa índole. Esperamos que todo el material que aportamos en esta ocasión sea del agrado de nuestros lectores.

Nº 8 Octubre 2003

IGAE

(Intervención General
de la Administración
del Estado)

Realización y coordinación:

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

Consejo de Redacción:

Presidenta:

Alicia Díaz Zurro

Consejeros:

José Juan Blasco Lang

Juan Francisco Martín Seco

Marta Guelbenzu Robles

José María Sobrino Moreno

José Luis Torres Fernández

Mercedes Vega García

Edición y Distribución:

Subdirección General
de Información, Documentación
y Publicaciones

Fotografía:

Material fotográfico cedido por:

Gabinete de la Presidenta del Congreso

Servicio de Información del Congreso
de los Diputados

Consejo Superior de Colegios
de Secretarios Interventores

Tesoreros de la Admón. Local

Cuenta con IGAE agradece a todos
su colaboración

Cuenta con IGAE Digital:

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

NIPO: 101-03-023-0

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.^a Luisa Fernanda Rudí

5



Análisis

La Ley General de Subvenciones.
Una aproximación a su alcance como
legislación básica

8

La Nueva Ley General Presupuestaria

18

Certificados digitales como forma
de acceso a sistemas de información

30



A debate

Los Presupuestos Participativos

40



Entorno

El control interno en la Administración Local:
novedades contenidas en la Ley de Medidas
para la Modernización del Gobierno Local
y en la Ley General Presupuestaria

48



Novedades Legislativas

62



Mundo Editorial

67



La IGAE de Puertas Adentro

La Subdirección General de Intervención
y Fiscalización

69



La Web de la IGAE

76



En el Tiempo

Dos Interventores Generales del Estado
en un Periodo Histórico Excepcional

78



Noticias IGAE

80

P.V.P.: 5,50 € ejemplar I.V.A. incluido

P.V.P.: 15,30 € suscripción anual España I.V.A. incluido

P.V.P.: 20,40 € 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 a la Presidenta del Congreso de los Diputados

D.^a Luisa Fernanda Rudí

Después de tres años como Presidenta del Congreso de los Diputados, ¿qué balance hace usted de este periodo de tiempo al frente de la Institución? ¿Qué dificultades ha encontrado en el desempeño de su cargo?

La actividad parlamentaria durante esta Legislatura ha sido muy intensa, y ha tenido su origen tanto en iniciativas del Gobierno, que ha remitido a la Cámara, al día de hoy, 174 Proyectos de Ley, y ha solicitado su comparecencia bien ante el Pleno o en Comisión en 397 ocasiones, como por iniciativa de los propios Grupos Parlamentarios y cuyo número se eleva a 482, cifra muy superior a las que se tramitaron en la pasada Legislatura, por ello creo que se puede afirmar

que el balance es muy positivo. Las dificultades han sido las propias en el ejercicio del cargo que te obliga a aplicar el Reglamento siempre de la manera más equilibrada posible.

Usted, además de Presidenta del Congreso es miembro de la Ejecutiva del Partido Popular. ¿Es fácil separar papeles y compaginar ambas tareas? ¿no piensa vd que tal situación puede crear suspicacias acerca de que las funciones no se desarrollen con la imparcialidad debida?

En España, a la figura de los Presidentes de las Cámaras se les ha dotado de un carácter institucional, y yo creo que es bueno que ésto sea así, pero para presidir una Cámara primero se debe ser diputado y para ello es pre-





ciso presentarse a unas elecciones en las listas de un partido político, aunque ello no impida ejercer el cargo con la neutralidad requerida.

Este año se celebra el 25 aniversario de Constitución. Después de todos estos años transcurridos y a la vista de las demandas que tienen lugar desde algunos sectores, ¿es el momento de abordar una reforma constitucional?

Yo no percibo una demanda social de cambio de la Constitución, otra cosa es que desde algunos sectores políticos de ámbito nacionalista se esté planteando su reforma.

La Constitución de 1978, fue el resultado de un pacto político en el cuál todas las fuerzas políticas sacrificaron algunas de sus posturas para llegar a ese punto de encuentro. Este texto nos ha permitido a lo largo de estos veinticinco años alcanzar altas cotas de libertad y desarrollo democrático y económico. Nos ha permitido pasar de un estado fuertemente centralizado a uno de los más descentralizados de Europa, y al mismo tiempo, nos hemos integrado en una institución supranacional como es la Unión Europea.

Creo que la vigencia del texto constitucional es plena, y que nos puede seguir sirviendo como norma básica de convivencia durante un largo periodo de tiempo.

¿Cómo valora usted la posibilidad de dotar a la Unión Europea de una Constitución?

El avance conseguido en los últimos años en la construcción europea ha sido muy grande, habiendo pasado en primer lugar de una estructura de mercado único, a una unión política a partir del próximo año de veinticinco países. A lo largo de todos estos años ha habido voces que han puesto de manifiesto lo que, según ellos, era una “falta de legitimidad democrática” por cuanto todo el entramado de la Unión había nacido como consecuencia de acuerdos entre los ejecutivos.

Aún cuando yo entiendo que no se daba esa “falta de legitimidad democrática” por cuanto los gobiernos están legitimados por sus parlamentos, sin embargo, sí es cierto que la existencia de una norma marco de ámbito europeo aprobada por todos los países, será muy clarificadora a este respecto.

¿Cómo se ve desde el Congreso el funcionamiento de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas?

En estos veinticinco años los españoles hemos sido capaces de llevar a efecto una “doble descentralización” si se me permite esta expresión, por una parte hacia arriba tras nuestra incorporación a la U.E., y por otra parte, hacia abajo mediante el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, y todo ello sin interferir unos en los campos de otros. Las relaciones del Congreso de los Diputados con los Parlamentos de las diferentes CC.AA. es una relación de colaboración mutua.

Al comienzo de esta Legislatura se habló de la necesidad de reformar las normas de funcionamiento interno de las dos Cámaras. ¿Cree usted que este es el momento adecuado? ¿En qué línea irían esas reformas?

La reforma del Reglamento del Congreso es una tarea que está sobre la mesa desde hace varias Legislaturas, sin que hasta el momento haya sido posible resolverlo con el adecuado nivel de consenso; bien es cierto que en mi opinión esto ha sido así por asuntos ajenos al propio contenido de la reforma. Sin embargo, aún sin esta reforma los usos parlamentarios han ido cambiando a lo largo de los últimos años, y las innovaciones introducidas por la vía de la práctica han ido todas ellas dirigidas a simplificar los trámites y también a acercar en el tiempo la celebración de los debates con los acontecimientos que los originan.

¿Cuál cree usted que sería el papel adecuado a desempeñar por el Senado en un futuro?

El Senado en España tiene perfectamente definidas sus funciones como Cámara de segunda lectura y como Cámara de representación territorial. La segunda de estas funciones, que habitualmente es objeto de debate, podría ser quizá más intensa, tras una mera adecuación del Reglamento del Senado. Con respecto de la primera, debo de decir que la considero imprescindible y muy útil. El trámite legislativo de los Proyectos y Proposiciones de Ley está sometido habitualmente en el Congreso a tal presión política, que siempre es bueno que la Cámara Alta con mayor sosiego realice esta segunda lectura.



En repetidas ocasiones se ha hablado de la creación de una Oficina presupuestaria para el Congreso de los Diputados. ¿Existe algún proyecto actualmente en esta línea? ¿Qué funciones se asignaría a esa Oficina presupuestaria?

La creación de la Oficina Presupuestaria tiene su origen en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990, cuya Disposición Adicional Vigésima creó en el seno de la Secretaría General del Congreso de los Diputados una oficina dirigida a asesorar técnicamente a los órganos de la Cámara y a informar a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados y Senadores sobre materias presupuestarias. Sin embargo, hasta la fecha no se ha puesto en marcha porque la definición de sus funciones, su ámbito de actuación y otros extremos se han quedado pendientes de la reforma del Reglamento.

La discusión y aprobación de los Presupuestos Generales de Estado es, sin duda, una de tareas anuales más importantes del Congreso de los Diputados. Desde fuera se tiene la impresión de que los debates sobre este proyecto de ley son muy técnicos, siendo muy pocos los Diputados que conocen el contenido real del proyecto que se presenta. ¿El formato y estructura de la presentación actual de los Presupuestos facilita esta tarea?

Mucho se ha avanzado desde la introducción de las nuevas tecnologías en la presentación de los Presupuestos Generales del Estado, y por tanto también se ha facilitado el trabajo de los diputados, pero a pesar de ello hay que reconocer que es un debate que

tiene una gran carga de tecnicismos económicos, y que por tanto, salvo los debates de totalidad, el resto es seguido especialmente por los especialistas sectoriales.

Indudablemente, la información presupuestaria es vital para la labor de los diputados, tanto en la fase previa a su aprobación, como en la posterior de la ejecución.

El Ministerio remite a la Cámara además de la información que se solicita de manera específica, los estados de ejecución presupuestaria con una cadencia trimestral.

Asimismo se produce la comparecencia cuatrimestral de los distintos Secretarios de Estado de los Ministerios de Economía y Hacienda, para dar cuenta de la marcha de la ejecución presupuestaria.

Usted fue miembro de la Comisión Mixta del Tribunal de Cuentas entre los años 89 y 96. ¿Qué opinión le merece la labor de los órganos de control, tanto interno, Intervención General del Estado, como externo, Tribunal de Cuentas?

Desde la aprobación en 1982 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y de su Ley de Funcionamiento en 1988, dicho Tribunal ha incrementado de manera notable su trabajo, acercando paulatinamente la emisión de sus informes de fiscalización al periodo de la gestión fiscalizada, porque para que estos informes sean útiles, y las recomendaciones puedan ser puestas en práctica, de manera eficaz, es preciso que no haya transcurrido demasiado tiempo entre ambos momentos.





1

La Ley General de Subvenciones.

Una aproximación a su alcance como legislación básica

Jesús del Barco Fernández-Molina
Isabel Silva Urién
Pablo Arellano Pardo

Hacia una nueva regulación de las subvenciones públicas

La publicación el día 1 de julio de 2003 en el Boletín Oficial del Congreso de los Diputados del Proyecto de Ley General de Subvenciones¹, constituye la culminación de un largo periodo de gestación en el que innumerables estudios, análisis y debates han ido conformando y haciendo madurar el texto que el Consejo de Ministros del día 27 de junio de 2003 aprueba definitivamente como Proyecto de Ley General de Subvenciones.

En el origen de este Proyecto se encuentra la necesidad de una Ley que regule de manera completa el régimen jurídico de las subvenciones públicas, estableciendo un substrato jurídico común que garantice un tratamiento homogéneo de la relación jurídica subvencional, promoviendo al tiempo una mejora sustancial en la eficacia de la acción pública de fomento.

El Ministro de Hacienda el 26 de junio de 2000, en una comparecencia en la Comisión de Hacienda del Senado, señalaba la necesidad de introducir modificaciones normativas con el objeto de garantizar una gestión transparente y eficiente de los recursos destinados a subvenciones; una adecuada aplicación de los principios de publicidad, objetividad y concurrencia en su concesión y un modelo de control que facilitara la detección y corrección del fraude y la instrumentación de medidas correctoras en los distintos niveles de decisión.

Más recientemente, el 19 de noviembre de 2001, en el acto de inauguración de las XIV Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público el Ministro de Hacienda reiteró la conveniencia de reunir en un único texto legal toda la normativa sobre subvenciones que hoy en día está dispersa en varios textos legales y subsanar las lagunas legales que existen en estos momentos.

A su vez, el Tribunal de Cuentas y un creciente sector de la doctrina han venido propugnando la elaboración de una Ley General de Subvenciones que regule de forma sistemática y completa un fenómeno de tanta importancia económica y social dentro de la actividad financiera del sector público y permita resolver definitivamente la situación de inseguridad jurídica y las lagunas normativas que aún hoy subsisten. De especial relevancia resulta la moción elevada a las Cortes Generales con fecha 29 de julio de 1993.

¹ En la fecha de redacción de este artículo, el Proyecto de Ley General de Subvenciones se encuentra próximo a concluir su primer paso por el Congreso de los Diputados, comenzando su tramitación en el Senado.



Como respuesta a esta necesidad, a iniciativa y bajo la coordinación de la Intervención General de la Administración del Estado, se constituye en el mes de enero de 2002 un grupo de trabajo interministerial al que se asigna la tarea de consensuar un texto que ofrezca una respuesta satisfactoria a las disfunciones y debilidades detectadas en la gestión de subvenciones.

Necesidad de regular un núcleo común a las Administraciones Públicas

Tal vez el más destacado de los aspectos regulados por la Ley General de Subvenciones, es el relativo a la configuración del “estatuto jurídico de los perceptores de subvenciones”, sean estos beneficiarios o entidades colaboradoras. Este núcleo estatutario se encuentra definido por un conjunto de normas que delimitan los derechos y obligaciones de beneficiarios y entidades colaboradoras, el contenido de los mismos, así como las consecuencias de su incumplimiento.

La descentralización política y administrativa del Estado en distintos niveles territoriales, unida a la generalización del empleo de las subvenciones como técnica de fomento entre las distintas Administraciones Públicas, apuntan la necesidad de garantizar la igualdad de trato de los particulares beneficiarios de las mismas, cualquiera que sea la Administración actuante, garantía que difícilmente puede ser alcanzada sin la existencia de un mínimo sustrato normativo común, que, y ya se adelanta, bien podría estar constituido por el que se ha denominado “estatuto jurídico de los perceptores”.

En mayor medida si tenemos en cuenta que como consecuencia del ámbito de aplicación subjetivo del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria como legislación estatal, las Comunidades Autónomas han venido regulando, bien en leyes financieras y presupuestarias, bien en leyes indepen-

dientes, las subvenciones públicas por ellos gestionadas ².

En este sentido, el Consejo de Estado ³, al glosar las razones que a juicio del máximo órgano consultivo “*hacen aconsejable aprobar una Ley que regule de forma sistemática y completa el régimen jurídico general de las subvenciones*”, se refiere expresamente “*a la necesidad de evitar la excesiva dispersión producida por la unión de la iniciativa normativa autonómica en esta materia y el paralelo silencio del legislador estatal*.”

De esta misma necesidad homogeneizadora se hace eco PASCUAL GARCÍA ⁴ al sostener que “*resulta a nuestro entender sólidamente fundada la opinión de que, en el ámbito de las subvenciones públicas, existe un «núcleo básico» o «aspecto nuclear» (...) que demanda «un común denominador normativo a partir del cual cada C.A. puede desarrollar sus propias competencias»*” (Sentencia Tribunal Constitucional núm. 32/1983, de 28 de abril).

A idéntica conclusión se llegó en el Seminario celebrado los días 22 y 23 de abril de 1997 en Toledo ⁵, organizado por la Sindicatura de Cuentas de Castilla-La Mancha, en colaboración con la Comisión de Formación de los Órganos de Control Externo de las Comunidades Autónomas.

Por su parte GARCÉS SANAGUSTÍN ⁶, mantiene que “*si la actividad subvencional está llamada a suplantar las fórmulas tradicionales*

² Citar, a título meramente enunciativo, la Ley 2/1995, de 8 de marzo de la Comunidad de Madrid, reguladora de subvenciones, la Ley foral 8/1997, de 9 de junio, que regula el régimen general para la concesión, gestión y control de las subvenciones de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, la Ley 5/2002, de 21 de junio, de subvenciones de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, la Ley 5/1993, de 19 de julio, general de la Hacienda Pública de Andalucía (artículos 103 a 116 introducidos por la ley 7/1996, de 31 de julio), o la Ley 7/1997, de 19 de junio, que regula el régimen de subvenciones y ayudas y modifica la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda del País Vasco.

³ Véase Dictamen del Consejo de Estado al Anteproyecto de Ley General de Subvenciones, nº 1.756/2003, de 26 de junio.

⁴ Véase PASCUAL GARCÍA, *Régimen Jurídico de las Subvenciones Públicas*, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1999.

⁵ Véase el número 11, correspondiente al mes de octubre de 1997, de Auditoría Pública, revista dedicada especialmente a los OCEX de las CC.AA. En el apartado de Conclusiones (p. 7) se mantiene que “*existe un «núcleo básico» cuya regulación corresponde al Estado, por exigencias del interés general que demanda «un común denominador normativo a partir del cual cada C.A. puede desarrollar sus propias competencias»*”.

⁶ Véase GARCÉS SANAGUSTÍN, *La actividad subvencional en el sector público español, revocación, régimen sancionador y control*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2001, p. 21.





de actuación directa de las Administraciones Públicas, es preciso construir cabalmente un basamento normativo interterritorial que haga homogéneas las pautas básicas de actuación.”, así como a la necesidad de que deba “*implantarse un substrato normativo que garantice la igualdad de todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas*”, aunque los instrumentos finalmente defendidos por el autor para la consecución de este objetivo, difieren sustancialmente de los abordados en este artículo.

La satisfacción de esta necesidad de homogeneización que se pone de manifiesto, se constituye en uno de los objetivos a conseguir por la Ley General de Subvenciones, estableciendo un núcleo normativo que garantice un régimen jurídico común cualquiera que sea la Administración actuante.

La satisfacción de este objetivo exige, como primera medida, identificar, de entre los distintos aspectos del régimen jurídico subvencional, cuáles son los que demandan este tratamiento uniforme para todas las Administraciones Públicas y, en consecuencia, deben formar parte del núcleo que conforme el común denominador normativo.

De esta forma, no parece razonable que una institución jurídico-pública de importancia creciente, tanto por el volumen de gasto público que representa como por su empleo cada vez más frecuente bien como técnica de fomento, bien como instrumento de intervención y regulación de la economía, no goce de una clara delimitación aplicable a todas las Administraciones Públicas. Esta necesidad se encuentra reforzada por la existencia de numerosas figuras jurídicas afines sobre las que no existe una unanimidad doctrinal acerca de su encuadre, circunstancia que podría derivar en que determinadas ayudas fueran consideradas subvenciones en función de la Administración territorial concedente. Esta consideración sería extensible a la regulación de los elementos subjetivos de la relación subvencional.

Resulta destacable la oportunidad de regular, con carácter básico, los principios generales y el régimen de beneficiarios y entidades colaboradoras, no sólo por las razones de unidad conceptual, anteriormente expuestas, sino por parecer adecuado que los particulares, en su relación con las distintas

administraciones concedentes de subvenciones, tengan un régimen de derechos y obligaciones análogo en lo sustancial.

Así, no parece razonable que las prohibiciones para obtener la condición de beneficiario resulten de aplicación a unos beneficiarios, mientras que otros no se encuentran sometidos a estas limitaciones. En mayor medida si se considera que las prohibiciones recogidas no responden a un interés que pudiera considerarse exclusivamente estatal, ajeno a las demás Administraciones, sino a razones de orden público extensibles a todas las Administraciones Públicas (sanciones penales, situaciones financieras excepcionales, incompatibilidades u otros incumplimientos en sus relaciones con las Administraciones).

El carácter común para las Administraciones Públicas de la regulación de la información sobre la gestión de subvenciones, resulta fundamental para salvar la imposibilidad que actualmente enfrentan las Administraciones concedentes y los órganos de control, tanto interno como externo, para determinar la cuantía de la financiación pública con que cuenta una determinada actuación considerada de interés público⁷. En este sentido, el Tribunal de Cuentas⁸, recomienda al Gobierno el impulso del Registro de Subvenciones concedidas por el Estado⁹, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales y las entidades de ellas dependientes que actualmente no se incorporan, restándole operatividad. Adicionalmente, para que esta

⁷ A este respecto, véase *Informe sobre el fraude en España*, elaborado por la Unidad Especial para el Estudio y propuesta de medidas para la prevención y corrección del fraude. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1994. El apartado de recomendaciones del referido informe (p. 331) propone la “creación de una base de datos que permita individualizar a los sujetos perceptores de todo tipo de ayudas públicas, así como la elaboración de historiales que hagan posible conocer las relaciones mantenidas entre dichos perceptores y las Administraciones públicas” así como la elaboración de “un catálogo integrado por la totalidad de ayudas y subvenciones públicas existentes, estructurado en función de las líneas de coincidencia en finalidad y posibles incompatibilidades entre aquéllas”.

⁸ Informe de fiscalización sobre los fondos públicos destinados a la formación continua de los trabajadores (ejercicios 1996-1998).

⁹ Actualmente, el artículo 46 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, prevé la formación de una base de datos nacional de subvenciones. En aplicación de esta disposición, se dicta la Orden de 13 de enero de 2000 por la que se regula la remisión de información sobre subvenciones y ayudas públicas para la creación de la base de datos nacional (TESEO). Previsiones similares se han reproducido en el ámbito autonómico, así los artículos 26 a 32 de la Ley 2/2002, de 21 de junio, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Illes Balears, regulan la creación del Registro de Subvenciones en dicho ámbito territorial.



información pueda resultar útil, es imprescindible que sea uniforme, que esté referida a las mismas figuras y que los conceptos que las integran sean también uniformes.

Resulta igualmente necesario el establecimiento de un régimen común mínimo respecto al contenido de una de las obligaciones fundamentales del beneficiario, como es la de justificar la inversión de los fondos percibidos, adaptándola a la normativa de la Unión Europea en esta materia. Se consigue así que las obligaciones de los beneficiarios en este punto sean homogéneas, independientemente del origen estatal, autonómico, local o comunitario de los mismos.

El deber de colaboración con el control que se regula en la Ley, impone una obligación a sujetos que no forman parte de la relación subvencional. No resulta razonable que los terceros que se relacionan con el beneficiario queden o no sujetos a esta obligación en función del origen de la subvención, más aún teniendo en cuenta que estos terceros no tienen por qué tener conocimiento del régimen jurídico de la subvención, y en concreto, de su origen, pudiendo crearse situaciones de inseguridad jurídica en cuanto a su sujeción a la obligación de colaborar.

Finalmente, la oportunidad del carácter básico de la regulación de las causas de reintegro y de las reglas básicas reguladoras de las sanciones deriva de la necesidad de establecer un concepto y un régimen jurídico de la institución subvencional que tenga un mínimo de elementos comunes cualquiera que sea la Administración concedente. Siendo esto así, las consecuencias que conllevan los incumplimientos de este régimen, han de ser sustancialmente análogas, con el fin de garantizar a los administrados un tratamiento común por todas las Administraciones.

La doctrina constitucional en materia de gasto subvencional

La cuestión abordada en el epígrafe anterior no es baladí, si consideramos que las relaciones entre el Estado y las Comunidades

Autónomas en materia de gasto subvencional han sido una fuente continua de conflictos, dando lugar a innumerables pronunciamientos del Tribunal Constitucional en la materia. En este sentido, SESMA SÁNCHEZ ¹⁰ ha calificado tal situación como “auténtico aluvión de conflictos competenciales”, llegándose a citar por esta autora desde la Sentencia 39/1982, de 30 de junio, hasta 50 pronunciamientos más del Tribunal en este ámbito. Igualmente ilustrativo resulta el catálogo de Sentencias que “a título exclusivamente enunciativo” recoge ARRANZ SAINZ ¹¹, tras referirse a la “profusión de resoluciones de dicho órgano (el Tribunal Constitucional) en esta materia”.

En esta doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional destaca claramente la Sentencia 13/1992, de 6 de febrero, de la cual se ha mantenido que “la doctrina sentada en los fundamentos jurídicos 2º a 4º y 6º a 10º de esta sentencia constituye un ejercicio de clarificación espléndidamente resuelto en términos didácticos, de una claridad ensayística notable, componiendo un cuadro final que bien podría ser calificado de auténtico manual de uso” ¹².

En consecuencia, cualquier aproximación al ámbito subjetivo de la Ley General de Subvenciones, debe partir del análisis de la doctrina constitucional en materia de gasto subvencional consagrada en la Sentencia del Tribunal Constitucional número 13/1992, de 6 de febrero.

De acuerdo con esta línea jurisprudencial, si bien la capacidad de gasto del Estado no se encuentra limitada por la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas, este poder de gasto, no puede mediatizar el ejercicio por parte de las Comunidades Autónomas de sus propias competencias materiales, ni se puede transformar el poder para gastar en un poder para regular una materia al margen del reparto constitucional de competencias. “La subvención no es un concepto que delimite competencias (...) al no ser la facul-

¹⁰ Véase SESMA SÁNCHEZ, *Las subvenciones públicas*, Lex Nova, 1997.

¹¹ Véase ARRANZ SAINZ, *La gestión de subvenciones, perspectiva jurídica de su concesión y disfrute*. Tribuna Libros. Madrid, 1996.

¹² Véase TENA PIAZUELO, *Incidencia de la técnica subvencional en el correcto funcionamiento del sistema de financiación autonómica y en el concepto de autonomía financiera de las Comunidades Autónomas*. Revista española de Derecho Administrativo número 77. 1993.





La facultad o poder de gasto del Estado ha de respetar el orden de competencias establecido en la Constitución

tad de gasto público en manos del Estado título competencial alguno (Sentencia Tribunal Constitucional núm. 13/1992).

La potestad de gasto subvencional ha de ejercerse dentro del marco de competencias que se diseña por el bloque de la constitucionalidad, sin que pueda alterar el reparto realizado. De nada serviría que una Comunidad Autónoma tuviera asignadas competencias exclusivas en una determinada materia, si el Estado, en virtud de su mayor capacidad financiera, decidiera gastar en dicho ámbito material, regulando las condiciones que deberán cumplirse por parte de los beneficiarios para hacerse acreedores de la subvención. Se produciría así una situación en la que el Estado vaciaría de contenido las competencias autonómicas, al orientar el sector en el que incide la subvención en la dirección deseada por la Administración estatal. No cabe transformar el poder para gastar en un poder para regular una determinada materia al margen del orden competencial.

Por tanto, la facultad de gasto público subvencional, al igual que la facultad de gasto contractual o de cualquier otro tipo, no constituye un título competencial autónomo. Ha de descartarse, en consecuencia, que esta facultad o potestad de gasto pueda fundamentar cualquier esfuerzo normativo en materia de subvenciones.

Los comentarios a esta doctrina constitucional han sido numerosos, incidiéndose en todos ellos en que la facultad o poder de gasto del Estado ha de respetar el orden de competencias establecido en la Constitución.

Así TENA PIAZUELO¹³ reconoce que *“la autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas constituye un límite –una poderosa restricción constitucional– a la acción subvencional del Estado a través de su poder de gasto”*.

Por su parte SESMA SÁNCHEZ¹⁴ aborda el problema en su estudio de la *“competencia para conceder subvenciones”*, más concretamente, de la *“competencia territorial para establecer subvenciones”* y de la *“interrelación del poder de gasto y de la competencia ratione materiae”*.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 13/1992, en su Fundamento Jurídico Octavo diseña *“un esquema de delimitación competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en lo que hace al ejercicio de la potestad subvencional de gasto público”*. Distinguiendo, en función del reparto competencial aplicable a la materia en que incide una concreta subvención, las atribuciones, que con respecto a esa subvención, corresponden, bien al Estado, bien a las Comunidades Autónomas.

El supuesto de hecho que determina la aplicación de este esquema competencial está constituido por el establecimiento por parte del Estado de una subvención, cualquiera que sea el rango de la norma que la cree, la adopción de una decisión de gasto, o, cuando menos, una previsión presupuestaria al respecto y en cualquier caso, el señalamiento de un fin determinado.

Sólo la finalidad perseguida al establecer una subvención o línea de subvenciones, al realizar o prever la realización de un gasto público subvencional, es susceptible de incidir o condicionar las competencias propias de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, determinar la necesidad de salvaguarda de las competencias autonómicas a la que da respuesta la doctrina constitucional.

¹³ Véase TENA PIAZUELO, *Incidencia ...*, Ob. Cit.

¹⁴ Véase SESMA SÁNCHEZ, *Las subvenciones ...*, Ob. Cit.



Únicamente a través de estas actuaciones se determina el ámbito material en el que incide la subvención (por ejemplo, la industria, la agricultura o el turismo), fijación que resulta imprescindible a la hora de analizar el orden constitucional de competencias en dicho ámbito de actuaciones y de determinar en qué medida se produce, caso de que así sea, una vulneración de las competencias autonómicas.

Por tanto, es la decisión de establecimiento de la subvención, de presupuestación o realización de un gasto subvencional, la que ha de respetar el orden constitucional de competencias materiales en las que incide.

La necesidad de una regulación común a las Administraciones Públicas y la doctrina constitucional en materia de gasto subvencional

Cuestión fundamental que se sigue de lo hasta aquí dicho es ¿permite la jurisprudencia del Tribunal Constitucional comentada, dar satisfacción a la necesidad de homogeneización normativa en materia de subvenciones, a través de una norma básica estatal?

La doctrina no ha mantenido una postura uniforme ante esta cuestión, así mientras GARCÉS SANAGUSTÍN¹⁵ da una respuesta claramente negativa a esta pregunta, SESMA SÁNCHEZ¹⁶ parece mantener esta misma postura al defender “la promulgación de una Ley General de Subvenciones que, dentro de la flexibilidad de su establecimiento y concesión, ordene los aspectos básicos de su régimen jurídico”, debiendo establecer “su ámbito de aplicación estatal y supletoriedad en otros territorios inferiores –Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales–”.

Por el contrario, OLIVERA MASSÓ¹⁷, mantiene que “el régimen jurídico y procedimiento de concesión de subvenciones y ayudas públicas, de declaración de incumplimiento de las condiciones impuestas y de reintegro de las cantidades entregadas” entrarían dentro del grupo de materias que pueden “tener el carácter de comunes o generales para todas las Administraciones públicas”, ya que “el Estado puede establecer en virtud de su competencia de Hacienda General, en la acepción de hacienda funcional, los procedimientos administrativos tributarios y financieros de las Administraciones públicas, dentro del respeto a los principios del procedimiento administrativo común. A su vez, tales procedimientos (...), podrán ser objeto de ciertas especialidades introducidas por las Comunidades Autónomas por razón de las singularidades de su organización”, defendiendo que cuando se hiciera uso de este título en la elaboración de normas “se hiciera uso simultáneamente del amparo competencial que supone el artículo 149.1.14 y 18 C.E.”

De esta misma opinión es PASCUAL GARCÍA¹⁸, para el cual, “no parece desacertado considerar como básicos los criterios generales de regulación de un sector del Ordenamiento jurídico o de una materia jurídica que deben ser comunes a todo el Estado”. Considera este autor que el núcleo, que existe en el ámbito de las subvenciones públicas, ha de ser competencia del Estado por exigencias del interés general, defendiendo a continuación el carácter básico de la regulación en materia de subvenciones contenida en el Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria.

En nuestra opinión, la aprobación de una norma como la Ley General de Subvenciones no supone el ejercicio de potestad de gasto alguna, no crea o establece subvenciones, no realiza gastos ni aún los prevé, y, en consecuencia, tampoco afecta a un ámbito material concreto (como puedan ser la industria, la agricultura o el turismo anteriormente citadas a título de ejemplo) sobre el cual las Comunidades Autónomas puedan ostentar competencias. Todas estas circunstancias

¹⁵ Véase GARCÉS SANAGUSTÍN, *La actividad subvencional ...*, Ob. Cit. y *Reflexiones en torno a la regulación jurídica de las subvenciones y ayudas públicas en España*. Presupuesto y gasto público n° 30, Madrid, 2002.

¹⁶ Véase SESMA SÁNCHEZ, *Las subvenciones ...*, Ob. Cit.

¹⁷ Véase OLIVERA MASSO, *Los conceptos constitucionales de Hacienda general, bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común en materia financiera: relevancia del significado de los mismos para resolver el problema de la aplicación a las Comunidades Autónomas de la Ley General Tributaria y la Ley General Presupuestaria del Estado*. Crónica Tributaria n° 71. 1994, pags. 118 a 120.

¹⁸ Véase PASCUAL GARCÍA, *Régimen Jurídico ...* Ob. Cit. p. 70.





determinan que no resulte de aplicación el esquema delimitador de competencias contenido en el Fundamento Jurídico 8º de la referida Sentencia con el fin de valorar la adecuación al orden constitucional de competencias del ámbito subjetivo de la Ley General de Subvenciones.

Es en la aplicación de la Ley, y una vez adoptadas decisiones de gasto que supongan el ejercicio de esta potestad, cuando se afectará a un ámbito material concreto, afectación que habrá de respetar el orden competencial establecido por la doctrina del Tribunal Constitucional, de la misma forma que habrán de respetarlo las decisiones de gasto no subvencionales que se adopten en aplicación de las diferentes normas de carácter básico.

El carácter básico de la Ley General de Subvenciones no se fundamenta en la competencia subvencional de gasto del Estado. Tampoco supone ninguna decisión o previsión de gasto a través de la cual se pueda transformar el poder para gastar en un poder para regular una materia al margen del reparto constitucional de competencias. La futura Ley se limita a establecer el régimen jurídico de una figura de derecho público, como es la subvención. No se da, por tanto, con la promulgación de la Ley, el supuesto de hecho que determina la aplicación del esquema competencial elaborado por el Tribunal Constitucional en la ya reiterada Sentencia 13/1992.

En este mismo sentido se pronuncia el Consejo de Estado ¹⁹, al manifestar que *“existe también una muy abundante doctrina del Tribunal Constitucional relativa a la distribución de competencias en materia de subvenciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas (cabe citar, por ejemplo, la Sentencia 13/1992). Esta doctrina, sin embargo, apenas si sirve como punto de referencia a la hora de delimitar –como interesa en relación con el presente anteproyecto de Ley– la extensión de las competencias normativas respectivas en la materia, dado que tales pronunciamientos se refieren, principalmente, al ejercicio de la potestad de gasto subvencional, y no a la regulación de los elementos de la figura jurídico-pública de la subvención. La Ley General de Subvenciones no crea o esta-*

blece subvenciones por sí misma, sino que trata de establecer un régimen jurídico sistemático y completo para ellas. La referida doctrina del Tribunal Constitucional deberá respetarse, en todo caso, en el desarrollo de la actividad administrativa de otorgamiento y gestión de subvenciones”.

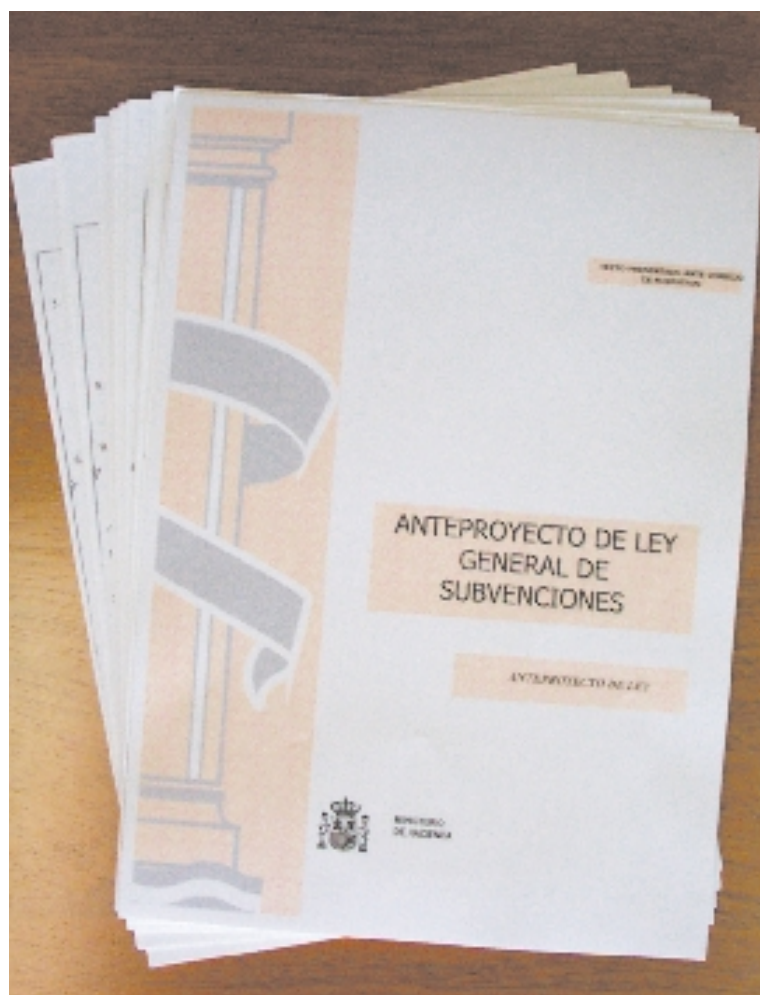
Por otra parte, la anteriormente mencionada legislación autonómica en la materia, en la medida en que resulte divergente con el contenido de la Ley General de Subvenciones, no ha de considerarse un obstáculo al carácter básico de la misma, ya que es doctrina del Tribunal Constitucional que la falta de ejercicio de una competencia atribuida por la Constitución no imposibilita su ejercicio posterior, al resultar las competencias indisponibles por quien las tenga reconocidas. *“La falta de impugnación de la disposición autonómica en la que se regula esta cuestión de un modo diferente no impide reconocer que el precepto estatal ahora recurrido puede ser calificado como básico: como ha declarado este Tribunal, el carácter indisponible de las competencias desautoriza una conclusión de este tipo”* (Sentencia Tribunal Constitucional núm. 50/1999, de 6 de abril).

Título competencial invocado en la Ley General de Subvenciones

En consecuencia, si la doctrina del Tribunal Constitucional en materia de subvenciones, en la medida en que se refiere al ejercicio de la potestad de gasto subvencional y no a la regulación, neutral con respecto al gasto, de los elementos esenciales de la figura jurídica pública, no ofrece solución válida en cuanto al ámbito subjetivo de aplicación que debe contemplar la Ley General de Subvenciones, corresponde, indagar la existencia del título que atribuya o reparta las competencias para regular el régimen jurídico común de las subvenciones públicas.

Si bien el artículo 149 CE no establece un título competencial expreso que atribuya competencia al Estado en materia de regulación del régimen jurídico general de las subvenciones, no es menos cierto que ningún Estatuto de

¹⁹ Véase Dictamen al Anteproyecto de Ley General de Subvenciones, nº 1.756/2003, de 26 de junio.



recogido en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía, y, de otro, al carácter y objetivo predominante de las disposiciones impugnadas” (Sentencia Tribunal Constitucional núm. 65/1998, de 18 de mayo).

En este sentido, un objetivo esencial de la Ley General de Subvenciones está constituido por la ordenación de un régimen jurídico común en la relación subvencional (al que anteriormente se ha hecho referencia como el “estatuto jurídico de los perceptores de subvenciones”), régimen común que encuentra su fundamento en el artículo 149.1.18ª de la Constitución española, de acuerdo con el cual el Estado tiene la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común.

Autonomía atribuye a estas últimas competencia exclusiva en la materia subvencional, entendida también la referencia de forma expresa.

La ausencia de referencia expresa a las subvenciones en el bloque de la constitucionalidad, lejos de perjudicar una posible competencia del Estado, la apoya y posibilita, teniendo en cuenta la cláusula de cierre de atribución de competencias contemplada en el párrafo 3 del artículo 149 CE, que atribuye al Estado las competencias que no hayan sido asumidas por las Comunidades Autónomas en sus respectivos Estatutos.

No obstante, y antes de plantear la posible aplicación del artículo 149.3 CE, es necesario analizar, si la materia subvencional se encuentra incluida en algún otro título competencial que goce de referencia expresa en la Constitución Española, mediante la utilización de criterios interpretativos ordinarios.

“Tales criterios interpretativos ordinarios no son otros que aquellos que atienden, de un lado, al sentido y finalidad propia con que los varios títulos de competencia se han

Tanto la Exposición de Motivos de la Ley General de Subvenciones como el Consejo de Estado²⁰ trasladan el alcance que una consolidada doctrina del Tribunal Constitucional concede al título competencial de regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas. De acuerdo con esta doctrina, el Estado, dejando en todo caso a salvo la competencia de autogobierno que ostentan las Comunidades Autónomas, puede establecer principios y reglas básicas sobre aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones Públicas, determinando así los elementos esenciales que garantizan un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas, con el objetivo fundamental, aunque no único, de garantizar a los administrados un tratamiento común ante ellas. Teniendo en cuenta este objetivo, cuanto menor sea la posibilidad de incidencia externa, en la esfera de derechos e intereses de los administrados, más remota resultará la necesidad de asegurar ese tratamiento común y, por el con-

²⁰ Véase Dictamen al Anteproyecto de Ley General de Subvenciones, nº 1.756/2003, de 26 de junio.





La ordenación de un régimen jurídico común en la relación subvencional, se fundamenta en el artículo 149.1.18 CE, según el cual el Estado tiene la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y sobre el procedimiento administrativo común

trario, mayor relieve y amplitud adquirirá la capacidad de las Comunidades Autónomas de organizar su propia Administración según sus preferencias (Sentencias Tribunal Constitucional núm. 227/1988 de 29 de noviembre, y 50/1999, de 6 de abril).

De esta forma, promover una regulación de las subvenciones que garantice un tratamiento común a los particulares en cuanto solicitantes, beneficiarios, entidades colaboradoras, terceros relacionados con el objeto de la subvención, o incluso el propio concepto de

subvención cualquiera que sea la Administración subvencionante, no parece incurrir en una interpretación extensiva del artículo 149.1.18^a, tal y como lo ha configurado reiteradamente la jurisprudencia constitucional, en mayor medida si se tiene en cuenta que el alcance de la Ley General de Subvenciones como legislación básica no se extiende en materia de procedimientos más allá del establecimiento de unas reglas generales de carácter mínimo.

La Exposición de Motivos de la Ley traslada igualmente la configuración que el Tribunal Constitucional diseña en materia de procedimiento administrativo común, alcance que no queda reducido a la regulación del procedimiento, sino que en este ámbito se han incluido los principios y normas que prescriben la forma de elaboración de los actos, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento (Sentencias Tribunal Constitucional núm. 227/1988, de 29 de noviembre y 50/1999, de 6 de abril).

En materia sancionadora, la citada Exposición de Motivos se hace eco de la doctrina constitucional en función de la cual las Comunidades Autónomas tienen potestad sancionadora, en las materias sustantivas sobre las que ostentan competencias y, en su caso, pueden regular las infracciones y sanciones ateniéndose a los principios básicos del ordenamiento estatal, pero sin introducir divergencias irrazonables o desproporcionadas al fin perseguido respecto del régimen jurídico aplicable en otras partes del territorio, por exigencias derivadas del artículo 149.1.1º de la Constitución. (Sentencias Tribunal Constitucional núm. 87/1985, de 16 de julio, 102/1985, de 4 de octubre, y 48/1988 de 22 de marzo). Por ello ha declarado que pueden regularse con carácter básico, de manera general los tipos de ilícitos administrativos, los criterios para la calificación de su gravedad y los límites máximos y mínimos de las correspondientes sanciones, sin perjuicio de la legislación sancionadora que puedan establecer las Comunidades Autónomas, que pueden modular tipos y sanciones en el marco de aquellas normas básicas (Sentencia Tribunal Constitucional núm. 227/1988, de 29 de noviembre).

Esta argumentación, recogida igualmente en la Memoria justificativa del Proyecto de Ley General de Subvenciones, no solamente es plenamente compartida por el Consejo de



Estado, sino que, remitido el Anteproyecto a dictamen del órgano consultivo con un determinado alcance básico con los fundamentos comentados, el Consejo de Estado ²¹ consideró que *“la definición del ámbito de lo básico que realiza la Disposición Final Primera del Anteproyecto resulta insuficiente”*, manifestando que *“el Anteproyecto realiza un encomiable esfuerzo unificador, reconduciendo a unas líneas de aplicación general la regulación –hasta hoy, enormemente dispersa– de los distintos tipos de subvenciones de competencia estatal y autonómica; y lo hace, además, introduciendo numerosos elementos de flexibilización que permitirían adaptar normativamente la regulación contenida en la Ley a las características y naturaleza específicas de cada tipo de subvenciones y, por supuesto, a «las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas» (los procedimientos contemplados, por ejemplo, son simples procedimientos de mínimos, y el texto permite que las propias bases reguladoras establezcan fases o trámites adicionales). Este objetivo unificador podría verse frustrado si una parte tan importante del anteproyecto de Ley viese limitada su aplicación al ámbito de la Administración General del Estado”*.

Conclusión

La necesidad de abordar un proyecto como la Ley General de Subvenciones viene siendo demandada desde la práctica totalidad de los estamentos que, por un motivo u otro, tienen relación con el ámbito subvencional, estando extendida la apreciación de que responde al interés general la regulación de un “núcleo básico” común en esta materia.

Si bien la doctrina constitucional en materia de gasto subvencional reflejada en la Sentencia número 13/1992 no ofrece una solución adecuada a la configuración del ámbito subjetivo de la futura Ley General de Subvenciones que dé satisfacción a la necesidad antes enunciada, diferentes líneas jurisprudenciales del Tribunal Constitucional atribuyen la competencia al Estado para regular, con carácter básico, el régimen jurídico general de la institución subvencional, por considerarla incluida en un título competencial expresamente atri-

buido al Estado: las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y el procedimiento administrativo común, la Hacienda general y bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.

El Proyecto de Ley General de Subvenciones, asume este planteamiento, estableciendo en su Disposición Final Primera las disposiciones que constituyen legislación básica, y por tanto resultan de aplicación a todas las Administraciones Públicas:

- La definición del ámbito de aplicación de la Ley: el concepto de subvención, su régimen jurídico y la regulación de la responsabilidad derivada de la gestión de fondos procedentes de la Unión Europea.
- Las disposiciones comunes que definen los elementos subjetivos y objetivos de la relación jurídica subvencional: principios generales, requisitos para la concesión de subvenciones y órganos competentes, concepto y régimen de beneficiarios y entidades colaboradoras, la exigencia de aprobación previa de bases reguladoras y normas sobre la publicidad financiación, información interadministrativa sobre la gestión de subvenciones.
- La determinación de los procedimientos de concesión de subvenciones y normas relativas a la subcontratación de actividades subvencionadas, justificación de las subvenciones y gastos subvencionables.
- Las causas de invalidez de la resolución de concesión, así como las de reintegro de las subvenciones
- El régimen material de infracciones y las reglas básicas reguladoras de las sanciones administrativa en el orden subvencional.

El contenido básico de la Ley General de Subvenciones fue destacado por el Ministro de Hacienda, en la presentación del Proyecto en el Congreso de los Diputados ²² en los siguientes términos *“el contenido básico del Proyecto de Ley de Subvenciones afecta a todas las Administraciones Públicas y constituye un régimen jurídico común que facilita la necesaria confluencia de las iniciativas que están llevando a cabo las Comunidades Autónomas en este ámbito, bien con leyes específicas sobre las subvenciones, bien con apartados muy desarrollados de sus propias leyes presupuestarias.”*

²¹ Véase Dictamen al Anteproyecto de Ley General de Subvenciones, n.º 1.756/2003, de 26 de junio.

²² Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Número 269. Sesión Plenaria número 259, 28 de julio de 2003. p. 14.055.





2

La Nueva Ley General Presupuestaria

José Juan Blasco Lang

Desde la venerable Ley de Administración y Contabilidad de 1911, las leyes que la han sustituido, la Ley General Presupuestaria de 1977 y el Texto Refundido de la Ley aprobado por Decreto Legislativo 1091/1988, han tenido la pretensión de ser vigas maestras en el edificio de la codificación presupuestaria española.

La elaboración y promulgación de una nueva Ley General Presupuestaria (en adelante LGP) supone, pues, un hito importante que afecta al cuadro de normas que regulan la actividad del sector público, y que bien merece unos primeros apuntes sobre su contenido.

La elaboración de la nueva Ley General Presupuestaria tiene su origen en la obligación introducida en la disposición adicional primera de la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria (en adelante LGEP), y es consecuencia necesaria de la nueva cultura y los nuevos comportamientos financieros que los diferentes sujetos que integran el sector público se obligan a realizar.

Cuestiones previas

Para acercarse a la LGP es necesario precisar unas cuestiones previas sobre su relación con las otras leyes de Estado y con las leyes de las Comunidades Autónomas;

lo primero supone estudiar el rango de la ley en el ordenamiento positivo, lo segundo su posible carácter de legislación básica.

Respecto al primer punto, debe señalarse que el contenido de la LGP no se encuentra reservado a una ley a la que la Constitución Española otorgue una supremacía –ley orgánica–. No es posible, por tanto, la aspiración lógica de dotarla de una mayor estabilidad. Por ello, habrá que concluir con Gómez-Ferrer¹ que la ley debe ser una ley ordinaria sin que pueda otorgársele una posición de superioridad respecto a otras leyes, pudiendo ser modificada por otra ley ordinaria, como las de Presupuestos.

Lo anterior ha aconsejado que la ley no sea una norma reguladora de los principios básicos del régimen económico financiero del sector público, y que sólo contemple determinadas materias de la actividad financiera, especialmente, la presupuestación, tesorería, contabilidad y control, sin que pierda el carácter informador del resto de las leyes financieras y, por tanto, ser una norma indispensable para su interpretación.

Aunque este carácter vertebrador de la LGP sólo se hubiera conseguido de manera efectiva al haberla dotado de un mayor rango legal, debe pensarse que, en el futuro, si la ley

¹ Rafael Gómez-Ferrer Morant. “La posición de la Ley General Presupuestaria en el Ordenamiento Jurídico”. IX Jornadas de control financiero. IGAE. Ministerio de Economía y Hacienda. 1986. pág. 41.



resuelve adecuadamente las cuestiones reguladas, el legislador no se sentirá tentado a su modificación porque siempre es muy conveniente en el ordenamiento jurídico, la existencia de leyes troncales que lo vertebran y que estén dotadas de suficiente estabilidad ¹.

En el mismo sentido, Palao Taboada ² señala que: “La auctoritas de la ley codificadora no deriva sólo, ni siquiera primariamente, de su rango formal, sino de su aspiración a establecer una disciplina sistemática y racional, técnicamente bien elaborada y con pretensiones de perdurabilidad. Estos valores se menoscaban decisivamente si se somete la ley al vaivén de los intereses pasajeros y mudables de la Administración”.

En cuanto al posible carácter básico de la ley, no puede desconocerse que existen ciertos preceptos que por su propia naturaleza deben revestir carácter básico por responder a un mismo denominador común que debe ser idéntico para todos los niveles territoriales. Esta necesaria homogeneidad a nivel territorial debe darse como mínimo en relación con el marco contable común y la regulación de la responsabilidad.

El artículo 149.1.6 de la Constitución, el artículo 13.1 de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico y la sentencia del Tribunal Constitucional 76/1983, de 5 de agosto, establecen los fundamentos teóricos para que una ley estatal pueda establecer los principios contables públicos, unas mismas cuentas anuales y las mismas normas de valoración, en resumen, el marco contable público.

Por otra parte, la regulación de la responsabilidad contable (que es una subespecie de la responsabilidad civil o patrimonial) debería declararse directamente aplicable a todas las Administraciones Públicas por las mismas razones que resulta aplicable a todas (art. 149.1.18^a CE) la regulación de la responsabilidad patrimonial (general) de autoridades y funcionarios frente a cualquier Administración, contenida en la Ley de Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas (art. 145). Como razón adicional hay que considerar que el único órgano jurisdiccional que puede exigir esta responsabilidad es el Tribunal de Cuentas, lo cual no resulta coherente con la posible existencia de sistemas de responsabilidad dispares, como si en unos casos las autoridades y funcionarios públicos tuvieran que responder de los perjuicios causados a la Hacienda Pública y en otros, no.

No obstante, aunque existen fundamentos legales, en ambos casos, que justificaban su consideración como normativa básica, no se ha considerado que la ley tenga tal carácter en ninguna de las materias reguladas. Entiendo que se ha pensado que los aspectos esenciales de regulación básica en materia presupuestaria y financiera han quedado ya recogidos en la LGEP y si la ley es técnicamente satisfactoria sus criterios serán, casi con toda seguridad, adoptados por las Comunidades Autónomas. Por ello el coste político que hubiera supuesto darle un alcance vinculante directo más allá del ámbito estatal, no resultaba asumible por ser posiblemente innecesario.

Estructura de la nueva Ley General Presupuestaria

La ordenación de la nueva Ley responde a la sucesión temporal de las fases que integran el ciclo presupuestario: presupuestación, ejecución, tesorería, contabilización, control y responsabilidades. El cuadro que se presenta recoge los títulos en que se estructura la nueva Ley y su comparación con la anterior.

Las diferencias más dignas de mención se encuentran en una mayor coherencia en la sucesión de los Títulos que se corresponde con las fases del ciclo presupuestario. También en la desaparición tanto de un Título, el VIII, específico para la Seguridad Social, como del Título preliminar dedicado a los principios generales cuya enumeración y definición no han sido eliminados sino cambiados de lugar, dado que se incluyen, en los primeros artículos del Título dedicado a las materias con las que se relacionan.

¹ Rafael Gómez-Ferrer Morant. “La posición de la Ley General Presupuestaria en el Ordenamiento Jurídico”. IX Jornadas de control financiero. IGAE. Ministerio de Economía y Hacienda. 1986. pág. 41.

² Carlos Palao Taboada. “Reflexiones sobre la codificación presupuestaria”, IX Jornadas de control financiero. IGAE. Ministerio de Economía y Hacienda. 1986. pág. 58.





Nueva LGP	LGP
Título I. Ámbito de aplicación y de la Hacienda Pública estatal	Título Preliminar. Principios Generales Título I. Del Régimen de la Hacienda Pública
Título II. De los Presupuestos Generales del Estado	Título II. De los Presupuestos
Título III. De las relaciones financieras con otras Administraciones	Título IX. De los Entes Territoriales
Título IV. Del Tesoro Público, de la Deuda Pública y de las Operaciones Financieras	Título IV. De las Operaciones Financieras Título V Del Tesoro Público
Título V. Contabilidad del Sector Público Estatal	Título VI. De la Contabilidad Pública
Título VI. Del control de la gestión económico-financiera ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado	Título III. De la Intervención
Título VII. De las Responsabilidades	Título VII. De las responsabilidades Título VIII. De los Presupuestos, de la Intervención y de la Contabilidad de la Seguridad Social

Por último señalar la agrupación en un sólo Título IV, del Tesoro Público, de la Deuda Pública y de los Organismos Financieros, del contenido de lo que en la anterior Ley estaba en los Títulos IV y V.

También debe destacarse la regulación en el Título VII de las responsabilidades en donde, con muy pocos cambios, se repite el régimen de responsabilidades contenido en el mismo Título de la anterior Ley y que se configura en torno a las responsabilidades contables. Es importante resaltar que la nueva Ley junto a esta responsabilidad patrimonial de carácter indemnizatorio abre el camino en el Título II al establecimiento de otras responsabilidades ligadas a la gestión económica efectuada y el cumplimiento de los objetivos.

experimentada en el Estado y especialmente en las Administraciones Públicas, así como introducir, aunque muy tímidamente, nuevos conceptos como los de racionalidad y eficacia en la gestión del gasto público, exigido este último, por mandato constitucional (art. 31.2.b) de la Constitución Española (CE).

La nueva LGE es un desarrollo normativo natural de la LGE, y esta ley es consecuencia de los nuevos vientos que soplan en Europa sobre política económica, en su vertiente presupuestaria, que establecen la necesidad de que los Estados mantengan la estabilidad presupuestaria como requisito necesario para poder conseguir crecimientos económicos sostenidos con baja inflación, al mismo tiempo que constituye una premisa imprescindible para una política monetaria ordenada.

La LGE significa un cambio cultural de enorme trascendencia cuya continuación debe ser la reforma de las instituciones presupuestarias, contables y de control para adaptarlas a sus principios ordenadores:

- Principio de estabilidad presupuestaria para el sector público administrativo y principio de equilibrio financiero para el sector público empresarial.
- Principio de plurianualidad.

Objetivos de la nueva Ley General Presupuestaria

La Ley General Presupuestaria de 1977 y, posteriormente, el Texto refundido de 1988 tuvieron como objetivos principales adaptar la institución presupuestaria y sus principios informadores a la transformación



- Principio de transparencia.
- Principio de gestión eficiente y eficaz.

De estos principios se derivan en gran medida los objetivos de la LGE.

El principio de estabilidad presupuestaria conlleva necesariamente austeridad y rigor en la gestión económica y financiera del sector público. Con este fin la LGE pretende ordenar y disciplinar el heterogéneo y complejo entramado de los entes públicos de naturaleza muy diversa que constituyen la organización del sector público estatal.

Concretamente, un objetivo de la nueva Ley es **la ordenación económico financiera del sector público estatal**.

Por otra parte, los principios de plurianualidad y eficiencia exigen modificaciones innovadoras en las técnicas de presupuestación para una asignación más eficiente de los fondos públicos, lo que supone establecer la programación plurianual y la introducción paulatina de la presupuestación por objetivos y ligar las decisiones del gasto público a los resultados obtenidos en el cumplimiento de las tareas u objetivos previstos. Todo ello, dentro de un esquema presupuestario de menor rigidez en la ejecución de los gastos que vaya posibilitando la evolución hacia una mayor responsabilización de los gestores.

Por tanto, otro objetivo de la nueva Ley es **introducir la programación plurianual, disminuyendo la rigidez en la ejecución de los gastos presupuestarios e iniciar el establecimiento de un sistema de gestión y responsabilidad por objetivos**.

Por último cabe señalar la íntima relación entre la transparencia y la eficiencia, y de ambos principios con el de estabilidad. La transparencia debe hacer posible, a través, de los diferentes mecanismos de control técnico, político y social una mayor eficiencia y ésta, a su vez, es clave para conseguir y mantener situaciones de estabilidad presupuestaria.

Uno de los mayores aciertos de la LGE es la consagración del principio de transparencia en una norma legal de disciplina presupuestaria, pues la complementariedad entre estabilidad y transparencia viene

respaldado por los análisis más recientes de la economía política presupuestaria ³.

La LGE, en su artículo 5 define de una manera, a mi juicio, limitada este principio, estableciendo que: “Los presupuestos de los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley y sus liquidaciones deberán contener información suficiente y adecuada para permitir la verificación del cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria”.

La transparencia, va más allá del seguimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria. Aún cuando esta finalidad es muy importante, la transparencia debe entenderse también como la información completa, suficiente, adecuada y fiable que hace posible una asignación eficiente de los recursos públicos que presentan los entes públicos.

La aplicación de este principio de transparencia y su relación con una gestión pública basada en la legalidad y la eficiencia se enlaza con los objetivos de la LGE de **establecer un sistema de información contable público y de control interno adaptados a los nuevos procedimientos de gestión y presupuestación que favorezcan la transparencia y la eficacia en el sector público estatal**.

Ordenación económico-financiera del sector público estatal

La nueva Ley ha ampliado el ámbito de aplicación subjetivo de la Ley anterior. Del concepto de Hacienda pública estatal, se pasa al del sector público estatal.

Se incluyen, por tanto, la Administración General del Estado así como todos los entes públicos, cualquiera que sea su naturaleza, que se encuentren vinculados con ella o entre sí. Se han considerado como criterios de

³ José Manuel González Páramo. “Costes y Beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva”. Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 2001. pág.104.





vinculación los de financiación mayoritaria o control efectivo. La ley no define los diferentes entes públicos (organismos autónomos, entes públicos empresariales, entidades de la Seguridad Social, sociedades mercantiles estatales, fundaciones del sector público estatal, otras entidades estatales de derecho público), remitiéndose a la definición contenida en sus leyes específicas, sólo los consorcios son definidos en el articulado de la nueva Ley (art. 2.1.h.)

De esta forma la ley recoge el principio de universalidad del presupuesto que se consagra en el art. 134 de la Constitución Española, incluyendo la totalidad de los entes que conforman el sector público estatal.

Pues bien, la ley trata de ordenar este heterogéneo universo de entes públicos, de naturaleza jurídica diversa, y que, en gran medida, se ha originado por una búsqueda de formas de gestión más permisivas y menos rígidas en lo que se ha dado en llamar “huida

del derecho administrativo”. Para esa ordenación se consideran básicamente, los mismos criterios de carácter económico que se utilizan en la Contabilidad Nacional, siguiendo el sistema de Cuentas Económicas (SEC-95) para la sectorización de los entes públicos.

No debemos olvidar que una de las críticas de orden técnico que se hace a la LGEP es la falta de engarce entre la sectorización SEC-95 y los establecidos en la normativa presupuestaria⁴. Pues bien, con la clasificación prevista en el artículo 3 de la LGE se intenta minorar al máximo este posible desfase.

La ley atiende, a la hora de clasificar las entidades integrantes del sector público, a su naturaleza económico-financiera, clasificando a los distintos entes en tres subsectores: el administrativo, el empresarial y el fundacional, atribuyendo a cada subsector un régimen presupuestario, contable y de control peculiar, que aparecen resumidos en el siguiente cuadro:

Régimen	Sector Público Estatal		
	Administrativo	Empresarial	Fundaciones
Presupuestario	Objetivo Estabilidad Presupuestaria Limitativo Presupuestos por objetivos	Objetivo de Equilibrio Financiero Presupuestos de Explotación y de Capital Programa de Actuación Plurianual (PAP)	Objetivo de Equilibrio Financiero Presupuestos de Explotación y de Capital Programa de Actuación Plurianual (PAP)
Contabilidad	Plan General Contabilidad Pública Cuenta de Resultados por Objetivos en los casos en que se establezcan éstos	Plan General de Contabilidad Privada Memoria Específica	Adaptación del Plan de Contabilidad en Entidades sin Fines de Lucro. Memoria Específica
Control	Función Interventora Control Financiero Permanente y Auditoría Pública	Auditorías Pública y, en determinados casos, control financiero permanente	Auditoría Pública, fundamentalmente auditoría de cuentas anuales

Sin embargo, la nueva Ley (disposición adicional decimotercera) respeta y mantiene la clasificación actual de los diferentes entes públicos por lo que los principios de reordenación sectorial que se contienen son fundamentalmente una apuesta de futuro. En esta línea se prevé un mayor rigor a la hora de determinar la naturaleza jurídica de los nuevos entes que se creen en el sector público que deberá adaptarse

a las verdaderas características del Ente en cuestión. Así en la disposición adicional décima se establece que en el expediente de constitu-

⁴ José Manuel González Páramo. “Costes y Beneficios de la disciplina fiscal: La Ley de Estabilidad Presupuestaria en perspectiva”. Ministerio de Hacienda. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid 2001. pág.104.



ción de las sociedades mercantiles se acompañe una memoria que justifique el cumplimiento de las condiciones previstas en el art. 3 para su pertenencia al sector público empresarial, pudiéndose periódicamente verificar los datos incluidos en la memoria y proponerse, en su caso, su reclasificación. Parecidas exigencias se contienen para las fundaciones del sector público estatal en la Ley 50/2002, de Fundaciones.

Por último señalar que la disposición transitoria primera establece que en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la ley se procederá a la adaptación de los Organismos Autónomos Comerciales y los Organismos Públicos de Investigación a las disposiciones de la nueva Ley, manteniendo mientras tanto su régimen actual.

Sin embargo y a propósito de las situaciones peculiares de los diferentes entes del sector público estatal y su deseo de encontrar regulaciones jurídicas más acordes con la naturaleza de sus operaciones, los problemas que se plantean no son, en todos los casos, objeto de la LGE, pues no son temas presupuestarios ni de control, ni de contabilidad. Se tratan más bien de problemas de gestión, rigideces que les impiden funcionar eficientemen-

te y que derivan en muchos casos de la aplicación de otro tipo de leyes horizontales como la Ley de Función Pública, el Régimen de Personal de la Administración de Estado, la Ley de Contratos del Estado, etc.; es el eterno dilema de buscar un equilibrio entre los procedimientos garantistas que tratan de evitar la discrecionalidad y las corruptelas en el ámbito público y una gestión más flexible que favorezca la eficiencia y se mida por los resultados obtenidos.

Programación plurianual y presupuestaria más flexible y por objetivos

La nueva Ley incluye todas las innovaciones de carácter presupuestario que se derivan de la LGE, regulándose la programación plurianual, los procedimientos para la determinación de los objetivos de estabilidad, el establecimiento de límite del gasto no financiero del Estado y la gestión del Fondo de Contingencia.





En términos generales se puede decir que con la nueva Ley se establece un cuadro normativo suficientemente flexible para poder avanzar, de forma paulatina, en una mejora de la presupuestación que permita pasar de unos presupuestos básicamente incrementalistas a unos presupuestos definidos en términos de tareas y objetivos.

Ampliando lo anterior se destacan como aspectos de mayor interés, por su novedad, los siguientes:

- 1) **La programación presupuestaria plurianual**, que se efectúa mediante la elaboración de unos escenarios plurianuales, que se deben ajustar al objetivo de estabilidad presupuestario fijado. Dichos escenarios determinan los límites referidos a los tres ejercicios siguientes que debe ser respetado en la acción del gobierno.

Los escenarios plurianuales se desarrollan en programas plurianuales por centros gestores. Los Presupuestos Generales suponen la concreción anual de las previsiones contenidas en dichos escenarios plurianuales.

No obstante la Ley (artº 47) establece límites a los compromisos de gastos de carácter plurianual, lo que no parece lógico siempre que dichos compromisos estén contemplados dentro de un escenario plurianual. Quizás hubiera sido el momento de introducir en la normativa española los créditos de compromisos por ser más acordes con una programación presupuestaria plurianual.

- 2) **Presupuestación por objetivos**. La Ley establece los principios generales para ir hacia una presupuestación por objetivos que permita una asignación de créditos presupuestarios sobre bases fundamentadas en la eficiencia en la gestión realizada en ejercicios precedentes.

Lo anterior se concreta en que los programas presupuestarios, que se configuran como elementos básicos de la presupuestación, deben estar referenciados por objetivos; no obstante se permite que la actividad de servicios horizontales y los instrumentales pueden configurarse como programas de apoyo (artº 35.3), de lo que se deduce que podría no tener objetivos específicos.

La nueva Ley establece un cuadro normativo flexible para avanzar en una mejora de la presupuestación que permita pasar de unos presupuestos básicamente incrementalistas a unos presupuestos definidos en términos de tareas y objetivos

Las asignaciones presupuestarias a los centros gestores del gasto se realizarán teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, el nivel de cumplimiento de los objetivos de los ejercicios anteriores.

La voluntad de hacer creíble el sistema de gestión por objetivos queda patente en la incorporación de toda la información sobre objetivos, tanto en los Presupuestos que se presentan a las Cortes, como en las cuentas anuales que rinden los centros gestores al tener que dar información detallada en la memoria (artº 70).

- 3) **Evaluación de políticas públicas**. El artº 72 de la nueva Ley enuncia que el Ministerio de Hacienda en colaboración con los centros gestores, impulsará y coordinará la



evaluación de las políticas del gasto, con la finalidad de asegurar que alcancen los objetivos estratégicos perseguidos y valorar los impactos socioeconómicos de los mismos.

Se trata de la enunciación general de un nuevo instrumento para favorecer el análisis de la gestión del gasto desde nuevas perspectivas que necesitará concretarse en el tiempo a través de su correspondiente desarrollo.

- 4) **Mayor flexibilidad en la ejecución presupuestaria.** La Ley permite que sean los propios centros que van a gestionar el presupuesto los que dispongan en mayor medida de mecanismos adecuados para agilizar su gestión, simplificando los trámites actualmente en vigor y otorgándoles mayores facultades para la utilización de sus créditos sin necesidad de realizar modificaciones presupuestarias.

El crédito presupuestario define el nivel de vinculación de las asignaciones. La información presupuestaria existente por debajo del “crédito presupuestario” tiene, exclusivamente, relevancia contable. En consecuencia, la gestión presupuestaria se tramita al nivel de crédito presupuestario.

La especificación de los Presupuestos del Estado y de los Organismos Autónomos se realiza diferenciadamente, lo que supone una novedad en relación con la situación actual en la que los créditos presentan el mismo nivel de vinculación en ambos casos. La razón de este tratamiento diferenciado responde a la propia naturaleza de la actividad que desarrollan los Organismos y sus mecanismos de financiación.

La nueva Ley contempla que:

- En el caso del Estado, los créditos para inversiones se especifiquen a nivel de capítulo frente a la situación actual en que lo son a nivel de artículo, manteniéndose igual la especificación de los restantes capítulos.
- En el caso de los Organismos autónomos, la especificación se realizará a nivel de capítulo para los gastos de personal, gastos corrientes de bienes y servicios e inversiones reales, frente a la situación actual en que se especifican, con carácter general, a nivel de artículo.

Se regulan también las modificaciones con cargo al Fondo de Contingencias, que se consigna cada ejercicio en el Presupuesto del Estado por un importe del 2 por 100 del total de gasto para operaciones no financieras y cuya finalidad es reducir las modificaciones presupuestarias con incidencia en el déficit a las absolutamente imprescindibles.

Establecimiento de un sistema de información contable con múltiples finalidades

En el Título V de la nueva Ley, la Contabilidad Pública se configura como un sistema de información económico, financiera y presupuestaria que tiene diversas finalidades, que a efectos sistemáticos se agrupan en dos:

- 1) Facilitar la información de carácter presupuestario, económico, financiero y patrimonial necesaria para la formación de la Cuenta General del Estado.

Esta información se concreta en las cuentas anuales que están obligadas a rendir todas las entidades del sector público estatal. Estos documentos informativos deben ser útiles para la toma de decisiones del gestor y de las autoridades presupuestarias.

- 2) Facilitar la información para el seguimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria.
 - De un lado, los referidos al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria para el sector público administrativo, que se miden en términos de Contabilidad Nacional.
 - De otro, los referidos al cumplimiento del principio de equilibrio financiero aplicables al sector público empresarial y que se miden en términos de contabilidad financiera.

Para la elaboración de las cuentas anuales se aplicará el plan contable que corresponda y que viene determinado según su pertenencia a los subsectores establecidos en la nueva Ley: administrativo, empresarial y fundacional.





El control interno se puede ejercer en tres modalidades: la tradicional función interventora, el actualizado control financiero y por último la auditoría pública que recoge todas las actuaciones de control ex-post sobre cuentas o documentos económicos ya formulados

En consecuencia, las entidades que integran el sector público administrativo aplicarán los principios contables públicos, así como el desarrollo de los principios y normas establecidas en el Plan General de Contabilidad Pública y sus normas de desarrollo.

Las entidades que integran el sector público empresarial deberán aplicar los principios y normas de contabilidad recogidos en el Código de Comercio y el Plan General de Contabilidad de la empresa española, así como sus adaptaciones y disposiciones que lo desarrollan.

Por último, las fundaciones del sector público estatal, que integran el sector público fundacional, deberán aplicar los prin-

cipios y normas de contabilidad recogidos en la adaptación del Plan General de Contabilidad a las entidades sin fines lucrativos y disposiciones que lo desarrollan.

No obstante lo anterior, cabe destacar la obligación impuesta a las sociedades mercantiles estatales, las entidades públicas empresariales y el resto de sector público estatal sometidos a los principios y normas de contabilidad recogidos en el Plan General de Contabilidad de la empresa española y las fundaciones del sector público estatal de presentar, junto con sus cuentas anuales, un informe relativo al cumplimiento de las obligaciones de carácter económico-financiero que asumen dichas entidades como consecuencia de su pertenencia al sector público.

Asimismo, supone una novedad significativa la obligación de las entidades del sector público empresarial, de incluir en sus cuentas anuales una propuesta de distribución de resultados. Lo cual debe posibilitar una mejor gestión de la tesorería del sector público estatal. Esta medida puede considerarse complementaria con las nuevas facultades atribuidas al Ministro de Hacienda en el Título relativo a los presupuestos, para declarar la no disponibilidad de transferencias y requerir el ingreso de disponibilidades líquidas en Organismos autónomos, que persiguen los mismos efectos.

Como consecuencia de las nuevas técnicas de presupuestación que se prevén en la Ley, la Cuenta General debe dar información sobre el grado de realización de los objetivos presupuestarios. Por otra parte, aunque no existe un compromiso a fecha determinada, la ley prevé que la Cuenta General se presente de forma consolidada bien en su totalidad o por sectores.

El sistema de información contable pública debe también suministrar los datos que permitan la elaboración de las cuentas nacionales del sector público. En concreto, elaborar las cuentas nacionales de las unidades que componen el sector de las Administraciones Públicas de acuerdo a los criterios de delimitación institucional e imputación de operaciones establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Elaborar las cuentas nacionales de las unidades que componen el Subsector de las Sociedades Públicas no financieras y de las Ins-



tituciones financieras públicas de acuerdo a los criterios de delimitación institucional e imputación de operaciones establecidos en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.

Por otra parte debe permitir también la elaboración del informe sobre el grado de cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria en los términos previstos en el artículo 9 de la LGEP. Así como suministrar los datos necesarios para determinar las situaciones de desequilibrio financiero, a efectos de su comunicación a las autoridades presupuestarias para que

propongan los correspondientes planes de saneamiento.

Por último, mencionar una novedad de interés y es la enunciación en la Ley de los principios contables públicos, con lo que se eleva su rango normativo, lo que dificulta el establecimiento de regímenes específicos ó posibles excepciones a los mismos.

Como resumen de todo lo anterior, el siguiente cuadro refleja esquemáticamente el Sistema de información contable público que se contiene en la nueva Ley.

SISTEMA DE INFORMACIÓN ECONÓMICO FINANCIERA	– INFORMACIÓN ECONÓMICO FINANCIERA Y PRESUPUESTARIA. PARA RENDIR LAS CUENTAS Y FORMAR LA CUENTA GENERAL. (Se incluye información sobre objetivos presupuestarios) – INFORMACIÓN SOBRE EL SEGUIMIENTO OBJETIVO DE ESTABILIDAD	
REGÍMENES DE CONTABILIDAD	SECTOR PÚBLICO ADMINISTRATIVO SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL SECTOR PÚBLICO FUNDACIONAL	✓ Plan público ✓ Plan privado ✓ Plan adaptado a entidades sin ánimo de lucro
DESTINATARIOS DE LA CONTABILIDAD	✓ ÓRGANOS DE DIRECCIÓN Y GESTIÓN ✓ ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POLÍTICA ✓ ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO E INTERNO ✓ PUBLICACIÓN EN EL B.O.E. DE LAS CUENTAS ANUALES	

Implantación de un sistema de control interno de la actividad económico-financiera flexible que favorezca el cumplimiento de la legalidad y la gestión eficiente

En la anterior Ley existía un Título específico dedicado al control interno que sólo hacía referencia a la función interventora (Título III, de la Intervención), el resto de las competencias de control se encontraban dispersas en diferentes Títulos de la Ley: el control financiero se definía en el

Título I, artículos 17 y 18, la regulación de la auditoría de cuentas en el Título VI y la Intervención de la Seguridad Social en el Título VIII.

La nueva Ley realiza un importante esfuerzo sistematizador en el Título VI, estableciendo una regulación unitaria y más adecuada del control interno de la gestión económico financiera del sector público ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado (en adelante IGAE). Este control se puede ejercer en tres modalidades: la tradicional función interventora, el actualizado control financiero permanente y por último la auditoría pública que recoge todas las actuaciones de control ex-post sobre cuentas o documentos económicos ya formulados.

Debe señalarse que no se regula el control sobre los beneficiarios de subvenciones, llamado también control parapúblico, por





estar regulado específicamente en la Ley General de Subvenciones.

Según se le clasifique al sujeto controlado en el sector público administrativo, empresarial o fundacional se le establece un

particular sistema de control que va desde formas más intensas a otras más suaves.

El esquema general de aplicación de las distintas modalidades de control es el siguiente:

SECTOR PÚBLICO	
ESTADO, ORGANISMOS AUTÓNOMOS Y EELL Y SERVICIOS COMUNES S.S.	FUNCIÓN INTERVENTORA COMPLEMENTADA CON CONTROL FINANCIERO PERMANENTE → Posibilidad de que el Consejo de Ministros a propuesta de la IGAE, decida el establecimiento del Control Financiero Permanente como sistema único de control respecto de toda la actividad del Organismo o de algunas áreas de gestión → Organismos Autónomos: Auditoría Cuentas Anuales
ENTIDADES PÚBLICAS EMPRESARIALES Y DEMÁS ENTIDADES ESTATALES DE DERECHO PÚBLICO	CONTROL FINANCIERO PERMANENTE (INTERVENCIÓN DELEGADA) → El Consejo de Ministros, a propuesta de la IGAE, podrá acordar que se sustituya por otra modalidad de control → Auditoría Cuentas Anuales
SOCIEDADES MERCANTILES ESTATALES	→ AUDITORÍA PÚBLICA → AUDITORÍA CUENTAS ANUALES
FUNDACIONES	
CONSORCIOS	
MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES DE SS	CONTROL FINANCIERO PERMANENTE EN LOS SUPUESTOS DEL ARTÍCULO 74.1 DE LA LGSS → AUDITORÍA DE CUENTAS ANUALES

Se pretende que el sistema sea flexible, al prever que el Consejo de Ministros ante circunstancias excepcionales, pueda alterar el régimen de control inicialmente previsto para cada entidad.

La función interventora se configura igual que lo era en la anterior Ley como un control de legalidad ex-ante con efectos suspensivos del acto administrativo. Su aplicación más habitual será a través de la verificación de los requisitos básicos del acto administrativo intervenido, ya que la fiscalización plena se reserva específicamente sólo para los supuestos de gastos de cuantía indeterminada y aquellos otros que deban ser aprobados por el Consejo de Ministros (art. 152.2).

Se suprime la fiscalización previa a posteriori de los gastos sometidos a fiscaliza-

ción e intervención previa de requisitos básicos, que pasa a ser parte del control financiero permanente, con lo que se supera la confusión terminológica actual, al tratarse de una verdadera actuación de control financiero y no de fiscalización.

También se salva una laguna legal al regular la omisión del trámite de fiscalización, estableciéndose el contenido mínimo del informe que el órgano de la Intervención General de la Administración del Estado que tenga conocimiento de la omisión debe remitir a la autoridad que hubiera iniciado las actuaciones. Igualmente se prevé que, en dichos supuestos, el acuerdo favorable del Consejo de Ministros no eximirá de la exigencia de las responsabilidades a que, en su caso, hubiera lugar.



En cuanto al control financiero permanente cabe señalar que, aún cuando la anterior Ley ya lo contemplaba, lo cierto es que la nueva Ley le atribuye una sustantividad propia, por su relevancia como instrumento de control más próximo al tiempo en que se realizan los actos verificados que lo convierten en un control idóneo para coadyuvar a una gestión respetuosa con la legalidad y eficiente.

El contenido de esta modalidad de control se regula en el artículo 159, y se resume en el análisis de las operaciones y procedimientos, con el objetivo de proporcionar una valoración sobre el cumplimiento normativo, ejecución presupuestaria y en general sobre la racionalidad económico financiera y adecuación a los principios de buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones para su corrección.

Una mínima normalización de los trabajos justifica que las actuaciones de control financiero permanente a efectuar en cada ejercicio y el alcance específico fijado para las mismas se determine en un Plan anual de control financiero permanente, que deberá ser propuesto por los Interventores Delegados respectivos y aprobado por la IGAE. Sin embargo se pretende que exista la suficiente flexibilidad para poder informar, en todo momento, de todos los temas que se consideren relevantes, por lo que se prevé sus posibles modificaciones.

La auditoría pública agrupa todas las actuaciones de revisión a posteriori, utilizando técnicas selectivas, sobre estados y documentos ya formulados, mediante la aplicación de las Normas e Instrucciones que dicte la IGAE.

Se establece la obligación de la IGAE de elaborar un Plan Anual de Auditorías, en el que se incluirán las actuaciones a realizar durante el correspondiente ejercicio, tanto las que le corresponda desarrollar directamente, como aquellas cuya ejecución deba llevarse a cabo a través de la Intervención General de la Defensa y de la Intervención General de la Seguridad Social.

La auditoría pública se ejercita a través de dos actuaciones diferenciadas:

a) La auditoría de cuentas anuales, que es un control ex-post de verificación del cumplimiento de la legalidad contable y presupuestaria. Se trata por tanto, básicamente

de un control relacionado directamente con la contabilidad, a fin de garantizar que la información económica y financiera que presentan los entes públicos comprendidos en el sector público estatal es completa, adecuada y fiable. Su aplicación es obligatoria para todos los entes públicos, excepto en el caso de sociedades mercantiles estatales y fundaciones del sector público estatal que sólo lo será para aquellas que así lo establezca su legislación específica. En las restantes sociedades mercantiles estatales y fundaciones del sector público estatal sólo se hará la auditoría de cuentas para las que estén incluidas dentro del Plan Anual de Auditorías.

Las competencias para la realización de estos trabajos corresponde a la IGAE, excepto en el supuesto de sociedades mercantiles estatales obligadas a auditarse que lo harán de acuerdo a lo previsto en la Ley de Sociedades Anónimas.

b) Las auditorías públicas específicas. Entre ellas se comprenden todas las auditorías operativas que se incluyen dentro del Plan de auditorías de cada año. En este sentido debe entenderse que la auditoría pública se configura como el último control que se establece para todos aquellos entes públicos a los que no se les aplica las otras modalidades.

También en este apartado se pueden enumerar las auditorías previstas en los art. 171-175 de la Ley. Destacamos como novedosas las auditorías de los procesos de privatización y las de los planes iniciales de actuación, estas últimas en línea con la voluntad del legislador de dotar de un mayor rigor en la configuración de la naturaleza jurídica de los entes de nueva creación.

Por último interesa destacar las auditorías de los planes de saneamiento con las que se cierra el ciclo del seguimiento del objetivo de equilibrio financiero que se predica en la Ley para el sector público empresarial.

En resumen puede decirse que la nueva Ley General Presupuestaria contiene suficientes elementos normativos para avanzar razonablemente en la modernización de la gestión económica y financiera del sector público estatal, solo queda confirmar su comportamiento en la aplicación práctica futura.





③

Certificados digitales como forma de acceso a sistemas de información

David Baldominos Agraz
Fernando Paunero Alonso

Desde hace relativamente poco tiempo, los ciudadanos estamos siendo asaltados por la oferta de servicios de información especializados a través de Internet que implican la utilización de algún medio de **identificación avanzado** para su obtención.

Diversas organizaciones públicas o privadas pueden poner a disposición de los ciudadanos información muy personalizada, o de facilitarles la realización de diversos trámites sin necesidad de desplazarse de sus domicilios particulares utilizando como único medio un ordenador personal con acceso a Internet.

Se trata de la relación de un “agente externo” (Empresa o Administración Pública) con un número no determinado de destinatarios o demandantes de información que evidentemente provoca que los antiguos sistemas de identificación (usuario/palabra de paso), por muy sofisticados y rápidos que sean queden anticuados e inoperantes. Se conoce el colectivo al que dar información o proporcionar servicios pero se desconoce cuándo, desde donde y con qué frecuencia se va a producir el acceso a dichos servicios.

Resuelto el problema de la vía o medio de comunicación a utilizar, el auge de Internet es imparable y sobradamente conocido, se plantea el problema de cómo identificar a la persona que solicita el acceso o demanda información.

En las relaciones de comunicación en las que es materialmente imposible saber

quien está al otro lado, es necesario garantizar la identidad de las personas (**autenticación**) y lo que es más difícil, asegurar que la información que se va a intercambiar:

- únicamente la recibirá el destinatario seleccionado (**confidencialidad**),
- que no se ha modificado desde el momento de su emisión hasta su recepción (**integridad**), y
- que ninguna de las personas implicadas en el proceso puede negar la existencia de la comunicación y por supuesto de lo transmitido (**no repudio**).

Qué es un certificado digital

Los problemas planteados anteriormente se resuelven en parte, utilizando medios de identificación avanzados, los tan recientemente nombrados “**certificados digitales**”.

A grandes rasgos, la utilización de certificados digitales, o medios de identificación avanzados proporcionan dos grandes ventajas a las personas o entidades que intervienen en una comunicación electrónica:

- 1) El usuario individual dispone de un único medio de identificación ante diferentes



agentes externos que se puede utilizar como forma de entrada única, siempre que los distintos sistemas de información estén adaptados. Sería interesante introducir el concepto de usuario universal.

- 2) Los diferentes agentes externos pueden unificar la forma de acceso a sus sistemas de información, admitiendo como forma de identificación general y universal la que procede del certificado digital.

De lo expuesto hasta ahora, se deduce que si existe un certificado digital único, válido y reconocible por diferentes agentes externos u organizaciones, es porque la tarea de emisión, validación y control del mismo se encomienda a otra persona que actúa como intermediario. Este agente intermedio será llamado o invocado en cualquier momento de la comunicación electrónica en el que se necesite la utilización y/o validación del certificado y su función principal es generar confianza entre las partes que se comunican. El ejemplo más gráfico para entender este último concepto sería compararlo con la función que realiza un Notario en cualquier escritura que avala o reconoce a las personas o entidades que intervienen.

Unos conceptos necesarios

Centrándonos, por ahora, en la faceta exclusivamente de identificación que proporcionan los certificados digitales, es conveniente definir los siguientes conceptos:

- 1) **Certificado:** Es un documento emitido y firmado electrónicamente por el prestador de servicios de certificación (Autoridad de certificación) que vincula unos datos de verificación de firma a un firmante y además confirma su identidad. Contiene datos identificativos de una persona o entidad (empresa, servidor web, etc.) y la clave pública de la misma, haciéndose responsable de la autenticidad de los datos que figuran en el certificado otra persona o entidad de confianza. La autoridad de certificación proporciona la más absoluta garantía de seguridad respecto de:

- i. La autenticación de usuario/entidad: Servicio a través del cual se verifica la identidad de la persona o entidad.

- ii. La confidencialidad: un mensaje o una información no puede ser entendido por alguien a quien no va destinado.

- 2) **Utilidad de un certificado:** Identificar a las dos partes que se conectan telemáticamente e intercambiar claves con las que se van a cifrar los datos que se transmiten.

- 3) **Autoridad de certificación:** Es la entidad que garantiza la identidad de las partes en comunicación y certifica que cada persona o entidad es quien dice ser. Es la entidad que firma digitalmente los certificados, asegurando su integridad.

Las autoridades de certificación pueden realizar las siguientes funciones:

- a) Emisión de certificados de usuarios registrados y validados por la autoridad de registro.

- b) Revocación de certificados que no sean válidos.

- c) Renovación de certificados.

- 4) **Autoridad de registro:** Es la entidad que identifica de forma inequívoca al solicitante de un certificado y suministra a la Autoridad de certificación los datos verificados del solicitante de un certificado para que esta última emita el correspondiente certificado.

- 5) **Validez de los certificados:** Al igual que otros documentos de identificación o autenticación, los certificados no son documentos imperecederos. Las autoridades de certificación disponen de unas bases de datos en donde figuran los certificados anulados (Certificados revocados). Estas listas son de obligada consulta antes de que cualquier sistema otorgue validez a un certificado.

Hasta ahora se ha hecho referencia a cuestiones generales que afectan al funcionamiento de los certificados digitales como medios de identificación avanzada. Siguiendo en esta línea es conveniente explicar brevemente el procedimiento general de obten-





ción y uso de un certificado digital, teniendo en cuenta que salvo para la identificación ante una Autoridad de registro, el resto de pasos se suele realizar a través de medios electrónicos:

- 1) El certificado digital se solicita de forma individual a una Autoridad de certificación.
- 2) Para la generación del correspondiente certificado digital es necesario que el solicitante se identifique ante una Autoridad de registro que acredite la identidad de la persona solicitante.
- 3) Acreditada la identidad, la Autoridad de certificación emite el certificado y lo pone a disposición del solicitante para, utilizando una palabra medianamente técnica, su “descarga” a través de Internet, y su incorporación a un ordenador personal.
- 4) Cuando para acceder a un sistema de información se solicite la identificación mediante certificado digital de una persona, la Autoridad de certificación validará el certificado, comprobará que ese certificado es “válido” y no está “revocado”. La consulta a la Autoridad de certificación, y la respuesta de ésta se tiene que realizar en el mínimo tiempo posible.
- 5) Validado el certificado, y teniendo en cuenta la información que devuelve la Autoridad de certificación, se tiene perfectamente identificada a la persona que ha solicitado el acceso.

Sin ánimo de ser reiterativo, y antes de pasar a enumerar ejemplos reales y más concretos de su utilización, es importante destacar un elemento fundamental en todo el mecanismo descrito que es la “**confianza**” en la información que proviene de un tercero, la Autoridad de certificación. Se trata de entidades públicas o privadas que ofrecen como servicio a terceras personas fundamentalmente esa “confianza”. Actualmente en el panorama internacional existen más de cuarenta entidades, públicas o privadas que ofrecen este tipo de servicios.

Volviendo al comienzo de esta exposición, y dentro del ámbito de la Administración General del Estado cabe destacar, por su importancia y trascendencia a los par-

ticulares, como ejemplos de utilización de medios de identificación avanzados (certificados digitales) y sin que esto sirva de demérito para otras iniciativas, las experiencias sobradamente ya conocidas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y de la Seguridad Social.

Destacando el valor de las acciones anteriores como innovadoras en las relaciones Administración-administrado, y sin que sea nuestro objetivo su descripción, es conveniente poner de manifiesto que ambas iniciativas tienen en común que utilizan los estándares propuestos por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre (FNMT) a través del proyecto CERES en cuanto al tipo de certificados a utilizar, forma de obtención y utilización de los servicios de Autoridad de certificación que la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre ofrece.

Un ejemplo más cercano: la oficina electrónica de clases pasivas del Estado

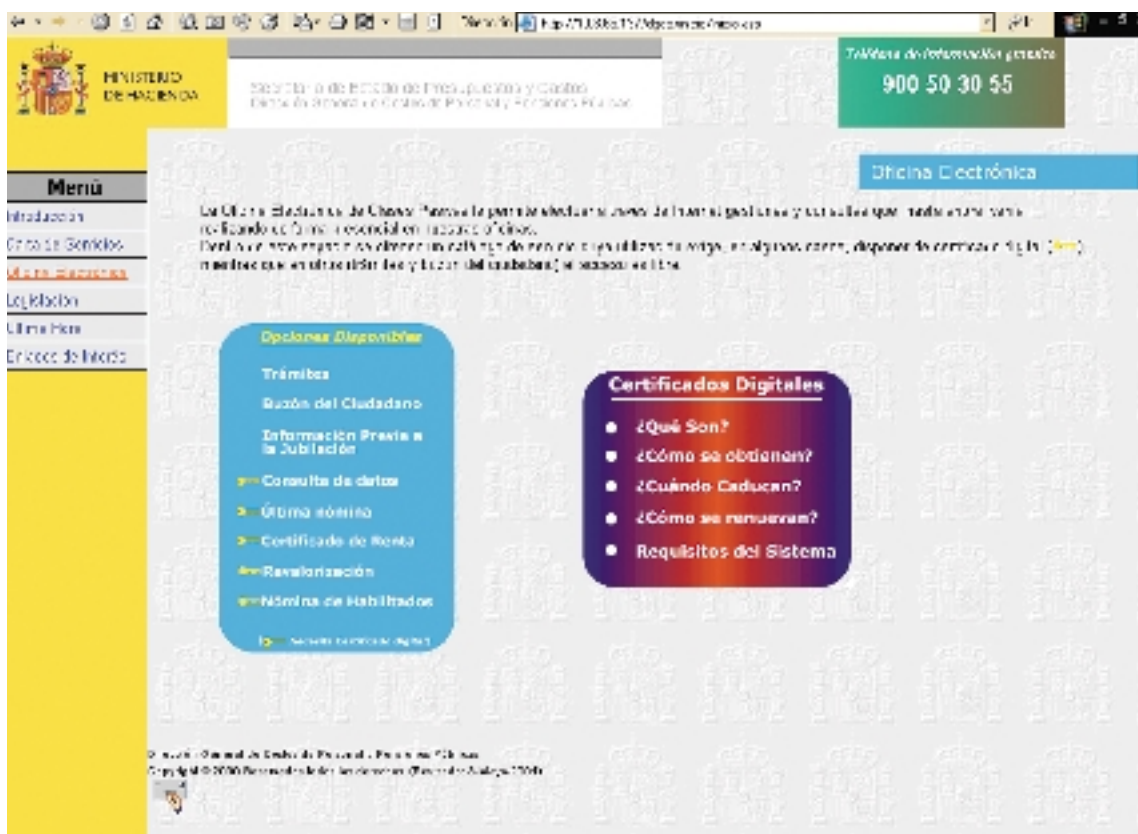
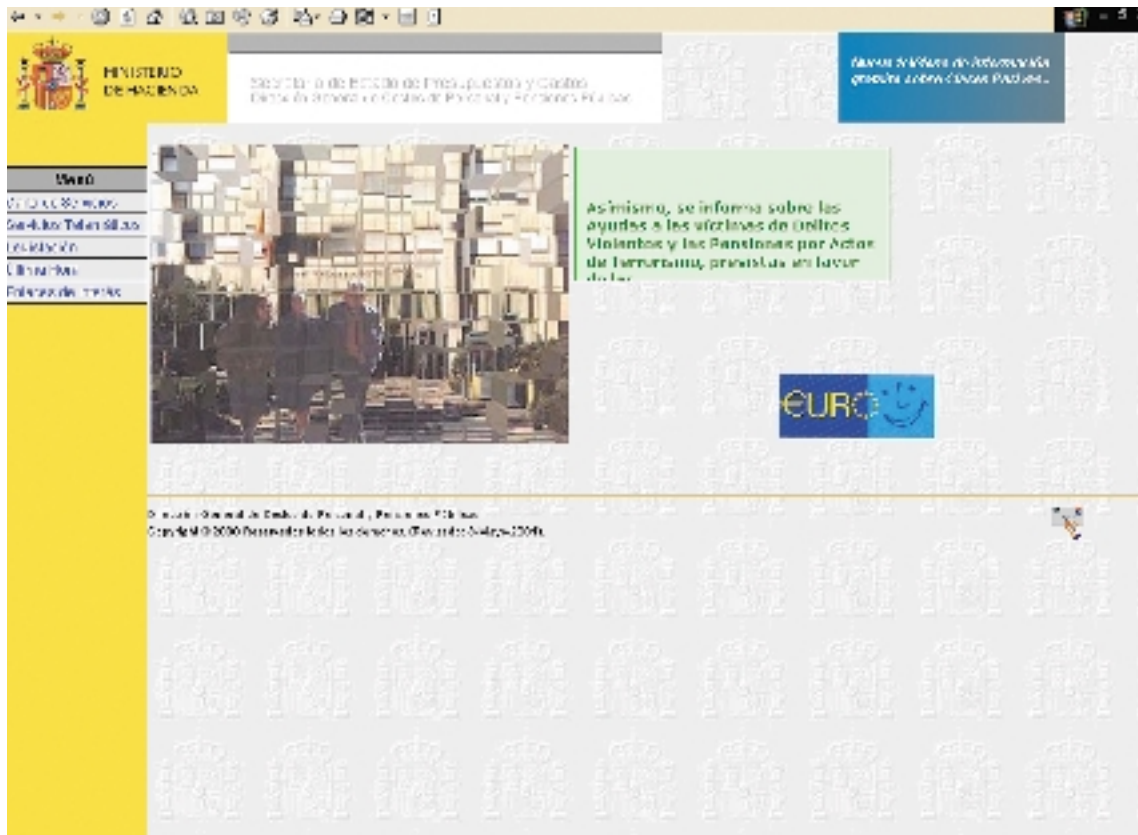
Un ejemplo más cercano de utilización de medios de identificación avanzada es la puesta en marcha de la Oficina Electrónica de Clases Pasivas del Estado. Este proyecto está compuesto de varias iniciativas que se irán incorporando sucesivamente, y tiene como objetivo inicial el abrir una Unidad de Clases Pasivas Virtual que proporcione información especializada o permita realizar diversos procedimientos administrativos que afectan a las pensiones públicas gestionadas por la Dirección General de Costes del Personal y Pensiones Públicas de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos del Ministerio de Hacienda.

Se trata de una actividad, la de gestión de las pensiones de Clases Pasivas del Estado, que supone actualmente la tramitación y reconocimiento de más de 25.000 nuevas pensiones anuales, y la atención directa a más de 575.000 pensionistas con alrededor de 620.000 pensiones en gestión de cobro.



La entrada a esta Oficina Electrónica está situada en la página Web de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, sin perjuicio de que se establezcan

otro tipo de entradas directas a través del portal del ciudadano del Ministerio de Administraciones Públicas o de la propia página Web del Ministerio de Hacienda.





En lo que respecta al año 2002, este proyecto estaba dividido en dos fases fundamentales que afectaban a los dos grandes colectivos de personas que tienen relación con el Régimen de Clases Pasivas del Estado: Pensionistas y Habilitados de Clases Pasivas. Consistía en posibilitar la consulta a través de Internet de información personalizada a todas aquellas personas que dispongan simplemente de un ordenador conectado a Internet, un navegador y un certificado digital estándar clase 2A expedido por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre:

- *1ª Fase: Habilitados de Clases Pasivas.* Como agentes intermediarios entre la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas y los pensionistas podrán consultar, siempre que estén expresamente autorizados:

- la información que la Administración tiene de carácter económico o personal de los pensionistas a los que realiza el servicio de intermediación en la gestión y cobro de una pensión, y
- la información en forma de listados o informes del cálculo de la nómina de los pensionistas a los que realiza el servicio de cobro.

- *2ª Fase: Pensionistas de Clases Pasivas.* Como destinatarios últimos de la información podrán consultar su información individual.

De lo inicialmente proyectado se ha pasado a ofrecer una serie de servicios electrónicos que se pueden dividir en dos grupos en función de la utilización o no de medios de identificación avanzada:

- Servicios electrónicos de libre acceso. Se trata de información general que puede ser consultada por cualquier persona:
 - **Trámites:** En esta sección se relacionan los documentos que deben aportar los interesados para solicitar las distintas prestaciones gestionadas por la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, así como para realizar los trámites relativos al alta en nómina y cobro de tales prestaciones. También se proporcionan los

impresos que se deberán cumplimentar en cada caso.

- **Buzón del ciudadano:** Facilita la posibilidad de hacer consultas directas a la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas. Para realizar una consulta es necesario previamente identificarse o darse de alta como usuario. Estas consultas son posteriormente tratadas, analizadas y contestadas de forma individualizada por una unidad específica de la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas.

- **Información previa a la jubilación:** Servicio dirigido fundamentalmente al funcionario en donde además de informarle de la regulación legal del régimen de pensiones de Clases Pasivas del Estado se ofrece previa petición por escrito, la posibilidad de informar sobre la pensión a percibir en caso de una futura jubilación.

- Servicios electrónicos de acceso restringido (necesario certificado digital). Se trata de información específica dirigida a los colectivos de Pensionistas y de Habilitados de clases pasivas:

- Pensionistas:

- **Consulta de datos:** la información personal y económica actual y acumulada de años anteriores
- **Última nómina:** información detallada sobre el importe calculado (devengos y descuentos) a percibir en la próxima nómina, ya que ésta se calcula con un mes de antelación a la fecha de cobro.
- **Certificado de retenciones:** Disponible a partir del 1 de marzo de 2003, fecha de comienzo de la campaña del impuesto sobre la renta de la personas físicas del año 2002.
- **Importe de la revalorización:** información correspondiente a la última revalorización.

- Habilitados de Clases Pasivas: Consulta de las últimas nóminas de pensionistas a los que realizan el servicio de gestión de cobro.

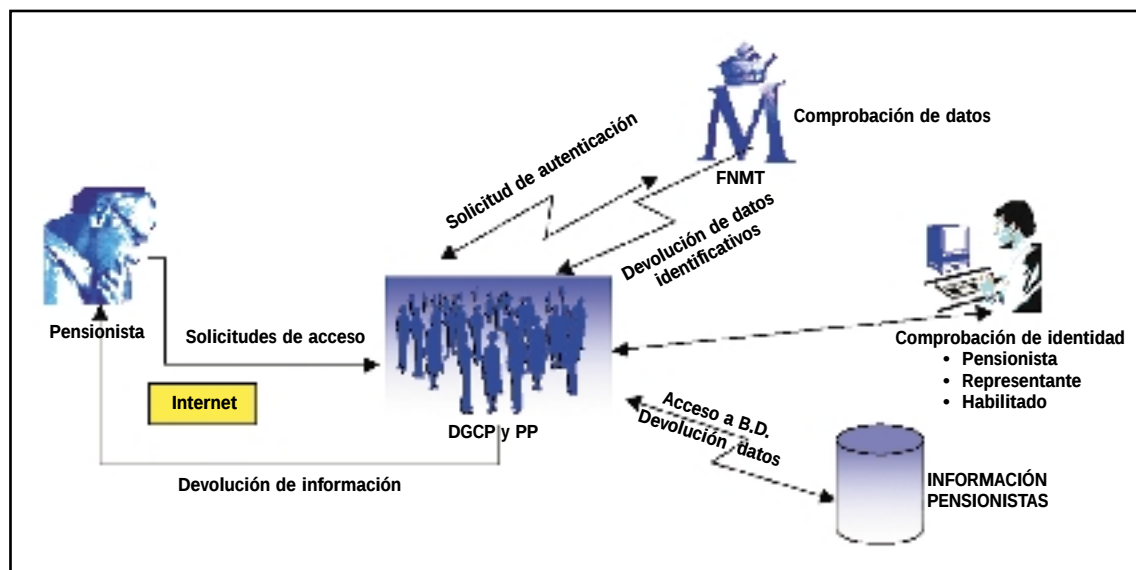
En todos los casos, la consulta de información lleva consigo el poder ofrecer un servicio durante 24 horas al día y 7 días a la



semana (servicio 24 por 7) a más de 575.000 posibles usuarios y que éstos tengan acceso en cualquier momento y de forma personalizada a una base de datos de más de 1.000.000 de registros que contiene información personal y económica con todas las garantías de confidencialidad.

Respecto a la arquitectura utilizada en este proyecto hay que diferenciar entre los componentes que posibilitan la solución de seguridad (control y validación de certificados digitales) del aplicativo o sistema de información encargado de procesar y ofrecer la información solicitada.

NIVEL DE SEGURIDAD EXIGIBLE. CONTROL DE ACCESOS



El nivel de seguridad aplicable está directamente relacionado con el estándar de seguridad desarrollado por la Subdirección General de Explotación de la Intervención General de la Administración del Estado de forma específica para la red informática de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

La red informática de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos da servicio a la Intervención General de la Administración del Estado, Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas, Dirección General de Presupuestos y Dirección General de Financiación Territorial y Fondos Comunitarios así como a las Delegaciones de Economía y Hacienda a través de la infraestructura informática que conecta los citados centros con Informática presupuestaria de la Intervención General de la Administración del Estado (C/ María de Molina, 50).

Teniendo fundamentalmente en cuenta el aspecto de independencia de software se ha optado por utilizar los servicios de la

FNMT de **certificación de clase 2**, similar al que actualmente utiliza la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT) y la Seguridad Social (SS) para sus transacciones por Internet.

Los elementos de la solución de seguridad adoptada son:

1. Autoridad de certificación (CA): La Fabrica Nacional de la Moneda y Timbre.
2. Autoridad de registro (RA): Cualquier autoridad que preste este servicio (Delegaciones y Administraciones de la AEAT o de la SS).
3. Solicitud y descarga del certificado digital (X509): Mediante conexión al servidor web de la FNMT (<http://www.cert.FNMT.es/clase2/main.htm>) para solicitar el certificado y, una vez acreditada la personalidad, posterior descarga del certificado mediante un nuevo acceso al citado servidor.

La solución de seguridad implantada respecto a la **Autenticación de usuarios**





(sólo disponible para entornos del servidor web de Microsoft IIS ¹) se basa en un componente que verifica los certificados de la FNMT en sesiones SSL (Secure Socket Layer) ².

El proceso de autenticación se basa ante todo en el protocolo SSL citado anteriormente que permite solicitar un certificado de cliente de manera obligatoria. Una vez obtenido dicho certificado se comprueba su validez (integridad, validez en tiempo y no revocación). Si el certificado es válido se le da acceso al aplicativo o se le asocia a un código de usuario. Los elementos que intervienen en el proceso son:

- Servidor web IIS que soporta SSL.
- Componente que valide el certificado.
- Componente que asocie el certificado con usuario si fuese necesario o en caso de que tenga acceso a varios sistemas de información.

La autenticación se va a producir en el servidor. Para permitir un acceso seguro al servidor por parte de un usuario, tanto el servidor como el usuario tienen que haber realizado las siguientes acciones:

- El servidor web debe haber solicitado, obtenido e instalado de la FNMT un certificado de servidor web.
- El usuario debe haber solicitado y obtenido un certificado de clase 2 de la FNMT. Dicho certificado debe estar instalado en el navegador desde el cual el usuario se va a conectar.
- El proceso a seguir tiene los siguientes pasos:
 - El usuario se va a conectar a través del navegador donde tenga instalado el certificado a la URL (dirección) del servidor de autenticación. Esta conexión se realizará mediante un protocolo https, protocolo que proporciona un canal

seguro (cifrado) entre usuario y servidor por medio de SSL.

- Una vez el usuario se conecta, el navegador comprueba que el certificado SSL presentado por el servidor es correcto, en este proceso no interviene ningún componente.
- Posteriormente el servidor web solicitará un certificado SSL al navegador, si no se presenta no se podrá establecer el canal seguro ni la conexión.
- El servidor web comprobará que se puede confiar en el certificado, además el componente una vez ha validado el certificado, deberá consultar al servidor que contiene las listas de revocación de certificados (CRLS) para comprobar que el certificado no ha sido revocado.
- Si todo ha ido bien, el usuario queda autenticado y se puede establecer la conexión segura con el servidor.

Aspectos técnicos del sistema de información

La tecnología utilizada en la programación de este sistema de información es una arquitectura de desarrollo web multicapa, que se caracteriza por dividir cualquier desarrollo en varios niveles o capas (cliente o presentación de datos, negocio y almacenamiento de datos) que se comunican entre sí a través de estándares.

La última tendencia utilizada en la construcción de sistemas de información (modelo cliente/servidor) prometía acabar con la mayoría de los problemas generados en el desarrollo y mantenimiento de los mismos. Si bien es cierto que mejoró la escalabilidad y funcionalidad de los sistemas construidos con este modelo, la complejidad de acceso a los servicios y los problemas administrativos de instalación y mantenimiento de parte de la lógica del negocio en las máquinas de los usuarios forzaron el desarrollo de los sistemas multicapa.

¹ Servidor de información de Internet.

² Se trata de un estándar proporcionado por Microsoft que mediante sesiones independientes para cada proceso proporciona cifrado de datos, autenticación de servidores de información e integridad de mensajes.



En una primera fase están disponibles, únicamente, servicios personalizados de consulta de información, dirigidos a pensionistas y a los Habilitados de Clases Pasivas

En el desarrollo del sistema de información se han utilizado herramientas de última generación: el estándar J2EE (Java 2 Enterprise Edition). Este estándar, como cualquier otro multicapa, necesita un esfuerzo mayor en el desarrollo de la capa intermedia, ya que incluye la lógica del negocio y una compleja infraestructura de código para acceder a las bases de datos y a otros recursos del sistema. La plataforma J2EE divide el trabajo de implementación de un servicio multicapa en dos partes, **la lógica del negocio** y **la presentación** de la que se encargarán los desarrolladores y **los servicios del sistema** que ofrece la propia plataforma. De esta forma se minimiza la complejidad de construir aplicaciones multicapa.

El sistema de información que estamos describiendo se adapta totalmente a la tecnología descrita ya que se ha estructurado en tres capas: una para la **presentación de datos**, otra para el **aplicativo o lógica del negocio** y otra finalmente, para el **almacena-**

miento de datos. Cualquiera de ellas es casi independiente de las otras, es decir, con muy poco esfuerzo se podría cambiar la capa de almacenamiento si fuera necesario cambiar, por ejemplo, de servidor de base de datos. Se protege así la inversión y se dota al sistema de una independencia ante los distintos proveedores de productos.

En cuanto a la presentación de los resultados, ya se ha comentado la imparable ola de internet y la generalización de los navegadores, se ha decidido utilizar esta tendencia y realizar el desarrollo para clientes ligeros (browsers-navegadores) generando páginas HTML a partir de JSP³ (Java Servlet Pages). El cliente, en éste caso el pensionista o Habilitado de Clases Pasivas, deberá disponer de un navegador estándar (Internet explorer o similar) que pueda recibir páginas en los formatos HTML y Javascript.

Para la capa intermedia no ha sido necesaria la utilización de EJB (Enterprise Java Beans), pues el sistema no es complejo (no utiliza objetos distribuidos y no permite actualizaciones de la Base de datos que requieran sincronizaciones) ya que se limita a presentar información, bien HTML para visualizar, bien en formato PDF (Portable Document Format de Acrobat) para imprimir. Sólo se han empleado SERVLETS⁴ y BEANS de datos que incluyen JDBC⁵ (Java Database Connectivity) para el acceso a los datos. Evidentemente todas las utilidades descritas utilizan el lenguaje JAVA.

En la capa de almacenamiento de datos se ha utilizado un servidor de base de datos relacional. Se han realizado pruebas de funcionamiento con dos tipos de bases de datos (SQL Server de Microsoft y Oracle9i de ORACLE) habiéndose obtenido unos rendimientos muy buenos en ambos casos. Finalmente se ha optado por utilizar ORACLE al ofrecer unas mayores prestaciones en cuanto a la confección y generación de informes en formato PDF.

³ Las JSP son páginas HTML con etiquetas que invocan código en lenguaje JAVA y que generan una presentación de datos, una pantalla de salida de información que visualiza el usuario.

⁴ Programas en lenguaje JAVA que se ejecutan en el servidor WEB una única vez y permanecen en memoria, pudiendo ser utilizados en otras sesiones sin detraer recursos al funcionamiento del sistema.

⁵ Conjunto de utilidades estándar utilizadas para acceder a los datos.





Resumen de servicios disponibles de acceso restringido: funcionalidad y ampliación futura

Centrándonos en los servicios accesibles mediante la utilización de certificados digitales, en una primera fase están disponibles únicamente servicios personalizados de **consulta de información**, dirigidos a pensionistas y a los Habilitados de Clases Pasivas.

Con respecto a los **pensionistas de Clases Pasivas del Estado**, éstos tienen a su disposición, siempre que dispongan de correspondiente certificado expedido por la FNMT, una consulta personalizada con:

- los datos de que dispone la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas para el cálculo de su nómina.
- los datos de la próxima nómina a cobrar, resumen de importes devengados y descuentos practicados.
- Resúmenes de los importes acumulados cobrados en los 5 años anteriores por cada tipo de pensión, diferenciando entre cantidades devengadas y descuentos practicados.
- Información utilizada para el cálculo del porcentaje de retención practicada por el Impuesto de la Renta de las Personas Físicas.
- Información sobre el importe de la última revalorización.
- Documentos en formato PDF en el que se recoge el importe de las cantidades a cobrar en la próxima nómina.

Una vez que el pensionista ha accedido a consultar sus datos, la primera pantalla que se le muestra es una relación de las pensiones que tiene concedidas a su favor. La información detallada de cada una de estas pensiones, se presenta agrupada en tres grandes apartados: “Pensión”, “Pensionista” y “Datos Económicos”. A su vez, cada uno de ellos se subdividen en varios apartados que se

En la época de declaración del Impuesto de la Renta de las Personas Físicas estará disponible para su consulta e impresión un informe sobre retenciones practicadas en concepto de IRPF

muestran como “pestañas”, facilitando de esta forma la navegación entre los datos.

En época de declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas estará disponible para su consulta e impresión un informe en el que figurará la información sobre retenciones practicadas en concepto del Impuesto sobre Renta de las Personas Físicas que será editable cuantas veces sea necesario.

El servicio de consulta citado, se extenderá el año que viene a:

- los **“representantes”** de los pensionistas (incapacitados o menores de edad). Los representantes podrán consultar los datos de sus representados, siempre que la Dirección General de Costes de Personal y Pensiones Públicas tenga constancia del citado poder de representación. De esta forma, el representante se identifica con su certificado digital (simplemente recordar que el certificado es personal e individual) y si figura



entre las personas que tienen la condición de “representante” en la base de datos, se le permite acceder a la información sobre los pensionistas a los que representa. La información que recibe el representante es la misma que se proporciona al pensionista.

- los **Habilitados de Clases Pasivas**, que podrán consultar exclusivamente información de cada pensionista a los que proporcionan el servicio de intermediación en el cobro de las pensiones, mediante la introducción de algún dato significativo (Documento Nacional de Identidad) que sirva para buscar la información en la base de datos.

Por otra parte, y como opción exclusiva para los Habilitados de Clases Pasivas a partir de 1 de marzo de 2003 dispondrán de la posibilidad de facilitar una copia del “certificado de retenciones del IRPF” a los pensionistas a los que gestionan el servicio de cobro de sus pensiones.

Asimismo se irán incorporando a la Oficina Electrónica de Clases Pasivas nuevas funcionalidades que supongan una interacción real entre Administrado y Administración más allá del control de accesos, identificación y oferta de información: recepción de solicitudes de cambio de domicilio, modificación parámetros cálculo del porcentaje de retención del IRPF, recepción de impresos de solicitud de jubilación.

A partir de este momento, cualquier utilidad que se incorpore, obligará a poner en funcionamiento y utilizar dos componentes nuevos:

- La firma electrónica.
- El registro telemático de solicitudes.

La descripción de estos componentes y de los sistemas de información que los van a utilizar se realizará en un futuro.

Conceptos	Agrupación	Base	Porcentaje	Importe	Total
Salario	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1
Salario	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1
Salario	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1

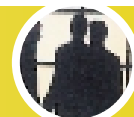
Conceptos	Agrupación	Base	Porcentaje	Importe	Total
Salario	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1
Salario	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1
Salario	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1

Nombre	Apellidos	DNI	Fecha de nacimiento	Sexo	Estado civil	Profesión	Domicilio	Teléfono	Correo electrónico	Firma
JOSE	JOSE	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	M	C	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1

Nombre	Apellidos	DNI	Fecha de nacimiento	Sexo	Estado civil	Profesión	Domicilio	Teléfono	Correo electrónico	Firma
JOSE	JOSE	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	M	C	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1
JOSE	JOSE	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	M	C	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1
JOSE	JOSE	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	M	C	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1

Nombre	Apellidos	DNI	Fecha de nacimiento	Sexo	Estado civil	Profesión	Domicilio	Teléfono	Correo electrónico	Firma
JOSE	JOSE	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	M	C	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1	1.1.1.1.1.1





Los Presupuestos Participativos

Ernesto Ganuza Fernández

Sociólogo e Investigador del Instituto de Estudios
Sociales Avanzados de Andalucía

1. Qué son los Presupuestos Participativos

El Presupuesto Participativo es una experiencia de innovación democrática en el ámbito local, cuyo objetivo principal es la co-gestión de los presupuestos municipales entre la ciudadanía local y el Ejecutivo elegido democráticamente en las elecciones. Es un instrumento que apunta hacia la mejora del sistema político representativo, ahondando en su legitimidad por medio de procedimientos participativos que estrechen la brecha abierta entre la Administración y la ciudadanía. Desde hace unos lustros en las encuestas de opinión pública (CIS, Eurostat, etc) hay una creciente preocupación por lo que se ha denominado desafección pública, según la cual la ciudadanía de los países altamente democratizados muestra un creciente desinterés y desvinculación hacia los asuntos colectivos y públicos. Un informe de la OCDE del año 2001 alerta al respecto, aconsejando a sus países miembros la implementación de procesos políticos encaminados a mejorar la implicación ciudadana en la gestión pública como una buena práctica para hacer frente a la brecha abierta entre el poder



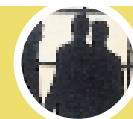
representado y la ciudadanía ¹. El informe sobre desarrollo humano editado por el programa de desarrollo humano de la ONU (PNUD) para el año 2002 presta especial atención a las experiencias democráticas que incorporen la ciudadanía a la gestión pública, no sólo como una buena práctica de gestión local, sino como un factor vertebral para el desarrollo humano, incorporándolo a su vez como un indicador del desarrollo general de las naciones-estado ². Igualmente el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 6 de diciembre del 2001 aprobó una recomendación a sus estados miembros para favorecer y estimular, entre otras cosas, la participación directa de los ciudadanos en la vida pública local ³.

Los Presupuestos Participativos se hacen eco de esa problemática, proponiendo una reformulación de las relaciones de los ciudadanos con el gobierno, a partir de la democratización y *racionalización* de la relación que entablan gobernantes y gobernados. A

¹ OCDE (2001), Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in policy-making.

² La ONU recomendó en 1996 la aplicación de los Presupuestos Participativos en el ámbito local, habiéndolos declarado como "buenas prácticas de gestión pública" en el Congreso Internacional Hábitat II que tuvo lugar en Estambul.

³ Recomendación del Comité de Ministros del Consejo de Europa, La participación de los ciudadanos en la vida pública local, Document Pi i Sunyer 19, Barcelona, 2002.



El proceso genera espacios de discusión en los que la ciudadanía puede tomar parte en la priorización de la gestión pública, a la vez que puede tomar conciencia y reflexionar sobre la naturaleza finita de unos presupuestos y su necesaria distribución al confrontar su propuesta con la de otro ciudadano.

vos, en general, sugieren el establecimiento de una nueva trama institucional, al presuponer un espacio público de debate y una corresponsabilidad hacia el mismo entre los políticos y la Administración, las asociaciones ciudadanas y los propios ciudadanos. Esto implica organizativamente la articulación y la coordinación en un mismo proceso entre la Administración Local, el tejido social organizado y la ciudadanía en general. La dificultad que supone el asumir como propio y, por tanto, de emplear tiempo, ganas y esfuerzo o sencillamente participar en algo cuando no se puede parti-

este fin, el Presupuesto Participativo abriga una serie de características con las que podemos distinguirlo:

- Combinación de la democracia directa, efectuada por la participación universal de la ciudadanía en los asuntos públicos por medio de asambleas territoriales (y en algunos casos sectoriales), y la democracia representativa.
- Creación e institucionalización de una esfera pública de co-gestión de la ciudad, desde la que se pueden establecer mecanismos de control social sobre el Ejecutivo.
- Utilización de criterios públicos, previamente consensuados, con el objetivo de facilitar un proceso de toma de decisiones racional sobre la distribución de los recursos públicos de manera objetiva, previsible e impersonal.

cipar en su organización, cuando no se puede sentir co-participe de ese algo, pone de relieve el sentido práctico de los Presupuestos Participativos. El proceso genera, así, espacios de discusión en los que la ciudadanía puede tomar parte en la priorización de la gestión pública, a la vez que puede tomar conciencia y reflexionar sobre la naturaleza finita de unos presupuestos y su necesaria distribución al confrontar su propuesta con la de otro ciudadano. Esto significa, por otro lado, evocar en la gestión pública la tan deseada transparencia, que permita a la ciudadanía conocer qué decisiones se toman, por qué son tomadas y de qué modo se alcanzan. Algo que no está reñido con la eficiencia requerida en la elaboración de los presupuestos municipales, simplemente se modifica el *input* por el cual se decide la distribución final de los presupuestos municipales, sin alterar sustantivamente la organización interna de la elaboración técnica de los presupuestos.

2. El espacio público a debate

Cada lugar contribuye con su propia impronta a establecer los mecanismos de participación y toma de decisiones que puedan dar lugar a ello. Pero los Presupuestos Participati-

3. El cómo

El proceso establece mecanismos de autorregulación por medio de una deliberación, entre los agentes involucrados, sobre la reglamentación interna del proceso y los criterios generales que se tendrán en cuenta en





la distribución final de los recursos. Deliberación previa al inicio del ciclo del Presupuesto Participativo. Esta autorregulación permite reflexionar sobre el proceso periódicamente (anualmente), abriendo el mismo a la incorporación de nuevos elementos y mecanismos que faciliten más la coordinación de las actividades, según también la propia ciudadanía y la Administración Local se enfrenten a nuevos problemas que resolver.

En este sentido, el Presupuesto Participativo se puede entender como un conjunto de procedimientos o mecanismos a partir de los cuales los ciudadanos pueden expresar en asambleas públicas y abiertas sus criterios con relación al uso y, en algunos casos, la planificación de las partidas presupuestarias que el propio Ejecutivo haya decidido introducir en el proceso, en algunos casos la generalidad de los gastos en inversión y servicios, en otros, los menos, se discuten incluso ingresos propios. A partir de tales procedimientos, los ciudadanos pueden discutir con sus vecinos en una asamblea, ordenada en los tiempos y siempre conducida procedimentalmente para tomar una decisión, las que consideran son las prioridades para su barrio, distrito o ciudad, además de establecer las prioridades en los servicios y programas ofrecidos por parte del propio Ayuntamiento a la ciudad.

Desde una perspectiva institucional, supone hacer co-partícipe de la gestión pública a los ciudadanos y a los representantes políticos en un proceso regulado y previsible, en el que la toma de decisiones tiene en cuenta criterios consensuados, universales e impersonales, además de una discusión pública. Los criterios son universales en tanto en cuanto se aplican igualmente a todas las deliberaciones, a todas las propuestas, y, en consecuencia, son los que guían las priorizaciones con el objetivo de establecer una propuesta presupuestaria definida; son impersonales en tanto en cuanto no se inclinan a favorecer intereses personales, sino generales, pues se deciden previamente para aplicarlos a todas las propuestas ciudadanas que conformen la planificación municipal, por lo que permite introducir criterios de justicia redistributiva eficientes, al tiempo que evita clientelismos políticos. Los criterios más habituales son los de carencia de infraestructuras y población afectada, aunque, por ejemplo, en un proceso como el que tiene lugar en la ciudad

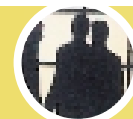
brasileña de Porto Alegre, después de catorce años, los criterios se han multiplicado y definido de forma muy precisa con el objetivo de facilitar y hacer más transparente la toma de decisiones en cada vez más parcelas de competencia municipal ⁴.

El proceso es anual, al igual que el ciclo del presupuesto municipal. Una vez se acaban las deliberaciones públicas y se define la propuesta final de acuerdo a los procedimientos acordados se procede a incorporar la misma al presupuesto municipal. En Porto Alegre es la propia Administración la que elabora el trabajo, mientras que en Córdoba, por ejemplo, sencillamente las propuestas entregadas al Ejecutivo por parte de la ciudadanía, quienes elaboran el trabajo, se anejan al presupuesto final para su aprobación en Pleno.

4. La ciudadanía democrática

El Presupuesto Participativo conduce siempre la opinión, preferencia o deseo de un ciudadano a una red ciudadana (en lugar de a una sola persona, el responsable de un Área municipal, por ejemplo) en la que entrará en contacto con otras muchas preferencias de otros ciudadanos, es decir, el proceso presupone siempre pensar en lo público aunque sólo sea porque las decisiones se toman junto a los propios vecinos. El ciudadano debe, así, siempre considerar un proceso de participación que incluye al resto de la ciudad (otros barrios, otros ciudadanos, etc.), incluidos los representantes políticos, a lo largo del cual va a tener lugar una toma de decisiones. El proceso facilita, de este modo, la vinculación entre el entorno más cercano e inmediato (el barrio) y el entorno más lejano (la ciudad y el Ayuntamiento), trazando una red visualizable por medio de un proceso que

⁴ La experiencia de los Presupuestos Participativos se inició en la ciudad brasileña de Porto Alegre en 1989. En la actualidad ya son más de un centenar de municipios brasileños los que realizan la gestión a partir de los Presupuestos Participativos. En España hay 4 municipios que implementan desde el año 2001 los Presupuestos Participativos: Córdoba, Puente Genil, Cabezas de San Juan y Albacete. El próximo año Sevilla, Jerez de la Frontera y Getafe tienen previsto iniciar el proceso en España.



La pregunta acerca de qué es lo mejor, implica una reflexión acerca de cuál puede ser la mejor forma de distribuir los recursos o acerca de cómo se distribuyen, al tener que priorizar siempre las propuestas ciudadanas públicamente.

es previsible y reglado. Esto relega el papel asistencialista de la Administración y las redes clientelares, haciendo explícita la participación en un proceso en el que concurre, potencialmente, toda la ciudadanía y hacia el cual se pueden derivar todas las reivindicaciones y propuestas, individuales o corporativas, que dejan de debatirse de forma privada entre pocos agentes, para debatirse de forma pública a partir de criterios previamente consensuados. De esta manera, la ciudadanía puede conocer y encontrar razones suficientes para explicar y dar sentido a la distribución de los gastos, además de vincular su acción individual a una acción pública. Por supuesto, la responsabilidad de los representantes políticos para derivar hacia el proceso ciudadano las propuestas ciudadanas supone, en algún grado, la sustentabilidad y práctica del mismo proceso, en tanto en cuanto se condicione la coordinación de las actividades públicas a los criterios consensuados con la ciudadanía.

El proceso igualmente lleva aparejado una dimensión educacional que mira más allá del propio procedimiento técnico. Los ciudadanos, a lo largo del proceso, se enfrentan de manera continuada al hecho de tener que decidir sobre algo que no sólo les afecta a ellos. La pregunta y cuestión acerca de qué es lo mejor, independientemente de que sólo se piense en las preferencias individuales, implica una reflexión acerca de cuál

puede ser la mejor forma de distribuir los recursos o acerca de cómo efectivamente se distribuyen, al tener que priorizar siempre las propuestas ciudadanas públicamente. La posibilidad de hacer emerger este dilema permite que el propio proceso contribuya al conocimiento del funcionamiento de la Administración (competencias, burocracia, normas, límites de ingresos y gastos, etc) por parte de una ciudadanía que, a menudo, imputa a aquélla comportamientos y decisiones políticas con altos grados de arbitrariedad; contribuye a

explicitar además la existencia de los límites a partir de los cuales se constituye el espacio público, la finitud del presupuesto y la constitución de unos criterios, públicos e impersonales, que persiguen esclarecer la priorización en el gasto público; además, fomenta un espacio público en el que es exigible la rendición de cuentas del Ejecutivo municipal, en tanto en cuanto hay una coordinación pública, ante la cual los representantes políticos tienen que dar cuentas y razones sobre su actuación o, en su defecto, sobre las razones por las cuales no se ejecutaron propuestas ya consensuadas.

El proceso de los Presupuestos Participativos no es vinculante en ningún sitio donde se implementa. Hay que señalar que la responsabilidad que el Ejecutivo tiene con el mantenimiento del funcionamiento operativo de la Administración (salarios, servicios municipales, conservación del municipio, etc.) queda fuera de la discusión, lo que significa que en muchos casos el Presupuesto Participativo se oriente fundamentalmente a la discusión sobre los gastos en inversiones y servicios. Esto no significa que el proceso no pueda extenderse hacia esas áreas municipales, como efectivamente lo llevan a cabo en algunos municipios brasileños, pero implica una complejidad y experiencia que, al menos, posterga su inclusión a un desarrollo institucional adecuado del proceso.





José Luis Ruiz Álvarez

**Subdirector General de Análisis y Evaluación
de las Políticas de Gasto**

1. El concepto de Presupuestos Participativos

Por Presupuestos Participativos se entiende el proceso por el cual grupos sociales debaten y priorizan sobre diferentes asignaciones presupuestarias relacionadas tanto con los ingresos como con los gastos públicos. Entre los participantes se incluyen movimientos vecinales, grupos políticos, organizaciones sindicales, organizaciones no gubernamentales, comerciantes, representantes legales, etcétera.

La participación de los grupos sociales en el proceso presupuestario transcurre en cada una de las etapas fundamentales de la gestión financiera incluyendo la formulación, la gestión, y el seguimiento del presupuesto. Posiblemente es en el momento de la *formulación* cuando se produce una mayor participación de los grupos sociales identificando necesidades y debatiendo diferentes formas alternativas de gasto para alcanzar los objetivos seleccionados.

En la siguiente etapa, *gestión*, los ciudadanos desean saber si los fondos asignados han sido librados para los fines que han sido seleccionados, y no han sido desviados para otros o simplemente despilfarrados. Por último, en la fase de *seguimiento*, una vez ejecutado el gasto, la población desea saber si las inversiones han sido hechas y si los bienes y servicios han sido distribuidos entre la población.

2. Los orígenes y la práctica de los Presupuestos Participativos

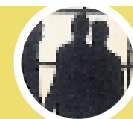
Como ya es bien conocido, los Presupuestos Participativos se popularizaron en 1989 en Porto Alegre, capital del Estado de Río Grande do Sul (Brasil), coincidiendo con el acceso al poder del Partido de los Trabajadores en dicho Estado. El Estado de Río Grande, a pesar de ser un Estado relativamente próspero en Brasil, durante los años 80 sufre los efectos de un proceso de reconversión industrial con altas tasas de paro, el cual se vio agravado con presiones demográficas originadas por la inmigración. Todo ello, en un marco de un déficit acentuado de infraestructuras básicas (abastecimiento de agua y desagües, alumbrado, calles, etc.) y de un notable deterioro



de las arcas públicas que tenían su origen en unas bases fiscales exiguas.

Además, la gestión de los equipos de gobierno de Porto Alegre durante la década de los ochenta se caracterizó por su “aislamiento social” en la toma de decisiones; es decir, las prioridades marcadas en la elaboración y ejecución de sus presupuestos no parecían estar en línea con las necesidades mostradas por los movimientos sociales, y en adición, según la versión manifestada por los defensores de los Presupuestos Participativos, dicha gestión estuvo salpicada por el despilfarro de recursos y escándalos ¹.

¹ Tarso Genro: El Presupuesto Participativo de Porto Alegre (Documento incluido en la Biblioteca Digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, Ética y Desarrollo - www.iadb.org).



La experiencia de los Presupuestos Participativos se ha extendido por otros países de Sudamérica, y en España podemos encontrar ejemplos en Andalucía y Cataluña. Tal vez en Córdoba encontremos el caso más paradigmático de esta forma de presupuestación. Así, el Ayuntamiento de Córdoba, gobernado por Izquierda Unida y PSOE ha incorporado esta forma de participación a través de asambleas que se celebran en los 14 distritos de la ciudad a las que tienen acceso todos sus habitantes.

En el contexto anteriormente mencionado, el Partido de los Trabajadores propuso los Presupuestos Participativos para la ciudad de Porto Alegre, iniciándose un proceso de consulta a la población a través de asambleas locales destinadas a revelar sus prioridades de gasto. Estas asambleas designan a su vez consejeros con la capacidad para tomar decisiones sobre asignaciones de gasto e impuestos.

Los primeros pasos de la experiencia se vieron limitados por la exigua presión fiscal junto a la servidumbre que imponía la deuda generada por los anteriores gobiernos. No obstante, en los años siguientes, según la información disponible, se producen mejoras en la asignación de los recursos, más en línea con las necesidades de las clases populares, y una mayor movilización de las fuentes de financiación potencialmente disponibles.

Así, entre 1989 y 1996, se produjeron significativos avances en las finanzas públicas y el desarrollo económico de Porto Alegre: Se aumentó sustancialmente el acceso de la población a los servicios de abastecimiento de agua y desagües; se lograron incrementos notables de las tasas de escolarización, incrementos en el nume-

**Al quebrar el principio
de legalidad
en la aprobación de los
Presupuestos Participativos
se genera una dosis
de inseguridad jurídica que atenta
contra los principios elementales
que caracterizan el funcionamiento
de las sociedades democráticas**

ro de calles asfaltadas, y subidas importantes en la recaudación de los impuestos territoriales.

Aunque los Presupuestos Participativos alcanzan su popularidad a través de las experiencias municipales o regionales en países en proceso de industrialización, el proceso se extiende también a otros niveles de gobierno incluyendo el resto de los gobiernos territoriales y los gobiernos centrales. Particular atención merecen las experiencias de Presupuestos Participativos a niveles de Estado que tienen como objetivo central la estabilización económica y que se inscriben en situaciones de crisis económica con acentuado desequilibrio en las cuentas públicas. La experiencia española e irlandesa sobre Presupuestos Participativos es bien ilustrativa.

En el caso español, los Pactos de la Moncloa, firmados en octubre de 1997 recién inaugurada nuestra senda democrática, constituyen un claro ejemplo de Presupuestos Participativos en el ámbito de Estado y país. Con ellos se pretendió corregir los fuertes desequilibrios de la economía española que se concretaban en una pronunciada inflación, altas tasas de paro,





y un fuerte desequilibrio acentuado de nuestra balanza por cuenta corriente. Los acuerdos se produjeron en los ámbitos de las políticas presupuestaria, monetaria, renta, y empleo; e implicaron a todos los partidos políticos con responsabilidad parlamentaria.

En el ámbito de la política presupuestaria se fijaron los objetivos siguientes: limitación y ejemplaridad de los gastos consuntivos del Estado; orientación del gasto público hacia el fomento del empleo; compatibilidad del déficit presupuestario con los objetivos de la política monetaria; y progresividad del sistema tributario.

El segundo ejemplo que merece destacar de Presupuestos Participativos en el ámbito nacional lo constituyen los cinco acuerdos sociales ("social partnership") que se producen en Irlanda desde 1997 por los cuales el gobierno junto a un amplio abanico de la sociedad civil se embarcan en un largo proceso de discusión y consulta sobre objetivos sociales y económicos en el ámbito nacional. La idea se desarrolló en la primera mitad de los años 80 y trata de dar respuesta a la larga recesión de la economía irlandesa que se produjo en el periodo 1980-87 y que se caracterizó por una alta inflación, un elevado grado de endeudamiento y de déficit público, todo ello en un marco acentuado de reconversión industrial.

El Consejo Económico Nacional en Irlanda comenzó un proceso de consulta con los agentes sociales sobre la naturaleza de los problemas y las posibles soluciones. El primer acuerdo persiguió la estabilización macroeconómica e incluyó aspectos relacionados con la negociación salarial en el sector público y privado, con el fin de frenar la tendencia deficitaria de las cuentas públicas y mejorar el nivel de competitividad de la economía. Los sindicatos fueron agentes claves en el consenso alcanzado sobre salarios, impuestos, y nivel de protección posible del sistema de seguridad social.

Mientras que los primeros tres acuerdos estaban más centrados en la estabilización macroeconómica necesaria para cumplir los requisitos de su incorporación a

la Unión Monetaria, el cuarto (1997-2000) y el quinto (2000-03) incluían otros aspectos, particularmente de carácter social.

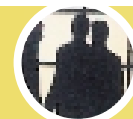
3. Luces y sombras de los Presupuestos Participativos

Observando los casos disponibles, las nuevas formas de participación en el proceso presupuestario (Presupuestos Participativos), que son complementarias o alternativas a las prácticas generalizadas de los países con democracia representativa, parece que han estado asociadas a situaciones de emergencia económica nacional o a casos de desabastecimiento palpable de bienes o servicios públicos básicos de carácter local.

En el primer caso, *Presupuestos Participativos en el ámbito nacional*, se producen formas de participación presupuestaria entre gobierno, partidos políticos, organizaciones sindicales y empresariales, y representantes de la sociedad civil, que afectan a la cuantía y composición de los ingresos y gastos públicos con el fin de hacer frente a situaciones de emergencia económica en ese ámbito. Aquí, estamos ante un caso en el que los acuerdos con trascendencia presupuestaria se validan posteriormente en el parlamento a través de leyes, y por tanto, no desplaza el proceso legal de asignación de recursos que caracteriza a las democracias representativas.

La experiencia disponible permite constatar los buenos resultados de estos pactos, que además sirven para apuntalar las instituciones democráticas y el marco jurídico sobre el que se asienta todo el proceso de asignación y utilización de los recursos públicos.

En el segundo de los casos, *Presupuestos Participativos en el ámbito local*, la experiencia disponible señala algunos logros y debilidades importantes. Existe un consen-



**Para evitar el divorcio
entre la presupuestación
y las necesidades de la población,
es preciso generar mecanismos
complementarios de participación
e información, que no suplantén
los legalmente establecidos
en el proceso presupuestario
y que permitan a la población
revelar sus preferencias**

so en la literatura disponible, como se desprende de casos estudiados como el de Porto Alegre, de que el balance de la experiencia ha sido positiva. Se ha mejorado la asignación de los recursos más en línea con las necesidades sentidas por amplios sectores de rentas bajas.

Ahora bien, la participación de la población en el proceso presupuestario se ha producido en muchos casos al margen y suplantando el marco legal existente sobre formulación y elaboración del presupuesto. Es decir, el legislativo local encargado de discutir y aprobar los presupuestos anuales ha sido suplantado por un proceso asambleario de participación directa para la discusión y aprobación del presupuesto.

Si consideramos otras experiencias latinoamericanas, se observa que los presupuestos participativos no se limitan a incentivar la participación popular en el proceso de presupuestación que se deriva de los mecanismos legales existentes en la democracia formal. En realidad se trata de crear un nuevo centro de decisiones en detrimento del marco legal de reparto de responsabili-

dades sobre la elaboración y ejecución del presupuesto.

Por lo tanto, al quebrar el principio de legalidad en la aprobación de los presupuestos se genera una dosis de inseguridad jurídica que atenta contra principios elementales que caracterizan el funcionamiento de las sociedades democráticas. En el fondo, en muchos casos, estamos ante un fenómeno donde determinadas formas de democracia directa a través de procesos asamblearios tratan de suplantarse las reglas que regulan la democracia participativa.

Además, como bien es conocido, los procesos asamblearios no necesariamente garantizan una asignación eficiente de los recursos, si no que en muchos casos se alzan con la opción de los grupos que dominan la asamblea en detrimento de los grupos sociales que no asisten a este tipo de reuniones. Así, como la experiencia ilustra, se toman soluciones muchas veces pendulares. Si en el pasado, eran las clases populares las desatendidas en los presupuestos, las decisiones de las asambleas de los Presupuestos Participativos olvidan los intereses de las clases medias.

No obstante, aunque en los Presupuestos Participativos existen aspectos negativos, es preciso entender por qué surgen y qué consecuencias deben extraerse. Para evitar el divorcio entre la presupuestación y las necesidades sentidas de la población, es preciso generar mecanismos complementarios de participación e información, que no suplantén los legalmente establecidos en el proceso presupuestario y que permitan a la misma revelar sus preferencias sobre cual es la mejor combinación de bienes y servicios públicos para la cobertura de sus necesidades.





EL CONTROL INTERNO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL: NOVEDADES CONTENIDAS EN LA LEY DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL Y EN LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA

Jesús M.^a González Pueyo

Interventor General del Excmo. Ayuntamiento de Madrid

INTRODUCCIÓN

El control de la actividad del Sector Público se ha realizado tradicionalmente a través de la institución presupuestaria, que comporta ciertas limitaciones para los gastos en la triple vertiente:

- Cuantitativa, que preconiza que las consignaciones presupuestarias en las partidas de gastos establecen los importes que, como máximo, pueden gastarse.
- Cualitativa, en tanto en cuanto los gastos que se autoricen han de ajustarse a los conceptos marcados por las consignaciones.
- Temporal, por cuya virtud los créditos para gastos contenidos en los presupuestos tienen una vigencia anual, limitada al ejercicio presupuestario.

Este enfoque del control de la actividad económico-financiera se ha mostrado insuficiente en los momentos actuales, pues, además de no contemplar el control de los ingresos, que aparecen en los presupuestos como meras previsiones, por lo que respecta al control del gasto se limita al “cuanto, en qué y cuando”, obviando “el cómo”. Aspecto este último de gran importancia en los momentos actuales, por cuanto en las sociedades occidentales se consideran los impuestos como una detracción de la renta per-

sonal o de las disponibilidades individuales, lo que ha ocasionado la generalización como valor el hecho de que el Ente público ha de gastar lo mínimo imprescindible, y además gastarlo de “forma racional”. Y si bien existen discrepancias entre las diferentes opciones políticas acerca de cuáles sean esos gastos imprescindibles, no ocurre lo mismo en cuanto a que los gastos han de realizarse de forma que contribuyan a alcanzar óptimamente los objetivos, en lo que existe unanimidad.

Para llegar a comprender la situación actual del control del gasto público habremos de repasar los acontecimientos históricos que motivaron el nacimiento de las instituciones públicas de control, pues los Monarcas, aunque se resistieran, hubieron de aceptar progresivamente el control de sus Parlamentos, que aunque inicialmente se limitaban a dar su conformidad a las propuestas reales, con el paso del tiempo ejercerían cada vez más su autoridad.

El control se ejercía, en un principio, sobre el dinero, pero pronto se empezó a poner condiciones a la forma en que debía gastarse así como en los importes máximos del gasto, culminando el proceso con el derecho a examinar los gastos reales.

Criterios de racionalidad en la gestión pública los encontramos en todas las épo-



El Legislador para controlar al Ejecutivo, dicta normas a las que éste debe ajustarse, persiguiendo una actividad económica, eficiente y eficaz

cas históricas. Habla la historia de algunas cuentas famosas, relatándose un suceso ocurrido en Roma, en tiempos del Cuestor Catón de Útica (95 a 46 a.JC), que desempeñó su cargo en el ejército de Scipión el Africano: al reprocharle los exagerados gastos que estaba realizando en Sicilia, respondió con altivez el general: “sólo de mis victorias, y no de algunos sestericios, tengo que dar cuenta a los romanos”.

No menos famosas son las cuentas que rindió Gonzalo Fernández de Córdoba en su segunda expedición a Italia, cuentas que fueron presentadas por el Gran Capitán ante Alonso de Morales, Tesorero de los Reyes “en forma altanera: picos, palas y azadones, cien millones”.

La creación de órganos fiscalizadores de ingresos y gastos en la Edad Media constituye un ejemplo de la preocupación existente por controlar la racionalidad en los ingresos y los gastos. Pero el objetivo de control no se agota con la creación de órganos específicos. El Legislador, para controlar al Ejecutivo, dicta normas a las que éste debe ajustarse, persiguiendo, de forma abierta o implícita, una actividad pública económica, eficiente y eficaz.

Estos conceptos, por lo que a la legislación española se refiere, sólo empiezan

a utilizarse a partir de la aprobación de la Constitución, al constatar que el Presupuesto se muestra insuficiente para el control de la gestión de recursos públicos, motivando la aparición de tales criterios para evaluar la actividad económico-financiera del sector público, criterios que han ido recogiendo en nuestro ordenamiento positivo. Así,

- El Artículo 31.2 de la Constitución, refiriéndose al gasto público, establece que su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía.
- El artículo 9.1 de la LO 2/1982, del Tribunal de Cuentas, puntualiza que la función fiscalizadora de este Organismo se referirá al sometimiento de la actividad económico financiera del sector público a los principios de legalidad, eficiencia y economía.
- El artículo 17.2 del TRLGP, Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, dispone que el preceptivo control de eficacia se ejercerá mediante el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento o utilidad de los respectivos servicios o inversiones, así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas.
- El artículo 202 de la LRHL, Ley 39/1988, de 28 de diciembre, contempla el control de eficacia como el que tiene por objeto la comprobación periódica del grado de cumplimiento de los objetivos, así como el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento de los respectivos servicios o inversiones.
- En los informes de la Cámara de Cuentas de Andalucía, según su Ley reguladora, se hará constar el grado de cumplimiento de los objetivos previstos y si la gestión económico financiera se ha ajustado a los principios de economía y eficacia.

■ EVOLUCIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA DE CONTROL

Desde los primeros antecedentes históricos existe continuidad en la configuración de las tareas atribuidas a los Interventores de Fondos de la Administración Local, así denominados desde 1924, enumerando sus funciones la Ley y el Reglamento sobre Presupuestos y Contabilidad, de 20 de septiembre de 1865, en forma completa y sistemática. Funciones que se agrupan en:





- **Materia presupuestaria:** Formación de los proyectos de los presupuestos ordinarios y adicionales, y conservación de los mismos, incluidos los de beneficencia e Instrucción pública.
- **Contabilidad:** llevar por partida doble los libros de cuenta y razón, conservar el libro de actas de arqueo y de distribuciones de fondos, extender cargaremes, libramientos y nóminas, inspeccionar la contabilidad de beneficencia.
- **Cuentas:** formar las liquidaciones generales del ejercicio, redactar las cuentas de propiedades, derechos y presupuestos, examen y reconocimiento de las Cuentas del Depositario, cuidar sobre la rendición de las cuentas de beneficencia, Institutos y Escuelas Normales.
- **Recaudación:** vigilarla, dar cuenta por escrito de los retrasos de los ingresos.

Entre sus funciones, alcanza singular relieve la regulación del deber de informar por escrito cuando en la ordenación de pagos se infringieran las disposiciones de la Ley o del Reglamento, constituyendo el precedente de lo que posteriormente serían las advertencias de ilegalidad y de nulidad y de los reparos.

Los Estatutos Municipal y Provincial, de 1924 y 1925, regularon con mayor amplitud la advertencia u oposición, les dieron voz en las sesiones y la obligación de firmar las actas, y la Ley Municipal de 10 de julio de 1933 impuso al Interventor el deber de advertir a la Corporación de las infracciones legales que pudieran implicar sus acuerdos en las cuestiones económicas y de contabilidad, sin perjuicio de reconocerle, lo mismo que al Secretario, la posibilidad de advertir la ilegalidad de los acuerdos que pretendan adoptarse, y la facultad, en caso de duda, de solicitar que un expediente o propuesta queden sobre la mesa para su estudio, hasta la próxima sesión.

La función fiscalizadora es objeto de la más detallada y sistemática regulación en la legislación de desarrollo de la Ley de Bases de Régimen Local, de 17 de julio de 1945, redacción que se trasladó de forma prácticamente literal al TRRL, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, y es la misma que se recoge en el artículo 195 de la LRHL.

En la fiscalización se distingue ya entre la ordenación del gasto y la ordenación del pago, configurándose en la primera el informe previo sobre la procedencia o posibilidad legal de la propuesta de gasto y la advertencia

de nulidad de los gastos sin crédito suficiente, nuevos servicios sin dotación presupuestaria o mayor extensión de los establecidos, rebasando el crédito correspondiente; en la ordenación del pago se configuran responsabilidades por no respetar la prelación en los pagos o por reconocer o liquidar obligaciones sin crédito. Se regula la absoluta amplitud del dictamen del Interventor, que puede manifestarse en desacuerdo con el fondo o la forma del expediente o documentos, determinación legal que paso al TRRL y de ahí al artículo 196 de la LRHL.

Esta legislación continuó reforzando el carácter de los Interventores como Jefes de los Servicios Económicos y del personal adscrito a los mismos, correspondiéndoles en forma expresa la Jefatura de la Inspección de Rentas y Exacciones, la Intervención de las Operaciones de Depositaria y Recaudación y la dirección e inspección de sus libros.

El asesoramiento en materia económica y financiera se extendía a los servicios municipalizados o provincializados y a las empresas de economía mixta, tipificándose expresamente los supuestos en los que debía advertirse de ilegalidad manifiesta, y la Instrucción de Contabilidad de las Corporaciones Locales, de 4 de agosto de 1952, añadía la fe pública, respecto de los libros y documentos de contabilidad, Presupuesto y Cuentas, y la facultad de propuesta razonada sobre las materias de su competencia.

Las Leyes especiales de los Municipios de Barcelona y de Madrid mantuvieron las funciones de control, fiscalización, contabilidad y asesoría en materias económicas y financieras a favor del Interventor.

El Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, Texto articulado parcial de la Ley 41/1975, mantuvo expresamente las funciones tradicionales del Interventor: asesoría económica y financiera, fiscalización de la gestión económica, dirección de la Contabilidad y Jefatura inmediata de los servicios de Intervención y Contabilidad y del personal adscrito a los mismos.

Aprobada la Constitución de 1978, el primer texto que reguló la Hacienda Local fue el RDL 11/1979, de 20 de julio, reafirmó las advertencias de ilegalidad o nulidad y las correspondientes responsabilidades, añadiendo la obligación, a cargo del Presidente de la Corporación, de elevar al Pleno tales adver-



tencias, rompiendo con la tradicional regulación que obligaba a comunicarlas a los órganos de tutela del Ministerio de la Gobernación o del de Hacienda. Sin embargo, por escrito de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, de 17 de junio de 1983, trasladando a los Presidentes de las Corporaciones Locales el acuerdo del Pleno de dicho Tribunal, de 11 de mayo de ese mismo año, se obligaba a que le fueran comunicados los reparos de legalidad que afecten a la actividad económico-financiera, formulados por el Secretario, el Interventor o el Depositario que no hubieran sido definitivamente estimados.

Con la desaparición de la advertencia de ilegalidad, surge, en el RDL 3/1981 y en la Ley 40/1981, la necesidad de informe conectada al criterio objetivo de exigencia de quorum especial y al subjetivo de que le sea ordenado por el Presidente o solicitado por un tercio de los miembros de la Corporación.

Las funciones del Interventor que más se sintieron afectadas por la nueva regulación fueron las relativas a la formación de los presupuestos y de los expedientes de créditos extraordinarios y suplementos de crédito, quedando reducidas a un informe así como a determinadas certificaciones y documentos que debían acompañarlos. Se sustrajeron así del nivel profesional y técnico que representaba el Interventor todos aquellos cometidos relacionados con la formulación presupuestaria, que se venían encuadrando como parte de la asesoría en materia económico-financiera.

La LRBRL, Ley 7/1985, de 2 de abril, añade a los términos tradicionales de fiscalización interna de la gestión económico-financiera y de contabilidad, el nuevo término de "control" de dicha gestión. Y el TRRL mantiene inalteradas las funciones contables y de rendición de cuentas, así como las de fiscalización en cuanto a la amplitud del informe de Intervención, el contenido de la función fiscalizadora y su aplicación a las propuestas de gastos y a la advertencia de nulidad.

ción con las funciones de los Interventores Locales, en especial en lo que afecta a las funciones de control y fiscalización, al no existir un desarrollo reglamentario adecuado, permaneciendo las tareas fiscalizadoras en la línea trazada por los Estatutos Municipal y Provincial, el Decreto de Ordenación Provisional de las Haciendas Locales, de 1946, y la Ley de Régimen Local de 1955, sin que sean operativos los artículos 54 TRRL o 173 del ROF de 1986, toda vez que los informes de intervención en relación con los actos de contenido económico han de evacuarse con total independencia de su petición o de las mayorías de la Corporación requeridas para adoptarlos. Así, los artículos 194 y 195 de la LRHL, exigen, con carácter de generalidad, el informe del Órgano Interventor, que específicamente se manifiesta en la necesidad de su emisión en las Operaciones de crédito, artículos 50.8, 53.2 y 55, aprobación del Presupuesto General, artículo 149.4, expedientes de crédito extraordinario o suplemento de crédito, artículo 158.2, normas relativas a los pagos a justificar, artículo 171.2, liquidación del Presupuesto, artículo 172.3 y 173.2, información al Pleno de la ejecución del Presupuesto y movimientos y situación de la tesorería, artículo 188, así como de las Resoluciones adoptadas por el Presidente contrarias a los reparos efectuados, y de las anomalías detectadas en materia de ingresos, artículo 199. Finalmente, el artículo 200.2 obliga a requerir el informe del Interventor para fijar los aspectos a que ha de referirse la fiscalización previa limitada.

La nueva normativa contiene una importante innovación, consistente en la regulación de los controles financiero y de eficacia, adaptados de la LGP. El control financiero, aplicable a los servicios de la Entidad Local, sus Organismos Autónomos y Sociedades Mercantiles, según el artículo 201.1, ha de realizarse por procedimientos de Auditoría de acuerdo con las Normas del Sector Público (artículo 201.3), por lo que se nos está remitiendo a la normativa estatal.

El artículo 195.1 de la Ley RHL da una definición de la función interventora de la que se pueden extraer sus caracteres:

- **Es un control de legalidad:** su objeto es el de verificar la adecuación a la legalidad vigente en cada caso. En este sentido, el artículo 7 del Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, de Desarrollo del Régi-

REGULACIÓN VIGENTE

Característica de la regulación actual es la parquedad de la normativa en rela-





men de Control Interno ejercido por la IGAE¹, al recoger los principios del ejercicio de esta función señala como objeto fundamental la garantía del cumplimiento de las normas de disciplina presupuestaria en los procedimientos de gestión de gastos, ingresos y aplicación de fondos públicos:

- Este examen de legalidad no se limita exclusivamente a la legalidad financiera, sino a todos los problemas de legalidad formal que se deriven del expediente. Lo que significa que incluso en aquellos en los que por aplicación de la LRBRL, Ley 7/1985, de 2 de abril, del TRRL, Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, o el ROF sea preceptivo el informe de Secretaría con respecto a aspectos jurídicos, el Interventor debe igualmente examinarlos, pudiendo, incluso, informar en sentido contrario.
- **Es preceptivo**, pues todo expediente que de lugar al reconocimiento de obligaciones o gastos, o reconocimiento y liquidación de derechos debe ser fiscalizado:
 - El problema que se suscita es el de si la carencia del acto de fiscalización puede dar lugar a un vicio del procedimiento, conforme a los artículos 62 y 63 de la LRJPAC ley 30/1992, de 26 de noviembre². Si el procedimiento de gasto está sometido a una doble legalidad, administrativa y financiera, de tal suerte que ambas no se pueden disociar, su carencia conlleva la suspensión del procedimiento hasta que sea emitido. Así lo establece el artículo 32.1 del Real Decreto 2188/1995, antes referido.
- **Es continuo**, como se desprende del artículo 195.2 de la LRHL, pues la fiscalización no se concreta en un único momento procedimental, sino que se extiende a todas y cada una de las fases del procedimiento del gasto y del procedimiento de ingreso.
- **Se ejerce en las modalidades de control formal y material**. No sólo se limita a la verificación del cumplimiento de los requisitos legales para la adopción del acuerdo y al examen de los documentos que deban

constar preceptivamente en el expediente, sino que se extiende a la comprobación material de la real y efectiva aplicación de los fondos públicos:

- Esta característica aparece explícitamente tanto en el artículo 195 de la LRHL cómo, más claramente, en el artículo 7.3 del repetido Real Decreto 2188/1995. Desde este punto de vista, el Interventor, o persona designada por él, ha de acudir a todos los actos de recepción de inversiones. De ahí que, conforme al artículo 110.2 del TRLCAP, debe comunicarse a la Intervención el acto de recepción, para su asistencia "potestativa" al mismo, en sus funciones de comprobación de la inversión. Dado que el inciso del precepto, relativo a la comunicación a la Intervención el acto para su asistencia *potestativa*, no constituye legislación básica (número 1 de la DF 1ª de LCAP), ha de ser objeto de regulación en las Bases de Ejecución del Presupuesto. El Real Decreto 2188/1995, que puede considerarse aplicable, en el artículo 28.4 establece que para las inversiones superiores a 5.000.000 ptas. deberá comprobarse la inversión por el funcionario designado por el Interventor, que podrá estar asistido por personal asesor si se requiriesen especiales conocimientos técnicos³.
- **Es un control escrito**. Debe quedar constancia en el expediente que ha sido realizado, dado su carácter preceptivo, constancia que sólo es posible si se manifiesta por escrito:
 - En el supuesto de que el control se manifieste en desacuerdo con el acto, el artículo 196 LRHL obliga expresamente a ello, y con carácter previo a la adopción del acuerdo. No se prevé en la LRHL el supuesto de fiscalización de conformidad, pero ha de constar también en el expediente, siendo de aplicación, en virtud de la supletoriedad de las normas estatales, el artículo 14 del Real Decreto 2188/1995, que establece que si el expediente se ajusta a la legalidad, la Intervención hará constar su conformi-

¹ Este artículo no ha sido modificado por el Real Decreto 339/1998, de 6 de marzo.

² Reformada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

³ La Resolución de 20 de enero del 2003, de la IGAE, aprueba el modelo normalizado para la solicitud y se regula la participación por vía telemática en el procedimiento de solicitud de representante de la Intervención para los actos de comprobación material de la inversión.



dad, mediante diligencia firmada, sin necesidad de motivarla.

- **Tiene carácter previo a la realización del acto fiscalizado.** Salvo en los supuestos exceptuados de este control por la legislación vigente, el acto de intervención debe producirse con carácter previo a la adopción del acuerdo o resolución:

- El artículo 13 del Real Decreto 2188/1995 establece el momento procedimental para la recepción del expediente por el órgano fiscalizador: una vez reunidos todos los justificantes y emitidos los informes preceptivos y una vez se esté en disposición de que se dicte acuerdo. También establece el plazo para la emisión del informe: diez días, que se reducirán a cinco en el caso de declaración de urgencia. La LRHL no establece expresamente ningún plazo, por lo que el aplicable será el de 10 días, previsto en la Ley 30/1992.

El número 2 del mismo artículo 195, aclara, sobre el ejercicio de la función interventora, el contenido de las cuatro clases de intervención a practicar:

- **Intervención crítica o previa de todo acto, documento o expediente susceptible de producir derechos u obligaciones de contenido económico o movimiento de fondos o valores:**

- En lo que afecta al procedimiento de gastos, esta modalidad de control se refiere a las fases de Autorización y Disposición o compromiso del gasto, ejerciéndose con carácter previo. El artículo 200 LRHL exime de intervención previa los gastos de material no inventariable, contratos menores, así como los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez intervenido el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o sus modificaciones, así como otros gastos menores de 500.000.- ptas. que, de acuerdo con la normativa vigente, se hagan efectivos a través del sistema de anticipos de caja fija⁴.

- Por lo que se refiere al procedimiento de ingreso, los artículos 11 y 12 del Real Decreto 2188/1995 establecen que la fiscalización previa e intervención de derechos se sustituyen por el control inherente a la toma de razón en contabilidad y el control posterior, que se efectuará mediante la utilización de técnicas de muestreo o auditoría, siempre que así lo acuerde el Pleno. Previsión que se contempla en el artículo 200.4 de la LRHL.

- **Intervención formal de la ordenación del pago.** Conforme al artículo 29 del Real

⁴ El artículo 151 del anteproyecto de LGP fija en 5.000 € este importe.





Decreto 2188/1995, tiene por objeto verificar que las órdenes de pago se dictan por el órgano competente, se ajustan al acto de reconocimiento de la obligación y se adaptan al Plan de Disposición de Fondos. Entre otros extremos, habrá de comprobarse que la orden de pago se ajusta a lo dispuesto en el artículo 168 LRHL, que establece la prioridad de los gastos de personal y de las obligaciones contraídas en ejercicios anteriores.

- **Intervención material del pago.** Ha de fiscalizarse en función de los documentos que sirvieron para la ordenación, y consistirá en verificar la identidad del preceptor y la cuantía del pago, así como, en materia de pago de subvenciones, que el preceptor se encuentra al corriente de sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social.

- **Intervención y comprobación material de las inversiones y de la aplicación de las subvenciones.** Ha de entenderse que en este supuesto se incluye, con carácter general, el acto de reconocimiento y liquidación de la obligación en todos los casos, tal como lo hace el repetido Real Decreto 2188/1995, que distingue entre liquidación del gasto y comprobación material de la inversión. A tenor del artículo 59 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, y del artículo 27 del Real Decreto 2188/1995, deberá comprobarse:

- Que las obligaciones responden a gastos aprobados y fiscalizados favorablemente, salvo que la aprobación del gasto y el reconocimiento de la obligación deban realizarse simultáneamente.
- Que los documentos justificativos de la obligación se ajustan a las disposiciones legales y reglamentarias. En todo caso, debe quedar correctamente identificado el acreedor, así como el importe exacto de la obligación.
- Que se ha comprobado materialmente la efectiva realización de la obra, servicio o suministro.
- Cuantos otros extremos se fijen en las Bases de Ejecución del Presupuesto.

Como anteriormente se señalaba, aunque nada establece la LRHL al respecto, ha de considerarse de aplicación, en defecto de regulación en las Bases del Presupuesto, el artículo 28 del Real Decreto 2188/1995, establece que para las inversiones superiores a 5.000.000 ptas. deberá comprobarse la inver-

sión por el funcionario designado por el Interventor, que podrá estar asistido por personal asesor si se requiriesen especiales conocimientos técnicos⁵. La comprobación se realizará en el acto de recepción de la obra, servicio o adquisición, salvo que se aprecien circunstancias que aconsejen realizar comprobaciones materiales durante el curso de la ejecución.

En cuanto a las subvenciones, además de las comprobaciones anteriores, deberá fiscalizarse la aplicación de las mismas (artículo 170.2 LRHL), conforme a lo que se haya establecido en las Bases de Ejecución del Presupuesto (apartado h del artículo 9.3 Real Decreto 500/1990).

■ OBJETIVO DEL CONTROL

El control se puede configurar desde diversas perspectivas. Así, es un instrumento que pretende ofrecer una opinión profesional e independiente sobre la adecuada aplicación de los recursos y la consecución de los objetivos que estaban previstos, al tiempo que pretende contribuir a la mejora de la gestión a través de las oportunas propuestas y recomendaciones, siempre sin olvidar su consideración como instrumento de supervisión y vigilancia en el cumplimiento de las directrices y pautas de actuación de las organizaciones actuales, uno de cuyos elementos característicos es la desconcentración en el ejercicio de las funciones de gestión.

De ahí que se haya pasado de un modelo de control caracterizado por la vigilancia del cumplimiento de la legalidad a otro en el que, sin abandonar dicha óptica, se incorpora la verificación de diferentes aspectos de gestión empresarial.

En el sector público esta función adquiere gran trascendencia: los gestores tienen encomendada la gestión de unos recursos públicos que han sido detraídos a los ciudadanos mediante la aplicación del sistema tributario, lo que les obliga a ajustar su actuación a los principios previstos por el ordenamiento jurídico. De esta forma, el concepto de control es inescindible del concepto de Administración Pública, siendo actualmente su significado el de com-

⁵ Resolución de 20 de enero del 2003, de la IGAE, antes citada.



Los gestores tienen encomendada la administración de unos recursos públicos que han sido detraídos a los ciudadanos, lo que les obliga a ajustar su actuación a los principios previstos por el ordenamiento jurídico

probar si la actividad pública misma se ha ajustado a las normas y principios, jurídicos o de otra naturaleza, que la rigen, manifestándose la necesidad de este control por la caracterización de la democracia como el régimen de la desconfianza. Con el control se trata de garantizar una gestión regular de las finanzas públicas, encontrándose por ello la actividad ordenada a evitar o corregir las actuaciones improcedentes de los gestores de los caudales públicos, improcedencia que puede tener su origen tanto en comportamientos ilegales como en comportamientos antieconómicos. Así, hasta fechas recientes, el control interno tuvo por finalidad exclusiva el aseguramiento de la legalidad, para lo que se valió de las técnicas de intervención o fiscalización, ampliándose su ámbito a partir de la promulgación de la LGP de 4 de enero de 1977, pues su objeto no sería sólo la legalidad, sino también la eficiencia y economía en la gestión del gasto público, y el sujeto del control sería no sólo la Administración Pública, sino todo el sector público y los perceptores de subvenciones corrientes. A esta nueva finalidad corresponden nuevas técnicas para su ejercicio, que hoy

encuentran su refrendo en el tantas veces citado Real Decreto 2188/1995, de 28 de diciembre, por el que se desarrolla el régimen de control interno ejercido por la IGAE, y que es supletoriamente aplicable en el ámbito local.

EL CONTROL INTERNO EN EL PROYECTO DE LEY DE MEDIDAS PARA LA MODERNIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

Se regula en su artículo 133, que establece los criterios que han de regir la gestión económico-financiera. En sus distintos apartados se contienen tales criterios, que en poco o nada difieren de los contenidos en la vigente LRHL. No es novedad el criterio relativo al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria, ya contemplado en el artículo 146.1 de la LRHL. Tampoco lo es el del seguimiento de los costes de los servicios, que, indirectamente, se desprendía de los artículos 149.1 e) y 192 a) de la propia Ley. También la legislación vigente contempla el cumplimiento de los objetivos como criterio de gestión económico-financiera, en el artículo 192 b), y también, en cuanto al control y fiscalización interna, se mantiene su obligatoriedad en el apartado h) del citado artículo 133.

Conforme a él, "todos los actos, documentos y expedientes de la Administración municipal y de todas las Entidades dependientes de ella, sea cual fuere su naturaleza jurídica, de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico estarán sujetos al control y fiscalización interna por el órgano que se determina en esta Ley. Órgano responsable del control y de la fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, en la triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia, conforme al artículo 135, es la Intervención General Municipal, cuyo titular será nombrado por la Junta de Gobierno Local entre Funcionarios de Administración Local con Habilitación de carácter nacional.

Se le reconoce, como hasta ahora, plena autonomía en el ejercicio de sus funcio-





nes, respecto de los órganos y entidades municipales y cargos directivos cuya gestión fiscalice, teniendo completo acceso a la contabilidad y a cuantos documentos sean necesarios para el ejercicio de sus funciones. Acceso a la contabilidad que se garantiza en tanto en cuanto, en el artículo 134 del Proyecto, se atribuye la competencia para el ejercicio de las funciones de contabilidad a un órgano distinto de la Intervención General Municipal. Igualmente se garantiza el completo acceso de la Intervención a cuantos documentos sean necesarios para el ejercicio de sus funciones.

Ha de entenderse que, a pesar de la redacción del apartado h) del artículo 133, se mantiene la distinción entre el control de la gestión económica de la Entidad Local y sus Organismos Autónomos y el que ha de practicarse en las demás entidades dependientes. Y ello por la expresión contenida en el artículo 194 de la LRHL, no derogado, cuando dice: "... con la extensión y efectos que se determinan en los artículos siguientes ...". En tales "artículos siguientes", artículos 195 a 202, se distinguen los supuestos en los que se ejerce la función interventora –respecto de las Entidades Locales y los Organismos Autónomos, artículo 195–, y cuando el control financiero –artículo 201–.

Una duda que se plantea, dada la redacción del Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local, es la de que Entidades dependientes están sujetas al control y fiscalización interna. En el artículo 201 de la vigente Ley se define el objeto del control financiero: comprobar el funcionamiento en el aspecto económico-financiero de los Servicios de las Entidades Locales, de sus Organismos Autónomos y de las Sociedades Mercantiles, con un objetivo muy concreto:

- Informar acerca de la adecuada presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación y del grado de eficacia y eficiencia en la consecución de los objetivos.

En ningún momento se hace referencia, respecto de las Sociedades Mercantiles, a la intervención –previa o posterior–, a diferencia de lo que ocurre con el TRLGP, que, en el artículo 100, sustituye expresamente la función interventora en los Organismos Autónomos industriales, comerciales, financieros o análogos, por el control financiero de carácter permanente, respecto de la totalidad de las operaciones efectuadas por

los citados Organismos. Por su parte, las Sociedades Mercantiles están excluidas de la intervención crítica por el artículo 16 del TRLGP, que al definir el objeto de la función interventora dispone que es el de "controlar todos los actos de la Administración y sus Organismos Autónomos ...", a diferencia del artículo 194 de la LRHL, del que puede inducirse el sometimiento de las Sociedades Mercantiles al control interno de la gestión económica, en la triple acepción de función interventora, función de control financiero y función de control de eficacia.

Relacionando, pues, el artículo 133 h) del Proyecto, con el artículo 194 de la LRHL, cabe interpretar que todos los actos de naturaleza económica de la Administración municipal y Entidades dependientes de ella "cualquiera que sea su naturaleza jurídica", están sujetas al Control y Fiscalización internas por el órgano que se determina en esta ley, que no es otro que la Intervención General. Conclusión a la que puede llegarse dadas las diferencias de redacción entre el TRLGP y la LRHL: los artículos 16 y 17 de la Ley Estatal distinguen claramente entre función interventora, como control de los actos de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos (artículo 16), y control financiero y de eficacia, que se ejerce respecto de los Servicios, Organismos Autónomos, Sociedades y demás Entes Públicos Estatales (artículo 17). Distinción que, aunque recogida en el artículo 195 en relación con el 201 de la LRHL, no se manifiesta en el artículo 133 h) del Proyecto de Ley de Medidas para la Modernización del Gobierno Local. Distinción que también encontramos en el Proyecto de Ley General Presupuestaria, que dedica el artículo 149 a señalar respecto de quienes se ejerce la función interventora, y el 158 respecto de a quien se aplica el control financiero.



EL CONTROL INTERNO

EN EL PROYECTO DE LEY

GENERAL PRESUPUESTARIA

Dedica el Proyecto de Ley los artículos 140 a 175 a regular la materia del control de la gestión económico-financiera efectuado por la Intervención General de la Administración del Estado, preceptos que se agrupan en cuatro capítulos: el primero está dedicado a las



El órgano competente para el ejercicio del control interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal es la IGAE, que lo ejercerá con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle

Normas Generales, el segundo a la función interventora, el tercero al Control Financiero Permanente y el cuarto, dividido a su vez en tres secciones, a la Auditoría Pública.

1. Normas generales

En el artículo 140.2 declara que el órgano competente para el ejercicio del control interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal es la IGAE, que lo ejercerá con plena autonomía respecto de las autoridades y demás entidades cuya gestión controle.

Respecto de los objetivos del control, los enumera en el artículo 142.1, y por lo que se refiere a las formas de su realización las establece en el ejercicio:

- De la función interventora.
- Del control financiero permanente.
- De la Auditoría pública.

En el artículo 143 fija los órganos o entidades sobre quienes se ejerce el control: la totalidad de los órganos o entidades del Sector Público estatal, y en el artículo 144 establece la forma de su ejercicio, recogiendo en el número 3 el procedimiento contradictorio para la solución de las diferencias que puedan producirse en el ejercicio de la función interventora. Principio que se materializa en el procedimiento de resolución de discrepancias, regulado en el artículo 155 del Proyecto.

Se mantiene la posibilidad de recabar cuantos antecedentes y asesoramientos se consideren oportunos, informes técnicos y documentos precisos para el ejercicio de sus funciones (apartado 4º), y, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito local, el Interventor General de la Administración del Estado y sus Interventores Delegados están habilitados para la interposición de recursos y reclamaciones cuando así lo autoricen las disposiciones en vigor. En el ámbito local sólo el Alcalde o el Pleno están legitimados para ello, por la LRBRL, en los artículos 21 k) y 22 j), respectivamente.

El artículo 145 no tiene correlativo en el ámbito local, si bien son directamente aplicables las normas reguladoras de los deberes de los Funcionarios Públicos, entre las que se encuentran las que establecen el deber de guardar sigilo y el de colaboración con la justicia. En virtud del carácter supletorio del TRLGP, serán aplicables los deberes de confidencialidad (número 1), de apoyo, concurso, auxilio y colaboración por autoridades, Jefes o Directores de oficinas públicas (número 2), el derecho a obtener de cualquier persona cuantos datos, informes o antecedentes deducidos de sus relaciones con otras personas sean necesarios para facilitar las funciones de control (número 3), y los Servicios jurídicos han de prestar su asistencia en caso de citaciones por órganos jurisdiccionales (número 4).

Por último, dentro de este Capítulo I, el artículo 146 es equivalente al artículo 188 de la LRHL, si bien la periodicidad de la información sobre la ejecución de los Presupuestos, de que es destinatario el Pleno, viene marcada por dicho órgano.





2. Función interventora

Se regula en los artículos 148 a 156 del Capítulo II del Título VI del Proyecto. El artículo 148 somete a “control previo” los actos que den lugar al reconocimiento de derechos o realización de gastos, así como ingresos y pagos, inversiones o aplicación de fondos públicos, con la finalidad de asegurar que su gestión se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso. Como en el ámbito local (artículo 200.4), cabe la posibilidad de sustituir la fiscalización previa de ingresos y derechos por comprobaciones efectuadas en el ejercicio de control financiero permanente y auditoría pública, salvo en los actos correspondientes a devoluciones de ingresos.

El artículo 149 fija los destinatarios de la función interventora, con referencia a los actos de la Administración General del Estado, sus Organismos Autónomos y las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social. Y, como antes señalábamos, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito local, se distingue claramente sobre quien se aplica la función interventora y sobre quien el control financiero, al que se refiere expresamente el artículo 158.

Los artículos 150 y 151 coinciden, respectivamente, con los artículos 195.2 y 200.1 de la LRHL, lo mismo que el artículo 152.1, pues aunque este es más exhaustivo que el artículo 200.2 de la LRHL, puede considerarse que el precepto local recoge los mismos supuestos que el proyecto de LGP.

El artículo 153 remite para la fiscalización previa de pagos a justificar y anticipos de caja fija y sus reposiciones de fondos, a lo que se disponga reglamentariamente, al igual que ocurre en el ámbito local, que en el artículo 9.2 j) del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril, atribuye a las Bases de Ejecución la posibilidad de su regulación.

El artículo 154.1 es el equivalente del 196 de la LRHL, siendo los supuestos en que el reparo suspende la tramitación en el ámbito local, enumerados en apartado 2 del artículo 197, prácticamente los mismos que en el estatal. No se prevé en el ámbito local el supuesto en el que los defectos observados deriven de requisitos o trámites no esenciales. El Proyecto de Ley General Presupuestaria sí lo hace, disponiendo que cabe la posibilidad de emitir informe favorable, si bien la eficacia del

acto queda condicionada a la subsanación de los defectos con anterioridad a la aprobación del expediente. El gestor viene obligado a justificar la subsanación, que, de no realizarse, supone que ha sido formulado el reparo.

El artículo 155 del Proyecto se corresponde con el 198 de la LRHL, y en el artículo 156 se regula el supuesto de que, siendo preceptiva la emisión de informe, éste se hubiera omitido. No existe correlativo en el ámbito local, por lo que se aplicará con carácter supletorio. En el Estado, la competencia se atribuye al Consejo de Ministros, por lo que, siendo su equivalente el Pleno en el ámbito local, será éste el órgano competente para la convalidación del acto. Al igual que en el caso de reconocimiento extrajudicial de crédito, previsto en el artículo 60.2 del Real Decreto 500/1990, de 20 de abril.

3. Control financiero permanente

Se dedican a esta materia los artículos 157 a 161 del Capítulo III del Título VI, definiéndose su objeto en el artículo 157:

- Verificar de forma continua, a través de la Intervención Delegada, la situación y funcionamiento de las Entidades del Sector Público, en el aspecto económico-financiero, para comprobar:
 - El cumplimiento de la normativa y directrices que les rigen,
 - en general, que su gestión se ajusta a los principios de buena gestión financiera,
 - y, en particular, y ello constituye novedad en el Proyecto de Ley, que su gestión se ajusta al objetivo de estabilidad presupuestaria y de equilibrio financiero.

El artículo 158 enumera las Entidades sometidas a Control Financiero Permanente, que coincide con la contenida en el artículo 201.1 de la LRHL, y el artículo 159 las actuaciones que el control financiero permanente comporta. Enumeración exhaustiva la realizada por el precepto, y que, no teniendo correlativo en el ámbito local, ha de considerarse como de aplicación. Consecuentemente, en el ejercicio del control financiero permanente habrán de realizarse las siguientes actuaciones:



La auditoría pública consistirá en la verificación posterior y en forma sistemática de la actividad económico-financiera del sector público, mediante la aplicación de procedimientos de revisión selectivos

- Verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos aplicables a los aspectos de la gestión económica a los que no se extiende la función interventora.
- Seguimiento de la ejecución presupuestaria y verificación del cumplimiento de los objetivos asignados a los programas de los centros Gestores del Gasto y verificación del balance de resultados e informe de gestión.
- Informe sobre la propuesta de distribución de resultados a que se refiere el artículo 130: los de las entidades que deben aplicar los principios y normas de contabilidad recogidos en el PGC de la empresa española.
- Comprobación de la planificación, gestión y situación de la tesorería.
- Las actuaciones previstas en los restantes Títulos de esta Ley y en las demás normas presupuestarias y reguladoras de la gestión económica del sector público.
- Análisis de las operaciones y procedimientos, con el objeto de proporcionar una valoración de su racionalidad económico-financiera

ciera y su adecuación a los principios de buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones en orden a la corrección de aquellas.

Tales actuaciones, conforme al Plan anual de control financiero (artículo 159.3), se documentarán en los informes a que se refiere el número 2 del artículo 159 y en los artículos 160 y 161, correspondiendo a la Intervención General el seguimiento continuado sobre las medidas correctoras que se hayan decidido como consecuencia de las deficiencias detectadas en los informes.

4. Auditoría pública

El Capítulo IV del Título VI regula la Auditoría Pública, con tres Secciones, la primera de las cuales está dedicada a las Normas Generales, la segunda a la Auditoría de cuentas anuales, y la tercera a las Auditorías públicas específicas.

A) Normas generales

El artículo 162 define el objeto de la auditoría pública, disponiendo que consistirá en la verificación posterior y en forma sistemática de la actividad económico-financiera del sector público, mediante la aplicación de procedimientos de revisión selectivos, conforme a normas de auditoría.

La Auditoría, conforme al artículo 163, se ejercerá en función de lo previsto en el correspondiente Plan anual, previsto en el artículo 165, Plan que incluirá las actuaciones a realizar en el ejercicio. Incluirá las actuaciones correspondientes a ayudas y subvenciones públicas. No es un Plan cerrado, sino que caben modificaciones cuando existan circunstancias que lo justifiquen (artículo 165, párrafo segundo).

Conforme al artículo 163, la realización de auditorías es compatible con las actuaciones correspondientes al ejercicio de la función interventora y del control financiero permanente y de las actuaciones sometidas al ejercicio de auditoría privada de la ley 19/1988, de 12 de julio.

El artículo 164 prevé las formas de su ejercicio, distinguiendo las siguientes





modalidades, existiendo la posibilidad de ser utilizadas en forma combinada:

- Auditoría de Regularidad contable: consiste en la revisión y verificación de la información y documentación contable. Su finalidad es la de comprobar su adecuación a la normativa contable y, en su caso, presupuestaria que le sea de aplicación.
- De cumplimiento: consiste en la verificación de que los actos, operaciones y procedimientos de gestión económico-financiera se han desarrollado de conformidad con las normas que les son de aplicación.
- Operativa: constituye el examen sistemático y objetivo de las operaciones y procedimientos de una organización, programa, actividad o función pública. Su objeto es el de proporcionar una valoración independiente de su racionalidad económico-financiera y su adecuación a los principios de buena gestión, a fin de detectar sus posibles deficiencias y proponer las recomendaciones oportunas en orden a la corrección de aquellas.

Los resultados de cada actuación auditora se reflejarán, conforme establece el artículo 166, en informes escritos. Podemos decir, pues, que el informe de auditoría constituye la opinión escrita del auditor a la finalización de sus trabajos de revisión y verificación de los estados financieros. Su contenido, destinatarios y procedimiento para su elaboración serán establecidos por la Intervención, debiendo remitirse, en todo caso, al titular del organismo o entidad controlada, al Alcalde y al Departamento municipal del que, en su caso, dependa o esté adscrito. Si el Organismo cuenta con Consejo de Administración u otro órgano de decisión colegiada similar, han de remitirse a dichos órganos los informes de auditoría (artículo 166.2). También es destinatario de estos informes el Tribunal de Cuentas, que han de acompañarse a las cuentas anuales que han de rendirse (artículos 181, 182 y 204 LRHL).

B) Auditoría de cuentas anuales

Las conceptúa el artículo 167.1 del Proyecto como la modalidad de la auditoría de regularidad contable cuya finalidad es la de verificar si las cuentas anuales representan en todos los aspectos significativos la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados de la entidad y, en su caso, de la ejecución del presupuesto de acuerdo con las nor-

mas y principios contables y presupuestarios de aplicación y contienen la necesaria información para la interpretación y comprensión adecuada.

Para las entidades sometidas al PGC de la Empresa española, el artículo 167.2 establece que, además de la finalidad prevista en el número 1, habrá de revisarse si la información contable incluida en la memoria, relativa al cumplimiento de las obligaciones de carácter económico-financiero asumidas por ellas concuerda con la contenida en las cuentas anuales. Y respecto de las Fundaciones, el número 3 de precepto exige la verificación del cumplimiento de los fines fundacionales y de los principios a que debe ajustar su actividad en materia de:

- Personal.
- Contratación.
- Disposición dineraria de fondos a favor de los beneficiarios cuando los recursos provengan del sector público.
- Y verificación de la ejecución de los presupuestos de explotación y capital.

Como entidades sometidas a auditoría de cuentas anuales, conforme a los artículos 168 del proyecto, y 201 de la LRHL, se contemplan las siguientes:

- Organismos Autónomos.
- Entidades Públicas empresariales, figura que, en el ámbito local se prevé en el artículo 85 bis del proyecto de Ley de Modernización del Gobierno Local.
- Organismos Públicos y Entidades a que se refiere el artículo 2.1 g) y entidades del artículo 2.1 h). Estas últimas están constituidas por los Consorcios del artículo 87 de la LRBRL, cuando:
 - haya aportación mayoritaria de dinero, bienes o industria.
 - se haya comprometido a financiar mayoritariamente dicho ente.
 - siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano municipal.
- Fundaciones sometidas a la obligación de auditarse que se hubieran incluido en el plan anual de auditorías y las de las obligadas a auditarse por su normativa específica.
- Las sociedades mercantiles no sometidas a la obligación de auditarse que se hubieran incluido en el plan anual de auditorías.



C) Auditorías públicas específicas

El artículo 169 del Proyecto se refiere a las auditorías de cumplimiento, que comprenden la verificación selectiva de la adecuación a la legalidad de la gestión presupuestaria, de contratación, de personal, de ingresos y gestión de subvenciones, así como de cualquier otro aspecto de la actividad económico-financiera de las entidades auditadas.

Las modalidades a través de las cuales se realizará la auditoría operativa se enumeran en el artículo 170:

- De programas, que consiste en el examen, análisis y evaluación de los sistemas y procedimientos de seguimiento de los objetivos aplicados por los órganos gestores de los programas que integran aquellos y por las sociedades mercantiles o entes públicos gestores de los planes de actuación para los que se encuentre establecido el régimen de seguimiento de programas, así como de cuantos documentos resulten necesarios para determinar el grado de fiabilidad de los datos contenidos en los balances e informes rendidos por el gestor en cumplimiento de la normativa sobre seguimiento de programas.
- De sistemas y procedimientos: consiste en el estudio exhaustivo de un procedimiento administrativo de gestión financiera, con la finalidad de detectar sus posibles deficiencias o, en su caso, su obsolescencia y proponer las medidas correctoras pertinentes o la sustitución del procedimiento, de acuerdo con los principios generales de buena gestión.
- De economía, eficacia y eficiencia: consiste en la valoración independiente y objetiva del nivel de eficacia, eficiencia y economía alcanzado en la utilización de los recursos públicos.

Cuando las aportaciones a realizar por el Ente público se encuentren condicionadas en su importe al cumplimiento de determinados objetivos en virtud de contratos-programa o convenios del artículo 68 del Proyecto de LGP, la Intervención ha de efectuar, conforme al artículo 171.1, una auditoría con la finalidad de verificar la adecuación a la propuesta de liquidación formulada por el órgano previsto en el convenio, al cumplimiento de las referidas condiciones. Este artículo 68 fija las cláusulas que, como mínimo, habrán de establecerse en los supuestos en que se estipulen convenios y contratos-programa que den lugar a regímenes

especiales tanto por las entidades del artículo 64 del Proyecto de LGP⁶, como por cualquier otra que reciba subvenciones de explotación y de capital u otra aportación de naturaleza distinta, con cargo a los Presupuestos Generales.

También se contempla en el proyecto de Ley la auditoría de la cuenta de tributos, en el artículo 173, que se realizará anualmente, de acuerdo con el procedimiento que la Intervención establezca, así como la auditoría de privatizaciones, artículo 175, que afectará a cada operación de enajenación de valores representativos del capital de sociedades mercantiles públicas que comporte la pérdida del control político de aquellas. Auditoría que se realizará sobre la cuenta del resultado económico y contable, así como la memoria explicativa de los aspectos de la operación.



DISPOSICIONES

ADICIONALES DEL

PROYECTO DE LGP

Las Disposiciones Adicionales contenidas en el Proyecto de LGP contemplan aspectos no desarrollados en la legislación local, por lo que, en virtud del carácter supletorio de la LGP, serán de aplicación en dicho ámbito. Así, la Intervención local también podrá recabar la colaboración de empresas privadas de auditoría, que habrán de ser contratadas por la Entidad Local correspondiente, y en la forma y con los requisitos que se establecen en los distintos apartados de la Disposición Adicional 3ª.

En la Disposición Adicional 1ª se prevé la posibilidad de celebración de convenios y otros mecanismos de coordinación y colaboración con las Intervenciones Generales de las Entidades que integran la Administración Local. Disposición que supone la particularización de lo ya dispuesto en el artículo 57 de la LRBRL, respecto de la cooperación económica, técnica y administrativa entre la Administración local y la de Estado. Tienen estos convenios carácter voluntario.

⁶ El artículo 68 se remite a las entidades a que se refiere el artículo 64.1, siendo éstas las sociedades mercantiles municipales, las entidades públicas empresariales y las entidades contempladas en las letras g) y h) del número 1 del artículo 2, integradas en el sector público municipal.





1. Comunidades Autónomas

ORDEN HAC 2283/2003, de 31 de julio, por la que se dispone la publicación de determinados acuerdos adoptados por el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas.

La Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria, al igual que la ley que complementa, atribuyen al Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas la condición de órgano de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con dichas normas corresponde a este Consejo un papel clave en la coordinación de la política presupuestaria del Estado y de las Comunidades Autónomas al servicio del principio de estabilidad presupuestaria, informando el objetivo de estabilidad que se establezca para el conjunto de las Comunidades Autónomas, adoptando el acuerdo sobre la determinación de los objetivos individuales de estabilidad para cada una de ellas y decidiendo acerca de la idoneidad de las medidas contenidas en los planes de corrección económico-financieros que aquéllas deben presentar en supuestos de desequilibrio presupuestario.

Para dar cumplimiento a estas importantes funciones, el Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas adoptó, por mayoría, en sus sesiones de 6 de marzo y 10 de abril de 2003, respectivamente, los Acuerdos en relación con el endeudamiento de las Comunidades Autónomas después de la entrada en vigor de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, así como los acuerdos en relación con el suministro de información al Ministerio de Hacienda y al Consejo para el desarrollo de las fun-

ciones que a ambos órganos les otorga la normativa en materia de estabilidad presupuestaria.

En relación con el primer acuerdo, se parte de la nueva legislación vigente de que cada Comunidad Autónoma tiene fijado un objetivo de déficit por el Consejo de Política Fiscal y Financiera. En concreto, para los ejercicios 2003, 2004 y 2005 dicho objetivo es el de la estabilidad presupuestaria o déficit cero en términos del SEC. Este objetivo se mantiene también para el año 2006 en la propuesta de acuerdo que el Gobierno ha realizado para los ejercicios 2004 a 2006.

Además, se establecen los principios del endeudamiento de las Comunidades Autónomas después de la entrada en vigor de la normativa sobre estabilidad presupuestaria, a partir de 1 de enero de 2003.

En el Acuerdo de 10 de abril, dado que es al Ministerio de Hacienda al que la Ley General de Estabilidad asigna la responsabilidad del seguimiento del objetivo de estabilidad y la de ser el titular de una central de información de deuda de las Comunidades Autónomas, en el marco de la responsabilidad del Gobierno, sin perjuicio de las competencias del Consejo de Política Fiscal y Financiera de las Comunidades Autónomas, de velar por el cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria de todo el sector público, también será dicho Ministerio el que efectúe el seguimiento de las actuaciones en materia de endeudamiento que realicen las Comunidades Autónomas.

Para ello, se regula en este Acuerdo la información periódica, trimestral y anual, y no periódica, que las diferentes Comunidades Autónomas deberán remitir al Ministerio, plazos de envío, características, etc.



2. Auditoría

RESOLUCIÓN de 24 de junio de 2003, del Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, por la que se publica la Norma Técnica de Auditoría sobre “Confirmaciones de terceros”.

Las Normas Técnicas de Auditoría, publicadas por Resolución de 19 de enero de 1991, consideran las confirmaciones como uno de los métodos de obtener evidencia de auditoría.

En este sentido, y en línea con lo establecido en las Normas Internacionales de Auditoría, (IFAC), se ha considerado conveniente por las Corporaciones representativas

de los auditores de cuentas definir y establecer los criterios de actuación que debe seguir el auditor en relación con la obtención de evidencia mediante la confirmación de terceros, complementando y desarrollando lo establecido en las denominadas anteriormente Normas Técnicas de Auditoría sobre este procedimiento.

Una vez superado el trámite de información pública establecido por la Ley 19/1988 de Auditoría de Cuentas y por tanto siendo definitiva la citada Norma Técnica, se ha procedido mediante esta Resolución a su publicación de manera íntegra en el Boletín Oficial del ICAC y mediante la oportuna reseña en el B.O.E.

3. Contabilidad

RESOLUCIÓN de 30 de julio de 2003, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a la Administración General del Estado.

Mediante el Real Decreto 578/2001, de 1 de junio, por el que se regulan los principios generales del sistema de información contable de la Administración General del Estado, se ha establecido el tránsito de un modelo contable descentralizado a otro centralizado de acuerdo con los criterios establecidos en el Plan General de Contabilidad Pública.

En este sentido, la nueva Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado, aprobada mediante Orden del Ministerio de Hacienda 1300/2002, de 23 de mayo, establece en su regla 2 la aplicación

de un modelo contable centralizado, debiendo utilizarse el desarrollo en cuentas previsto en el cuadro de cuentas de la adaptación del Plan General de Contabilidad Pública a la Administración General del Estado.

Todo ello obliga a modificar sustancialmente la adaptación del PGCP a la Administración General del Estado ya que se deben eliminar de la misma las cuentas previstas en el PGCP para entes descentralizados, elaborando, por tanto, una adaptación completa que sustituye a la hasta ahora vigente.

Asimismo, y como consecuencia de las modificaciones introducidas en el Cuadro de Cuentas, se introducen una serie de cambios relativos a la estructura del balance y a la cuenta del resultado económico patrimonial que figuran en los anexos I y II de la citada Instrucción de Contabilidad para la Administración General del Estado.





4. Impuestos

REAL DECRETO 1041/2003, de 1 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regulan determinados censos tributarios y se modifican otras normas relacionadas con la gestión del Impuesto sobre Actividades Económicas.

El presente Real Decreto, en primer lugar, aprueba el Reglamento por el que se regulan los siguientes censos tributarios, derogando el Real Decreto 1041/1990, de 27 de julio, por el que se regulan las declaraciones censales que han de presentar a efectos fiscales los empresarios, los profesionales y otros obligados tributarios. El nuevo desarrollo reglamentario regula el censo de contribuyentes, el censo de obligados tributarios, el

registro de operadores intercomunitarios y el registro de exportadores y otros operadores económicos en régimen comercial.

Por otra parte, en el artículo segundo se modifica el artículo del Real Decreto 338/1990, de 9 de marzo, por el que se regula la composición y la forma de utilización del NIF.

Por último, el artículo tercero incorpora diversas modificaciones en el Real Decreto 243/1995, de 17 de febrero, por el que se dictan normas para la gestión del Impuesto sobre Actividades Económicas y se regula la delegación de competencias en materia de gestión censal de dicho impuesto.

5. Organización Administrativa

Ley 14/2003, de 26 de mayo, de modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.

En la presente Ley se aborda la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, destacando como puntos principales los siguientes:

- Se consagra en la misma la actuación del Ministerio Fiscal en los procesos civiles cuando esté comprometido el interés social o afecten a menores, incapaces o desvalidos.
- En cuanto a la promoción profesional además de la antigüedad como factor determinante se incorporan los criterios de mérito, especialización, rendimiento y calidad de trabajo.
- En relación con la estructura, se aborda una modernización y adaptación de la

Secretaría Técnica como órgano de apoyo al Fiscal General del Estado.

- Se fortalece el Consejo Fiscal como órgano de representación de la carrera, al informar en el nombramiento de los diversos cargos, así como el de los delegados de jefatura, y resolviendo determinados recursos.
- Se crean los Delegados de Jefatura como órganos llamados a asumir las funciones de coordinación que le fueren específicamente encomendadas. Por otra parte, la reforma aborda la regulación del papel de las Juntas de Fiscalía.
- En relación con el régimen disciplinario, se tratan de fijar prácticamente las mismas sanciones que las previstas en la actualidad para los jueces y magistrados, pero con sus propias singularidades.



ORDEN HAC/2115/2003, de 21 de julio, por la que se crean Registros Telemáticos para los órganos del Ministerio de Hacienda, sus Organismos Autónomos y la Entidad Pública Empresarial Loterías y Apuestas del Estado.

La presente Orden tiene como objeto la creación y regulación del funcionamiento de un Registro Telemático, dependiente de la Subsecretaría, para la recepción y salida de solicitudes, escritos y comunicaciones que se transmitan por medios telemáticos a través de Internet, en los términos previstos en el artículo 38, apartado 9, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en redacción dada por el artículo 68 de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre.

Asimismo, tiene por objeto la creación y regulación de funcionamiento de un Registro Telemático Interno, dependiente de la Subsecretaría, para la recepción y salida de instancias, solicitudes, escritos y comunicaciones, que se transmitan por los empleados del Ministerio de Hacienda por medios telemáticos.

Quedan excluidos de la misma los procedimientos cuya competencia para su tramitación y resolución corresponda a otros Organismos Públicos del Departamento y en particular a la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

El acceso al Registro Telemático del Ministerio de Hacienda se realiza mediante la conexión en la dirección <https://registrotelematico.minhac.es>.

REAL DECRETO 997/2003, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado.

La regulación que se establece ofrece una vocación claramente unificadora, recogiendo prácticamente todas las normas específicas y dispersas que, con rango de Real Decreto, disciplinaban la actuación de los Abogados del Estado.

La citada norma aprueba el Reglamento del Servicio Jurídico del Estado que se articula en torno a tres principios básicos.

En primer lugar, se reafirma el principio de unidad de doctrina como eje conceptual de la Abogacía del Estado. A tal fin, el reglamento recoge la fórmula de reunificación orgánica del Servicio Jurídico del Estado que consagra el Real Decreto 1474/2000, de 4 de agosto, de estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia.

En segundo lugar, se prevé una reorganización interna de las Abogacías del Estado que les permita cubrir satisfactoriamente el volumen de trabajo que les afecta, con una estructura adecuada. Para ello se contempla no sólo la creación de unidades horizontales de apoyo, tales como las de informática, documentación jurídica y otras, sino también, que otros licenciados en Derecho, funcionarios o no, puedan cooperar con los Abogados del Estado en el desarrollo de determinadas actuaciones de apoyo jurídico.

Finalmente, se constituye el Servicio Jurídico del Estado en la asesoría jurídica integral del sector público estatal y se posibilita, la asistencia jurídica a las comunidades autónomas y a las corporaciones locales mediante la suscripción de los oportunos convenios.

6. Personal

ORDEN APU/2210/2003, de 17 de julio, por la que se regula el procedimiento de las situaciones de incapacidad tempo-

ral y de riesgo durante el embarazo, en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios Civiles del Estado.





La presente Orden se aprueba en cumplimiento de lo establecido en el Reglamento General del Mutualismo Administrativo regulando la puesta en práctica del modelo de parte de enfermedad, accidente o de riesgo durante el embarazo, que comprenda la confirmación de la situación y el alta en la misma, que actuará como informe facultativo, de carácter orientativo para la concesión de las correspondientes licencias o su finalización.

En este sentido los anexos que acompañan a la misma contienen los nuevos modelos de parte de enfermedad, accidente o riesgo durante el embarazo así como el de maternidad.

Uno de los objetivos que persigue la presente norma es el de incrementar la efectividad de las relaciones entre los órganos de personal de las distintas

Administraciones Públicas y la Mutualidad General de Funcionarios Civiles del Estado, en beneficio de una mayor agilidad y una menor complejidad en los trámites que tienen que llevar a cabo los mutualistas.

Asimismo, en cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 263/1996, de 16 de febrero, por el que se regula la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas por la Administración General del Estado, modificado por el Real Decreto 209/2003, de 21 de febrero, la Mutualidad General podrá sustituir los modelos de parte que ahora se aprueban, por otros que puedan obtenerse mediante la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas, siempre que contengan la información determinada en el articulado de la presente Orden y se garantice la identidad del expedidor.

7. Seguridad Social

Ley 28/2003, de 29 de septiembre, reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social.

El denominado Pacto de Toledo de 1995 y sus acuerdos posteriores determinaron inicialmente la aprobación de la Ley 24/1997, de 15 de julio, de consolidación y racionalización del sistema de Seguridad Social, que institucionalizó el Fondo de Reserva de la Seguridad Social para proteger en lo posible el sistema ante situaciones de dificultad, a cuyo objeto se dio nueva redacción al apartado 1 del artículo 91 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

El importante volumen económico adquirido por el mencionado Fondo en los últimos años, así como de los actos de adquisición y disposición de los valores de éste, hace necesario completar las

previsiones del artículo 91.1 del TRLGSS, estableciendo mediante una ley específica el régimen jurídico del Fondo de Reserva de la Seguridad Social en los aspectos de mayor entidad y permanencia.

Entre los aspectos destacables que la Ley regula, impone que los excedentes de ingresos, que tengan carácter contributivo y que resulten de la liquidación de los presupuestos de la Seguridad Social de cada ejercicio, se apliquen prioritaria y mayoritariamente a la constitución del Fondo de Reserva.

Asimismo, determina el concepto de excedente presupuestario a efectos de la constitución del Fondo, la finalidad específica de éste, el órgano que debe acordar su dotación y la materialización financiera de su reserva.



Título: La Contratación Pública en la Unión Europea
Autor: David Ordóñez Solís
Editorial: Aranzadi
Precio: 37,70 €

El objeto del presente estudio consiste en determinar los efectos que ha tenido la integración europea en las Administraciones y en el control de dichas Administraciones por los jueces, utilizando la contratación pública como ámbito preciso de observación, de estudio y de análisis de los efectos.

El desarrollo del presente estudio tiene en cuenta tres aspectos muy característicos: en primer lugar se examina la regulación comunitaria europea de la contratación pública, tanto en su formulación constitucional como en su desarrollo a través de las Directivas, tal como ha sido interpretada por el Tribunal de Justicia; en segundo lugar, una vez definido el marco jurídico se analizan las funciones que desempeñan las Administraciones y los poderes de control de los Jueces en la aplicación del Derecho Comunitario de la contratación pública; y, por último, la interpretación y la aplicación por las Administraciones y los Jueces españoles del régimen comunitario europeo de contratación pública, se utiliza como ejemplo muy significativo y digno de análisis.



Título: Mitos y ritos de la Administración española
Autor: Luis Fernando Crespo Montes
Editorial: INAP
Precio: 18 €

Durante los últimos seis decenios la Administración pública española ha estado sometida a reiterados procesos de reforma, cambio o transformación debidos a acontecimientos de diversa naturaleza, la mayoría conectados a la situación política por la que atravesaba el país. Como consecuencia la Administración se ha llenado de ritos y también de mitos. Los ritos que han surgido alrededor de los mitos, y que pueden interesar más a los propios funcionarios que a los ciudadanos en general, nos están indicando una serie de aspectos sobre su organización y funcionamiento sobre los que, tal vez, no estaría de más reflexionar críticamente.

El presente trabajo se divide en tres partes que corresponden a los tres aspectos con que tradicionalmente se ha acometido el estudio global de la Administración: el orgánico, el funcional y el de personal. Se ha intentado proyectar los tres aspectos mencionados a lo largo de estos últimos sesenta años, identificando los acontecimientos más significativos y la manera en que han podido repercutir en el armazón institucional de nuestra Administración.



Título: Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos
Autor: Eduard Roig Molés
Editorial: Tirant lo Blanch
Precio: 34 €

El ingreso de España en las Comunidades Europeas significó una transformación de gran importancia en nuestro ordenamiento jurídico. El objeto del presente trabajo se centra en las consecuencias que este ingreso ha tenido para la organización territorial del Estado y, más concretamente, para las posibilidades normativas de las Comunidades Autónomas.

La obra de Roig fundamenta el principio de participación autonómica en la propia Constitución. A partir de este principio, el trabajo examina los mecanismos que pueden dar cauce a esta participación y los requerimientos que deben cumplir para que sea efectiva en las diversas fases o mementos en los que se descompone: información, previa, formación de la posición interna de la Comunidad Autónoma, concertación entre las diversas Comunidades Autónomas y traslado de dicha posición al Estado, así como los efectos que la misma puede tener sobre la posición que forme el Estado y que sostenga ante las instituciones comunitarias europeas. La obra, incluye también referencias a los modelos alternativos planteados en nuestro país y en Estados descentralizados europeos como Alemania, Austria y Bélgica.





Título: El valor económico de la lengua española
Autor: dirigido por Ángel Martín Municio
Editorial: Fundación Santander Central Hispano / Espasa Calpe
Precio: 26 €

Si bien el lenguaje en general y la lengua española en particular han sido estudiados desde los puntos de vista filosófico, filológico, histórico, geográfico, desde la óptica de la comunicación humana, no ha ocurrido lo mismo con los aspectos económicos de la lengua española y menos aún se ha tratado de cuantificar el peso de nuestro idioma dentro de la economía del país.

A través de esta obra se trata de determinar el valor económico de la lengua española mediante la cuantificación de su porcentaje en el Producto Interior Bruto de nuestro país. Es decir, se pretende medir la aportación a la economía nacional de cuantas actividades se desarrollan bajo una presencia especialmente determinante de la lengua española. Se trata pues de un estudio de carácter macroeconómico, con un exhaustivo detalle sectorial y una base econométrica que permite estimar ciertos coeficientes de lengua, el valor añadido bruto de algunos sectores y extrapolar los resultados para los años 2002 a 2004.



Título: La asistencia humanitaria en los conflictos armados
Autor: Ruth Abril Stoffels
Editorial: Tirant lo Blanch
Precio: 42 €

Muchas de las autoridades bajo cuyo control se encuentra la población civil afectada por un conflicto armado rechazan la ayuda ofrecida por los Estados, Organizaciones Internacionales y ONGs, poniendo en peligro la vida de las personas sometidas a su jurisdicción. Este comportamiento supone una violación del derecho a la vida. A partir de la constatación de este hecho, esta obra analiza y somete a una severa crítica los mecanismos de que disponen el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario para proteger a las víctimas. El objeto de esta investigación es dar una visión estructural de la regulación jurídica actual de la asistencia humanitaria en los conflictos armados a través del estudio de dos aspectos de la misma: ¿Qué? y ¿Cómo?. Esto es, la configuración jurídica de la asistencia humanitaria como derecho de las víctimas y los deberes de los Estados a ella vinculados, y la determinación de la forma en que la asistencia humanitaria debe prestarse para gozar de la protección del Derecho Internacional Humanitario y para no ser considerada como un comportamiento ilícito desde el punto de vista jurídico.



Título: 1688. Una historia global
Autor: John E. Wills Jr.
Editorial: Taurus
Precio: 20 €

Esta obra capta un momento histórico, 1688, mostrando las nuevas conexiones globales de poder, dinero y creencias que surgen en esos momentos. En ese año Luis XIV personifica el Estado francés en Versalles; pedro el Grande comienza un reinado que transformará Rusia y Europa; el más grande emperador de China, Kangxi, gobierna el imperio manchú; Carlos II, rey de España, extiende su poder por América del Sur y México y el último rey Estuardo es derrocado en la revolución Gloriosa que marca un hito en la historia de la libertad. Isaac Newton transforma la ciencia moderna mientras John Locke termina una obra fundamental para el pensamiento político occidental. El mundo de la poesía se enriquece con los versos de Sor Juana Inés de la Cruz y los exquisitos haikai de Bashô. Todos estos personajes desfilan por las páginas de esta obra, que también relata las vivencias de las caravanas de musulmanes en su peregrinación desde Damasco y el Cairo hasta la Meca mientras presenciamos la exaltación suicida de los viejos creyentes rusos.



La Subdirección General de Intervención y Fiscalización

Teresa Santolaria Solano

Ideas generales

La actividad de esta Subdirección gira en torno a la función interventora, una de las formas de ejercicio del control interno de la gestión económico financiera del Sector público estatal que la Intervención General de la Administración del Estado tiene encomendado.

Dicha función aparece ligada a la Intervención General desde su creación por la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1870, por lo que no es de extrañar que ya en el Reglamento orgánico de 1893 se señalase como una de las tres Secciones en que se estructuraba la Intervención General la de “Secretaría e Intervención” a la que correspondía la tramitación de los expedientes que debía fiscalizar el Interventor General.

No obstante, el nacimiento de esta unidad como Subdirección General se produce con el Decreto de 21 de febrero de 1963, que reorganiza la Intervención General con la creación de dos Subdirecciones: la de Contabilidad y la Fiscal, denominación ésta con la que aun hoy se sigue conociendo en el ámbito interno a la Subdirección General de Intervención y Fiscalización, que recibió este nombre en el Real Decreto 2335/1983, de 4 de agosto.

Con independencia de la denominación y orígenes de esta unidad, que no pasa de ser anecdótico y que a alguien pudiera hacer pensar que estamos hablando de una antigua “a extinguir” —a lo que podría contribuir,

incluso, la constatación de su falta de “expansión” en el organigrama del Centro directivo: una de las dos Subdirecciones existentes en un principio, frente a una de las doce Subdirecciones actuales, de las cuales tres corresponden a contabilidad, cuatro a informática presupuestaria y la Oficina Nacional de Auditoría que a su vez se despliega en cinco Divisiones—, lo cierto es que, ligada como está a la función interventora, su actividad ha evolucionado a la par que dicho control.

Conviene, por tanto, exponer a grandes rasgos la configuración actual de la función interventora ya que, en buen medida, de ello deriva el ámbito de actuación de esta Subdirección General.

Así, la función interventora según la Ley General Presupuestaria se extiende, desde un punto de vista subjetivo, a la gestión económico financiera de la Administración General del Estado y de sus Organismos autónomos, sin perjuicio de que, respecto a estos últimos, el Consejo de Ministros pueda acordar la aplicación del control financiero permanente como único sistema de control. En este sentido, el Acuerdo de Consejo de Ministros de 8 de enero de 1999 estableció el control financiero permanente como único sistema de control, con exclusión, por tanto, de la función interventora, para determinados Organismos autónomos, entre otros y por no ser exhaustivos, los que tienen la condición de Organismos





Públicos de Investigación y los que con anterioridad a la LOFAGE fueran de carácter comercial, industrial, financiero o análogos.

Desde un punto de vista objetivo, la función interventora se ejerce actualmente sobre todo acto que dé lugar al reconocimiento de obligaciones de contenido económico, sus pagos y, en general, sobre la inversión de los caudales públicos, habida cuenta que la fiscalización previa de los derechos e ingresos ha sido sustituida por el control financiero permanente (con alguna matización respecto a las devoluciones de ingresos indebidos).

Por otra parte, se trata de un control de legalidad exclusivamente, toda vez que tiene por fin asegurar que los actos controlados se ajustan a las disposiciones que resulten de aplicación –por lo que quedan fuera de valoración cuestiones como la oportunidad, la eficacia o la eficiencia de los mismos– y de un control que se ejerce con carácter previo a la adopción del acto en cuestión, por lo que tiene una virtualidad preventiva, que se manifiesta en que cuando el órgano de control está en desacuerdo con el acto que se examina puede formular una objeción –reparo– que suspende la tramitación del expediente.

Del momento en que se practica y de los efectos que conlleva este control derivan otras características del mismo:

- El plazo para llevarlo a cabo es relativamente corto –5 ó 10 días según los casos–.
- Ejercicio desconcentrado: la función interventora se ejerce por el Interventor General de la Administración del Estado a tra-

vés de una estructura central y a través de Intervenciones destacadas en distintos órganos que gozan de autonomía funcional respecto a las autoridades controladas –Intervención General de la Defensa, Intervención General de la Seguridad Social, Intervenciones Delegadas en los Departamentos ministeriales, Organismos públicos y determinados órganos directivos e Intervenciones Delegadas Regionales y Territoriales, cuyo ámbito de actuación ya ha sido analizado en anteriores números de esta revista–.

- Procedimiento contradictorio: cuando el órgano gestor no esté conforme con el reparo formulado por el interventor, podrá iniciar el procedimiento de discrepancia que resolverá el Interventor General de la Administración del Estado –en el supuesto de que el reparo se haya formulado por una Intervención Delegada– o el Consejo de Ministros –en el supuesto de que el reparo lo haya formulado el Interventor General de la Administración del Estado o éste haya confirmado el de un Interventor Delegado–.

Por otra parte, teniendo en cuenta que la función interventora se inserta en el proceso de adopción de un acto administrativo, y con la finalidad de conjugar la agilidad y eficacia con el cumplimiento de la normativa, desde 1988 dicha función se ejerce, junto al tradicional régimen ordinario –verificación de todos los extremos del expediente analizado–, en régimen de fiscalización limitada previa –comprobación de aquellos extremos, considerados esenciales, que se hayan determinado por Acuerdo de Consejo de Ministros–.

Funciones

En el contexto antes expuesto se sitúa el ámbito de actuación de la Subdirección General de Intervención y Fiscalización, a la que, según el Real Decreto 1330/2000, de 7 de julio y el artículo 6 del Real Decreto 405/1996, de 1 de marzo (no derogado por el anterior en tanto no se le oponga), se le atribuyen las siguientes funciones:

- **En lo que respecta al ejercicio directo de la función interventora**, le corresponde formular **las propuestas de fiscalización previa** en los casos en que la normativa atribuya esta competencia al Interventor General de la Administración del Estado.

En la actualidad, de acuerdo con el artículo 8 del Real Decreto 2188/1995 sobre



control interno, compete al Interventor General de la Administración del Estado la fiscalización previa de los gastos que deban ser aprobados por el Consejo de Ministros o por las Comisiones Delegadas del Gobierno, los que deban ser informados por el Consejo de Estado o la Abogacía General del Estado y de aquellos que supongan una modificación de otros que hubiera fiscalizado el Interventor General.

Por otra parte, corresponde a esta Subdirección **la propuesta de resolución de las discrepancias** surgidas como consecuencia de los reparos formulados por los Interventores Delegados y por las Intervenciones Generales de la Defensa y de la Seguridad Social.

Se atribuye, asimismo, a esta unidad, **proponer las designaciones que procedan relativas a la intervención de las inversiones.**

A este respecto, conviene recordar que la función interventora se ejerce en dos modalidades: la intervención formal, que actúa sobre el examen de los documentos integrantes del expediente, y la intervención material, en la que se comprueba la real y efectiva aplicación de los fondos. Para llevar a cabo esta intervención en la comprobación material, los órganos gestores deben solicitar de la Intervención General la designación de un delegado que asista al acto de recepción de la inversión cuando el importe de ésta exceda de 30.050,61 euros.

A la vista de dichas solicitudes, esta Subdirección propone al Interventor General la designación del Interventor actuante y, en su caso, del funcionario que vaya a prestarle labores de asesoramiento en razón a la complejidad técnica de la comprobación. Dicha designación se apoya, de acuerdo con las Instrucciones dictadas por el Interventor General, tanto en criterios objetivos basados en la cuantía de las inversiones, como en técnicas de muestreo.

La Resolución de la Intervención General de la Administración del Estado de 20 de enero de 2003 aprobó un nuevo modelo normalizado para la solicitud de representante de este Centro en la comprobación material de la inversión, de utilización obligatoria por los centros gestores, y reguló la

participación de los mismos por vía telemática en dichas solicitudes con carácter voluntario.

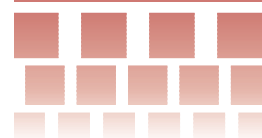
De este modo, la utilización del soporte papel o de la vía telemática queda a la elección del órgano de contratación, si bien en el segundo caso, las condiciones de seguridad son fijadas por la propia Resolución (firma electrónica avanzada basada en la utilización de certificado expedido por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre). Obtenido el certificado y el código de usuario asignado por la Intervención General, el órgano gestor podrá acceder, a través de Internet, a la aplicación CORENET y formular su solicitud.

La vía descrita permite agilizar enormemente el proceso de designación y, en consecuencia, la eficacia en la actuación administrativa sin merma de las garantías de seguridad, lo que hace previsible un progresivo aumento en su utilización por los centros gestores que requieren, especialmente en determinados períodos del ejercicio, una rápida resolución.

Resta precisar, por último, en relación con las actuaciones que implican ejercicio directo de la función interventora por esta Subdirección, y concretamente, en relación con las propuestas de fiscalización previa y de designación de interventor para asistir a la comprobación de la inversión, que las mismas no abarcan los actos realizados en el ámbito de la Seguridad Social y del Ministerio de Defensa, competencia de la Intervención General de la Seguridad Social, por un lado y de la Intervención General de la Defensa o su Unidad de enlace, por otro.

- En el ámbito de la **supervisión y unificación de criterios** en materia de función interventora, la Subdirección General de Intervención y Fiscalización puede verificar la actuación de las Intervenciones Delegadas a efectos de coordinar criterios y procedimientos, proponiendo, en caso necesario, **informes e instrucciones** para general conocimiento de los que ejercen la función.

Parte importante en este apartado, la constituyen las **propuestas de resolución de consultas** formuladas por los Intervento-





res Delegados sobre las materias y procedimientos a los que se extiende la función interventora. La variedad y complejidad que presentan en ocasiones las cuestiones planteadas hacen necesario que las consultas contengan todos los datos y antecedentes y se acompañen de la documentación precisa para un adecuado análisis.

Conviene destacar que una buena coordinación exige no solamente la fijación de unos criterios uniformes sino también, aunque sea evidente, que dichos criterios sean conocidos por los interesados. En este sentido, con independencia de que, en ocasiones, los informes de alcance más generalizado se remitan a todos los interventores que ejercen la función, lo cierto es que el mejor instrumento a estos efectos es la base de datos LEI, en la que constan los informes emitidos desde 1984.

- Corresponde, asimismo, a la Subdirección General de Intervención y Fiscalización **elaborar y proponer las normas precisas** para el mejor ejercicio de la función interventora. En este punto cobran especial relevancia los trabajos que, cada cierto tiempo (hasta ahora, años 1988, 1994, 1997 y 2002) se han realizado para elaborar los correspondientes Acuerdos de Consejo de Ministros sobre fiscalización limitada previa, con el fin de adaptar, tanto los tipos de gasto en ellos comprendidos como los extremos a verificar, a las modificaciones normativas y a la información acumulada en el ejercicio del control.
- Los Reales Decretos más arriba citados atribuyen a esta Subdirección una competencia, no ligada ya exclusivamente a la función interventora, como es la de **seguimiento de las actuaciones de exigencia de responsabilidad** iniciadas como consecuencia del ejercicio de sus funciones por la Intervención General. En este sentido, el Real Decreto 2188/1995 establece que, cuando en la práctica de un control, el interventor actuante estime que los hechos constatados pudieran originar responsabilidades administrativas, contables o penales, lo deberá poner en conocimiento de la Intervención General que remitirá lo actuado, si procede, al órgano competente para la iniciación de los oportunos procedimientos. Es lo que, en las normas internas de la Intervención General (Circular 3/1996 sobre función interventora y Cir-

cular 1/999 sobre control financiero) se denomina informe especial.

De acuerdo con las mencionadas Circulares, cuando el interventor actuante aprecie indicios de alguna de las responsabilidades citadas que no se hayan subsanado en el plazo de 15 días concedido al gestor, emitirá un informe en el que deberán especificarse las presuntas infracciones, con descripción de los hechos y circunstancias de los que derive la calificación de la responsabilidad, la identificación de los presuntos responsables y, en caso de responsabilidad contable, la cuantificación del daño causado a la Hacienda Pública. El citado informe, junto con la documentación que lo soporte, deberá remitirse a la Intervención General (en el supuesto de que los hechos se hayan constatado en el ejercicio del control financiero, la Circular 1/1999 especifica que la remisión deberá efectuarse a la Oficina Nacional de Auditoría que, en el ámbito de sus competencias, procederá a su examen y, en su caso, lo remitirá a la Subdirección General de Intervención y Fiscalización). Ya en esta unidad, los informes se analizan, verificando su acomodo a las Circulares antes señaladas y proponiendo, en su caso, la remisión a los distintos órganos competentes para enjuiciar la responsabilidad de que se trate.

Conviene precisar en este punto que, careciendo la Intervención General de competencia alguna en el enjuiciamiento de las responsabilidades administrativas, contables y penales, el análisis de los informes especiales emitidos que se lleve a cabo en el seno de la misma en ningún caso podrá suponer una apreciación definitiva de la existencia o no de las irregularidades detectadas.

Para cerrar este apartado referido a las funciones de la Subdirección General de Intervención y Fiscalización, resta indicar una serie de actuaciones que, aunque no atribuidas en los Reales Decretos más arriba indicados, se desarrollan en la misma.

Es el caso de los informes previstos en la legislación de Patrimonio del Estado. Así, el Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio del Estado, contempla en determinados supuestos (por ejemplo, adquisiciones o enajenaciones de inmuebles por el procedimiento de contratación directa, cesiones



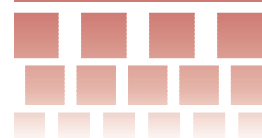
gratuitas de inmuebles ...) el preceptivo informe –no fiscalización– por parte de la Intervención General de la Administración del Estado. La Resolución de este Centro de 19 de diciembre de 1995, posteriormente modificada por la de 16 de julio de 1999, delegó algunas de estas competencias de informe (enajenaciones directas y permutas cuyo valor no exceda de 42.070,84 €) en los Interventores Territoriales y el resto, salvo aquellos que corresponda resolver al Consejo de Ministros, en el Subdirector General de Intervención y Fiscalización.

El Reglamento para la aplicación de la Ley de Patrimonio del Estado no contempla el alcance del citado informe, no obstante lo cual, habida cuenta de que se exige básicamente en los supuestos de contratación directa, cabe entender que, fundamentalmente, va encaminado a la constatación de los supuestos habilitantes y del procedimiento mismo utilizado, por lo que el enfoque es de carácter jurídico, sin perjuicio de que, en determinados supuestos (como, por ejemplo, adquisiciones o enajenaciones de acciones) se solicite el parecer de otras Subdirecciones Generales.

En este punto el proyecto de Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas introduce una modificación al establecer (artículo 112.3) que “la Intervención General de la Administración emitirá informe previo en los procedimientos de enajenación directa y permuta de bienes o derechos cuyo valor supere un millón de euros, en los de

explotación cuya renta anual exceda dicha cuantía, y en los de cesión gratuita que hayan de ser autorizados por el Consejo de Ministros. Este informe examinará especialmente las implicaciones presupuestarias y económico-financieras de la operación”.

Desde otro punto de vista, esta Subdirección General realiza, en lo que se podría englobar como función de apoyo al Interventor General y a requerimiento de éste –los denominados volantes– notas internas e informes puntuales sobre materias diversas. Entre estas actuaciones cabe destacar, tanto por su volumen y regularidad, como por la premura con que deben realizarse, las notas sobre los asuntos incluidos en el Orden del día de la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios, algunos de los cuales, como es el caso de las denominadas convalidaciones por omisión de la fiscalización previa, entran en el ámbito de esta Subdirección General. Sobre el procedimiento conocido como de “convalidación”, ya analizado en un número anterior de esta revista, sólo cabe señalar ahora que el conocimiento por parte de esta unidad de las “convalidaciones” que se van a someter al Consejo de Ministros permite realizar una última verificación sobre la regularidad del procedimiento y proporciona una considerable información sobre la gestión y control de los distintos Departamentos ministeriales y Organismos autónomos, básica para la elaboración anual de un informe monográfico sobre la omisión de la función interventora.





Organización

La organización en la Subdirección General de Intervención y Fiscalización, no establecida normativamente sino en la práctica, se basa en la distribución del trabajo por materias sobre las que recae el control y ello con independencia de la actuación concreta que se realice.

Así, en la actualidad existen las siguientes áreas: contratación, subvenciones y convenios, personal, indemnizaciones y asuntos diversos.

El área de contratación comprende todas aquellas actuaciones que, siendo competencia de la Subdirección (fiscalizaciones, discrepancias, consultas ...) recaen sobre gastos derivados de contratos celebrados por la Administración. Abarca, asimismo, el servicio de recepciones, al que corresponde tramitar las solicitudes de designación de representante de este Centro para la comprobación material de la inversión, y el de patrimonio, al que corresponde la emisión de los informes preceptivos previstos en la legislación de Patrimonio del Estado.

El área subvenciones y convenios comprende todas aquellas actuaciones e informes enmarcados en la función interventora relacionados con gastos subvencionales ayudas y convenios de colaboración. En particular, le corresponde el estudio y propuesta de fiscalización de los

actos de aprobación del gasto por el Consejo de Ministros de las subvenciones y convenios de colaboración que superen los 12.000.000 €.

El área de personal comprende, fundamentalmente, la emisión de informes y el estudio de las discrepancias que se planteen en la tramitación de los gastos de personal –contratación de personal laboral, nóminas de retribuciones y pensiones–.

El área de indemnizaciones comprende el estudio y propuesta de fiscalización de las resoluciones por las que se reconoce una indemnización en concepto de responsabilidad patrimonial, habida cuenta de que, resultando preceptivo el dictamen del Consejo de Estado, corresponde la fiscalización al Interventor General.

El área de asuntos diversos, engloba todos aquellos asuntos que no se encuadran en las otras áreas y que, por su heterogeneidad, resulta difícil enumerar. Entre los temas que pueden tener catalogación se encuentran los relacionados con pagos a justificar y anticipos de caja fija, ayudas a víctimas del terrorismo y propuestas de fiscalización de compensaciones a partidos políticos u organizaciones sindicales como consecuencia de la incautación de sus bienes en virtud de la Ley de responsabilidades políticas de 1939.

Áreas	Fiscalizaciones	Informes	Discrepancias	Consultas	Informes especiales	Notas interiores y volantes	Notas índice	Solicitud recepciones
Contratación	155	155	11	10	—	37	210	5.856
Subvenciones y Convenios	62	1	10	14	—	65	358	
Personal	—	6	3	20	—	24	11	
Indemnizaciones	460	—	—	—	—	—	—	
Asuntos diversos	13	10	9	7	2	103	60	
TOTAL	690	172	33	51	2	229	639	5.856

Datos referidos al ejercicio 2002.



Integrados en la dirección de esta unidad y en las distintas áreas o en funciones de apoyo existen 10 funcionarios del grupo A, 10 del grupo B, 9 del Grupo C y 7 del grupo D.

Para terminar con los aspectos organizativos de esta Subdirección General conviene destacar que, de todas las actuaciones que en ella se realizan, es muy reducido el porcentaje de las que responden a una iniciativa o planificación previa. En puridad, únicamente pueden ajustarse a una programación de actuaciones las funciones de unificación de cri-

terios y elaboración de normas e instrucciones para el mejor ejercicio de la función interventora. El resto de actuaciones se producen a iniciativa, bien de las Intervenciones Delegadas (consultas), bien de los órganos gestores (fiscalizaciones, discrepancias y designaciones de interventores para acudir a las recepciones), lo que provoca que la distribución del trabajo en el tiempo sufra oscilaciones que, como es común en todas las unidades que ejercen el control previo, alcanza sus puntos máximos en los meses de julio y, de manera especial, noviembre y diciembre.

Evolución futura

Como ya se ha puesto de manifiesto a lo largo de estas líneas, la función interventora ha ido evolucionando desde sus orígenes en la línea de potenciar la responsabilidad de los órganos gestores, seleccionando los aspectos subjetivos y objetivos que por su trascendencia necesitan de un mayor control, lo que justifica la injerencia, dentro del proceso de adopción de un acto administrativo, de un órgano que, aun siendo de control interno, para el gestor concreto y debido al principio de autonomía funcional, adquiere cierto matiz de control externo.

Es en ese objetivo de búsqueda del equilibrio entre eficacia y legalidad en el que se mantiene el proyecto de Ley General Presupuestaria, que, en materia de función interventora no presenta, prácticamente, ninguna novedad (salvedad hecha de las devoluciones de ingresos indebidos que, en los entes sujetos a este tipo de control, deberán someterse a intervención previa en todas sus fases y no sólo en la ordenación y pago material como en la actualidad). Se mantiene, por tanto, la flexibilidad para determinar, mediante Acuerdo del Consejo de Ministros, cuál es el tipo de control más adecuado para determinados Organismos, así como los aspectos de la gestión que por su incidencia en la objetividad y transparencia en las actua-

ciones públicas, necesitan un control previo.

Lo anterior requiere de esta Subdirección, a efectos de proponer la aprobación de las normas que permitan una mejor adecuación de la función interventora a la realidad, una especial atención no sólo a las modificaciones normativas que incidan sobre la tipología de los diversos entes o sobre las materias objeto de control, sino también a los resultados del control financiero de los que pueda resultar aconsejable una modificación del ámbito subjetivo u objetivo de la función.

Desde otro punto de vista, el impulso generalizado de la Administración electrónica, va a exigir de esta unidad, y de todas aquellas que ejercen el control previo, un esfuerzo de adaptación ante la previsible tramitación por medios telemáticos de los expedientes de gastos a fiscalizar, tramitación que, sin duda, contribuirá a dotar a los procedimientos y a la actuación administrativa de la agilidad y eficacia requeridas, pero sin que ello deba suponer pérdida de la información necesaria para ejercer el control en toda su extensión ni de las garantías sobre la autenticidad de los documentos y la identificación de los intervinientes en el procedimiento.





Hacia un servicio web unificado

La Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos dispone de un servicio web accesible desde Internet desde 1997 y, a partir de entonces, ha ido evolucionando, no sólo actualizando y ampliando la oferta de información, sino también, como ya se reflejó en anteriores números de la revista, estableciendo una nueva estructura en su presentación, lo que ha supuesto una mayor facilidad en el acceso a los diferentes contenidos.

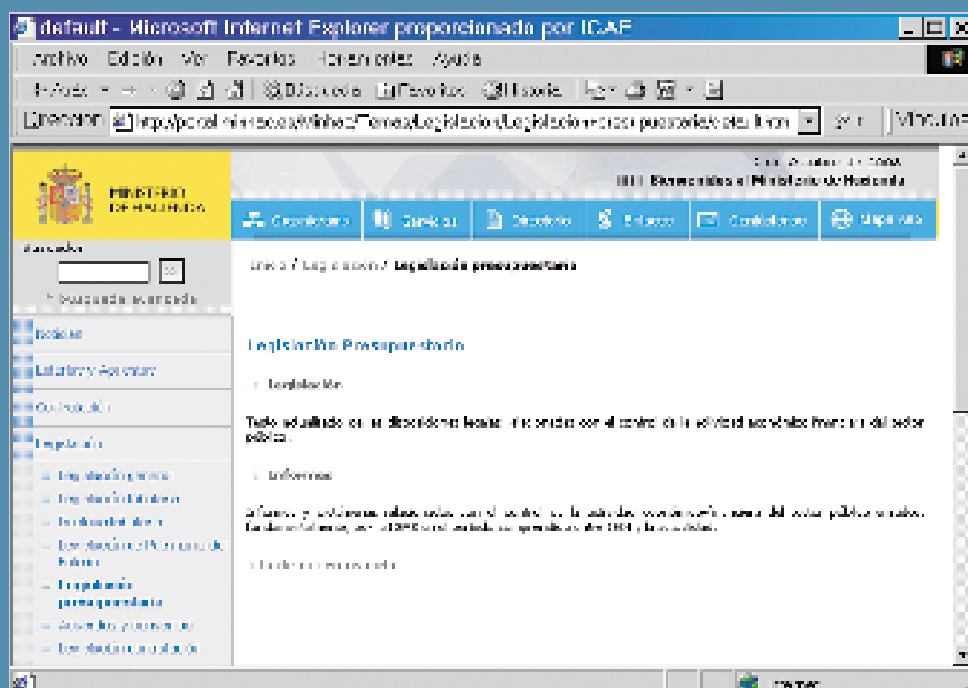
Este servicio web, **www.igae.min-hac.es**, coexiste actualmente con los correspondientes servicios web del Ministerio de Hacienda y con los de otros Centros, Organismos ... dependientes del mismo.

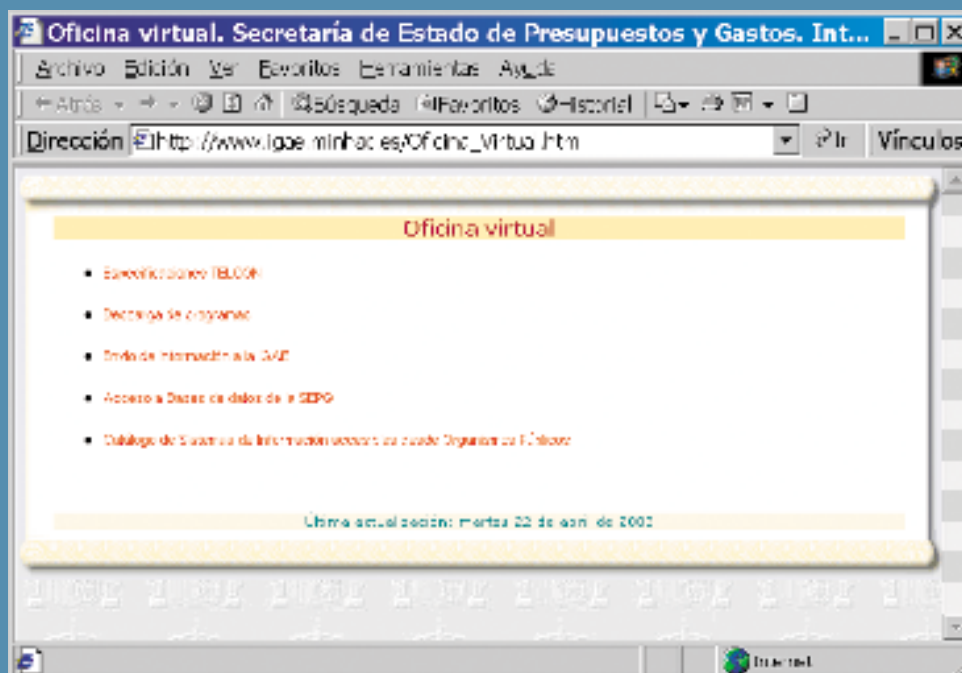
La tendencia y progresiva orientación hacia el concepto de portal, se ha pues-

to de manifiesto en el Ministerio de Hacienda, englobando a sus diferentes Centros Directivos, Entes etc., en un servicio web unificado para facilitar el intercambio de información exigido no sólo por particulares, sino también por los diferentes agentes que configuran el sector público, lo que se ha manifestado en el aumento, cada vez mayor, de los servicios electrónicos ofrecidos a través de Internet.

No obstante, además del portal del Ministerio unificado, se ha optado por mantener los diferentes servicios web previamente existentes, lo que supone la necesidad de prever la utilización de enlaces directos entre ellos.

Actualmente, en lo que hace referencia a la IGAE, los enlaces más significa-





tivos desde el portal del Ministerio, **www.minhac.es**, además del acceso directo al área de consultas virtuales del sitio web **csc@igae.minhac.es**, son:

1. Legislación, opción situada en el marco izquierdo de la página principal.
2. Servicios, opción localizada en la cabecera de la página principal.

La legislación presupuestaria incluida en el portal del Ministerio de Hacienda, enlaza directamente con la base de datos LEI (Legislación e Informes), objeto de estudio en un número anterior de esta misma revista.

Además, se complementa con la inclusión de determinados proyectos normativos como puede ser la nueva Ley General de Subvenciones.

En estos momentos, para facilitar la búsqueda de normativa en un servicio web unificado, se están analizando las posibles modificaciones de esta opción, de las que ya se informará en próximos números.

Dentro de los servicios que se prestan a través del portal del Ministerio de

Hacienda, se incluye también el reflejado en la Oficina Virtual del sitio web de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos.

En esta oficina virtual, además de los catálogos de sistemas de información accesibles desde los Organismos públicos, la descarga de programas y la forma de realizar envíos de documentación a la IGAE, se incluye, como novedad significativa, las especificaciones para la tramitación electrónica de documentos contables, la denominada iniciativa TELCON, cuyo propósito fundamental es el de permitir la tramitación electrónica de documentos, tanto contables como de proyectos de gastos y de terceros. Tramitación electrónica que se realizará desde su expedición por el Centro Gestor, hasta su contabilización en la Oficina de contabilidad, garantizando en todo momento la autenticación e integridad de la información transmitida electrónicamente.

En definitiva, la IGAE persigue con la iniciativa TELCON poner a disposición de los Servicios gestores e Intervenciones delegadas, los procedimientos y el cauce necesarios para facilitar, agilizar y normalizar la tramitación de los documentos contables.





Dos Interventores Generales del Estado en un Periodo Histórico Excepcional

José Luis Torres Fernández

En los 129 años de existencia de la Intervención General, durante un periodo aproximado de catorce meses, existieron, como una anecdótica consecuencia más del conflicto entre las dos Españas, dos Interventores Generales de la Administración del Estado.

D. Adolfo Sixto Hontán, perteneciente a la tercera promoción del entonces Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, fue nombrado Interventor General de la Administración del Estado por Decreto del Gobierno provisional de la República de fecha 27 de abril de 1931, a propuesta del entonces Ministro de Hacienda D. Indalecio Prieto, y sólo trece días después de que iniciara su azarosa vida la Segunda República española¹. Continuó en su cargo con los Ministros de Hacienda D. Joaquín Chapaprieta y D. Jaime Carner, de los respectivos Gobiernos republicanos de D. Alejandro Lerroux y D. Manuel Azaña, hasta el 7 de noviembre de 1938, fecha en que cesó para ser nombrado Subsecretario del Ministerio de Hacienda.

Los siete años de su mandato han sido calificados como la época dorada de la Intervención General. Muestra de ello es la Circular de 15 de octubre de 1931 dirigida por el mismo a los Interventores Delegados que comenzaba de este modo:

“Deseosa la Intervención General de que la función fiscal que le está encomendada se efectúe con igualdad de criterio por parte de todos sus delegados, ha acordado dirigirse a los mismos, recordándoles la necesidad de que en

el desempeño de su misión velen por el más exacto cumplimiento de los preceptos de la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911 ...”, y terminaba así: “Finalmente, esta Intervención General espera de vuestra señoría que en el desempeño de la misión fiscal procederá siempre con la máxima rapidez para no demorar la marcha de los servicios; que cuantos reparos o advertencias haya necesidad de formular se produzcan con la mayor corrección para evitar molestias innecesarias por parte de los Centros o dependencias gestoras, y que se abstendrá de formular reparos no justificados o triviales que entorpecen la administración y desacreditan la función fiscal.”.²

Con este texto se instaba a los responsables del control interno a actuar con homogeneidad de criterio, estricta sujeción a la norma, rapidez y equilibrio.

Por Decreto de 16 de noviembre de 1938, siendo D. Manuel Azaña Presidente del Gobierno y Francisco Méndez su Ministro de Hacienda y Economía, se nombra a D. José María Fábregas del Pilar y Díaz de Cevallos, también de la promoción de 1913, Interventor General de la Administración del Estado. Poco más de cuatro meses estaría Fábregas del Pilar al frente de la Institución por lo que fué marginado por los vencedores de la contienda, sin dejar de prestar por ello servicios al Estado y realizar una importante labor intelectual que le llevó, entre otros méritos, a

¹ Gaceta de Madrid de 30 de abril de 1931. N° 120. Pág. 411.

² Historia de la Intervención General de la Administración del Estado. Augusto Gutiérrez Robles. Intervención General de la Administración del Estado, 1993. Pág. 220.



ser Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación y a publicar numerosos trabajos relacionados con el control de la actividad fiscal.³

La otra España, se abría paso a golpe de fuerza entre los días 18 a 19 del mes de julio de 1936. La Junta de Defensa Nacional, creada el 24 de julio de 1936, aprueba en septiembre el Decreto por el que se atribuyen al General Franco Bahamonde todos los poderes del Estado y se le nombra Jefe del Gobierno del Estado español.

Aunque la guerra no deja tiempo a los militares para ocuparse de la estructura jurídica y administrativa del nuevo Estado que pretendían crear, surge, entre otros, un personaje, D. Ramón Serrano Súñer, que por razones familiares y políticas colaboraría con los suble-

le corresponde la suprema potestad de dictar normas jurídicas de carácter general”, sobre el que se genera todo el entramado que va dando forma al nuevo Estado fabricado a hechura del Dictador.⁵

La Ley mencionada crea la estructura de la Administración Central del Estado que se organiza en Departamentos Ministeriales, entre ellos el de Hacienda, que, contemplado en el artículo 10 de la misma, establece:

“El Ministerio de Hacienda comprenderá los siguientes Servicios:

- Intervención.
- Tesoro.
- Presupuesto.
- Propiedad y Contribución Territorial.
- Deuda Pública y Clases Pasivas.
- Rentas públicas.
- Aduanas.
- Timbre y Monopolios.
- Contencioso del Estado.



- Banca. Moneda y Cambio.
- Seguros.
- Régimen jurídico de Sociedades Anónimas.”

vados, primero en torno al Cuartel General de Salamanca y más tarde desde el primer Gobierno de Burgos presidido por el General Franco, del que era Ministro del Interior. La personalidad de Serrano Súñer, su bagaje jurídico y pertenencia al Cuerpo de Abogados del Estado hicieron de él un hombre clave en la creación del aparato jurídico del incipiente Estado.⁴

La Jefatura del Estado que detenta el General Franco, aprueba una Ley clave para el futuro jurídico-administrativo del país, la de 30 de enero de 1938, siendo su artículo 17, que establece que “al Jefe del Estado

Es curioso observar que es precisamente el que llama Servicio de Intervención el primero de los mencionados entre los doce en que se estructura el Ministerio de Hacienda.

Es en este marco político y jurídico en el que es designado por el Gobierno de Burgos el 8 de febrero de 1938, D. A. Pedro Gárate y Pera, perteneciente a la primera promoción del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, como Interventor General de la llamada zona nacional, iniciándose, como se ha dicho al comienzo de este breve apunte histórico, el periodo de existencia simultánea de dos Interventores Generales de la Administración del Estado.⁶

³ Una relación detallada de las obras y publicaciones de D. José M^a Fábregas del Pilar y Díez de Ceballos puede encontrarse en la publicación interna Catálogo de Obras publicadas por Interventores y Auditores del Estado (1893-2003). Biblioteca de la IGAE. Junio 2003. Págs. 17 a 21.

⁴ Apoteosis y Ocaso del Franquismo. Vicente Roa. Prólogo de Salvador Madariaga. Ediciones Sedmayl, S.A., primera edición 1976. Págs. 38 y ss. y “El último de los de Franco”. El País. Historia. Domingo 7 de septiembre de 2003. Pág. 8.

⁵ Aranzadi. Años 1938-1939. Gobierno. Pág. 15003 y ss.

⁶ Las promociones y escalafón de los Interventores Generales de la Administración del Estado mencionados en el texto se han localizado en la publicación del Ministerio de Economía y Hacienda (IGAE) Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del Estado (Especialidad de Intervención, Control Financiero y Presupuestario del Sector Público y Contabilidad Pública) (1993).





1

Presentación de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2004



El pasado 30 de septiembre tuvo lugar en el Congreso de los Diputados la presentación de los Presupuestos Generales del Estado para el año 2004 para su tramitación parlamentaria. Acompañando al Ministro Cristóbal Montoro en esa presentación se encontraba toda la cúpula del Ministerio de Hacienda: Ricardo Martínez Rico, Estanislao Rodríguez-Ponga, Francisco Uría, Rafael Cámara, Alicia Díaz Zurro y Jaime Sánchez Revenga.

Los Presupuestos para el año 2004 son los últimos que se tramitan en esta Legislatura y se aplicarán en año electoral. Dichos Presupuestos vuelven a apostar por el equili-

brio con el fin de garantizar el crecimiento económico y el empleo. El ejecutivo estima que el Estado tendrá un déficit del 0,4% del PIB que se compensará con un superávit idéntico de la Seguridad Social lo que garantiza el equilibrio de las finanzas de las Administraciones Centrales.

El Ministro de Hacienda Cristóbal Montoro manifestó que, junto con el déficit cero, los objetivos de las cuentas públicas para el ejercicio 2004 son situar el crecimiento en el 3%, la creación de 300.000 empleos, una inflación del 2%, la bajada de impuestos y el fortalecimiento del gasto social, la seguridad, la justicia, la inversión y el desarrollo tecnológico.



2

VI Foro Americano de Contabilidad Pública

El VI Foro Iberoamericano de Contabilidad Pública se ha celebrado entre los días 20 al 24 del pasado mes de octubre en el Centro Iberoamericano de Formación que la Agencia Española de Cooperación Internacional tiene en Cartagena de Indias (Colombia).

El Foro Iberoamericano de Contabilidad Pública, reunido por primera vez en 1995, se creó como un foro permanente de reflexión y trabajo entre los países iberoamericanos y España, con el objetivo de avanzar en el mutuo conocimiento y la puesta en común de diversas experiencias en materia de contabilidad pública.

A esta sexta edición han asistido representantes de Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Méjico, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

En el transcurso de las sesiones del encuentro, los responsables de la contabilidad

de los distintos países asistentes han tenido ocasión de exponer los avances en materia de contabilidad pública, alcanzados desde la celebración del V Foro, tanto desde un punto de vista normativo, como procedimental o de desarrollo tecnológico.

Igualmente, en este VI Foro se ha hecho hincapié en temas relacionados con la aplicación de las normas internacionales de contabilidad para el sector público y se ha acordado el sistema de participación en el grupo de consulta del Comité del Sector Público de la IFAC, Grupo consultivo del que el Foro Iberoamericano de Contabilidad Pública fue elegido integrante el pasado mes de abril, y que tiene por objeto conocer las distintas perspectivas y opiniones de las partes interesadas en los problemas derivados de la elaboración de la información financiera del sector público y en la evolución de estas temáticas en todo el mundo.





3

Seminario de la OCDE sobre Responsabilidad y Control



Los días 29 y 30 de octubre tuvo lugar en el Instituto de Estudios Fiscales la celebración del Seminario sobre Responsabilidad y Control auspiciado por la OCDE, cuya inauguración y clausura corrió a cargo de la Interventora General.

Dicho Seminario se enmarca dentro de las actividades que contempla el convenio de colaboración firmado el pasado mes de mayo entre la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y la OCDE, a través del cual se pretende potenciar la participación de España en las actividades que desarrolla la Dirección para la Gestión Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE, mediante el envío de funcionarios que apoyen el trabajo que se desarrolla en la citada Dirección,

y colaborar en la aplicación de proyectos conjuntos, como es este Seminario sobre Responsabilidad y Control, dirigidos al estudio de las relaciones de los órganos de control interno entre los diferentes niveles de gobierno en los que participen distintos organismos y países, todo ello con el fin de obtener conocimientos sobre las experiencias adquiridas por los países interesados en el ámbito de la OCDE.

En estas jornadas se analizaron los modelos de control y responsabilidad vigentes en la actualidad en distintos países de la OCDE, y sirvieron de marco de reflexión acerca de las posibles debilidades que pudieran presentar, así como sobre las reformas necesarias para mejorar los citados sistemas.



MINISTERIO
DE HACIENDA

IGAE
INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO