

XI JORNADAS DE CONTROL Y CONTABILIDAD PUBLICA

ORGANIZADAS POR



**INTERVENCION GENERAL DE LA
ADMINISTRACION DEL ESTADO**



**ASOCIACION PROFESIONAL DE INSPECTORES
DE FINANZAS DEL ESTADO, ESPECIALIDAD DE
INTERVENCION, CONTROL PRESUPUESTARIO
Y FINANCIERO DEL SECTOR PUBLICO Y
CONTABILIDAD PUBLICA**

PRESENTACION

La presente publicación recoge las distintas ponencias que, con ocasión de la celebración de las XI Jornadas de Control y Contabilidad tuvieron lugar los días 16 y 17 de octubre de 1995 en el Ministerio de Economía y Hacienda.

Dichas Jornadas son muestra de una ya tradicional actividad de la Intervención General de la Administración del Estado, cual es el establecimiento de un punto de encuentro para los profesionales del control de los más diversos ámbitos, donde sea posible transmitir experiencias, aportar conocimientos y mantener debates que permitan el enriquecimiento profesional del colectivo dedicado a las tareas de contabilización y control del gasto público.

La brevedad de estas Jornadas no ha sido óbice para el tratamiento de muy diversos asuntos, todos ellos de gran interés. Así, se expuso la tarea fiscalizadora del Tribunal de Cuentas y la importancia que para este órgano de control externo tiene la existencia de un adecuado funcionamiento del control interno. También se habló de la cada vez mayor relevancia del control de fondos comunitarios, cuyo volumen y transcendencia exigen la verificación del cumplimiento de la normativa comunitaria y nacional y la eliminación de debilidades de gestión que permitan posibles irregularidades o fraudes.

La repercusión del nuevo Plan General de Contabilidad Pública en las distintas Administraciones Públicas: Estatal, Autonómicas y Local, fue analizada por representantes de las mismas. La comprobación del acomodo de la actuación administrativa a la regularidad y a los principios de buena gestión financiera (economía, eficiencia y eficacia) fue estudiada en la mesa redonda dedicada al Control Financiero en relación con la organización administrativa. Finalmente se analizó por representantes de partidos políticos la percepción del control por la opinión pública.

Esperamos que esta publicación resulte de utilidad, tanto para aquellos que tuvieron la oportunidad de concurrir a las jornadas, como especialmente, a los que no pudieron entonces y pueden ahora conocer las ideas y propuestas que se plasman en la presente obra. Sirva, por último, esta presentación para agradecer a todos los que colaboraron con su valiosa aportación a la celebración de las XI Jornadas de Control y Contabilidad Pública.

Gregorio Máñez Vindel
Interventor General de la
Administración del Estado

APERTURA DE LAS XI JORNADAS DE CONTROL Y CONTABILIDAD PÚBLICA

Excmo. Sr. D. Pedro Solbes Mira

Ministro de Economía y Hacienda

Quiero, en primer lugar, agradecer a los organizadores de estas decimoprimeras Jornadas de Control y Contabilidad Pública la invitación que me han hecho para intervenir en el acto de apertura, ya que ello, además, me permitirá transmitirles unas reflexiones en este momento en que el Gobierno acaba de aprobar el proyecto de Ley General Presupuestaria para su envío a las Cortes Generales, proyecto que, como resulta obligado, afecta de lleno a los temas que hoy y mañana van a ser tratados aquí.

La década de los setenta supuso un fuerte crecimiento del gasto público en la mayoría de los países de nuestro entorno. También en nuestro país se produjo ese aumento, si bien es cierto que con algún retraso en el tiempo. El volumen del gasto de las Administraciones Públicas que en relación al PIB ascendía al 25% en 1975, había pasado en 1994 a ser el 48%. La diferencia de porcentajes habla por sí sola de la profundidad de la transformación sufrida.

Este crecimiento del gasto público tuvo su origen en la asunción por parte del Estado de un papel activo y esencial en la consecución de los objetivos socioeconómicos vinculados al Estado de bienestar. Pero, a su vez, el que el Estado asumiera este papel se debió a la constatación de que el modelo socioeconómico del Estado del bienestar era percibido por los ciudadanos como un objetivo irrenunciable y, en tal sentido, empujaba al Estado a actuar en respuesta a esa expectativa.

Pero el Sector público no solo ha cambiado en su tamaño, sino que ha variado profundamente en su estructura. Dejando al margen la aparición del Estado de las Autonomías y la potenciación de la Administración local, la propia Administración Central ha experimentado un enorme cambio estructural en el que se puede señalar como aspecto más significativo la aparición de un Sector público empresarial de enorme amplitud y gran heterogeneidad.

Como es sabido no es posible seguir manteniendo el ritmo de crecimiento del Sector público. Resulta preciso además que la desaceleración no afecte a los logros reconocidos del Estado de bienestar por lo que es necesaria la mejora de la gestión pública y la reforma de sus

estructura. Y esta posibilidad se convierte en exigencia por el hecho de que el excesivo gasto público supone una carga que afecta a la buena marcha del conjunto del sistema económico.

En definitiva, el sector público debe enfrentarse a la necesidad de reducir los gastos públicos y, en consecuencia a gestionar con mayor eficacia y eficiencia los recursos puestos a su disposición. Los usuarios son cada vez más exigentes y ya no aceptan que sus necesidades estén determinadas exclusivamente por lo que ofrecen las Administraciones. En la mayor parte de los países se ha puesto en marcha una reforma del modo de gestionar los recursos, acompañada, en diversos grados, de una reflexión sobre los principios que deben guiar la acción de estos servicios: se trata de pasar de una forma de funcionamiento excesivamente rígida y burocratizada a otra más flexible y orientada a la obtención de resultados, con obligación de rendir cuentas de los obtenidos.

Se está produciendo, pues, un fenómeno de renovación de la gestión pública con el que se trata de conseguir lo que en términos de común aceptación podríamos llamar una buena gestión financiera.

Todo este conjunto de iniciativas en el campo del gasto público adquieren una especial relevancia para los países de la Unión Europea y, en lo que a nosotros nos afecta, particularmente para España.

En efecto, el cumplimiento de nuestro Programa de Convergencia con Europa, que nos permitirá entrar en la 3ª fase de la Unión Económica y Monetaria, nos obliga a un estricto rigor en los objetivos de déficit y deuda pública. Debemos congratularnos de que en 1994 se haya conseguido cumplir holgadamente el déficit previsto en el indicado Programa, alcanzando el 6,6% del PIB para el conjunto de las Administraciones públicas, correspondiendo a las Administraciones Centrales un déficit del 5,5% de la expresada magnitud.

Para 1995, el compromiso adquirido es de no rebasar un déficit público total del 5,9% del PIB, pudiendo adelantar en este momento que las expectativas son de total cumplimiento de dicho objetivo. Las Administraciones Centrales, Estado y Seguridad Social, tendrán un déficit no superior al 5,1% del PIB, siendo las previsiones para el Estado del 4,6%.

Aunque hasta el final del ejercicio de 1995 no podrá confirmarse dicha previsión de déficit en términos de Contabilidad Nacional, la evolución que está experimentando el déficit de caja hasta el mes de septiembre, nos permite ser optimistas en este sentido.

En efecto, a 30 de septiembre el déficit de caja acumulado del Estado ha sido de 2.513.2 miles de millones, un 5,8% inferior al correspondiente de 1994. Ello es consecuencia de un crecimiento de los ingresos de un 6,8% respecto al año anterior y de un moderado incremento de los pagos de un 4,0%.

Estos datos acumulados a septiembre consolidan la recuperación del déficit que ya se inició en el mes de agosto, mejorándolo ostensiblemente. Esto es así fundamentalmente porque los

ingresos del mes de septiembre crecen un 20,6% en relación a los ingresos de dicho mes de 1994, destacando la subida de los impuestos directos (18%) y de los indirectos (14,6%).

En esta línea de rigor del déficit público, el Gobierno ha presentado a las Cortes el Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1996, del que se deriva un déficit del 3,8% del PIB para las Administraciones Centrales, Estado y Seguridad Social, en línea con el Programa de Convergencia.

Aprovecho en esta ocasión, una vez más, para manifestar la esperanza del Gobierno de que el sentido de la responsabilidad de los partidos políticos, posibilite la discusión de estos Presupuestos que son los que nos permitirán seguir caminando por la senda de convergencia con Europa.

Pero volviendo a las actuaciones que, en el terreno del Gasto Público y su control, se están llevando a cabo en nuestro país, deseo destacar los avances que en estas materias estamos acometiendo en los últimos tiempos.

A estos efectos ya en la Ley General Presupuestaria de 1977 se habla de términos que tienen que ver con la buena gestión financiera, y que posteriormente se han desarrollado de una manera más práctica. Así en 1984 comienza tímidamente a realizarse una presupuestación por programas. El presupuesto por programas pretende, aunque todavía con algunas limitaciones, elaborar un marco en el que se desarrolle un sistema integrado de gestión. Este modelo supone de hecho que cada fase es interdependiente de las otras ya que las decisiones que se adopten en una, influyen sobre las que le siguen en el proceso. Por último y esto conviene recalcarlo, para su adecuado funcionamiento se requiere la existencia de buenos sistemas de información, y de control.

En el campo del control, las modificaciones introducidas giraron en torno a tres ejes fundamentales.

- a) En el control previo de legalidad, reglamentación de las causas que puedan suspender el gasto a realizar.
- b) El establecimiento del control financiero para todo el Sector Público Estatal, incluyendo en él a todos los entes, órganos y sociedades que integran el Sector público empresarial.
- c) Introducción del seguimiento y control financiero de los programas presupuestarios de gasto, para verificar la eficacia y la eficiencia con la que se gestionan.

En lo que al campo de la contabilidad se refiere, se ha producido un avance excepcional en los últimos años, que pivota en torno a dos hechos fundamentales:

- a) Aprobación y aplicación de un Plan General de Contabilidad Pública en 1981.
- b) Puesta en funcionamiento del Sistema de Información Contable Presupuestario (SICOP) a partir de 1986.

Habiendo señalado hasta aquí los antecedentes, comentaré ahora cuáles son los principales desarrollos que están teniendo lugar en relación con el sistema presupuestario.

En la línea de conseguir una más eficaz y eficiente gestión de los recursos públicos resultaba obligado remodelar el marco legal de la gestión económica-financiera y ello, porque como acabo de señalar, pocas veces en la historia reciente los cambios producidos en tan corto espacio de tiempo han sido tan abundantes.

Por este motivo, en fechas aún recientes el Gobierno decidió aprobar un Proyecto de Ley General Presupuestaria que ha sido enviado a las Cortes Generales para su tramitación. El citado Proyecto de Ley aborda en sus títulos III y VI los temas de Control y Contabilidad a los que estas Jornadas están dedicadas.

En lo que al control del Sector Público se refiere, el proyecto de ley sistematiza y delimita conceptos que en el actual Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria se encuentran incipientemente desarrollados, e incluso dispersos en normas de otro rango.

Los principios de buena gestión recogidos en el Proyecto de Ley General Presupuestaria, tienen su fundamento en la propia Constitución española que exige que dicha gestión cumpla los requisitos de legalidad, eficacia, economía y eficiencia. A estos efectos, el Gobierno considera que el control interno debe servir a la verificación de estos principios.

Dicha verificación se efectúa a través del ejercicio del control previo de legalidad, tradicional ya en el quehacer diario de nuestra Administración, y del control financiero posterior, práctica relativamente reciente y hoy ya plenamente aceptada.

Asimismo quiero resaltar el Proyecto de Real Decreto por el que se desarrolla el Régimen de Control Interno ejercido por la Intervención General de la Administración del Estado, que se encuentra en estos momentos sometido a informe del Consejo de Estado, informe que espero sea emitido en breve y que permita su estudio por el Gobierno.

Este proyecto, pretende clarificar la actual normativa reguladora del control financiero en aquellos aspectos en los que la experiencia ha puesto de manifiesto la necesidad de hacerlo. En particular, parece imprescindible determinar el procedimiento a que deben someterse los informes de control financiero en lo referido a sus destinatarios y a las actuaciones a realizar por éstos, con el fin de evitar que la indefinición del procedimiento proyecte una responsabilidad genérica e inconcreta sobre titulares de órganos administrativos, aún cuando no sean los responsables directos del servicio, organismo, ente o sociedad sujeto a control.

Por otro lado, en la actualidad existen actuaciones de control financiero cuyo fundamento inmediato se encuentra en decretos, órdenes del Ministerio de Economía y Hacienda o circulares de la IGAE. Ante esta situación, el proyecto de Real Decreto pretende normalizar el rango de todas estas disposiciones.

Si en el campo del control la regulación expuesta creo que tiene una enorme trascendencia, no menos importancia revisten los desarrollos normativos o instrumentales recientemente aprobados o actualmente en elaboración en materia de contabilidad.

Actualmente nos encontramos inmersos en un proceso de reforma de la contabilidad de nuestras Administraciones Públicas, que tiene como punto de referencia el Plan General de Contabilidad Pública, aprobado en mayo de 1994, marco al que debe ajustarse la elaboración y suministro de la información de la actividad económico-financiera pública, a partir del 1 de enero de 1995.

Básicamente, son dos los objetivos perseguidos por la reforma:

En primer lugar, conseguir la armonización de la información contable de los distintos agentes económicos, tanto públicos como privados.

En segundo lugar, configurar la visión de la Contabilidad Pública como una contabilidad para la toma de decisiones. Tradicionalmente ésta se ha concebido sólo como un instrumento al servicio del control de legalidad y de la rendición de cuentas; los destinatarios casi exclusivos de la información han sido los órganos de control interno y externo.

Hoy en día, sin embargo, esta concepción se revela insuficiente para satisfacer las crecientes demandas de información de una sociedad moderna. La nueva visión persigue que la contabilidad pública no sólo proporcione información útil para los órganos de control, sino que además se constituya en una auténtica herramienta que posibilite la toma de decisiones de otros colectivos como son los gestores públicos y los ciudadanos en general.

El actual proceso de modernización contable se completa con un nuevo sistema informático adaptado al citado Plan Contable, denominado SICOP 2, que viene a sustituir al anterior implantado en 1986, y que entrará en funcionamiento el próximo 1 de enero.

Por último debo señalar que el proceso de reforma de la Contabilidad de las Administraciones Públicas, como soporte de la "toma de decisiones", no puede estar completo si no se incluye la información en términos de "coste".

Por este motivo, actualmente se están desarrollando dentro del Ministerio de Economía y Hacienda los trabajos necesarios para la implantación práctica, antes de 1997 de sistemas de contabilidad analítica en la Administración Institucional del Estado. Es previsible que los trabajos desarrollados en los dos últimos años se completen a lo largo de 1996, pudiendo comenzar en

1997 su implantación en los más de 70 organismos públicos y universidades adheridas al proyecto.

Finalizo ya esta exposición y lo hago animando a todos cuantos participan en la gestión presupuestaria, en sus diferentes facetas, a perseverar en sus esfuerzos por profundizar en su modernización y adaptación. No es éste un objetivo circunstancial, que se pueda dar por logrado de una vez por todas. La sociedad cambia y la estructura administrativa y los procedimientos de gestión deben cambiar con ella. Ello exige un constante esfuerzo de adaptación que debe ser asumido como imprescindible para satisfacer las expectativas que la sociedad tiene respecto de la actividad pública.

En este sentido los debates que tendrán lugar en el seno de estas jornadas permitirán sin duda analizar estos aspectos tan importantes en la gestión económico-financiera del Sector Público y generarán ideas para su perfeccionamiento futuro.

Quedan inauguradas estas XI Jornadas de Control y Contabilidad Pública.

PONENCIAS

LA TAREA FISCALIZADORA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Excmo D^a. Milagros García Crespo

Presidenta del Tribunal de Cuentas

Mis primeras palabras deben ser de felicitación a los organizadores de estas jornadas de "Control y Contabilidad Pública" por su oportunidad, y de reconocimiento por la invitación que se me ha hecho para participar en las mismas.

Mi exposición se refiere a la tarea fiscalizadora del Tribunal de Cuentas, y consta de cuatro partes:

- 1) En primer lugar, intentaré poner de manifiesto que la Constitución Española, junto con las leyes posteriores que regulan el T.C., dotaron a la institución de un perfil plenamente democrático.
- 2) En la segunda parte describiré los rasgos generales de la actividad fiscalizadora así como la de enjuiciamiento contable del Tribunal, tal como se realizan actualmente, sin solayar algunos de los problemas que la normativa vigente no resuelve.
- 3) Posteriormente, realizaré una incursión sobre algunas cuestiones que, por generar dificultades de interpretación o de aplicación en la práctica, o por haber surgido con posterioridad a la normativa actual del tribunal, deberán ser contempladas por la nueva Ley.
- 4) Finalmente, haré algunas consideraciones sobre el control interno contemplado desde los órganos de control externos.

La Constitución Española de 1978 encomienda el control externo del sector público al Tribunal de Cuentas (Art. 136: "El Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del Sector Público").

Simultáneamente, la Constitución señala algunas de sus características fundamentales:

- 1) Lo hace depender de las Cortes Generales, ejerciendo sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado.

- 2) Se le encomiendan tanto las cuentas del Estado como las del resto del sector público estatal, que deben rendirse al Tribunal de Cuentas para ser censuradas por éste.

Señala además que el Tribunal de Cuentas, sin perjuicio de su propia jurisdicción, rendirá a las Cortes un informe anual en el que, cuando proceda, comunicará las infracciones o responsabilidades en que, a su juicio, se hubiere incurrido.

- 3) Dota a los miembros del Tribunal de Cuentas de la misma independencia e inamovilidad que a los jueces.
- 4) Finalmente anuncia una Ley Orgánica que deberá regular la composición, organización y funciones del Tribunal.

Como consecuencia del mandato constitucional, en mayo de 1982 se aprobó la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y seis años después, la Ley de Funcionamiento aun cuando la Ley Orgánica marcaba un plazo de seis meses para presentar a las Cortes el proyecto de la citada Ley de Funcionamiento.

Hasta 1982, la normativa reguladora del entonces llamado Tribunal de Cuentas del Reino, era la ley de 1953 y el viejo Reglamento del Tribunal de Cuentas de la República.

La Constitución -y la ley orgánica- rompen con la facultad de elección de los miembros del Tribunal por el Jefe del Estado; por el contrario, al situarlo en dependencia directa de las Cortes Generales lo independiza del ejecutivo, y más aún al dotar a sus miembros de la independencia e inamovilidad de los jueces.

Otra innovación importante fue encomendar al Tribunal de Cuentas no sólo la fiscalización de las cuentas del Estado y del sector público sino también su gestión incorporando de esta forma a la institución funciones que los países democráticos habían comenzado a incorporar a sus tareas a partir del final de la II Guerra Mundial.

Hasta 1982, el Tribunal de Cuentas había ejercido un control de legalidad, siendo inexistente el control de gestión. Sin embargo, la Constitución establece claramente que la asignación de los recursos públicos y su programación y ejecución corresponderán a criterios de eficiencia y economía, por lo que sin ignorar el control de legalidad, pone el acento en el control de la gestión.

Toda la legislación española sobre la Censura de Cuentas Públicas anterior, confundía prácticamente la función jurisdiccional con la función de fiscalización, la cual como se ha dicho, se limitaba a las auditorías de legalidad, que comprueban si los gestores han cumplido las normas legales, en especial las del uso de los fondos públicos, señalando en su caso las infracciones legales en que se ha incurrido.

Tradicionalmente, estos controles se realizaban a partir de la remisión a los locales del Tribunal de Cuentas de toda la documentación existente. Sólo después de 1982 comienzan a desplazarse sus técnicos a las sedes de las instituciones fiscalizadas.

Otro aspecto constitucionalmente sancionado es el de la jurisdicción contable. El reconocimiento de una jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas dio lugar a importantes debates doctrinales sobre las repercusiones de la jurisdicción contable en la unidad jurisdiccional establecida en el artículo 117 de la Constitución. Como más adelante veremos, la discusión está actualmente superada.

La Ley Orgánica de 1982 definió las funciones del Tribunal de Cuentas distinguiendo, por un lado, la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público y por otro, el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurrían quienes tienen a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

Como consecuencia de esta diferenciación de funciones, la configuración del Tribunal de Cuentas se hace en dos secciones, de fiscalización y de enjuiciamiento, manteniendo en parte el modelo francés, donde desde 1807 el Tribunal de Cuentas es un auténtico Tribunal que se pronuncia mediante procedimiento judicial sobre las cuentas presentadas por los cuentadantes públicos, y que fue adoptado en España a partir de 1928. En Europa actualmente, nueve países tienen órganos superiores de control con jurisdicción propia. El resto, que sigue el modelo anglosajón, fiscaliza la gestión económica y presupuestaria del Estado y presenta sus informes al Parlamento. Generalmente fija objetivos y criterios y dirige e influye en su ejecución.

A las tareas encomendadas a las Secciones de Fiscalización y de Enjuiciamiento del Tribunal de Cuentas y a su forma de actuar, me referiré brevemente.

La tarea fiscalizadora se distribuye actualmente entre siete departamentos: los dos primeros tienen atribuida la Administración del Estado, un tercero Sanidad y Seguridad Social, dos las sociedades Públicas y los dos restantes son de carácter territorial, y se ocupan de las cuentas de las CC.AA. y de las CC.LL respectivamente.

En todos los casos, la fiscalización que normativamente realiza el Tribunal de Cuentas es externa, al ser independiente del ente auditado, es permanente, porque se ejerce de manera continua, y es consuntiva porque se realiza ex-post.

El contenido de la tarea fiscalizadora es muy amplio, puesto que incluye la totalidad del sector público e incluso las subvenciones, créditos, avales y otras ayudas del Sector Público percibidas por personas físicas o jurídicas y porque persigue no sólo el sometimiento de la actividad económico-financiera a la legalidad vigente sino también la eficacia de las actuaciones, comprobando si los recursos públicos se utilizan de manera óptima para el logro de los objetivos previstos.

En general, los sistemas de información contable del Sector Público no tienen el grado de desarrollo suficiente como para poder realizar comprobaciones de eficacia, eficiencia y economía. Por ello, en el Tribunal de Cuentas siguen predominando los controles de legalidad, tradicionalmente realizados en periodos anteriores, junto a las auditorías financieras o de regularidad contable, que comprueban si los informes financieros y los estados contables de síntesis o cuentas anuales se elaboran conforme a los principios contables. Un control de eficiencia y economía apoyado sólo en los estados financieros-contables de síntesis es rápido y cómodo, pero es parcial. Desde esta forma de actuar se debe avanzar en la comprobación de la eficacia y eficiencia, mediante el perfeccionamiento de los sistemas de información del sector público y de las técnicas de auditoría del Tribunal, para dar satisfacción a la creciente demanda de la sociedad para conocer no sólo en qué se gastan los recursos públicos sino también en cómo y con qué fin. En esta dirección el Tribunal de Cuentas cada vez realiza más fiscalizaciones donde el informe de gestión es el principal componente.

Las fiscalizaciones tienen su origen en un mandato legal, o son realizadas a iniciativa del Tribunal de Cuentas, o por petición de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Los criterios para la programación de fiscalizaciones a iniciativa del Tribunal de Cuentas han venido apoyándose en considerar preferentemente los organismos o entidades que no rinden sus cuentas en plazo o lo hacen de manera defectuosa, o bien algunos aspectos de la gestión económico-financiera con deficiencias reiteradas.

La Cuenta General del Estado, principal tarea fiscalizadora normativamente asignada al Tribunal, da lugar a la elaboración de la Declaración Definitiva, que va acompañada de su fundamentación y desarrollo y recoge la opinión que al Tribunal de Cuentas le merece la Cuenta General. Se emite en cumplimiento de lo señalado en el art. 136 de la Constitución Española y en el art. 10 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas. La primera cuenta anual dictaminada de acuerdo con las leyes citadas fue la de 1978.

La última debatida en la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas es la de 1992, y ya ha sido remitida a la citada Comisión la Declaración Definitiva de 1993.

- La elaboración del Informe Anual responde tanto al mandato constitucional como al art. 13 de la Ley Orgánica e incluye el análisis de la Cuenta General del Estado y del resto de las del Sector Público. Recoge además los resultados de la fiscalización de la Contratación Administrativa y de determinados aspectos de la gestión del Sector Público. El primer informe anual emitido en esta etapa fue el de 1983 y actualmente está a punto de concluirse el correspondiente a 1993.

También le corresponde al Tribunal de Cuentas la fiscalización de la contabilidad de los partidos políticos, tanto de su actividad ordinaria como de la desarrollada con motivo de las campañas electorales. Esta obligación fue generada por dos leyes orgánicas (L/O 5-1985 de Régimen electoral General y L.O. 3/1987 de Financiación de partidos políticos) sin que la Ley de

Funcionamiento del Tribunal de Cuentas de 1988, posterior a aquellas, se refiera a esta competencia.

La tramitación parlamentaria de los informes comienza en la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, la cual, respecto a los informes extraordinarios, adopta resoluciones, generalmente dirigidas a instar la puesta en práctica de una serie de medidas por parte de los responsables de las cuentas fiscalizadas, para corregir las deficiencias detectadas.

La tramitación Parlamentaria de la Declaración Definitiva y del Informe Anual es distinta. Las normas de las Mesas del Congreso y del Senado decidieron en 1984 la tramitación de la Cuenta General del Estado de forma conjunta y hasta 1990, el Tribunal de Cuentas venía remitiendo simultáneamente, aunque en documentos distintos, la Declaración Definitiva y el Informe Anual. Sin embargo desde la Cuenta de 1991, el Tribunal decidió separar no sólo la realización sino también la remisión de ambos documentos, puesto que la Declaración Definitiva tiene sentido propio y finalidad distinta del Informe Anual.

El art. 10 de la Ley Orgánica que regula la Declaración Definitiva insiste en la delegación otorgada por las Cortes Generales del Tribunal de Cuentas para el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, estableciendo para ello un plazo de seis meses. Es el único artículo de la ley que limita el tiempo para la fiscalización. El deseo del Pleno del Tribunal de respetar el plazo que señala la ley, ha llevado al envío de la Declaración definitiva a la Comisión Mixta con prioridad respecto al Informe Anual.

He expuesto a la Comisión Mixta la conveniencia de no esperar a la recepción del Informe Anual - que se remite aproximadamente seis meses más tarde - para tramitar la Declaración Definitiva, pero esta pretensión todavía no ha tenido respuesta por parte de las Mesas de ambas Cámaras, que son las que pueden decidir la tramitación específica de la Declaración Definitiva, que es el soporte que utilizan Congreso y Senado para la aprobación de la Cuenta General del Estado, en plazos más cortos.

Otra cosa es el Informe Anual, que no precisa su elevación a los Plenos de las Cámaras para su aprobación y donde se incluyen aspectos de las Cuentas de CC.AA y CC.LL que únicamente constituyen información para las Cortes Generales.

Si la Constitución primero y las Leyes, Orgánica de 1982 y de Funcionamiento de 1988, configuraron un Tribunal de Cuentas democrático y moderno, el paso del tiempo, la evolución del contenido y la forma de las tareas del Estado y las dificultades de las leyes para su aplicación en la práctica ordinaria del Tribunal de Cuentas, justifican la necesidad de revisar su normativa actual, revisión que para ser efectiva deberá ser profunda.

En relación con la función fiscalizadora, la reforma deberá considerar que la regulación de la función que se hace en los artículos 10 a 13 de la Ley Orgánica y 32 a 43 de la Ley de Funcionamiento crea cierta confusión entre el contenido de la función, el de las actuaciones en

que dicha función se concreta y el de los informes que deben recoger los resultados. La modificación de la ley debería distinguir con claridad:

a) en qué consiste la función fiscalizadora; b) qué actuaciones corresponde realizar al Tribunal de Cuentas; c) qué documentos debe producir para plasmar los resultados de las fiscalizaciones realizadas.

- a) Respecto del primer punto, la clarificación del contenido de la función fiscalizadora, deberá tener en cuenta las peculiaridades de todos los subsectores del Sector Público y la distinta casuística para cada uno de ellos, sin olvidar la generalidad con que legalmente debe definirse la función para evitar rigideces futuras.
- b) De forma independiente, deberán enumerarse todas las actuaciones que el Tribunal debe realizar "necesariamente", con inclusión de las que se le han atribuido después de la entrada en vigor de las Leyes Orgánica y de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas.
- c) La modificación de la legislación en relación con los informes que debe realizar el Tribunal, deberá resolver los problemas creados por la aplicación de los arts. 10 y 13 de la Ley Orgánica.

La Constitución no exige una fiscalización especial que dé lugar a un documento determinado. Sólo señala que la función fiscalizadora se realizará respecto a la Cuenta General del Estado por delegación de las Cortes Generales, sin señalar que el resultado de la misma se recoja en un documento distinto a los derivados del resto de las fiscalizaciones.

Por otra parte, el documento que se elabora para cumplir con la exigencia de enviar a las Cortes un Informe Anual debería regularse teniendo en cuenta que la misma permite emitir un informe referido a cada año natural, en el que consten las actividades realizadas y reflejando lo ya comunicado al Parlamento en los informes aprobados, junto con el resto de las actividades realizadas durante el año de referencia.

Para la tramitación de los informes, la legislación debe perfeccionarse conforme a la experiencia adquirida, señalando:

- A quién debe concederse trámite de alegaciones.
- Qué documentos deben enviarse para alegaciones al ente auditado, evitando la ambigüedad actual de "las actuaciones practicadas".
- Cuándo y con qué finalidad deben trasladarse los informes al Ministerio Fiscal y al Servicio Jurídico del Estado.
- Qué tratamiento debe darse a las alegaciones.

- Qué trámite debe darse entre los Consejeros a los proyectos de informe, aspecto hoy no regulado.

Hay otras cuestiones importantes que también deberían ser consideradas por la Ley, como las siguientes:

- Insistir en la independencia del Tribunal de Cuentas tanto en el aspecto financiero como funcional y organizativo.

Como ocurre en otros países, en España el poder legislativo puede demandar al Tribunal de Cuentas la realización de fiscalizaciones determinadas. Sin embargo, es deseable que la utilización de este derecho, que sin duda en situaciones determinadas es imprescindible, sea excepcional para que no interfiera en la ejecución de los programas anuales del Tribunal, que muchas veces deben postergarse para atender peticiones que en ocasiones responden a motivaciones coyunturales.

- Por otra parte, a partir de 1984, el control interno que realiza la IGAE sumó a las tareas interventoras la realización de auditorías, iniciando así un control de eficacia. Ello significa un desplazamiento desde el control previo hacia el control ex-post, más próximo al realizado por el Tribunal de Cuentas.

Esta situación, unida al hecho de que la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas establece que las cuentas le sean rendidas al Tribunal por medio de la IGAE, provoca que el control ex-post de ésta pueda trasladar sus propios retrasos a la función fiscalizadora del Tribunal, el cual viene realizando importantes intentos para reducir el tiempo de rendición de las cuentas respecto a su liquidación en cada ejercicio.

Pero dado que la IGAE puede aplazar el envío de las cuentas hasta nueve meses desde el cierre de ejercicio, y que los procedimientos internos actuales del Tribunal son largos --basta recordar los treinta días para alegaciones, en la práctica prorrogados siempre por un plazo igual, y o el plazo de un mes para la emisión del informe preceptivo del Ministerio Fiscal y de la Abogacía del Estado-- para pensar que hoy es difícil emitir los informes en plazos menores de dos años.

La segunda función que la Ley Orgánica atribuye al Tribunal de Cuentas es la de enjuiciamiento. La Constitución vigente le concede competencia para "juzgar y hacer ejecutar lo juzgado", que es propia de una verdadera jurisdicción. Con ello se implantó la jurisdicción contable "ex novo" puesto que hasta 1982, las funciones fiscalizadora y jurisdiccional se confundían al enjuiciarse las cuentas, con lo que lo jurisdiccional era más semántico que real. Se trata de un orden jurisdiccional con características propias pero perfectamente integrado en el entramado judicial español.

Superadas las discusiones iniciales, en las que se cuestionaba la existencia de la jurisdicción contable, hoy se puede hablar de su consolidación. El objeto de la jurisdicción

contable es el enjuiciamiento de la responsabilidad en que pueden incurrir los que manejan fondos públicos. La delimitación de la responsabilidad contable frente a la civil, penal, y administrativa, que fue en origen una de las mayores dificultades, hoy está totalmente superada, aceptándose su compatibilidad con la responsabilidad penal y disciplinaria y fijando su naturaleza como reparatoria de los perjuicios causados a los caudales públicos.

El diseño de la jurisdicción contable plantea una serie de dificultades para su funcionamiento.

- 1) En primer lugar una dificultad terminológica al utilizar expresiones del periodo preconstitucional, pero con significado distinto, como ocurre al hablar de reintegro por alcance o responsabilidad distinta del alcance.
- 2) Las normas del Tribunal, al crear distintos tipos de responsabilidad contable, producen dificultades en su aplicación a la realidad, al ser la frontera diferenciadora entre los distintos tipos difícil de determinar.
- 3) Los distintos tipos de responsabilidad contable llevan a la existencia de distintos procedimientos para su exigencia. Funcionan dos tipos de juicios contables: el de reintegro por alcance -para los supuestos de alcance y malversación- y el juicio de cuentas, para los supuestos de responsabilidad contable distintos del alcance, cuya finalidad es la misma: el reintegro al Tesoro de los daños y perjuicios causados por conductas ilegales intencionadas o negligentes de los encargados del uso de caudales públicos.
- 4) Se utilizan leyes procesales distintas, dependiendo del tipo de responsabilidad, aunque los objetos de los dos procedimientos son similares. Se plantea la conveniencia de una ley procesal única, lo que simplificaría la cuestión.
- 5) Otro problema que influye en el funcionamiento de la sección de enjuiciamiento del Tribunal es la existencia de unas actuaciones administrativas previas a la exigencia de responsabilidades que, por su largo procedimiento, condicionan el comienzo de las actuaciones jurisdiccionales propiamente dichas.

Resulta evidente la necesidad de corregir las deficiencias señaladas en una nueva ordenación jurídica. Las Administraciones Públicas, lo mismo que quienes recaudan, intervienen, manejan o utilizan fondos públicos, tienen derecho a obtener la tutela judicial de los Consejeros del Tribunal que realizan tareas jurisdiccionales y tienen también derecho a la celebración de un proceso sin retrasos y con garantías, sirviéndose de los medios de prueba para su defensa.

Por esta razón, los gestores deben conocer la posibilidad de situaciones graves que pueden afectar a su patrimonio personal. Esta realidad lleva a la necesidad de divulgar a nivel general, y

especialmente entre los gestores de fondos públicos, la competencia jurisdiccional del Tribunal de Cuentas.

Por otra parte, es importante simplificar el marco procesal, yendo a un proceso único de responsabilidad contable, con una ley procesal adecuada al enjuiciamiento contable, o bien a la aplicación de una única disposición, que podría ser la ley de jurisdicción contencioso-administrativa.

Otro tema que convendría revisar es el de las actuaciones previas, las que, pese a ser por su naturaleza el enlace entre las funciones fiscalizadora y jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, en la práctica se convierten en complicados expedientes que retrasan la acción judicial y por ello, dificultan el logro de la tutela judicial efectiva. Debería plantearse su desaparición tal como son actualmente, y su integración en el proceso fiscalizador.

La norma específica del Tribunal deberá de mortificarse también para clarificar legalmente las relaciones entre el mismo y los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas, ya que la coordinación y la forma de relación previstas en el art. 29 de la Ley de Funcionamiento es insuficiente y demasiado genérica para servir de guía y para evitar duplicidades en el ejercicio de la función fiscalizadora.

También es necesario considerar que el Tratado de la Unión Europea prevé la colaboración de los organismos de control de los países miembros con el Tribunal de Cuentas Europeo, que tienen encomendadas las funciones de control de las cuentas y de la gestión de los fondos comunitarios que aplican los Gobiernos de los Estados miembros.

Esta colaboración -por razones temporales- no se refleja en la normativa del Tribunal de Cuentas, lo que obliga, en el menor tiempo posible, a establecer el marco para la debida colaboración.

Dejo para el final de mi intervención unas reflexiones sobre el control interno, contemplado desde la órbita del Tribunal de Cuentas. Sin embargo, no voy a dar una visión personal del tema ni de la institución sino de la Intosai (Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores) que bajo los auspicios de las Naciones Unidas, agrupa a los órganos de control externo de 176 países.

El interés de la INTOSAI por el tema del control interno ha ido aumentando a medida que la administración pública se ha hecho más compleja, y que esta complejidad no permite a los máximos responsables examinar la exactitud de las tareas realizadas por los responsables de las distintas áreas. Muchos gobiernos han necesitado remodelar viejas estructuras, revisar procedimientos y dotar a los responsables de un margen de actuación más amplio. En un entorno de esta naturaleza, una estructura eficaz de control interno puede proporcionar garantía razonable de que se cumplen los objetivos establecidos.

Animados por esta idea, en el seno de la INTOSAI se creó la Comisión de Normas de Control Interno, con la participación de España y con ánimo de fortalecer la gestión financiera del sector público. Más tarde, la Comisión reconoció que tales normas pueden aplicarse a cualquier tipo de gestión -no sólo a la financiera- abarcando todas las operaciones del sector público. La Comisión constató que pese a la disparidad entre los sistemas de gobierno, las normas que rigen un control interno riguroso son básicamente las mismas, y que su tarea debía consistir en recopilar las normas existentes y proponer un consenso sobre las normas deseables en una estructura de control interno, que pueden ser utilizadas por la administración pública y simultáneamente por los auditores públicos, para la evaluación del control interno.

No hay duda que en el funcionamiento riguroso del control interno, algunas responsabilidades recaen en los Tribunales de Cuentas o instituciones análogas de cada país. Sin ánimo exhaustivo se reconocen como tales:

- la evaluación de los controles internos de las entidades fiscalizadas, determinando si son adecuados y eficaces.
- en el caso de que los controles resulten insuficientes, se deben documentar sus deficiencias, causas y posibles efectos y comunicarlos a la entidad fiscalizada.

Sin controles internos suficientes y adecuados, la labor del Tribunal de Cuentas resultaría más compleja, necesitando mayor volumen de fiscalización, de personal y de tiempo. Es probable que el tiempo - y el resto de recursos disponibles- no permitan un examen profundo, lo que unido a controles internos insuficientes podría llevar a la existencia de deficiencias que pasaran inadvertidas al Tribunal.

En todos los casos, se afirma, la Entidad Fiscalizadora Superior debe de garantizar una buena relación de trabajo entre ella y las unidades de fiscalización interna, que favorezca el intercambio de experiencias y conocimientos entre ambas y que complete de forma recíproca la labor de cada entidad.

Entiendo que la invitación que se me ha hecho, en tanto Presidenta del Tribunal de Cuentas para exponerles mis puntos de vista sobre la tarea fiscalizadora del mismo, dentro de las "XI Jornadas de Control y Contabilidad Pública" es un claro ejemplo de ese intercambio de experiencias y conocimientos que la INTOSAI recomienda, y que agradezco profundamente a la Intervención General de la Administración del Estado y a la asociación profesional de Inspectores de Finanzas del Estado.

EL CONTROL DE FONDOS COMUNITARIOS

- Ponente: Ilma Sra. D^a Nieves Villar Álvarez
(Interventora Delegada en la Secretaría
de Estado para las Comunidades Europeas)

- Participantes: Ilmo. Sr. D. Angel Torres Torres
(Director General de Planificación)
Ilmo. Sr. D. Manuel García Fernandez
(Subdirector Gral. de Gestión Económica
y Presupuestaria. INEM)
Ilmo. Sr. D. Jesús Lázaro Cuenca
(Director del Tribunal de Cuentas
Europeo, adscrito al grupo de
Fiscalización III)

- Moderador: Ilmo. Sr. D. Francisco Javier Conde de Saro
(Secretario General para las Comunidades
Europeas)

EL CONTROL DE FONDOS COMUNITARIOS

Ilma. Sra. D^a. Nieves Villar Álvarez

Interventora Delegada en la Secretaría
de Estado para las Comunidades Europeas

I. LOS FONDOS COMUNITARIOS EN LA UNION EUROPEA

La Unión Europea se ha fijado como objetivo promover un progreso económico y social equilibrado y sostenible entre los pueblos de Europa, entre otros medios a través del fortalecimiento de la cohesión económica y social y de la solidaridad entre los Estados miembros, al considerar que cohesión y solidaridad constituyen los objetivos esenciales para lograr el éxito de la Unión.

Para ello, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea establece, en su artículo 130 A, que se desarrollará, en particular, la acción encaminada a reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones, impulsando las actuaciones dirigidas a las regiones menos favorecidas, con el objetivo último de alcanzar la tercera fase de la unión económica y monetaria.

Los Estados miembros conducirán su política económica teniendo presente esta meta, al igual que la Comunidad Europea al formular y desarrollar sus políticas y acciones. Entre dichas políticas y con carácter básico, a través de la actuación que realiza la Unión mediante los Fondos comunitarios.

El Tratado de la Unión Europea, adoptado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, incorpora un Protocolo sobre la cohesión económica y social mediante el cual se recuerda que la Unión Europea se ha fijado el objetivo de fomentar el progreso económico y social, entre otros medios, mediante el fortalecimiento de la solidaridad entre los Estados miembros y de su cohesión económica y social, se reafirma la convicción del papel fundamental que desempeñan los Fondos comunitarios en la consecución de este objetivo, así como la necesidad de proceder a una profunda evaluación del funcionamiento y eficacia de los Fondos estructurales y la conveniencia de reconsiderar el volumen adecuado de estos Fondos según los cometidos de la Comunidad.

En el Protocolo los Estados miembros manifiestan la necesidad de impulsar una acción complementaria a la de los Fondos estructurales y demás instrumentos financieros comunitarios existentes hasta la fecha y, por tanto, su propósito de conceder un mayor margen de flexibilidad

al asignar medios financieros comunitarios al objeto de tener en cuenta requerimientos específicos no satisfechos en el marco de la reglamentación actual de los Fondos comunitarios, contemplando incluso la posibilidad de crear un nuevo Fondo que colabore en la consecución de dichos fines.

Así, en los Consejos Europeos de Lisboa, de 26 y 27 de junio de 1992 y de Edimburgo, de 11 y 12 de diciembre de 1992, se precisaron los principios rectores del nuevo Fondo de Cohesión, dando con ello cumplimiento al Protocolo sobre la cohesión económica y social, que quedó incorporado como Anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

En primer lugar, se establece el denominado Instrumento Financiero de Cohesión que fue regulado por el Reglamento 792/93 del Consejo, de 30 de marzo de 1993, y posteriormente, se crea el Fondo de Cohesión, el 16 de mayo de 1994, mediante el Reglamento del Consejo 1164/94.

Dada su finalidad, encaminada a equilibrar los niveles de desarrollo de las diversas regiones, el Fondo de Cohesión aportará ayuda financiera a proyectos realizados en los Estados miembros que reúnan dos requisitos:

- 1º) Que tengan un producto nacional bruto (PNB) per cápita inferior al 90% de la media comunitaria.
- 2º) Que cuenten con un programa cuyo objeto sea cumplir las condiciones de convergencia económica definidas en el artículo 104 C del Tratado.

En efecto, se precisa la consecución de un alto grado de convergencia entre los Estados miembros y que ésta sea sostenible, atendiendo al cumplimiento de una serie de criterios por parte de cada uno de los Estados miembros, dado que estos criterios de convergencia son los que orientarán a la Comunidad en la adopción de decisiones sobre el paso a la tercera fase de la Unión económica y monetaria.

Brevemente, mencionar que estos criterios de convergencia son los cuatro siguientes:

1. Estabilidad de precios: Los Estados miembros deberán tener un comportamiento de precios sostenible. El logro de un alto grado de estabilidad de precios deberá quedar de manifiesto a través de una tasa de inflación que esté próxima a la de, como máximo, los tres Estados miembros más eficaces en cuanto a la estabilidad de precios. Así, la tasa promedio de inflación durante un año no debe exceder en más de un 1,5 por 100 la de los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.
2. Situación del presupuesto público: Las finanzas públicas deberán encontrarse en una situación sostenible, lo que quedará demostrado en caso de haberse conseguido una situación del presupuesto sin un déficit público excesivo, según se determine por decisión del Consejo.

3. Participación en el mecanismo de tipo de cambio del Sistema Monetario Europeo: Deberán respetarse, durante dos años como mínimo, los márgenes normales de fluctuación que establece el mecanismo de tipo de cambio del Sistema Monetario Europeo sin que se haya producido devaluación, durante el mismo período, frente a la moneda de ningún otro Estado miembro.
4. Convergencia de los tipos de interés: Se entenderá cumplido este criterio cuando el Estado miembro, durante un período de un año, haya tenido un tipo promedio de interés nominal a largo plazo que no exceda en más de un 2 por 100 al de, como máximo, los tres Estados miembros con mejor comportamiento en materia de estabilidad de precios.

Unicamente cuatro Estados miembros cumplen los requisitos exigidos por el Reglamento del Fondo, por ello, hasta finales de 1999, sólo estos Estados tendrán derecho a ser beneficiarios de la ayuda del Fondo de Cohesión. Estos Estados son Grecia, España, Irlanda y Portugal.

Los recursos financieros que pueden comprometerse con cargo al Fondo de Cohesión ascienden a una dotación total, para el periodo 1993-1999, de 15.150 millones de ecus. Lo que supone aproximadamente 2.424 miles de millones de pesetas, es decir, una cifra que ronda los dos billones y medio de pesetas.

La distribución de estos recursos globales entre los Estados miembros beneficiarios del Fondo se basa en criterios precisos y objetivos, que esencialmente son los siguientes:

- Población
- Producto Nacional Bruto per cápita
- Superficie

Pudiendo tenerse en cuenta también otros factores socioeconómicos como, por ejemplo, la insuficiencia de las infraestructuras de transporte.

La aplicación de estos criterios da lugar a la distribución que recoge el Anexo I del Reglamento del Fondo, correspondiendo a España un porcentaje entre el 52 y el 58% de la dotación total del Fondo de Cohesión.

Ahora bien, existe una importante restricción, relativa al déficit público. En el caso de que el Consejo compruebe la existencia de un déficit público excesivo en un Estado miembro adoptará una decisión otorgando un plazo, generalmente de un año, para corregir el déficit. Transcurrido este plazo, de persistir el déficit excesivo, el Fondo no financiará ningún nuevo proyecto. De ahí la importancia del control del déficit público en España. En este sentido, el Director General de Política Regional de la Unión Europea ha manifestado recientemente (el pasado 10 de octubre de 1995) que España recibirá entre 1994 y 1999 más de seis billones de pesetas en concepto de fondos estructurales pero si no se cumple el objetivo de déficit público marcado por el programa

de convergencia, el 5,9% del Producto Interior Bruto en 1995, no se recibirán ayudas del Fondo de Cohesión.

Con las ayudas procedentes del nuevo Fondo de Cohesión se potencia la línea mantenida por España en sus relaciones financieras con la Unión Europea.

Las cuantías que afluyen a España del Presupuesto Comunitario para la financiación de las acciones protegidas por los distintos Fondos presentan, desde nuestra adhesión, un incremento continuado, habiéndose duplicado en el período 1989-1992, coherentemente con los objetivos perseguidos por la reforma de los Fondos estructurales realizada en 1988.

Asimismo, en los últimos cuatro años casi se ha duplicado nuevamente la cuantía de los recursos financieros recibidos de los Fondos comunitarios, en tanto que las aportaciones de nuestro país a la Unión Europea han aumentado tan sólo en un 38%.

En 1992 España recibió de los distintos Fondos comunitarios 975,3 miles de millones de pesetas. La aportación española a la Comunidad en el mismo ejercicio fue de 647,8 miles de millones de pesetas.

Para 1996 los recursos que recibirá nuestro país procedentes de los Fondos asciende a 1.640 miles de millones de pesetas y la aportación financiera a la Unión Europea será de 895,1 miles de millones de pesetas, según recoge el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el próximo año. El saldo es pues netamente positivo para España. Recibimos de la Unión Europea casi el doble de lo que aportamos. A ello contribuyen, como se ha señalado anteriormente, los nuevos recursos financieros que provienen del Fondo de Cohesión.

La importancia de los Fondos comunitarios radica en la función que desempeñan en la estrategia global de la construcción de la Unión Europea y singularmente en el reforzamiento de la cohesión económica y social.

Efectivamente, por un lado, los Fondos estructurales se dirigen a la realización de los objetivos generales tendentes a promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión Europea, equilibrando los diferentes niveles de desarrollo entre las diversas regiones.

Así, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) tiene como finalidad contribuir a la corrección de los desequilibrios regionales dentro de la Comunidad mediante una participación en el desarrollo y en el ajuste estructural de las regiones menos desarrolladas y en la reconversión de las zonas en crisis. Su acción se dirige a las inversiones productivas, infraestructuras y desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME).

El Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Sección Orientación (FEOGA-Orientación) persigue la mejora de las estructuras agrarias en función de las desigualdades

estructurales y naturales entre las distintas regiones agrícolas. Se dirige a la adaptación de las estructuras agrícolas y las acciones de desarrollo rural.

El Fondo Social Europeo (FSE) se dirige a fomentar, dentro de la Unión, las oportunidades de empleo, la movilidad geográfica y funcional de los trabajadores y atiende fundamentalmente a la lucha contra el paro juvenil y el paro de larga duración, cuya acción se centra en la formación profesional y las ayudas a la contratación.

El Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP), creado en 1993, dirige su acción a la reestructuración del Sector Pesquero.

Por otro lado, el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola, Sección Garantía (FEOGA-Garantía) es un elemento fundamental en la organización y gestión de los mercados agrícolas, así como en la fijación de precios uniformes dentro de la Unión Europea en el marco de una política agrícola común.

La acción de los Fondos comunitarios ha tenido un efecto muy beneficioso en las condiciones generales de la economía española, como se puede comprobar en la mejoría experimentada por el Producto Interior Bruto por habitante, el cual representa ya el 76% de la media comunitaria (En 1986 era del 70%). Además, la política regional tiene la función de integrar a los ciudadanos en el proceso de la Unión Europea.

Es, por consiguiente, la esencial función que desempeñan los Fondos comunitarios en la construcción de la Unión Europea la que determina de forma inequívoca la importancia de los sistemas de control. Un adecuado sistema de control, dotado de mecanismos correctores de conductas irregulares, colabora por tanto a la consecución del objetivo de cohesión en la Unión Europea dado que conseguir fortalecer la cohesión económica y social de los Estados y regiones europeos, constituye el requisito imprescindible para la necesaria convergencia entre los mismos dentro de un espacio europeo sin fronteras internas y con una política económica y monetaria común.

II. EL CONTROL COMO UNA OBLIGACION IMPUESTA POR LA NORMATIVA COMUNITARIA

El Tratado de Roma, de 25 de marzo de 1957, constitutivo de la Comunidad Económica Europea, ya estableció la obligación de control, disponiendo en su artículo 5 que los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del propio Tratado y de las resultantes de los actos de las Instituciones de la Comunidad.

Este mandato genérico, en materia de ayudas comunitarias, se concreta en una serie de obligaciones por parte de los Estados miembros, que tienen por finalidad garantizar que las distintas actuaciones y proyectos financiados con cargo a fondos comunitarios se lleven a buen término.

Esencialmente, estas obligaciones son las siguientes:

- Verificar con regularidad que las acciones financiadas por la Comunidad se han realizado correctamente.
- Prevenir y perseguir las irregularidades.
- Recuperar los importes perdidos como consecuencia de irregularidades o negligencias.
- Informar a la Comisión europea acerca de las medidas que el Estado miembro adopte para garantizar la ejecución eficaz de las acciones y en particular de los sistemas de control y gestión.
- Informar regularmente, asimismo a la Comisión, del desarrollo de los procedimientos administrativos y judiciales.

La normativa comunitaria establece un principio básico en el sistema de control en el seno de la Unión Europea. Es el principio de igualdad de trato en el control y en el régimen sancionador. Así, el artículo 209 A del Tratado de la Unión Europea dispone que:

“Los Estados miembros adoptarán las mismas medidas para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad que las que adoptan para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros”.

y establece que:

“Sin perjuicio de otras disposiciones del presente Tratado, los Estados miembros coordinarán sus acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Comunidad contra el fraude. A tal fin, organizarán, con la ayuda de la Comisión, una colaboración estrecha y regular entre los servicios competentes de sus Administraciones”.

El principio de igualdad de trato en el sistema de control en la Unión Europea había sido ya formulado por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea el 21 de septiembre de 1989, en Sentencia dictada en el asunto 68/88. El Tribunal determina que los Estados miembros, para la mayor eficacia del derecho comunitario y de acuerdo con el artículo 5 del Tratado de Roma, antes citado, han de establecer un sistema de control y un régimen sancionador, en condiciones de fondo y forma análogas a las aplicables a las violaciones del derecho nacional, de naturaleza e importancia similares y de carácter efectivo, proporcionado y disuasorio.

En la actualidad los recursos que recibimos de los Fondos comunitarios se integran en el Presupuesto español para hacer frente, conjuntamente con los propios recursos nacionales, a los gastos que originan las distintas políticas comunitarias.

Por ello, el buen uso de los recursos comunitarios, su correcta aplicación, implica también un adecuado empleo de los propios recursos nacionales y por el contrario, si existe cualquier fraude o irregularidad en las acciones españolas cofinanciadas con cargo a los Fondos comunitarios supone además de un fraude o irregularidad contra el Presupuesto comunitario, la existencia de un fraude o irregularidad contra nuestro propio Presupuesto.

Se han intensificado, por tanto, los controles en defensa de los intereses financieros del Presupuesto comunitario y, como consecuencia, del Presupuesto español.

Se cumple así el principio de igualdad de trato en el control en el seno de la Unión Europea ya que al quedar integrados los recursos que provienen de los Fondos comunitarios en el Presupuesto español no es posible establecer diferencias entre el control y auditoria internos que se ejercen sobre unos y otros recursos financieros, en función de su procedencia.

III. EL SISTEMA DE CONTROL DE LOS FONDOS PROCEDENTES DE LA UNIÓN EUROPEA

El establecimiento de un adecuado sistema de control sobre los fondos procedentes de la Unión Europea para comprobar la correcta ejecución de las acciones con ellos financiadas es una obligación impuesta no sólo por la normativa comunitaria sino también por la normativa nacional.

En efecto, en España se operó un cambio legislativo en 1991, introducido por la Ley de Presupuestos Generales del Estado para ese año, con la finalidad de reforzar el control interno de las ayudas financiadas con fondos comunitarios. Se produjo así la modificación de un conjunto de normas contenidas en la Ley General Presupuestaria, incluyendo de una manera explícita en el ámbito del control financiero a las subvenciones corrientes, créditos, avales y demás ayudas concedidas, con cargo a fondos de la Unión Europea, a sociedades mercantiles, empresas, entidades y particulares en general.

Asimismo, en la Sección de la Ley, referente al control de ayudas y subvenciones públicas, el artículo 81 establece expresamente que las normas contenidas en esta Sección serán de aplicación:

- 1.- A toda disposición gratuita de fondos públicos realizada por el Estado o sus Organismos autónomos a favor de personas o entidades públicas o privadas, para

fomentar una actividad de utilidad o interés social o para promover la consecución de un fin público.

- 2.- A cualquier tipo de ayuda que se otorgue con cargo al Presupuesto del Estado o de sus Organismos autónomos y a las subvenciones o ayudas, financiadas, en todo o en parte, con fondos de la Comunidad Europea.

Determinada la obligación, tanto comunitaria como nacional, del establecimiento de un sistema de control cabe ahora plantearse qué factores o requisitos debe reunir dicho sistema para cumplir con los cometidos que se le asignan, y, para ayudar a la consecución de los objetivos perseguidos con las acciones financiadas con fondos comunitarios.

Como todo control interno, el control de los fondos comunitarios tiene por finalidad colaborar en la mejora de los procedimientos de gestión de las ayudas concedidas pero además, como determina la normativa comunitaria, ha de ser un instrumento eficaz para verificar la corrección de las acciones financiadas por la Unión Europea, prevenir y perseguir las irregularidades y coadyuvar a la recuperación de las cantidades percibidas indebidamente, mediante la detección y concreción de las irregularidades cometidas.

En relación con su objeto, el control ha de verificar el cumplimiento de los diferentes requisitos y condiciones que exige la acción o actividad protegida por la normativa comunitaria y nacional aplicable, tanto con respecto a la obtención de las ayudas públicas como en lo relativo a la adopción de los comportamientos exigibles a los perceptores de las ayudas, esto es, a las condiciones de disfrute de la ayuda por sus beneficiarios y al destino o aplicación de los fondos percibidos. Ha de comprobarse, asimismo, en qué medida se han conseguido los objetivos para cuya consecución se otorgaron las ayudas en el marco de las líneas de ayuda o programas en que están incluidas.

Estas comprobaciones y verificaciones traen consigo diversas exigencias que afectan al proceso de control en sus distintas fases. Ello sin olvidar la necesidad de una adecuada coordinación, teniendo en cuenta que recaen diversos tipos de control sobre las mismas acciones así como la posible participación en la actividad de control de distintos órganos y Administraciones.

Conviene en este punto hacer una aproximación a las actuaciones de control que se ejercen sobre las ayudas concedidas con cargo a los Fondos comunitarios, a fin de dar una visión general del sistema de control interno sobre el empleo de los Fondos procedentes de la Unión Europea.

El sistema de control interno se configura en torno a dos grandes tipos de control:

- El control previo y simultáneo a la ejecución de las acciones y proyectos financiados con ayudas comunitarias.

- El control posterior, que se ejerce una vez que dichas acciones y proyectos han sido finalizados, total o parcialmente.

IV. CONTROL PREVIO Y SIMULTÁNEO A LA EJECUCIÓN DE LOS PROYECTOS

Quizás el aspecto más importante a la hora de valorar la eficacia o no del control realizado por cada Estado miembro en relación a los proyectos que son de su competencia, es el conocimiento y fiabilidad de los sistemas de gestión empleados. De esta manera, un Estado que cuente con un procedimiento administrativo serio, riguroso y de experiencia probada, con unos sistemas de gestión claros y con delimitación de funciones, así como, con unos órganos de control eficaces e independientes, tendrá más posibilidades de llevar a cabo una correcta función de control que otro Estado que carezca de ellos o sean insuficientes.

En este sentido, se puede afirmar que el procedimiento administrativo existente en nuestro país es la primera de las formas de control de cualquier actuación o proyecto financiado por Fondos comunitarios, y ese control se puede examinar desde dos ángulos atendiendo al órgano que lo lleva a cabo. Existe así un control interno del propio órgano gestor que ejecuta el proyecto, y un control externo al órgano que realiza el proyecto pero también de carácter interno, dado que es ejercido por agentes de la propia organización administrativa a la que pertenece el gestor del proyecto. Este es el control que se ejerce por un órgano distinto de quien lleva a cabo la gestión y en él se encuadraría el control de la Intervención General de la Administración del Estado, al que se va a hacer referencia a continuación.

Un número importante de los proyectos que obtienen en España financiación de los Fondos comunitarios son actuaciones o proyectos públicos y por tanto son ejecutados por distintos órganos de las Administraciones Públicas, ya se trate de Departamentos ministeriales de la Administración General del Estado, como de Organismos autónomos, entes públicos o de Consejerías o Áreas inversoras de las Comunidades Autónomas o de Entes de la Administración Local.

El hecho de que los centros ejecutores de los proyectos sean órganos de la Administración y que ésta se vea sometida en su actuación a un procedimiento preestablecido y a una normativa clara y rigurosa, facilita lógicamente las tareas de control y genera mayor confianza en quien lleva a cabo las mismas.

Todos los órganos mencionados son objeto de control por la Intervención, bien de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas, o de cada Ayuntamiento. En el caso de los Departamentos Ministeriales y Organismos autónomos administrativos el control durante la ejecución de los proyectos se lleva a cabo por sus respectivas Intervenciones Delegadas: de cada Ministerio u Organismo. En el caso de los entes públicos, el control de la Intervención se

efectúa con posterioridad, mediante controles financieros posteriores a la ejecución de los proyectos, realizados con técnicas de auditoría.

Quisiera comentar brevemente cuáles son los momentos en el proceso de ejecución de un proyecto financiado por Fondos comunitarios en los que el papel de la Intervención como órgano de control asegura la correcta aplicación de la normativa y la adecuación a las exigencias comunitarias. Así, por ejemplo, con respecto a un proyecto ejecutado por un Departamento ministerial, la Intervención desempeña su labor de control en los siguientes momentos:

- Durante el expediente de contratación, y antes de la selección del contratista, la Intervención forma parte de la Mesa de contratación, órgano colegiado que estudia las propuestas y resuelve la adjudicación.
- Ejerce la fiscalización previa de los gastos derivados de los contratos, comprobando si existe crédito presupuestario, si los gastos se generan por órgano competente y si se cumplen los distintos requisitos que exige la Ley para cada tipo de contrato. De esta manera se controlan las fases de autorización y aprobación del gasto, y de compromiso o disposición. Tras esas fases el órgano competente ha acordado la realización del proyecto autorizado.
- Durante la realización del proyecto, y a su finalización, la Intervención comprueba la adecuación y corrección de los abonos que se efectuarán al contratista. Para ello se examinan las certificaciones de obra expedidas y las facturas justificativas, actuaciones necesarias para proceder al reconocimiento de la obligación del Estado frente al contratista y a la liquidación de pago al mismo.
- Por último en los gastos que se identifican físicamente, además de la comprobación documental, la inversión es objeto de una comprobación material sobre el terreno y que se documentará en un acta de recepción, suscrita por todos los participantes, entre ellos el Interventor.

En conclusión, y como se ha indicado sucintamente, el hecho de que los órganos ejecutores sean de naturaleza pública hace que el procedimiento de ejecución y pago de las inversiones deba regirse por las normas y trámites predeterminados y comunes de la Administración. En cuanto que este procedimiento es permanentemente controlado tanto desde el punto de vista interno (órgano gestor) como externo al mismo (caso de la Intervención General), se puede concluir afirmando la existencia de un control completo en la fase de ejecución y pago de los proyectos.

V. CONTROL POSTERIOR DE LOS PROYECTOS

Tipos de control según el órgano actuante

Atendiendo al órgano que tenga la iniciativa del control, la normativa comunitaria aplicable a los Fondos comunitarios, distingue según que el control lo lleve a cabo la Comisión Europea o el Estado miembro.

Las posibilidades de control son las siguientes :

- Control de la Comisión por iniciativa propia dentro de sus planes de control. Estas actuaciones se comunican al Estado miembro, cuyos funcionarios o agentes podrán participar en las mismas. En nuestro país se llevan a cabo varias actuaciones de este tipo, tanto por iniciativa de la gestión del Fondo, con participación de los gestores nacionales, como por iniciativa de los servicios de control, con participación, en este supuesto, de la Intervención General de la Administración del Estado.
- Control del Estado miembro por iniciativa de la Comisión. En este caso podrán participar los funcionarios de la Comisión, que deberán hacerlo si el Estado lo solicita.
- Control del Estado miembro por iniciativa propia, dentro de sus planes de control. Estos planes nacionales, uno por cada Fondo comunitario, se notifican a la Comisión Europea a efectos de coordinación en las actuaciones de control.
- Control realizado por funcionarios del Estado miembro, bajo mandato de la Comisión Europea, y en virtud del Protocolo suscrito el 27 de mayo de 1994 entre la Intervención General de la Comisión Europea y la Intervención General de la Administración del Estado español. Este Protocolo se basa en la desconcentración de las competencias de control efectuada por la Dirección General de Control Financiero de la Comisión en las Instituciones nacionales de control de los Estados miembros. La planificación y selección de estos controles se efectúa conjuntamente por ambas Intervenciones para evitar duplicidades. Una vez hecha la selección de los proyectos que se han de comprobar, la Intervención española, que actúa en este supuesto a todos los efectos como Comisión Europea, comunica el inicio de sus actuaciones de control a los Ministerios gestores y a la Comisión por si consideran oportuno participar en las mismas.

Controles de la Intervención General de la Administración del Estado

1. Planificación de los controles

Anualmente la Intervención General de la Administración del Estado confecciona su Plan de Auditorías, en cumplimiento del mandato contenido en el artículo 17 de la Ley General Presupuestaria, del que forma parte esencial el plan de control de los fondos procedentes de la

Unión Europea. Para la confección del citado Plan, se mantienen permanentes contactos con los órganos gestores y con las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas, pudiendo disponer así de la información sobre los beneficiarios de las ayudas (necesaria para hacer la selección) y de la información sobre los planes de control de otros Centros (necesaria para evitar la repetición de controles y desarrollar una actuación coordinada).

Las fases que se siguen en el momento de hacer la planificación de los controles son las siguientes :

- 1º) Determinación del número de controles a incluir en el Plan de Auditorías.
- 2º) Solicitud a los distintos órganos gestores de los proyectos.
- 3º) Solicitud a las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas de sus previsiones de control y remisión a las mismas de la información sobre los beneficiarios que estén localizados en su territorio y respecto de los cuales tengan competencia para efectuar controles. Con estos contactos se procura coordinar las actuaciones de inspección.
- 4º) Selección de los beneficiarios y proyectos. Los criterios que se tienen en cuenta son, entre otros, los siguientes: Cuantía de las ayudas recibidas, localización geográfica de las actuaciones, posible existencia de irregularidades o incumplimientos, interés especial del órgano gestor o de la Comisión Europea y no repetición de controles a empresas o a proyectos ya inspeccionados con anterioridad.

2. Ejecución de los trabajos de control

Una vez seleccionados los proyectos que van a ser objeto de control y decretada su realización a las Intervenciones o Unidades encargadas de su ejecución, se inician los trabajos de control propiamente dichos.

El objetivo básico de los controles es verificar el correcto cumplimiento de los requisitos exigidos por las normativas comunitaria y nacional aplicables a las distintas ayudas, comprobando si el proyecto se ha realizado de acuerdo con lo previsto y si se han respetado las condiciones fijadas en la Decisión que establecía las ayudas o en el documento de concesión de las mismas.

Para la adecuada ejecución de los controles, se realizan unas actuaciones previas. Entre ellas destaca la solicitud de los expedientes administrativos a los órganos gestores, que sirven al equipo de control para tomar contacto con el proyecto y para conocer datos económicos o administrativos que sólo puede facilitar el gestor y la elaboración de un programa de trabajo, que servirá de guía para la realización de las pruebas tendentes a comprobar el cumplimiento de condiciones.

La ejecución deberá realizarse siguiendo la planificación y programación efectuada, pero considerando que el objetivo a lograr con la misma es obtener evidencia suficiente respecto a todos y cada uno de los objetivos de auditoría (requisitos y condiciones exigibles al beneficiario). Ello significa que los programas deberán aplicarse teniendo en cuenta las circunstancias de cada control concreto, planteándose las oportunas pruebas complementarias o sustitutivas de forma que la evidencia que se obtenga permita emitir opinión fundamentada sobre el cumplimiento o incumplimiento de cada uno de dichos requisitos y condiciones.

Igualmente, en la ejecución del control no puede perderse de vista la finalidad de colaborar en la mejora de la gestión. No basta determinar la existencia de posibles incumplimientos, sino que hay que analizar sus causas y, en especial, en aquellas que se relacionen con vacíos o debilidades en la normativa de aplicación y en el procedimiento de gestión de las subvenciones controladas, pues sólo incidiendo constructivamente sobre estas causas podremos ayudar a evitar que los incumplimientos se repitan en el futuro.

Una vez que el equipo de auditoría ha tomado conocimiento del proyecto que va a ser controlado, y previa notificación al órgano ejecutor o a la empresa beneficiaria de las ayudas, se desplaza a la sede de aquéllos para examinar la documentación relativa al proyecto y la realidad física del mismo. Ya se trate de su terminación definitiva o la de alguna de sus fases, si la ayuda se percibe por tramos.

3. Resultados de los controles

Por último, es preciso señalar cómo se documentan las actuaciones de control, cuál es el destino de las mismas y el resultado que con ellas se persigue.

Todo el esfuerzo desarrollado sería inútil, si no somos capaces de poner adecuadamente los resultados del control en conocimiento de quien tiene la competencia y responsabilidad de adoptar las medidas correctoras que sean necesarias.

Ello implica que hay que tener un especial cuidado en cómo se redactan los informes de control y a quién se dirigen.

Los dos factores son interdependientes: los informes han de redactarse precisamente en función de quienes sean sus destinatarios, y éstos son todos los interesados en la ayuda controlada: beneficiario, centro gestor de la ayuda, distinguiendo la gestión centralizada de la descentralizada, órganos superiores o de tutela de estos centros, y, en su caso, órganos competentes para el conocimiento de las posibles infracciones y responsabilidades administrativas, contables y penales.

En todo caso, los informes han de responder a una serie de criterios que, fundamentalmente, se pueden resumir en los siguientes:

- Los informes han de ser completos, comprendiendo los resultados deducidos de las distintas pruebas realizadas y lo que de dichos resultados se deduce respecto al cumplimiento de los diferentes requisitos exigibles, sus causas, consecuencias y recomendaciones de actuación.
- La información contenida en los informes ha de ser pertinente, incluyendo en cada informe todos y solamente aquellos aspectos del control relevantes en relación con los objetivos de auditoría perseguidos.
- La redacción ha de ser concisa y clara. Los hechos detectados han de ser reflejados en forma concisa y concreta identificando su significado, su trascendencia en relación a la normativa exigible, sus posibles causas, su incidencia financiera y las medidas a adoptar para corregir las deficiencias y desviaciones observadas.
- La información proporcionada ha de ser suficiente para justificar la opinión emitida y la adopción de las medidas que se proponen. En otro caso, antes de redactar el informe habrá que practicar las oportunas pruebas complementarias o poner de manifiesto en el propio informe las limitaciones que lo impiden graduando en este caso la opinión emitida.
- La información ha de presentarse correctamente ordenada, especificando los datos básicos de la ayuda controlada, los objetivos perseguidos, las pruebas realizadas, su alcance y las limitaciones habidas, los hechos constatados como resultado de dichas pruebas, las conclusiones que se deducen en función de dichos hechos y las medidas a adoptar.
- La orientación del informe ha de remarcar aquellos aspectos de interés para el destinatario del mismo en función de su responsabilidad y competencias, haciendo abstracción, en su caso, de aquellos aspectos que no le resulten de interés.

Parece necesario insistir, una vez más, en que el control para que sea eficaz ha de ser constructivo. Ello es especialmente predicable en el control de beneficiarios de ayudas en general y en el de las financiadas con fondos comunitarios en particular, porque en este tipo de control se tiende con frecuencia a considerar como objetivo primordial el “cazar” a aquellos beneficiarios que han incumplido las condiciones que les eran exigibles, defraudando a la Hacienda Pública o al Presupuesto comunitario.

Como ya se comentó, la finalidad de todo control interno es la mejora de la gestión y por ello, tan importante o más que detectar fraudes o irregularidades concretos en un beneficiario, es determinar las debilidades de gestión que representan un riesgo para la comisión de estos fraudes o irregularidades, y qué alternativas de superación de estas debilidades caben, de forma que se eliminen dichos riesgos.

A medio plazo, los esfuerzos emprendidos en esta dirección son mucho más eficaces en la lucha contra el fraude, por cuanto más eficaz que verificar la existencia de un fraude es impedir el que éste pueda llegar a producirse.

En todo caso, y como en otros ámbitos, es preciso tener en cuenta en las recomendaciones que se efectúen, la posibilidad de llevar a cabo las medidas que se recomiendan, su coste y el beneficio que representa su puesta en práctica. A veces la decisión para la adopción de determinadas medidas no es competencia de aquel a quien se dirigen las recomendaciones, otras los medios que serían necesarios para estas medidas no son accesibles o su coste no compensa el beneficio que representa la disminución del margen de riesgo; en otros casos por último, las modificaciones que se recomiendan en los mecanismos de control interno podrían conllevar una rigidez y una pérdida de agilidad tal que pueda poner en peligro la eficacia debida en la gestión.

Los destinatarios de los informes individuales de control son los siguientes:

- En todo caso, el órgano gestor de las ayudas, para que inicie las actuaciones que considere necesarias tendentes a obtener los reintegros y, en su caso para el procedimiento de gestión o alguna de sus fases.
- La Comisión Europea cuando el control sea por iniciativa suya, cuando se haga en virtud del Protocolo de 27 de mayo de 1994 o cuando solicite los informes de control del Estado miembro.
- En los supuestos en los que pueda apreciarse la existencia de delito, en aplicación del Código Penal, se elabora un informe especial dirigido a la Fiscalía General del Estado por si pudieran derivarse responsabilidades de indole penal.

Anualmente se elabora un informe resumen de los controles financieros realizados en el ámbito de cada uno de los Fondos comunitarios, que se dirige a los órganos gestores y a las autoridades del Ministerio de Economía y Hacienda, quienes dispondrán así de la información global necesaria para conocer los resultados de los controles y poder exigir las responsabilidades a que hubiera lugar.

El seguimiento de los reintegros producidos y la devolución de las cantidades indebidamente percibidas se realiza por los órganos gestores. Para ello la Intervención General de la Administración del Estado mantiene contactos y trasvase de información con la Dirección General del Tesoro, que comunica el estado de situación de los reintegros para hacer efectivas al Fondo de que se trate, ya sea mediante compensación o por reintegro directo, las cantidades que se le adeuden, cerrándose de esta forma el ciclo del sistema de control interno que se ejerce sobre los fondos procedentes de la Unión Europea.

EL CONTROL DE FONDOS COMUNITARIOS

Ilmo. Sr. D. Ángel Torres Torres

Director General de Planificación

Cuando hablamos de fondos estructurales y fondos de cohesión quizás convenga volver a recordar las cifras comentadas por Nieves Villar: para el periodo 94-95 el volumen de fondos es de casi siete billones de pesetas. Este es un volumen importante, es decir, que para el periodo 94-99 supone aproximadamente una media de un 1.5% del PIB en términos anuales. Gestionar eso es complejo, pero es una tarea y un reto que tenemos por delante, y del éxito en la gestión va a depender no solamente el presente sino también el futuro de tales fondos. Estos 7 billones de pesetas antes de que puedan empezar a recibirse exigen una fase de programación importante, es decir en las perspectivas financieras firmadas en Edimburgo se nos decía: Mire usted, España tendrá acceso a este volumen de recursos, pero antes de que empiecen a percibirse se exige que se cumplan una serie de fases, en primer lugar el que los Estados miembros presenten ante la Comisión los Planes de Desarrollo Regional, de Reconversión o de Desarrollo de las zonas rurales, en el caso de los Fondos Estructurales, para los objetivos 1, 2 y 5.b que son los objetivos más directamente relacionados con la política regional: objetivo número 1, zonas más pobres de España; objetivo número 2, zonas de reconversión industrial y objetivo número 5.b, reestructuración de zonas agrarias a lo que cabría añadir también reestructuración pesquera a través del IFOP, el nuevo instrumento financiero de ordenación pesquera que se ha creado en el presente periodo. Pero una vez que se han presentado estos planes de desarrollo y se han discutido con la Comisión, hay que establecer lo que se llama los marcos de apoyo comunitario que recogen los recursos por objetivo y periodo, el reparto de estos recursos por fondos, el destino, es decir, los ejes de actuación, el reparto también por administraciones o por agentes inversores y también la tasa de cofinanciación para cada línea de gasto. Estos marcos de apoyo comunitario, a diferencia de los planes de desarrollo que mencionaba anteriormente, ya sí tienen una naturaleza contractual entre el Estado miembro y la Comisión y que obliga por lo tanto a ambos. Pero para que tales obligaciones contractuales se puedan traducir en la práctica, se requiere también la preparación y la aprobación de las formas de intervención que desarrolla los marcos de apoyo comunitario y que ya vinculan los fondos a actuaciones específicas y, una vez aprobados, se empiezan a recibir los fondos en función del grado de ejecución.

Pues bien, para este periodo 94-99, desde finales del año 1993 y, sobre todo, todo 1994, este Ministerio junto con el Ministerio de Agricultura que es el responsable del FEOGA y el IFOP, y el Ministerio de Trabajo como responsable del Fondo Social Europeo, hemos estado trabajando en programación de todas estas actuaciones, y ha sido una labor compleja primero por

el volumen de fondos implicados, pero también por la naturaleza de la gestión, ya que en la gestión de los fondos estructurales en España intervienen numerosas unidades de gestión tanto a nivel de la Administración Central con sus Entes públicos, Autonómica y Local, y coordinar todo esto no es una tarea fácil. El resultado final ha sido para el caso del objetivo uno, la programación de 53 formas de intervención, 22 formas de intervención para el FEDER, son 12 programas operativos regionales que recogen las actuaciones de los gobiernos regionales, las Autonomías; 5 programas operativos plurirregionales que recogen las actuaciones de la Administración Central, empresas públicas y también de la Administración local, y 5 subvenciones globales. Para el caso del Fondo Social Europeo, el objetivo uno, se han programado 16 programas operativos, 12 regionales y 4 plurirregionales; en el caso de FEOGA-orientación 14 programas operativos, 12 regionales y 2 plurirregionales y un programa operativo para el IFOP, es decir, 53 formas de intervención. En el caso del objetivo dos, 6 programas operativos integrados (integrados quiere decir que interviene el FEDER y el Fondo Social Europeo en cada uno de estos programas) y 2 programas plurirregionales del Fondo Social Europeo. En definitiva más de 60 formas de intervención en la mayoría de los casos aprobados, todavía quedan algunas cosas pendientes de aprobación, pero a estas alturas se puede decir que prácticamente el 97% de todas las actuaciones está ya programada y en marcha.

En cuanto a los sistemas de control interno y externo no quisiera extenderme demasiado. Aunque probablemente no pueda evitar ser repetitivo en algunos momentos respecto a lo que Nieves Villar ya os ha dicho, quiero recordar que es el art. 23 del Reglamento de Coordinación, el 2082/93 del Consejo, el que establece las disposiciones generales relativas al control financiero de las operaciones cofinanciadas con fondos estructurales y, como ya estaba previsto en este reglamento, en 1994 la Comisión aprobó además el reglamento sobre irregularidades y recuperación de las sumas indebidamente abonadas. En estos reglamentos se establece que los Estados miembros adopten las medidas necesarias para, y aquí me repito, verificar regularmente que las acciones cofinanciadas por la Unión Europea se han realizado correctamente, prevenir y corregir las irregularidades y recuperar los fondos perdidos por abusos o negligencia. Hay que recordar que el Estado miembro siempre es responsable subsidiario último de tales reembolsos. Desde un punto de vista operativo, y sin perjuicio de los controles que puedan efectuar los Estados miembros, las acciones cofinanciadas por los fondos estructurales así como sus sistemas de gestión y control pueden ser o podrán ser controladas *in situ* por funcionarios o por agentes de la Comisión. Previamente se informa al Estado miembro interesado a fin de recabar toda la ayuda necesaria y en tales controles pueden participar también funcionarios o agentes del Estado miembro.

En el caso de los Fondos estructurales hay tres instancias comunitarias que realizan controles de forma sistemática: en primer lugar la Dirección General responsable en el caso del FEDER es la D.G. 16, en el caso del Fondo Social Europeo es la D.G. 5 y la D.G. 6 en el caso del FEOGA-orientación. Además la D.G. 20, la D.G. de Control Financiero y también el Tribunal de Cuentas Europeo; es decir, que como media cada unidad de gestión tiene tres controles *per capita*. Normalmente estas instancias efectúan alrededor de cuatro controles *in situ* por año de una semana de duración y quizá se pueda decir que los resultados de tales controles

han sido relativamente satisfactorios en la medida que por el momento no se ha derivado ninguna actuación sancionadora. Quizá habría que intentar en el futuro mejorar la coordinación interna por parte de la Comisión para evitar que se realicen excesivos controles o que se solapen los controles en determinadas regiones o por determinados instrumentos, yo creo que ahí hay un campo en el que se puede mejorar sustancialmente sin mucho coste.

En cuanto a los controles internos, aparte de los que puedan realizar las unidades de gestión, y tenemos que confesar que en el caso del FEDER y en el caso del Fondo de Cohesión nosotros no hacemos ninguno a iniciativa propia, entre otras cosas porque no tenemos medios suficientes y eso con independencia de que fuera un objetivo deseable o no. En el caso de los controles internos es la Intervención Delegada de la IGAE en la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas la que asume las tareas de coordinación y realización de los controles sobre los fondos comunitarios, de acuerdo con la Resolución de la IGAE de 26 de julio de 1991 que regula la instrumentación de tales controles y crea los grupos de trabajo y las comisiones de coordinación para cada uno de los fondos. La Intervención General, de común acuerdo con las unidades gestoras de los fondos, establece planes anuales de control de los que se derivan decisiones en términos de reprogramaciones o solicitudes de reembolsos de ayudas, y las irregularidades observadas se comunican a la Comisión europea, y recientemente, como ha comentado también Nieves Villar, la Intervención General firmó un acuerdo con la Unidad Financiera de la Comisión, la D.G. 20, por la que ésta asume la responsabilidad de los controles que hasta ahora venía realizando esta unidad comunitaria, es decir, que la Intervención desempeña también un papel de control comunitario además de control interno.

Esto es todo lo que tengo que decir respecto al control y quisiera decir algo también sobre el seguimiento de los programas operativos. En este reglamento de coordinación que comentaba antes, el art. 25 recoge también disposiciones relativas a los procedimientos de seguimiento y de evaluación de las actuaciones cofinanciadas con fondos estructurales. En ese artículo se establece que la Comisión y los Estados miembros deben garantizar un seguimiento eficaz de la utilización de las ayudas tanto a escala de los marcos comunitarios de apoyo como de cada acción específica. La base de dicho seguimiento radica en una serie de indicadores físicos y financieros que se han definido previamente en cada una de las acciones aprobadas por la Comisión los cuales permiten calibrar por un lado el grado de ejecución de las actuaciones así como de los objetivos que deberían alcanzarse en un período de tiempo determinado y los progresos realizados o los problemas que se han detectado en el proceso de gestión. La unidad operativa que verifica estas tareas es el Comité de seguimiento del que forman parte las unidades gestoras de los fondos en la Administración Central, la Comisión Europea a través de sus diversas unidades, las comunidades autónomas que intervienen en cada objetivo, es decir, en general los gestores y, en su caso, puede haber también un representante del Banco Europeo de Inversiones. Los Comités de seguimiento vienen funcionando desde 1990 y se reúnen como mínimo dos veces al año. Esto ha permitido verificar, por un lado, la ejecución de las actuaciones para el período 89-93, aunque ya se puede decir que están constituidos los Comités de seguimiento correspondientes al período 94-99, y han resultado ser un instrumento útil para plantear soluciones que permiten desbloquear problemas que afectan a la ejecución de los programas. En España tenemos Comités de

seguimiento regionales, pero también tenemos Comités de seguimiento sectoriales para cada uno de los programas plurirregionales que les comentaba anteriormente, por ejemplo Investigación y Desarrollo, Incentivos Regionales, Corporaciones Locales, etc., y además existen también Comités de seguimiento para el marco comunitario de apoyo que engloba todas las actuaciones en cada uno de los fondos y objetivos.

¿Qué resultados hemos tenido para el período 89-93 y para los objetivos 1, 2 y 5.b, a 31 de diciembre de 1994, que es la información que hemos verificado en los últimos Comités de seguimiento? No quiero tampoco ser muy prolijo aquí, pero se podría resumir diciendo que el nivel de ejecución en términos de compromisos supera el 100% y eso no es absurdo en la medida que hay dos circunstancias que permiten superar el 100% del nivel de compromisos, por lo menos en este período anterior, uno es la evolución del tipo de cambio y otro los mecanismos de indexación automática que tienen todos los programas, y nos aproximamos casi al 100% en términos de pagos, es decir, en términos de ejecución de certificaciones y si no hemos llegado todavía al 100% es porque hay todavía algunos proyectos que están en fase de ejecución, y tenemos plazo hasta finales de este año para terminarlos. En resumen yo creo que se puede decir que los resultados han sido satisfactorios. Para el período 94-99 prácticamente el 97% de las acciones está ya programada y su ejecución se está realizando a buen ritmo. Yo creo que el sistema de seguimiento en torno a la figura del Comité permite un grado de flexibilidad que garantiza el buen éxito de los programas. El Comité, sin modificar la cuantía total de la ayuda, puede optar a acciones de reprogramación o modificación de los planes financieros previstos y todas aquellas modificaciones, en suma, que aseguren la buena marcha de las actuaciones cofinanciadas. Y como en el caso de la valoración que comentaré seguidamente, uno de los objetivos para este período es reforzar las actividades de seguimiento.

En el caso de la evaluación, es el art. 26 del Reglamento que les mencionaba, el que recoge las disposiciones relativas a los temas de apreciación y de evaluación para poder calibrar el impacto o los efectos socio económicos de las acciones emprendidas, y ello es una responsabilidad compartida de la Comisión y de los Estados miembros y se hace también en estrecha colaboración con los Comités de seguimiento. Básicamente consiste en comparar los objetivos previstos con los resultados obtenidos en base a la información generada por estudios de naturaleza cuantitativa o cualitativa. Este aspecto de elaboración es también uno de los que más se ha reforzado en la reforma de los reglamentos de 1993 y que va a estar vigente para el período 94-99, de hecho en estos momentos estamos procediendo a diseñar el proceso y los contenidos de las denominadas evaluaciones intermedias. Hasta este momento las tareas de evaluación básicamente consistían en evaluaciones *ex ante* o en evaluaciones *ex post*, y durante este período se pretende reforzar también las tareas de evaluación intermedia, de forma que además sean un *input* útil para la labor de los Comités de seguimiento y que nos permita aprender sobre la gestión y sobre los resultados durante la fase de ejecución de los programas. Esta evaluación intermedia va a tener tres fases, una que se va a iniciar próximamente a principios del año que viene, que consistirá básicamente en analizar cuán evaluable es la información y los indicadores que tenemos en cada uno de los programas operativos, de las actuaciones que cofinanciamos con fondos estructurales y determinar también la metodología, es decir, qué queremos obtener y cómo

en la fase de evaluación intermedia propiamente dicha que se realizará a finales del año 97 para finalizar con una fase de actualización de esta evaluación intermedia alrededor del año 99, previa a la evaluación *ex post* tradicional.

Esto es un proceso complejo porque involucra a todas las unidades gestoras y porque se va a realizar para todas y cada una de las formas de intervención o actuación de los programas aprobados. Hemos tenido ya contactos bilaterales y multilaterales primero con la Comisión, hay una fase de coordinación entre fondos en la Administración Central y también un diálogo constante con las Comunidades autónomas; yo creo que vamos a tener posibilidades de empezar este proceso relativamente pronto y espero que con éxito. Y quizá aprovecho estos comentarios para concluir y remitirme a las observaciones iniciales que hacía Javier Conde en su introducción: Los fondos estructurales en la economía española, son también importantes porque en términos absolutos somos el mayor beneficiario de los fondos estructurales de la Comunidad; no es cierto que eso se pueda decir también en términos relativos, es decir, hay otros países que tienen mayores ventajas relativas, en términos de ECUs *per capita*, y también en términos de impacto sobre el PIB, pero en cualquier caso, es un volumen importante y somos el gran beneficiario en términos absolutos de estos fondos estructurales. Y en un momento en el que se están planteando los retos que va a suponer la ampliación de la Comunidad, obviamente todos los ojos se vuelcan en la situación y el futuro de los fondos estructurales. Ya veremos cuál es el futuro porque va a depender básicamente de decisiones políticas, pero mientras tanto España tiene que levantar la bandera de la buena gestión y de enfatizar el buen uso de estos recursos. Por esto en este periodo vamos a dar gran importancia a los resultados y para ello vamos a intentar potenciar al máximo los mecanismos de seguimiento, de evaluación y de control porque esto es lo que nos toca hacer en este momento.

EL CONTROL DE FONDOS COMUNITARIOS

Ilmo.D. Manuel García Fernández

Subdirector General de Gestión Económica y Presupuestaria. INEM

EL INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO, UNA VISION DEL ESTADO SOCIAL

Mi breve intervención se va a centrar de manera estructurada en cuatro puntos muy concretos: Una definición, desde el punto de vista del INEM, como una visión del Estado Social Español; el plan financiero que tenemos en el nuevo Marco Comunitario 1994-1999; las medidas de control de la gestión que se han efectuado a partir de 1994, fundamentalmente; y unas reflexiones a modo de conclusiones.

1.- Por lo que a la introducción se refiere, en el reconocimiento y protección de los principios rectores de la política social y económica recogidos en nuestra Constitución de 1978, entre los que se incluyen la política orientada al pleno empleo y el fomento de la política que garantice la formación y readaptación profesionales, se enmarca la esencia misma del modelo de Estado Social.

El desarrollo normativo de los aludidos principios, informadores, en todo caso, de la legislación positiva, se ha plasmado en la Ley Básica de Empleo de 1980 en la que, en el ámbito de la política laboral, encuentran su fundamentación las diferentes medidas de fomento de empleo. Es decir, lo que cofinancia el Fondo Social Europeo, en principio, tiene una regulación, en desarrollo del texto constitucional, a través de la Ley Básica de Empleo de 8 de octubre de 1980. Dicha Ley comprende medidas relativas a la incentivación de la contratación laboral de trabajadores que prestarán sus servicios por cuenta propia, fundamentalmente autónomos, o bien por cuenta ajena. La incentivación económica gira en torno a determinadas características de las personas, que entrañan dificultades en el acceso al empleo tales como la edad (jóvenes menores de 25 años, entre 25 y 29 años y mayores de 45 años), el sexo (mujeres en profesiones u oficios en los que están subrepresentadas o reentrantes en el mercado laboral) o determinadas minusvalías o no aptitudes físicas plenas.

Otra de las medidas, muy importante, es la formación profesional. Es reconocido unánimemente que la formación profesional es una verdadera inversión, por la incidencia que tiene en la mejora de la estructura productiva y de las políticas activas de empleo. La formación profesional contribuye al incremento de las cualificaciones de los recursos humanos de las empresas, posibilitando una mayor productividad y competitividad, contribuyendo sobremanera a

hacer realidad, en el contexto de la internacionalización de nuestra economía, el principio de la libre circulación de trabajadores, y todo ello sin olvidar que, en el conjunto de medidas de fomento de empleo, es la medida "estrella", por cuanto su realización, financiada con fondos públicos, es el camino más directo al empleo. Mil novecientos noventa y tres nos ha deparado que, de 106.564 personas desempleadas que han sido formadas (Formación Profesional Ocupacional), se han colocado, en mérito a la formación recibida, 41.270. Infiriéndose, en consecuencia, que la Formación Ocupacional es la medida más directa para la inserción laboral.

Por último, como otra medida de fomento de empleo, sobrevenida con posterioridad a la Ley Básica de Empleo y que comenzó en 1985, es el programa público, que combina la formación teórica en una profesión u oficio y la práctica o experiencia laboral, el conocido como Programa de Escuelas Taller y Casas de Oficio.

2.- En el apartado del plan financiero o magnitudes para el periodo 1994-1999, me van a permitir que les lea muy brevemente los siguientes datos: El plan financiero de lo cofinanciado por el Fondo Social Europeo, siendo como promotor el Instituto Nacional de Empleo, cabe destacar que el coste total asciende a 756.714 millones de pesetas, de los que aporta, en concepto de ayuda del Fondo Social Europeo, algo más de medio billón de pesetas, es decir, 502.883 millones de pesetas. La financiación del Estado miembro, España en este caso, es de 253.830 millones. El número de personas afectadas (beneficiarios de acciones cofinanciadas), en este periodo temporal 1994-1999, es el siguiente: son susceptibles de formación profesional ocupacional 825.668 personas; objeto de contratación, por cuanto son estímulos o incentivación a los empleadores, salvo que presten sus servicios por cuenta propia, en concepto de autónomos, 504.603 personas y, por último, en el programa público que combina formación y experiencia laboral, Escuelas Taller y Casas de Oficio, 184.309 personas.

3.- El tercer apartado, que les he mencionado en la parte sumarial de mi intervención, se refiere a las medidas de gestión de control que se han realizado en el Instituto Nacional de Empleo. En primer lugar, se ha dotado, en la estructura organizativa del INEM, una unidad específica, residenciada en la Subdirección General de Gestión Económica y Presupuestaria, en cuanto a esfuerzo destinado a intensificar las medidas de control. Igualmente, he de anunciarles que para 1995 el Sr. Director General del INEM anunció a los Directores Provinciales del Organismo que el objetivo preferente era el control de las subvenciones concedidas. Buena prueba de ello son los resultados conseguidos a través de los procedimientos de reintegro, en cuanto a recuperaciones de cantidades indebidamente percibidas por los beneficiarios finales de las mismas. Se partió con un dato estimativo de recuperar 900 millones y, a finales de septiembre de este año, la cifra ya supera los 2.200 millones. Es decir, hay una labor interna de concienciación en el INEM de las recuperaciones, por incumplimientos de las condiciones establecidas para su otorgamiento. He de indicarles que se computan no solamente las recuperaciones en periodo voluntario, resultantes de los procedimientos de reintegro en vía recaudatoria voluntaria, sino también el importe de las certificaciones de descubierto emitidas como título ejecutivo, remitidas a la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

En segundo lugar, como una de las medidas de intensificación de la gestión y control del INEM, se ha culminado en este mes de octubre de 1995 un cambio normativo profundo (rango: Ordenes Ministeriales y Resoluciones de desarrollo de la Dirección General del Instituto Nacional de Empleo), efectuado en todas las subvenciones y ayudas que concede el INEM, excepción hecha de la acción protectora por desempleo, especialmente diferenciada, a efectos de fiscalización, en el Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de julio de 1994, por no sujeción a lo prevenido en la legislación presupuestaria. Se han aprobado, desde 1994 hasta el mes de octubre de 1995, 14 Órdenes Ministeriales. Estas Órdenes Ministeriales nacen como mandato de ley, requerimiento de ajustarse a las bases reguladoras del art. 81.6 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, según la redacción introducida por la Ley de Presupuestos del Estado para 1991. En todo caso, 1994 y 1995 arrojan, como resultado, la elaboración y aprobación de 14 Órdenes Ministeriales que vienen a mejorar la gestión y, sobre todo, a adecuarse a unos requerimientos de Ley. No tiene, por otra parte, más mérito que atender una obligación legal, aunque, eso sí, adoptada con retraso.

En tercer lugar, se están impartiendo durante este año unas jornadas técnicas de información y formación interna al personal del INEM. Trescientas personas, entre Servicios Centrales y Direcciones Provinciales del Organismo, asisten a cursos donde monográficamente se aborda, en exclusiva, el tema de los reintegros. Por último, se ha constituido una pequeña base de datos informática, en la que se recoge toda la gestión realizada, comprensiva de la información cuantitativa de todas las recuperaciones. Por tanto, la referencia que anteriormente les he comentado a 2.200 millones de recuperación a finales de septiembre, respecto de 900 millones inicialmente previstos para 1995, está integrada en la citada base de datos.

Respecto al control financiero, a que se refiere el artículo 23 del reglamento 2082/93 del Consejo, de 20 de julio de 1993, se ha dotado internamente el INEM de una codificación especial que afecta a la gestión, pero que de modo alguno implica variación en la contabilidad, a que está obligado a llevar y rendir oficialmente. Reconociendo como así está legalmente establecido, que la IGAE es el Centro directivo de la contabilidad pública y el Órgano gestor de esa contabilidad, el INEM se ha dotado de un instrumento interno de codificación, que permite que todas las ayudas de empleo queden desagregadas en función de los expedientes económico-administrativos que se tramiten, se fiscalicen y aprueben ulteriormente, en función de las diferentes líneas de acción o medidas. Es decir, identifican cuantitativamente personas (número) mayores, menores de 25 años, o colectivos verdaderamente expuestos a la exclusión del mercado laboral, como son las personas discapacitadas.

Por lo que comentaba anteriormente, respecto a los resultados de control, me voy a referir únicamente a los comunicados por la Intervención Delegada en la Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas, deduciéndose que, del control financiero realizado en 1992 el INEM ha reclamado 955 millones de pesetas, de los que se han ingresado 234 millones; se han recurrido, por parte de los beneficiarios, 381 millones y se encuentran, en vía ejecutiva, previa expedición por el INEM de certificaciones de descubierto, 444 millones. Por lo que se refiere al control financiero de 1993, habiéndose reclamado por el INEM 1.818 millones, se han resuelto tan sólo

48 millones; se han ingresado 135 millones; se han recurrido 252; en vía ejecutiva, 74 millones y están pendientes de la incoación de procedimientos de reintegro de 1.326 millones. habiéndose realizado una serie de actuaciones informativas previas, según faculta el artículo 69 de la Ley 30/1992, determinantes para la adopción, en su caso, de resoluciones de reintegro.

4.- Por último, y a modo de Conclusiones, puesto que les he indicado que mi intervención, afortunadamente para todos, iba a ser muy breve, me voy a referir a tres puntos muy concretos. En la parte cofinanciada en la que interviene el INEM, es menester tener muy presente que hay un plan, el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, que está gestionado actualmente por cinco Comunidades Autónomas y, en el resto del territorio del Estado, por el INEM. La cifra económica es muy importante, habida cuenta que, para este ejercicio de 1995, el Consejo de Ministros acordó el 24 de marzo que, del total del presupuesto (Capítulo IV de la clasificación económica del gasto) para el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, destinado a cualificar a los desempleados para mejorar sus expectativas de empleo y la consecución de su inserción laboral, 68.089 millones, gestionan, por cuenta del Estado, cinco CC.AA. (Andalucía, Canarias, Cataluña, Comunidad Valenciana y Galicia) 40.545 millones. La reflexión que me merece es la siguiente: Cuando se aprueba el Plan Formación e Inserción Profesional (Real Decreto 631/1993, de 3 de mayo), se invocan expresamente tres competencias exclusivas del Estado.

El Estado ejerce, al aprobar el mencionado Plan Nacional, sin olvidar que fue dictaminado de conformidad por el supremo órgano consultivo del Gobierno (el Consejo de Estado) la competencia exclusiva sobre las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (Constitución, artículo 149.1.13ª). La cuestión que se suscita no puede ser menor, habida cuenta que, en territorio de gestión transferida, por la información disponible del INEM, ante dicho Organismo presentada por las Comunidades Autónomas afectadas, las gestión de las ayudas, en su territorio, presupuestadas en el estado de gastos del INEM, adolecen de un "menor control", de la utilización de "parámetros" de gestión menos rigurosos en el cumplimiento de una normativa concesoria, que debe ser igual, de idéntica aplicación en todo el territorio del Estado.

El tema en principio, no debería tener mayor relevancia si tenemos presente, y es una opinión muy personal, que la Constitución, en el Título Octavo, reconoce claramente que los españoles tienen los mismos derechos y obligaciones en cualquier parte del territorio del Estado. No deja de ser llamativo que el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, gestionado actualmente por cinco CC.AA. con un volumen financiero cuantificado en 40.546 millones, se está ejecutando con diferentes criterios de gestión. Esa gestión, en atención exclusiva a los destinatarios del Plan, trabajadores desempleados, puede llegar a afectar a éstos, en cuanto a su personal cualificación, en función del órgano administrativo de gestión de los fondos.

La segunda consideración personal es la relativa a la importancia de la incidencia del control, desde los dos criterios que propugna el art. 31 de la Constitución. Me estoy refiriendo a los principios de eficiencia y economía. La legalidad se comprueba de forma efectiva, pero no así

tanto los resultados de esa gestión, en relación a objetivos cuantitativos y cualitativos y resultados obtenidos.

Finalmente, un comentario sobre la propia definición del objetivo tres del Fondo Social Europeo. El objetivo 3 está destinado a combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral. No deja de ser llamativo que, para el Estado Español, con la situación de desempleo existente, el término "personas expuestas a la exclusión del mercado laboral" resulte, si se me permite la expresión, "irónico". Puede que en otros países de la Unión ocurra el peligro de la "exposición a la exclusión del mercado laboral" y tal vez pueda predicarse, con información de la situación socio-laboral rigurosa disponible, de aquéllos que, situado frente al mapa geopolítico de la Unión, están en el centro y norte con relación a nuestro país, pero desde luego, en el Estado Español, no es que haya personas expuestas, es que lamentablemente están sin empleo, con muy serias dificultades de inserción laboral. Las medidas de fomento son una incentivación al empleador, se puede y considero que se debe, desde la óptica del Estado Social, apoyar con fondos públicos, financiando formación y la combinación formación-empleo, pero la exclusión del mercado laboral, en nuestro Estado, la tienen hoy, o están en esa situación muchos ciudadanos.

EL CONTROL DE FONDOS COMUNITARIOS

Ilmo. D. Jesús Lázaro Cuenca

Director del Tribunal de Cuentas Europeo.
adscrito al grupo de Fiscalización III

El Tribunal de Cuentas Europeo trabaja colegiadamente, decide colegiadamente a través de sus quince miembros. No voy a pretender, por tanto sustituirlos o representarlos, limitándome a dar unas opiniones a nivel personal.

En principio creo que debería, análogamente a los que me han precedido en el uso de la palabra, dar una descripción general de lo que es el Tribunal de Cuentas Europeo y de sus funciones, que puede que para los presentes sea un poco mas desconocido que el resto de las Instituciones comunitarias .

El Tribunal de Cuentas Europeo ya estaba creado a fines de los setenta, pero como Institución comunitaria nace con el Tratado de la Unión Europea.

El Tribunal tiene como misión asesorar e informar al resto de las Instituciones y, particularmente, a la Autoridad Presupuestaria (Consejo, Parlamento) sobre la corrección y adecuación de la gestión de los recursos comunitarios. A estos efectos utiliza sus dictámenes (función de asesoramiento) y sus informes especiales y anuales (función de control).

Tradicionalmente, el control del Tribunal ha sido un control de Buena Gestión Financiera (B.G.F.) realizado con procedimientos de auditoría de sistemas y planificado a corto y medio plazo en base a criterios de importancia financiera, riesgo y cobertura del ámbito de control en término plurianual.

El artículo 188c del Tratado de la Unión Europea ha venido a aumentar las responsabilidades del Tribunal en este campo contemplando la obligación de emitir una certificación sobre las cuentas comunitarias, sobre su corrección y la regularidad de las operaciones subyacentes. Es lo que se conoce como "Declaración de seguridad", D.A.S. (Déclaration d'Assurance) o S.D.A. (Statement of Assurance).

Se ha debido compaginar por ello el control B.G.F. con el control de las cuentas y estados financieros, de los sistemas contables e informáticos conexos y de una muestra representativa de operaciones subyacentes. Esta muestra se ha seleccionado aleatoriamente con criterios de

representatividad del conjunto de operaciones e importancia económica aplicando el método estadístico conocido como M.U.S. (Monetary Unit Sampling), lo que, teniendo en cuenta que aproximadamente el 80% del Presupuesto comunitario se gestiona por los Estados miembros, explica el incremento de las misiones de control del Tribunal “sufrido” por España y los demás Estados en 1994 y 1995.

A ello se añade el que para asegurar el cumplimiento de la obligación marcada en el Tratado y teniendo en cuenta anteriores experiencias se ha partido voluntariamente de hipótesis desfavorables en cuanto al riesgo asumido y la confianza en los sistemas.

Para el cumplimiento de sus misiones, el Tribunal está dividido verticalmente en 12 sectores, existiendo otros dos sectores horizontales, ADAR (Cuestiones generales, procedimiento, formación) y DAS, y la Presidencia. Cada uno de estos sectores está bajo la responsabilidad de un Miembro. Los 12 sectores a que me he referido inicialmente se agrupan con un criterio funcional y de coordinación en 3 Grupos de Auditoría, que se ocupan respectiva y básicamente del Feoga-Garantía (Grupo Y), Fondos estructurales (Grupo II) y Ayudas a terceros países. Gastos de funcionamiento de las Instituciones y Recursos propios (Grupo III).

Los dos sectores horizontales se incardinan en sendos Grupos preparatorios del mismo nombre de los que forman parte, además, un representante de cada uno de los Grupos de auditoría.

Cada sector tiene como cabeza y representante a un Miembro del Tribunal, dependiendo del mismo una (excepcionalmente dos) división encargada de la ejecución de los trabajos que le correspondan.

En cada Grupo hay un director encargado de su coordinación así como de velar por la calidad de sus trabajos.

Existe además una Secretaría General que engloba todos los servicios administrativos del Tribunal y dos direcciones dependientes de la Presidencia y encargadas de los servicios de traducción y de las relaciones externas y servicio jurídico.

El Tribunal Europeo coordina sus actuaciones, en base a lo establecido en el Tratado de la Unión Europea, con las Instituciones análogas (Tribunales u Oficinas nacionales de auditoría) de los Estados miembros, a través de las correspondientes oficinas de enlace, de reuniones periódicas al máximo nivel y de Grupos de Trabajo, produciéndose el necesario intercambio de información para esta coordinación y participando en los controles del Tribunal Europeo agentes de las Instituciones de Control Nacionales concernidas.

El Tribunal procura asimismo, sin perjuicio de su plena independencia, la coordinación con los controles realizados por la Comisión, a través del intercambio periódico de informaciones sobre las misiones de control planificadas.

Un punto de partida básico en todo control del Tribunal es la evaluación de los sistemas y procedimientos en el ámbito de la gestión a controlar, ya sea en las Instituciones comunitarias, básicamente la Comisión Europea, o en los Estados miembros. Con otras palabras podría decirse que la extensión y profundidad de los controles del Tribunal están en relación con la debilidad o fortaleza de los sistemas de gestión y control.

Otro punto básico en el quehacer del Tribunal es el procedimiento contradictorio previo a cualquier informe oficial o conclusión de control.

Las distintas misiones de control dan lugar a cartas de sector con los principales hallazgos y conclusiones que se remiten a la Institución y Estado miembro (a través de la Institución nacional de control) controlador a efectos de alegaciones. Las alegaciones de los Estados miembros se tienen en cuenta a efectos de la redacción de informe y asimismo se remiten a la Comisión Europea para que ésta pueda tenerlos en cuenta de cara a sus propias alegaciones. Cada tarea de control da lugar a un proyecto de informe o contribución a un proyecto de informe que se remite a la Institución comunitaria controlada y después y solo después de un procedimiento contradictorio con esta Institución se convierte en informe definitivo (anual o especial) que se publica junto con las observaciones subsistentes de la Institución.

Un adecuado sistema de control y unas alegaciones cuidadas y justificadas resulta por tanto de interés tanto para la propia Institución o Estado miembro, en primer lugar, como para el Tribunal en cuanto facilitan su trabajo y ayudan a reflejar fielmente la realidad en los informes que éste publica y dirige a la Autoridad Presupuestaria, cuyo objeto está constituido por la gestión de los fondos comunitarios desde la Institución comunitaria hasta el contribuyente o beneficiario final y en cuya bondad y mejora todos estamos interesados.

Después de esta breve sinopsis de lo que es y hace el Tribunal de Cuentas Europeo, voy a intentar enunciar una serie de puntos de cara a un posterior debate en común que sin duda puede tener para los presentes mayor atractivo que el de escuchar un pesado o doctrinal monólogo.

Un primer tema que podría destacarse es que los fondos comunitarios no están compuestos o destinados solamente al FEOGA-Garantía y los fondos estructurales aún siendo estos los mas importantes. Además de dichos Fondos existen toda una serie de gastos directos de la Comisión que a veces también se gestionan por o a través de Instituciones de Estados Miembros o en los que resulta oportuna una confluencia. Me estoy refiriendo a programas de educación e investigación y a programas de ayuda a terceros países. Una coordinación de objetivos y controles puede resultar interesante en estos ámbitos, pensemos por ejemplo en el caso de España y las ayudas comunitarias a países terceros mediterráneos o iberoamericanos.

Un segundo aspecto a comentar es que todos estos fondos necesitan de una financiación compuesta como sabemos por el sistema de Recursos propios comunitarios: Recursos propios tradicionales, IVA, PNB. Los problemas en la gestión de estos ingresos y en la prevención y persecución del fraude que pueden dar lugar a una disminución en la aportación al Presupuesto comunitario por determinados conceptos o, a una modificación no neutral en la distribución de la

composición de los recursos, problemas que a todos nos interesan y un elemento que claramente puede ayudar en la eliminación de estos problemas es un buen control de la gestión de estos recursos desconcentrada en los Estados miembros.

Otro aspecto de interés a destacar es la necesidad de contar con buenos sistemas de información financiera, base para todo control. Las disposiciones comunitarias obligan a la existencia y mantenimiento de estos sistemas, pero esta obligación no siempre se cumple, produciendo el incumplimiento dificultades tanto para el control nacional como para el comunitario.

Otro tema que quería sacar a colación es el del control de la buena gestión financiera, término que se escucha repetidamente y en el que tanto el Tribunal de Cuentas Europeo como las Instituciones Nacionales de Control vienen insistiendo. No es sin embargo una labor exclusiva del control externo. La buena gestión financiera es una obligación impuesta por el Reglamento Financiero para la gestión de los fondos comunitarios. Cuando esta gestión está descentralizada en los Estados Miembros es exigible a estos y materia del control inherente a esta gestión, de su control interno.

Insistiendo un poco más en los aspectos de buena gestión financiera, habría que remarcar que, en el ámbito de los Fondos el control no puede ni debe agotarse en el de los beneficiarios finales de las ayudas, al igual que en el ámbito de los Recursos no puede dirigirse exclusivamente hacia los contribuyentes sino que tiene que trascender a los sistemas, procedimientos e instrumentos de gestión, si quiere cumplir con su finalidad de mejora de esta gestión. Esta mejora debe venir en tiempo oportuno, por lo que para controlar un Marco Comunitario de Apoyo, un Programa Operativo o una Organización de Mercado no podemos ni debemos esperar a su finalización o modificación sustancial o no ayudaremos a que cumplan con sus objetivos.

Querría por último insistir en dos temas que han sido ya tratados.

Uno de ellos, comentado por el Secretario General para las Comunidades Europeas es el de la diferencia que a veces se escucha entre países del norte y del sur en la Comunidad, indicando que es en estos últimos donde se producen mayores debilidades en la que, ni antes como Interventor en España ni ahora como Director del Tribunal de Cuentas Europeo, creo. Entiendo que determinados Organismos de algunos Estados pueden gestionar mejor o peor esta o aquella materia, pero no creo que tenga nada que ver con la latitud geográfica. Puede que, en este sentido, los informes que, de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Essen, tendrán que tratarse en el Consejo Europeo de Madrid nos den alguna sorpresa.

El otro, sobre el que ya he indicado algo anteriormente, es el del carácter contradictorio del procedimiento para llegar a informes definitivos en el Tribunal de Cuentas Europeo. El Tribunal como cualquier otra Institución de control puede equivocarse en sus apreciaciones y lo importante para esta Institución comunitaria no es tener razón sino que sus informes sean un reflejo fiel de una realidad que en otro caso no ayudaremos a mejorar. Por ello les pido que nos ayuden en esta

tarea que si nos equivocamos nos lo digan, que nos hagan llegar sus alegaciones justificadas y oportunas o sus apreciaciones a través de los cauces establecidos.

EL NUEVO PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

- Ponente: Ilmo. Sr. D. Miguel Miaja Fol
(Subdirector General de Dirección y
Planificación de la Contabilidad)
- Participantes: Ilmo. Sr. D. Ricardo Bolufer Nieto
(Presidente del ICAC)
Ilmo. Sr. D. José María Portabella y D'Alos
(Interventor General de la Generalitat de
Cataluña)
Ilmo. Sr. D. Julio Prinetti Márquez
(Interventor Administración Local)
- Moderador: Ilmo. Sr. D. Vicente Montesinos Julve
(Síndico Mayor de Cuentas de la Generalitat
Valenciana)

EL NUEVO PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

Ilmo. Sr. D. Miguel Miaja Fol

Subdirector General de Dirección
y Planificación de la Contabilidad

I. INTRODUCCIÓN

El debate de esta tarde está dedicado al nuevo Plan General de Contabilidad Pública aprobado por O.M. de 6 de Mayo de 1.994. Yo voy a dedicar los 20 minutos que se me han asignado a intentar una rápida exposición de las principales novedades que presenta este plan en comparación con su antecesor de 1.983, haciendo especial hincapié en aquellos aspectos que, a mi juicio, son más representativos de la reciente evolución de la técnica contable según ha quedado plasmada en el nuevo Plan.

Antes de nada hay que señalar que la aprobación de un nuevo P.G.C.P. cuando el anterior tenía apenas once años de existencia ha venido, en buena medida, forzada por la reforma de la legislación mercantil de 1.990, en la que se incluyó un nuevo Plan General de Contabilidad aplicable a las empresas españolas y que es el referente inmediato del nuevo P.G.C.P.

Una de las novedades más importantes que se observa en ambos planes es la pérdida de importancia relativa de los apartados dedicados al cuadro de cuentas y a las definiciones y relaciones contables como consecuencia de:

- la aparición de un nuevo apartado que no existía en los planes anteriores dedicado a establecer y definir unos principios contables de aplicación obligatoria
- y la importancia que en los dos nuevos planes adquiere el apartado dedicado a las cuentas anuales entre las que aparece una memoria cuyo contenido se detalla en el propio plan.

El nuevo Plan General de Contabilidad Pública de 1.994, al igual que el Plan de Empresas de 1.990, consta de cinco partes, que son:

1. Principios contables.

2. Cuadro de cuentas.
3. Definiciones y relaciones contables.
4. Cuentas anuales.
5. Normas de valoración.

Los apartados 1º y 4º constituyen, a mi juicio los elementos centrales del nuevo plan, y es en torno a ellos donde me gustaría centrar el debate de hoy. Pero antes de entrar a analizar con algo más de detalle estos apartados, permitanme un comentario relativo a los problemas asociados a la aplicación efectiva del nuevo plan en las distintas Administraciones Públicas.

El P.G.C.P. de 1.994 se configura como un plan marco aplicable a todas las Administraciones Públicas. Pero su aplicación concreta en cada tipo de Entidad administrativa se debe producir mediante la oportuna norma en la que se defina el sistema de información adecuado a las exigencias del plan.

Esta afirmación es válida, en términos generales, cuando nos referimos a la Administración del Estado (incluidos sus organismos administrativos) y a las Corporaciones Locales, pero debe ser matizada para el ámbito de la administración autonómica, en el que el Ministro de Economía y Hacienda no tiene competencias normativas en materia contable.

Las Comunidades Autónomas pueden establecer sus propios planes contables, para los que el P.G.C.P. no deja de ser un marco de referencia al que voluntariamente pueden adaptarse. En la práctica todas las Comunidades se están adaptando al nuevo plan, como por otra parte era de esperar, dada la voluntad que a todas une de disponer de un marco común de principios y normas contables homogéneos, de modo que la información financiera suministrada por cada una de ellas pueda compararse con la de todas las demás.

Una clara expresión de este deseo común de armonización contable es el acuerdo alcanzado el pasado mes de junio para que los máximos responsables de la contabilidad de todas las Comunidades Autónomas pasen a incorporarse como miembros de la Comisión de Principios y Normas Contables Públicas.

Debe hacerse una precisión sobre la aplicación del nuevo Plan Contable a la Administración General del Estado, y es que el plan se viene aplicando desde 1 de enero de 1.995, pero al amparo de las antiguas instrucciones de contabilidad dictadas entre 1.986 y 1.989 para dar cauce a la aplicación del anterior plan de 1.983.

Esta aplicación del plan nuevo con el sistema de información antiguo ha planteado una situación transitoria a lo largo de 1.995 en que ha sido preciso que la I.G.A.E. emitiera normas para adaptar determinadas cuentas o para adecuar los criterios de valoración y contabilización de la deuda a las directrices del nuevo plan. Para 1.996 sería deseable disponer de una nueva

Instrucción de Contabilidad de la Administración General del Estado, cuya elaboración se encuentra ya muy avanzada, que permita la puesta en funcionamiento del nuevo sistema de información contable conocido como SIC'2, sobre el que la I.G.A.E. y la D.G.I.P. llevan tiempo trabajando.

Hechas estas precisiones sobre los resortes legales que intervienen en la aplicación del plan en los distintos ámbitos administrativos, me gustaría entrar ya a comentar los dos apartados que, según antes he anticipado, constituyen la parte más importante del Plan contable.

II. PRINCIPIOS CONTABLES

Los principios contables del P.G.C.P. guardan un estrecho paralelismo con los establecidos en el plan contable de las empresas, al menos en su enunciado, ya que en su contenido se presentan algunas diferencias.

Los principios del P.G.C.P. que se toman del plan de empresas son:

- Prudencia.
- Empresa en funcionamiento, que en el ámbito público ha sido bautizado como principio de gestión continuada.
- Registro.
- Precio de adquisición.
- Devengo.
- Correlación de ingresos y gastos, que en el ámbito público actúa en dirección contraria: las empresas tratan de obtener ingresos y para ello se ven forzadas a incurrir en ciertos gastos. Las Administraciones Públicas, en cambio, parten de la necesidad de realizar una serie de gastos y para financiarlos tienen que allegar ingresos.
- No compensación.
- Uniformidad.
- Importancia relativa, que el plan público matiza con la advertencia de que "la aplicación de este principio no podrá implicar en ningún caso la transgresión de normas legales".

A estos nueve principios hay que añadir otros tres que no tienen su origen en el plan contable de las empresas y cuyo elemento común son las referencias que en ellos se hacen a la figura del presupuesto de los Entes Públicos. Estos tres principios son:

- Entidad Contable.
- Imputación de la transacción.
- Desafectación.

El plan establece dos reglas para la aplicación de estos principios:

- La primera, tomada también del plan de las empresas, es que todos estos principios se subordinan al objetivo último de la contabilidad, que no es otro que el de expresar la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de la ejecución del Presupuesto y de los resultados de la Entidad.
- La segunda consiste en establecer un rango jerárquico interno al hacer que los principios de registro y de devengo prevalezcan sobre los demás y colocar al principio de imputación de la transacción en un plano inferior, haciéndolo aplicable solamente cuando no entre en conflicto con ningún otro.

La novedad que el P.G.C.P. incorpora en relación con los principios contables consiste en haberlos sistematizado en un apartado específico haciendo obligatoria su aplicación.

Por lo demás, estos principios ya venían siendo utilizados. Algunos de ellos porque estaban recogidos en el plan de 1.983, entre los criterios de valoración de la 5ª parte del plan. Otros, los que aluden específicamente a la institución del Presupuesto, porque ya figuraban en otras normas presupuestarias o de contabilidad pública. Otros, en fin, porque como producto de una elaboración llevada a cabo por la doctrina y los expertos contables, ya habían sedimentado y estaban latentes en las citadas normas.

En conclusión, lo más importante que debemos señalar aquí, no es que con el nuevo P.G.C.P. se establezcan unos principios contables, sino que al sistematizarlos y definirlos el plan delimita los términos en que dichos principios deben aplicarse, lo que en algún caso puede provocar cambios significativos con respecto a como se han venido aplicando hasta ahora.

Me estoy refiriendo muy particularmente al principio de devengo, un principio que últimamente parece haberse puesto de moda no sólo entre los especialistas en contabilidad pública, sino, entre los medios de comunicación, lo cual nos ha permitido enterarnos de las más variopintas interpretaciones sobre lo que debe entenderse por devengo.

Tanto el P.G.C.P. de 1.983 como el de 1.994 se refieren al principio del devengo, pero el modo en que lo aplican lleva a resultados radicalmente dispares.

El plan de 1.983 aludía al principio del devengo al hablar de los criterios de valoración, pero no lo definía, por lo que había que adentrarse en las definiciones y relaciones contables para descubrir que se hablaba de un devengo presupuestario en el que gastos e ingresos se aplicaban a la cuenta de resultados del mismo ejercicio en que fuera procedente su imputación al presupuesto.

El devengo del gasto quedaba asimilado al reconocimiento de la obligación y el devengo del ingreso se asimilaba a la liquidación del derecho.

Ahora bien, las consecuencias prácticas de dicha asimilación no son las mismas para ingresos que para gastos.

Por el lado de los ingresos existen unos plazos legales estrictamente definidos para que, una vez que se han producido los diversos hechos imponible, se practiquen las correspondientes liquidaciones, por lo que resulta muy difícil que los órganos gestores de los ingresos puedan llegar a manipular la información relativa a las liquidaciones practicadas con la finalidad de imputarlas a un ejercicio económico distinto de aquel al que corresponden.

Por otra parte, el principio de prudencia actúa aquí aconsejando demorar la contabilización de los ingresos hasta el momento en que se liquiden, y no cuando se produzca el supuesto de hecho que está en el origen de cada ingreso.

Cosa distinta, en cambio, ocurría con los gastos. En primer lugar porque el reconocimiento de la obligación es un acto administrativo que debe ser dictado por el órgano gestor del gasto, que siempre dispondrá de cierto margen de maniobra para demorar dicho acto, retrasando así su contabilización. Cuando esto ocurría en los momentos próximos al fin del ejercicio, la simple paralización por unos días en la firma de expedientes de reconocimiento de obligaciones podía alterar el saldo de la cuenta de resultados, alteración que, en última instancia, quedaba supeditada a la voluntad del órgano gestor.

En el caso de los gastos, además, el principio de prudencia aconseja contabilizarlos en el momento en que se realicen, sin esperar a que se dicten los correspondientes actos administrativos de reconocimiento de deuda.

El nuevo P.G.C.P. ha roto con la identificación que el anterior plan hacía entre devengo del gasto y reconocimiento de la obligación al establecer que, al menos a la fecha de cierre del ejercicio, se reconozcan en la cuenta del resultado económico patrimonial los gastos efectivamente realizados, aunque no se hayan dictado los correspondientes actos administrativos.

Esta exigencia del nuevo plan se concreta en que todos los años se presentarán en el momento del cierre una serie de operaciones en las que la administración ha recibido ciertos bienes y servicios a lo largo del ejercicio, pero el acto administrativo de reconocimiento de la obligación no ha podido dictarse antes de que esta finalice.

Piénsese en las obras y servicios realizados en el mes de diciembre, cuyo certificado de obra ejecutada o de conformidad con el servicio se expide en los primeros días de enero, para ser

luego sometido al informe de la intervención como trámite previo a su aprobación por el órgano competente y posterior contabilización.

No estoy refiriéndome a ningún tipo de demora deliberadamente provocada con el fin de retrasar la aplicación de un gasto al presupuesto, sino a todos aquellos casos para los que, hasta 1.984, la Ley General Presupuestaria contemplaba, en su antiguo artículo 49.b, un periodo de ampliación del presupuesto, que se prolongaba hasta finalizar el mes de enero siguiente, no para seguir ejecutando gastos, sino para poder contabilizar los ya ejecutados.

Esto es lo que se llama la técnica de libros abiertos, que había desaparecido de nuestro sistema contable con la supresión del periodo de ampliación tras la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1.984 y la nueva redacción del artículo 63 de la Ley General Presupuestaria, en virtud del cual cuando no se llegue a tiempo de reconocer la obligación con cargo al presupuesto del ejercicio en que se recibió el servicio, ésta se aplicará a créditos del presupuesto vigente en el momento de expedir la oportuna orden de pago.

La más rigurosa aplicación del criterio de devengo en los gastos que se hace en el nuevo P.G.C.P. va a suponer la recuperación de la técnica de libros abiertos durante el mes de enero, no para aplicar más gastos al presupuesto, como se hacía en el periodo de ampliación, pero sí para llevarlos a la cuenta del Resultado Económico patrimonial.

III. CUENTAS ANUALES

Las cuentas anuales constituyen el segundo aspecto en el que más novedades incorpora el nuevo P.G.C.P. Si con los principios contables se trata de que la información se elabore con arreglo a unos criterios que garanticen su fiabilidad, con las cuentas anuales se trata de que la contabilidad esté en condiciones de satisfacer las necesidades de información de un colectivo creciente y cada vez más exigente de usuarios.

Ya antes he mencionado que la principal innovación que se da en las cuentas anuales consiste en la introducción de una memoria cuyo contenido orientativo aparece prolijamente detallado en el plan.

La extensión de esta memoria y la riqueza de datos que aporta permiten poner de manifiesto que con el nuevo P.G.C.P. la información contable pública se libera de su tradicional subordinación al que en el pasado ha llegado a parecer su único objetivo de rendición de cuentas a los órganos de control, y pasa a ser un sistema de información al servicio de una pluralidad de destinatarios: ciudadanos, analistas económicos, inversores, cuerpos legislativos y, naturalmente, órganos de control interno y externo.

La memoria propuesta en el plan se refiere a los más diversos aspectos de la actividad del sujeto contable y contiene tan amplia variedad de formatos de informe presentados a título

orientativo, que la primera duda que surge al analizarla es si no estará incurriendo en ese exceso de información que puede poner al usuario de la misma en el umbral de la confusión.

La respuesta creo que vendrá dada fuera del propio plan, en el ámbito de las instrucciones que ordenen su aplicación a los distintos tipos de Entidades Administrativas.

En principio parece que el plan, dado el carácter de plan marco aplicable a todas las administraciones, ha optado por un desarrollo exhaustivo de la memoria incorporando en ella todo tipo de información que pudiera ser relevante respecto de alguna de las entidades a las que se dirige. Tendrá que ser en el ámbito de las instrucciones de contabilidad de cada tipo de entidad donde se analicen los diversos estados que deben figurar en su memoria y se seleccionen los auténticamente representativos de la actividad desarrollada por cada Entidad en cuestión.

Quiero terminar mi intervención en este debate por el mismo sitio por donde la empecé, que es la mención a la pérdida de importancia relativa que en los nuevos planes contables han experimentado los apartados dedicados al cuadro de Cuentas y a las definiciones y relaciones contables.

En las Cuentas anuales de los antiguos planes (el de empresas de 1.973 y el público de 1.983) la información se ordenaba siempre de conformidad con las clasificaciones establecidas en el cuadro de cuentas.

En la memoria del nuevo P.G.C.P. se introducen criterios de clasificación de la información que poco o nada tienen que ver con la estructura de cuentas del propio plan.

Esto supone que el plan ha dado el paso definitivo de conceder carta de naturaleza a algo que ya venía ocurriendo desde que la contabilidad se lleva con medios informáticos, y es que los datos sobre cuentas de cargo y abono a las que llevar una operación determinada son otros más a añadir a una cada vez más completa lista de datos, tales como la fecha en que se realizó la operación, su naturaleza jurídica y el tipo contractual al que, en su caso, pertenece, que deben permitir otras presentaciones de la información que enriquezcan y desarrollen el contenido de las que tradicionalmente se han venido ofreciendo por la contabilidad.

EL NUEVO PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

Ilmo. D. Ricardo Bolufer Nieto

Presidente del ICAC

En primer lugar me gustaría agradecer a la Intervención General y, en concreto, a su Interventor General, el haberme invitado a participar en estas Jornadas a través de esta Mesa redonda.

Voy a intentar ser crítico, aunque con matices, con respecto a mi opinión sobre el Plan General de Contabilidad Pública. Y para ello, en primer lugar, me gustaría decir algo que hoy mismo es un hecho, y es que la confianza en la información económico-financiera tanto pública como privada permanentemente se ve criticada o en tela de juicio. Obviamente existen dudas sobre si la información que se está suministrando, insisto, tanto en el sector público como en el sector empresarial privado, se está manipulando, se está tergiversando con el fin de conseguir objetivos diferentes. Para evitar estas dudas obviamente existen una serie de planteamientos y uno de ellos, el primero o más esencial, es el de conseguir un sistema de normalización contable, es decir, un sistema de información que permita comparar y analizar en función de unos parámetros aceptados por el conjunto de profesionales. Y eso es lo que vienen a ser los planes contables: el marco técnico básico por el cual se establecen, a través muchas veces de juicios de valor, los condicionantes para poder determinar cómo se presenta la información y, sobre todo, cómo se valora o cuantifica esa información económica que se quiere dar.

Pero para hablar de un plan contable, antes hay que hablar del marco o entorno en el que se inserta dicho plan, y creo que en el caso del Plan General de Contabilidad Pública es necesario hablar de la estructura general en la que se incardina, que obviamente es la Ley General Presupuestaria. Y me gustaría centrar mi intervención en ella porque creo que es donde están o existen los fundamentales males de lo que yo entiendo que sucede en la información económico pública.

Con carácter previo y de forma breve me gustaría recordar algunos aspectos de lo que se ha llamado reforma mercantil, porque creo que en esa línea debe establecerse un cambio en la legislación de la información pública. Lo primero que establece la Ley 19/1989 de reforma parcial y adaptación de la Legislación mercantil a las Directivas de la Comunidad Económica Europea en materia de Sociedades no es solamente un marco que luego desarrolla el Plan en cuanto a: ¿cómo es la información?; ¿qué información hay que dar? y ¿cómo hay que cuantificar esa información?, sino que establece aspectos fundamentales y previos a ellos como son los relativos a la responsabilidad de la información, es decir, quién es el que tiene que suministrarla y, sobre todo, qué tipo de responsabilidad

asume cuando esta información obviamente no obedece a unos parámetros o a unas pautas preestablecidas.

Dichos aspectos desafortunadamente no existen en la Ley General Presupuestaria, a lo que se une lo que creo que es un planteamiento claramente distorsionado en cuanto a cuál es el objetivo de la contabilidad pública según la realidad de estos momentos. En esta línea me gustaría señalar que el artículo 123 de la Ley General Presupuestaria viene a definir la contabilidad pública en principio como un mecanismo de rendición de cuentas, definición que obedece a mecanismos de información decimonónicos, y que en este país afortunadamente a partir de los años 80 ha empezado a cambiar. Pero no obstante dicho enfoque sigue subsistiendo en la Ley General Presupuestaria y, por lo tanto, de alguna forma limita los posibles desarrollos en relación a la información económico-financiera.

El segundo tema que creo que está también recogido de forma confusa en la Ley General Presupuestaria por no decir de una manera absolutamente diferente a lo que exigiría una información transparente, son los objetivos y fines de la contabilidad pública. En un enfoque maximalista que parte del artículo 124 de la Ley General Presupuestaria y se refleja a través de todas las normas concordantes, como el Real Decreto del año 86 o los propios fines y objetivos establecidos en los principios contables públicos que ha elaborado la Intervención General, se establecen unos objetivos o fines de la contabilidad pública que son muy ambiciosos, porque quieren abarcar absolutamente todos los fines posibles y por lo tanto creo que no llegan a concretar o a priorizar los objetivos de la información económico-financiera. Si uno analiza estos objetivos entre los que se incluyen fines de gestión, fines de control y fines de análisis y divulgación, no se sabe si está regulándose un mismo sistema de información pública que abarcaría desde un certificado de haberes de un funcionario hasta la elaboración de unos estados financieros a suministrar por el conjunto de los entes públicos. Obviamente en este planteamiento lo que existe es una confusión entre lo que es la gestión contable y lo que son los sistemas de información públicos o privados. En esta línea creo que sería necesario hacer un esfuerzo de modificación radical y total de la concepción de la contabilidad pública establecida en la Ley General Presupuestaria.

También me gustaría señalar que la doble acepción de la Intervención General como centro directivo de la contabilidad y como centro gestor de la contabilidad, provoca un grado de confusión y unas distorsiones en la realidad práctica de los mecanismos de la información. Mi opinión iría sobre la idea de que la Intervención General debe ser un centro directivo de la contabilidad pública, y que deben ser los propios centros gestores los verdaderos responsables de la información económica que tienen que suministrar. El responsable de la información nunca es el auditor o el controlador sino que es esencialmente el gestor de los recursos públicos, es decir, las autoridades administrativas correspondientes.

Creo que mientras no se plantee esta idea en el marco básico y previo a la normalización contable, todo lo demás será un arquetipo bueno y válido, que obviamente ayudará a un desarrollo futuro, pero que no soluciona las ineficiencias en el logro de su fin sustancial, que es el de conseguir la transparencia en la información económica pública.

En relación al Plan General de Contabilidad, me gustaría destacar que el texto globalmente considerado es en esencia acertado, ya que significa un avance de modernización de la información de las Entidades Públicas en el sentido de pretender implantar un sistema de información destinado al conjunto de los ciudadanos; pero no deja bien claro los aspectos de gestión contable. Así los apartados segundo y tercero, entiendo que son mecanismos de gestión pero no obligatorios para la realización de la información contable que se quiera suministrar con posterioridad. La esencia de todo el plan está en los principios y normas de valoración, es decir, en la forma de cuantificar las diferentes operaciones económicas, apartados primero y quinto, y sobre todo en qué información hay que suministrar a través de los modelos de cuentas.

Por lo tanto, creo que existe un planteamiento acertado en su conjunto pero con algunos problemas o dudas con respecto a algunos aspectos puntuales. En cuanto a la información establecida en las cuentas anuales creo que puede ser excesiva y debería ser cuantitativamente menor pero mucho más clara, ya que un conjunto inmenso de información lo que puede provocar es falta de claridad. No obstante lo anterior, y en líneas generales la información reflejada en el balance, cuenta de resultados, liquidación de presupuesto, memoria, etc., obviamente es más que suficiente y representa un avance abismal respecto a la información obligatoria que venía estableciéndose por parte del subsector Estado.

En relación a los principios que van a permitir cuantificar las diferentes operaciones económicas, los principios contables y las normas de valoración, aunque me limite por razones temporales a los principios me gustaría comentar que en la terminología contable se denomina macroprincipios o elementos esenciales de la información contable a aquellas características que permiten establecer los propios principios contables y, sobre todo, su ordenación jerárquica y que por lo tanto son previos a los propios principios contables. Estas características esenciales vienen desarrolladas para la contabilidad pública en el documento número uno de principios contables públicos elaborado por la Intervención General. En él se establecen los nueve requisitos esenciales que debe tener la información pública y, si bien no mantengo ninguna discrepancia con ninguno de ellos, sin embargo entiendo que le falta uno fundamental, quizá el más importante a la hora de determinar los requisitos de la información, y es el de la comparabilidad. Toda la información tiene un objetivo básico y es que se pueda comparar, no sólo la información de una entidad en el tiempo, sino también la información de dicha entidad con otras similares; en el caso del sector estatal español con el sector estatal de cualquier otro país europeo.

Por lo tanto, los principios, normas o requisitos que se vayan estableciendo en el conjunto de la normativa contable obviamente deben basarse en un requisito previo fundamental y es que se haga comparable con lo que serían los principios o normas que existen en otros países o en otras entidades de características similares. En este sentido, nos encontraríamos con que discusiones que se reflejan en la prensa como las referidas al régimen de capitalización en fondos de pensiones o al principio de devengo en los intereses de la deuda pública, podrían ser discutidas eternamente por todos los que estamos en esta sala y seguramente cada uno tendríamos una opinión a nivel teórico pero que no servirían para nada si la solución aplicada no se encuentra aceptada con carácter general. Previamente por tanto debe establecerse un sistema de premisas que existan en el resto de los países con los cuales queremos comparar nuestra información. Y si el régimen de capitalización en el sistema de

contabilización de las pensiones no se acepta en el resto de los países, no tiene ningún sentido que lo establezcamos para el nuestro, puesto que lo único que haríamos sería distorsionar la forma de presentar esa información, y por lo tanto no deberíamos asumirlo ni estar, en principio, de acuerdo con esos planteamientos.

En ese sentido insisto en la existencia de un requisito básico esencial previo a todo el desarrollo contable que es el de comparabilidad, que no está reflejado en este documento y que debería ser elemento fundamental para cualquier desarrollo. Por otra parte, en relación con los principios contables, es decir, con la concreción de los criterios referidos a cómo se cuantifican las distintas operaciones económicas, me gustaría señalar de forma muy breve que hay muchos de difícil comprensión. En concreto el principio de afectación de la transacción que puede provocar confusión a la hora de interpretar el Plan General de Contabilidad Pública. Y por otro lado hay principios contables del sector privado que creo que no deberían trasponerse como se han recogido en la contabilidad pública. En concreto estoy pensando en el principio de prudencia que tiene el sentido, dentro de la contabilidad empresarial: conseguir como objetivo el que no exista una minoración de los fondos propios a través del reparto de resultados por el pago de dividendos; pero que en el caso del sector público carece de dicha finalidad y, por lo tanto, el tratar de forma desigual a los ingresos y a los gastos creo que no encuentra una clara justificación.

En el resto de los principios contables creo que está en línea absolutamente con las modificaciones lógicas que vienen dadas por la entidad sobre la que se pretende informar, y por lo tanto no formulo grandes críticas; si bien me gustaría señalar en relación al principio de devengo, que ya se ha comentado en la intervención anterior, que lo que sí he notado es un avance importantísimo entre el concepto de principio de devengo que existía en el primer documento de principios y normas contables, en el que claramente se establecía un régimen de devengo que era contrario a la realidad económica, ya que permitía que si no existía un documento administrativo de reconocimiento de ingresos y gastos éste no se contabilizara, lo que iría en contra de la imagen fiel de la entidad ya que podría crear una distorsión de toda la información a través de la no realización de determinados actos administrativos. En esta línea creo que acertadamente el principio de devengo recogido ya en el Plan General de Contabilidad Pública lo que hace es separar las operaciones económicas que se contabiliza dentro del sistema de contabilidad presupuestaria, es decir, con un reconocimiento en presupuesto, de aquellas otras que deben estar recogidas como gasto, ingreso, etc., tenga o no tenga un acto administrativo que lo soporte formalmente. En esta línea se dispone que para todas aquellas operaciones de gastos o ingresos no recogidas presupuestariamente se establezca una contabilización extrapresupuestaria que creo que es el mecanismo acertado para no distorsionar la información que se quiere suministrar.

Me gustaría terminar mi intervención diciendo dos cosas. La primera de ellas me la enseñó un Interventor que se llama Miguel Parra, que opinaba que quizá lo más importante de lo que se ha hecho en los últimos años en esta materia, no es el Plan General de Contabilidad Pública, ni el seguir un sistema de partida doble, ni el SICOP, sino el esfuerzo de modernización de la gestión contable de los entes públicos realizado en los últimos diez años. De la contabilidad pública que yo conocí en las Delegaciones de Hacienda a finales de los años 70 a lo que es la realidad de gestión contable pública media un abismo. La segunda cuestión que me gustaría recalcar es la necesidad de realizar una

modificación sustancial de los planteamientos y de la filosofía de la información contable pública (concepto, objetivos, responsabilidad, etc.) y que viene contenida en la Ley General Presupuestaria.

EL NUEVO PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

Ilmo. Sr. D. José María Portabella y D'Alos

Interventor General de la Generalitat de Cataluña

En primer lugar quiero, lógicamente, agradecer a los organizadores de estas Jornadas su invitación, que entiendo que es una invitación a un representante de las comunidades autónomas y no a mi persona en concreto, y, por lo tanto, en el espacio de tiempo del que disponemos los ponentes, no voy a hacer un análisis del Plan que ya han hecho, y mejor de lo que yo podría hacer, quienes me han precedido en el uso de la palabra, sino únicamente destacar algunos aspectos o algunas pinceladas, especialmente desde la óptica de las comunidades autónomas.

Como ha dicho el ponente, la Orden Ministerial que aprueba el Plan General de Contabilidad Pública no establece su obligatoriedad para las Comunidades Autónomas pero, en la práctica, ninguna duda de su aplicación, si bien en algunos casos se hace directamente, en otros mediante una adaptación. En estos momentos hay algunas comunidades que están trabajando en una adaptación que aprobarán mediante una norma propia: es el caso, por ejemplo, del Gobierno Vasco que tiene prácticamente ultimada ya una adaptación a punto de ver la luz en el Boletín. Igualmente, en nuestro caso, estamos trabajando en una adaptación que esperemos sea definitivamente aprobada en el mes de diciembre o, a lo sumo, en el de enero. En estas adaptaciones realmente no hay, al menos en nuestro caso, grandes diferencias, al menos en lo esencial, por supuesto no las hay en los principios. Sí puede haber diferencias, algunas obvias, en el cuadro de cuentas, por ejemplo no existen las cuentas para inversiones militares

La principal diferencia, en nuestro caso, está en el tratamiento de las infraestructuras y en su aparición en el activo o no, a diferencia de cómo se hace en el Plan General. Ahora bien, en todo caso, siguiendo la idea de que el Plan General es un plan marco, en cada caso cada ente deberá hacer una adaptación para atender a sus especiales características. Esto puede plantear que, como resultado de alguna de estas adaptaciones, se viera afectada la comparabilidad, que aunque obviamente no debería ser así pues, como se ha dicho ya anteriormente, uno de los objetivos de un plan es poder comparar estados realizados con los mismos principios y con los mismos criterios. En este aspecto hace ya tiempo que se ha avanzado, e incluso antes de la aparición de la publicación del Plan General de Contabilidad y a partir de la necesidad de hacer el seguimiento de la necesidad de financiación después de los acuerdos de Maastrich, ya surgió en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera la necesidad de establecer una serie de principios

(se estaba hablando entonces de contabilidad presupuestaria), homogéneos que fueran seguidos por todas las comunidades y por el Estado en el momento de presentarse mutuamente las informaciones que hicieran posible el cálculo de la necesidad de financiación de todo el sector público; y así se constituyó un grupo de trabajo que aprobó una serie de normas que se sometieron al Consejo, normas que, incluso en el caso de que por la normativa propia no se apliquen exactamente, permiten que en la información que periódicamente se remite a la Intervención General de la Administración del Estado y ésta somete a la Secretaría del Consejo antes de ser devuelta de nuevo a la Unión Europea, se realicen los ajustes necesarios para evitar la diferencia de criterios en el trato de alguno de sus aspectos.

En estos momentos se está trabajando ya con la homogeneización de la información a remitir obtenida de contabilidad general; por ahora la que se suministra es exclusivamente presupuestaria, pero se han iniciado ya los trabajos para el suministro de información obtenida del Plan General y, tal como ha dicho el ponente, recientemente se ha ampliado la Comisión de Principios y Normas Contables dando entrada a los Interventores Generales de las Comunidades Autónomas para, en el seno de esta Comisión, tratar los problemas que pudieran surgir sobre la comparabilidad de los distintos estados contables.

Respecto a los aspectos principales que se han tratado anteriormente sobre el Plan, a mí me gustaría destacar muy brevemente algunos de ellos. El primero es la idea de Plan Marco, especialmente en lo que se refiere a las informaciones a suministrar, las informaciones de la Memoria. La Memoria y sus anexos, como ya se ha dicho, son muy completos, incluso para determinado tipo de administraciones podrían ser excesivos, la información obviamente es más importante que sea información de calidad que no de cantidad. Por desgracia, todos en alguna ocasión hemos conocido el recurso de cuando no se desea suministrar determinada información solicitada, suministrarla por exceso, lo cual confunde y hace que esta sea ininteligible. Lo importante es, por tanto, que la información facilite aquellos aspectos esenciales y más destacables sin perjuicio de un desarrollo más pormenorizado. Y aquí es donde las adaptaciones son imprescindibles para, en cada caso, en cada agente, destacar la información que sea más relevante. Sobre todo si tenemos en cuenta que cada vez más, afortunadamente, cobra mayor importancia como finalidad de la contabilidad pública el servir de ayuda para la toma de decisiones en los ámbitos económicos y financieros. A este respecto quiero destacar que, si bien la Ley General Presupuestaria vigente, cuando trata de las finalidades, coloca ésta de la información en último lugar por detrás de la de registrar la ejecución del presupuesto, conocer los movimientos, la situación de la teoría, etc., en los últimos anteproyectos que han circulado de la nueva Ley General Presupuestaria, esta finalidad de suministrar información para la toma de decisiones figura en la enumeración en primer lugar. Obviamente, cuando un artículo de una ley hace una enumeración, exactamente el mismo valor tiene el primer apartado que el último, no obliga más la letra "a" que la letra "h" o la que sea la última, pero sí que es inevitable que el legislador, cuando redacta, tienda a colocar en primer lugar aquello que cree más importante. Esto ya nos da una pista de este cambio que se está produciendo, pues si bien estos anteproyectos no han pasado de ser anteproyectos, esperamos que algún día vean la luz y es de destacar, repito, que lo que antes se colocaba en último lugar ahora se coloca en el primero, destacando por tanto

esta finalidad de suministrar información para la toma de decisiones como una de las finalidades de la Contabilidad pública que hace que incluso en el lenguaje coloquial últimamente se la suela llamar información contable más que contabilidad pública.

Por último destacar también, ya que se ha hablado del principio del devengo, que para las Comunidades Autónomas el principio del devengo según como se trate tiene una gran importancia porque, salvo en el caso de las comunidades con concierto económico, en las demás la mayor parte de sus ingresos, por no decir la inmensa mayoría de sus ingresos, provienen de transferencias del Estado o de la Tesorería de la Seguridad Social; por tanto, si no se trata de la misma manera el principio del devengo en unas administraciones y otras podría darse la paradoja de que lo que para unos es un ingreso pendiente de cobro, para otros no es un gasto pendiente de pago, lo cual, evidentemente, sería absurdo, es decir, una determinada cantidad va a aparecer tanto en la contabilidad del que la debe como al que se la deben o en ninguna de las dos, pero no en una si y en otras no, sobre todo si se tiene que hacer una consolidación. Es por tanto importante que el principio del devengo se siga con los mismos criterios en todas las administraciones cuando hay transferencias entre ellas, y este es el caso que afecta de forma muy importante a las Comunidades Autónomas.

Para finalizar, simplemente un apunte de que la información que facilita el Plan General y, en especial, la que pueda facilitar un balance de una entidad, es una información realmente muy útil, pero no debe caerse en la tentación o en el error de leerlo, por así decirlo, con los mismos ojos con que leeríamos el balance de una entidad privada. Son dos cosas completamente distintas, sus finalidades son diferentes y muchos de los ratios, de las fórmulas que podemos encontrar en cualquier manual de contabilidad aplicable a una entidad privada, si lo aplicáramos al balance de una entidad pública nos daría una información que realmente no respondería a la realidad. Evidentemente algunos de estos ratios, otros no, son los mismos; por ejemplo, si comparamos el activo circulante con el exigible a corto nos dará idea de cómo está la liquidez de la tesorería, y esto vale tanto para una entidad privada como para una pública, y si hacemos esta operación en la mayoría de las administraciones veremos la causa por la cual estas administraciones están pagando en los plazos en que están pagando, tema que está de actualidad debido a la nueva Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y los plazos de pago que establece, pero este es un tema distinto del que nos ocupa esta tarde y, por tanto, no voy a entrar en él. Bien, y como creo que he utilizado ya el tiempo que se ha asignado, simplemente decir que cualquier tema que pudiera haber quedado pendiente, luego en el debate, si surge, con mucho gusto será tratado.

EL NUEVO PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

Ilmo. Sr. D. Julio Prinetti Márquez

Interventor Administración Local

I. INTRODUCCIÓN

Antes de hablar de las cuestiones que puedan derivarse de la aplicación del PGCP a las Entidades Locales, habría que introducir unas brevísimas notas sobre el actual marco legal de la contabilidad pública local.

Fue la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas Locales, complementaria de la Ley de Bases del Régimen Local de 1985, la que aproximó notablemente el régimen contable de las entidades que forman lo que comúnmente se conoce como Administración Local, a los dictados de la Ley General Presupuestaria de 1977.

Antes, el régimen contable local había quedado anclado en la Instrucción Contable de 1952, permaneciendo prácticamente invariable durante 40 años.

Como se ve, la contabilidad pública local y estatal no han tenido históricamente una evolución similar. Sin embargo, la citada Ley 39/1988, estableció un nuevo marco presupuestario y contable, previendo en su artículo 184 un desarrollo normativo en materia contable, que vio la luz con las Instrucciones de Contabilidad para la Administración Local, aprobadas por dos Ordenes Ministeriales, ambas de 17 de julio de 1990, que contenían como anexos sendos Planes de Cuentas de aplicación a todas las entidades locales, obligatoriamente a partir de 1 de enero de 1992, por lo que tenemos que tomar esta fecha como la de plena integración de la Administración Local en el proceso de normalización de la Contabilidad Pública.

Existen pues dos Instrucciones Contables y dos planes de cuentas para las distintas entidades locales, porque quizá la nota más característica del mundo local sea la falta de uniformidad de las entidades que la integran: así, tenemos un régimen contable normal y uno simplificado.

El tratamiento contable simplificado, al que se pueden acoger las entidades locales de menos de 5.000 habitantes, es decir aproximadamente 7.000 de los 8.000 Ayuntamientos de España, suprime, respecto al normal, aquellos aspectos que complicarían en exceso la gestión administrativa, dado el tipo y el volumen de las operaciones propias de las pequeñas entidades locales. De esta manera, entre otras cosas, se elimina el reflejo contable de algunas fases de la ejecución del presupuesto de gastos y de ingresos, se simplifica la contabilidad de las operaciones no presupuestarias de tesorería y, en particular, se reduce el número y se simplifica la estructura de los estados y cuentas a rendir y la información a suministrar de cada ejercicio.

Aunque la importancia del régimen simplificado no es, ni mucho menos marginal, ya que es utilizado, como hemos visto, por la inmensa mayoría de las Corporaciones Locales, para establecer unas pautas de comparación entre el régimen contable local vigente y el PGCP, nos atendremos al PGC Local para entidades de más de 5.000 habitantes, es decir, al régimen normal.

II. COMPARACIÓN DEL PLAN GENERAL CONTABLE LOCAL Y EL P.G.C.P.

La aplicación del PGCP al subsector local no supondría, hoy en día, un cambio radical respecto al Plan de cuentas vigente, ya que la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local es relativamente reciente y se aproxima bastante, en algunos aspectos, al PGCP

Sin embargo, la primera diferencia entre ambos Planes de Cuentas surge cuando examinamos la estructura del PGCP que, como se ha dicho ya, se divide en cinco partes:

- Principios contables públicos.
- Cuadro de cuentas.
- Definición y relaciones contables.
- Cuentas anuales.
- Normas de valoración.

Por otro lado, el Plan de Cuentas Local vigente se estructura en:

- Cuadro de cuentas.
- Definiciones y relaciones contables.
- Criterios de valoración.

Los Principios Contables Públicos están incluidos en el PG Local dentro de la parte correspondiente a los criterios de valoración y, en vez de recoger los doce principios del PGCP, recoge solamente cuatro:

- Precio de adquisición
- Continuidad
- Devengo

- Gestión continuada

Estos están reflejados en el PGCP casi con las mismas denominaciones y definiciones, con dos únicas excepciones:

- La del principio de continuidad, que en el Plan marco se denomina principio de uniformidad y que se refiere al criterio de aplicación de dichos principios contables públicos y su mantenimiento uniforme a lo largo del tiempo, mientras que en el plan local se predica idéntica uniformidad respecto a los criterios de valoración.

- La segunda excepción la constituye la definición del principio del devengo, que en el plan local no hace referencia al momento en que se produce la corriente real de bienes y servicios para la imputación temporal de gastos e ingresos, sino que se refiere al momento del devengo, sin definirlo explícitamente, aunque de forma implícita éste se asimila, a lo largo de la Instrucción de Contabilidad, al momento en que se dicta el correspondiente acto administrativo.

Los ocho restantes principios del PGCP:

- entidad contable
- importancia relativa
- registro
- prudencia
- imputación de la transacción
- correlación de ingresos y gastos
- no compensación
- desafectación.

no están expresamente recogidos en el Plan de Cuentas Local, aunque algunos de ellos aparezcan a lo largo de la normativa presupuestaria y contable local.

Para acabar este apartado, sólo cabe decir que el hecho de que los principios contables públicos estén recogidos en un epígrafe propio en el PGCP, cosa que no sucede como hemos visto en el PC Local vigente, nos pone de manifiesto la importancia que concede a éstos el Plan marco, en cuanto su aplicación debe conducir a que las cuentas anuales expresen la imagen fiel del Patrimonio, de la situación financiera, de la ejecución del presupuesto y de los resultados de la entidad.

III. EL CUADRO DE CUENTAS Y LAS DEFINICIONES

En la parte segunda y tercera el PGCP se introduce como novedad más importante respecto al PG Local vigente, la supresión del grupo 8 "Resultados" y su inclusión en los grupos 6 y 7 y, en última instancia, en el grupo 1.

Otras novedades importantes:

* Respecto al grupo 1 "Financiación Básica", la no inclusión dentro de éste de las subvenciones de capital recibidas, para incluirlas como ingresos del ejercicio, en el grupo 7.

* Grupo 2 "Inmovilizado": El PGCP da cobertura a un tipo de operaciones muy comunes en determinadas entidades locales, como son las Diputaciones Provinciales, en las que éstas realizan con cargo a su Presupuesto obras que, una vez terminadas, deben transferirse a otra entidad, como sucede en los planes provinciales de obras y servicios. En este caso la entidad que ejecuta la obra, durante su realización recoge los gastos correspondientes en el subgrupo 23 "Inversiones gestionadas para otros entes públicos", mientras que en el vigente PC Local se incluyen en el correspondiente subgrupo según su naturaleza.

* En el grupo 4 "Acreedores y Deudores" hay que destacar las consecuencias de la formulación del principio del devengo, en el subgrupo 40, con la cuenta 409 "Acreedores por operaciones pendientes de aplicar a presupuesto", que recoge las operaciones vencidas derivadas de gastos que no han tenido aplicación presupuestaria, siendo ésta procedente, y en el subgrupo 41, con la cuenta 411 "Acreedores por periodificación de gastos presupuestarios", que recogen las obligaciones no vencidas a fin de ejercicio derivadas de gastos devengados durante el mismo.

Otra novedad en este grupo respecto al PC Local es la supresión del subgrupo que actualmente recoge la ordenación del pago: 410 "Acreedores pagos ordenados presupuestos corrientes"; 411 "Acreedores pagos ordenados presupuestos cerrados".

* En el grupo 5 "Cuentas Financieras": el PGCP introduce un tratamiento novedoso respecto a los anticipos de caja fija al considerar la provisión inicial como un movimiento interno de tesorería recogido en la cuenta 575 "Bancos o Instituciones de Crédito Cuentas Restringidas de Pagos" sin que surja, como sucede actualmente, un acreedor extrapresupuestario.

* En el grupo 7 "Ventas e Ingresos por naturaleza" el PGCP reserva cuentas de primer orden para reflejar figuras impositivas y recursos típicamente locales, que en el actual Plan Local se recogen en cuentas de segundo orden.

* Finalmente en el grupo 0 "Cuentas de Control Presupuestario" destaca la inclusión de la cuenta 0027 "Ajuste por prórroga presupuestaria", destinado a recoger los ajustes al alza en el listado de gastos del presupuesto prorrogado, a que hace referencia el artículo 21.3 del RD. 500/1990, de desarrollo en materia presupuestaria de la LRHL 39/1988.

IV. CUENTAS ANUALES

Al comparar, en este apartado, ambos Planes, es donde se percibe la juventud de la Instrucción de Contabilidad para la Administración Local en la medida que el Balance, la Cuenta del Resultado económico-patrimonial, el Estado de liquidación del presupuesto y la Memoria, tienen prácticamente su reflejo en la actual reglamentación contable local.

Esta normativa establece la estructura y contenido de los estados y cuentas que constituyen la Cuenta General de la Entidad Local y sus Organismos Autónomos que se compone de:

- Cuentas y Estado anuales.
- Anexos.

Sólo cabe decir que los modelos definidos en el anexo IV de la Instrucción de Contabilidad, para los Estados y Cuentas Anuales, son obligatorios no sólo en cuanto a la información que contienen, sino también en cuanto a su formato.

Ciñéndonos al Resultado Presupuestario, tal y como se define actualmente en las reglas 345 y 346 de la Instrucción de Contabilidad de la Administración Local, sería equivalente al Saldo Presupuestario del PGCP, salvo por la inclusión en éste de los Derechos y Obligaciones derivados de las operaciones comerciales que conforman el resultado de operaciones comerciales.

Por otro lado, el Rdo. Presupuestario Local, tras los ajustes a los que se refiere la regla 347 de la ICAL, es equivalente al "Superávit o déficit de financiación del ejercicio", previsto en el PGCP.

EL CONTROL FINANCIERO EN RELACIÓN CON LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

- Ponente: Ilmo. Sr. D. Santiago Fuentes Vega
(Subdirector General de Estudios y Coordinación)
- Participantes: Ilmo. Sr. D. Julián Arcos Alcaraz
(Interventor General de la Seguridad Social)
Ilmo. Sr. D. Antonio Yelo Molina
(Interventor General de la Defensa)
Ilmo. Sr. D. José Carlos Alcalde Hernández
(Director General de Sistemas de Información
y Control de Gestión y Procedimientos. MOPTMA)
- Moderador: Ilmo. Sr. D. Gregorio Máñez Vindel
(Interventor General de la Administración
del Estado)

EL CONTROL FINANCIERO EN RELACIÓN CON LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Ilmo. Sr. D. Santiago Fuentes Vega

Subdirector General de Estudios y Coordinación

I. INTRODUCCIÓN.

Sean mis primeras palabras de agradecimiento a la Intervención General de la Administración del Estado y a la Asociación del Cuerpo de Inspectores de Finanzas, especialidad de Intervención, Control Presupuestario y Financiero del Sector Público y Contabilidad Pública, por su amable invitación a participar en estas jornadas

Se ha convertido ya en un tópico admitir los profundos cambios sufridos a partir de 1977 por la Administración española al examinar temas relacionados con la gestión económico-financiera.

Los cambios mencionados tienen lugar en un contexto de renovación general de procedimientos en materia de Administración Pública, renovación o modernización que no por casualidad se da con cierta generalización en el tiempo y en el espacio. En efecto, la inmensa mayoría de los países de nuestro entorno se encuentran sometidos a procesos de renovación en materia de gestión pública con objeto de conseguir optimizar la utilización de los recursos que las Administraciones Públicas manejan y de prestar a los ciudadanos servicios públicos de más calidad.

Este profundo movimiento renovador se produce por la confluencia de una serie de factores entre los que podríamos destacar los siguientes:

- El enorme y sin embargo escaso volumen de recursos que maneja el Sector Público.
- La aparición de nuevas exigencias de los ciudadanos a sus Administraciones como consecuencia de la extensión de las tesis del Estado de bienestar.
- La insatisfacción ante los sistemas tradicionales de gestión poco flexibles para atender aquellas exigencias.

- La aparición de diferentes entidades con sistemas de gestión próximos a los del sector privado.
- La insuficiencia de los tradicionales mecanismos de control volcados en la verificación de la legalidad formal.

Los referidos hechos han provocado cambios que tratan de conseguir una mejor gestión de lo público, afectan a las estructuras de la Administración y en líneas generales se caracterizan por:

- Utilizar técnicas de presupuestación concebidas en función de los objetivos buscados, y no sólo de los medios disponibles.
- Utilizar las formas jurídicas propias de la empresa privada e, incluso, someter determinadas parcelas de la actividad pública al régimen jurídico privado.
- Introducir mecanismos que permitan conocer los efectos económicos de la actividad pública: contabilidad analítica, análisis macroeconómico, controles de eficacia, evaluación de políticas públicas.

Lo cierto es que la consecuencia lógica de estos hechos y en especial el crecimiento del volumen del gasto público, crecimiento insostenible a largo plazo, unido a la creencia ciudadana de la escasa eficiencia con la que se gestiona lo público, colocan a la Administración en el momento presente ante dos grandes retos: la necesidad de reducir gastos y una cierta crisis de legitimidad en su actuación.

La respuesta a ambos retos no ha sido otra que la de tratar de gestionar más eficazmente, la de pasar de un sistema que gira exclusivamente sobre los recursos empleados (entradas), a uno fundamentado en los resultados obtenidos (salidas), para lo que se necesita una definición más clara de los objetivos fijados, de los medios a utilizar y del sistema de control de gestión a aplicar.

El problema, sin embargo, no es sencillo, porque de una parte las especiales características de algunas actividades administrativas no permiten señalar objetivos claros y medibles y de otra el énfasis puesto en la necesidad de alcanzar la eficacia ante la clara percepción de la escasez de los recursos manejados y la frustración que produce su manejo despreocupado, llevó en ocasiones a identificar procesos formales de legalidad con trabas innecesarias e incluso obstruccionistas que el gestor público se encontraba y con las que había que terminar en aras de la deseada eficacia. En términos sencillos se equiparó procedimiento formal con ineficacia, sin percibir que el desarrollo democrático de las garantías para el ciudadano está en la base de aparición de los citados procedimientos, que pueden y deben ser cambiados cuando se demuestran retardarios o innecesarios, pero que no pueden ser impunemente ignorados.

Más allá de los excesos o de los errores cometidos en el camino, el proceso generalizado de búsqueda de soluciones para un problema claramente percibido está en la base del movimiento

renovador, ya que con el citado proceso la Administración trata de conseguir una aproximación real a lo que sencillamente podríamos llamar la buena gestión financiera, dentro de la cual, sin duda, el control no es más que una parte del proceso formal para su consecución.

II. EL CONTROL EN LA ACTUALIDAD.

El proceso renovador al que me estoy refiriendo ha tenido una gran repercusión en lo que afecta al control de la actividad financiera. En este campo las modificaciones introducidas pivotan en torno a tres ejes fundamentales:

- a) En el control previo de legalidad y como garantía de la seguridad jurídica, se introduce la fiscalización limitada previa, es decir se reglamentan las causas que dan lugar a un reparo previo que puede suspender el gasto a realizar. Esas causas coinciden, obvio es decirlo, con la falta o contravención de requisitos legales considerados esenciales.
- b) Correlativamente se extiende el control financiero posterior a toda la actividad del Sector Público Estatal.
- c) Ligado al presupuesto por programas se introduce el seguimiento y control financiero de los programas presupuestarios de gasto. Se trata con él de hacer una aproximación a la eficacia y a la eficiencia con la que los programas son gestionados.

Al propio tiempo que se producen estas, me atrevería a decir, profundas modificaciones, se intenta por primera vez realizar lo que llamaría una construcción teórica completa del control.

El punto de partida inevitable de esa teórica construcción lo es el hecho de vivir en un Estado de derecho y el de utilizar recursos escasos. El vivir en un Estado de derecho hace necesario controlar el acomodo a la legalidad del gasto de las Administraciones Públicas. De otra parte el utilizar recursos escasos implica que no es en modo alguno indiferente la forma como se utilicen, lo que lleva aparejada la necesidad de controlar la eficacia, la eficiencia y la economía del gasto realizado

Lo dicho resulta evidente ya que no puede aceptarse y ni siquiera plantearse la contraposición eficacia "versus" legalidad. La legalidad es un marco obligado de actuación para seguridad del ciudadano y de la propia Administración gestora. Cuando la legalidad resulte obsoleta, retardaria o en líneas más generales inadecuada, deberá ser modificada por los cauces previstos, pero en un Estado de derecho no puede ser impunemente ignorada.

Si controlar es verificar el acomodo de algo con un patrón preestablecido, cuando se habla de control de legalidad sabemos claramente que el patrón de comparación es la normativa vigente. Cuando se habla de control de eficacia, eficiencia y economía, el patrón de comparación puede no

existir, e incluso el propio concepto puede no estar totalmente claro. De manera sencilla vamos a decir que eficacia es hacer lo previsto, eficiencia es hacerlo bien y economía hacerlo a bajo coste.

En términos algo más precisos puede señalarse que: eficacia es la medida de consecución de los objetivos previstos. Eficiencia la optimización entre los medios empleados para obtener los objetivos y los resultados realmente obtenidos y economía es la optimización entre los medios aplicados a la consecución de los objetivos y los presupuestados para su obtención.

Garantizar el acomodo de lo actuado a la legalidad y conseguir la mayor economicidad en el manejo de los escasos fondos públicos disponibles son objetivos igualmente necesarios y ambos deben ser tenidos en cuenta a la hora de estructurar un control que pueda ser calificado de bueno. Para que dicho control pueda conseguir su finalidad debe reunir unos requisitos concretos entre los que cabe destacar:

- a) *Claridad y simplicidad.* El control ha de ser sencillo, comprensible y de fácil aplicación.
- b) *Permanencia.* El control debe de ser aplicado con continuidad a toda la actividad financiera de la Administración.
- c) *Objetividad, imparcialidad y adecuación.* El control debe de ser neutral respecto a la gestión, interferir lo menos posible en ella cuando es concomitante, imparcial y por tanto con la menor carga posible de subjetividad; debe también ser lo más adecuado posible a la actividad a controlar, ya que no se controlará de igual manera una actividad estrictamente administrativa que una comercial.
- d) *Independencia.* El control debe poder actuar con independencia en relación con el controlado, aunque la forma de ser independiente y el grado de independencia variarán, en función de la clase de control ejercido.
- e) *Economicidad.* Es decir, el control debe de ser eficaz y eficiente como cualquier otra actividad que la Administración realice. El control será eficaz si es capaz de detectar los fallos del sistema y es también capaz de generar elementos correctores para esos fallos. El control finalmente será eficiente si como consecuencia de su actuación justifica su coste, es decir si es rentable.

El control a realizar con los requisitos que se acaban de mencionar puede ser realizado en las dos formas siguientes:

- a) Control previo de legalidad (función interventora)
- b) Control financiero posterior

II.1. Control previo de legalidad

Este tipo de control ha sido el tradicional hasta época relativamente muy reciente y además era lógico que así fuese. La Administración gastaba poco y hacía lo menos posible, en ese contexto con hacerlo dentro de la legalidad era suficiente. Además como la actividad era escasa la verificación del acomodo a la legalidad podía hacerse fácilmente con carácter previo.

Ese control previo de legalidad necesario en cualquier organización y desde luego imprescindible en la Administración tiene que reunir una serie de características precisas de manera que sea capaz de alcanzar los objetivos que de él se esperan. Como notas distintivas de este tipo de control tenemos que destacar las siguientes:

- Independencia, objetividad e imparcialidad del controlador.
- Interacción con respecto al órgano gestor.
- Mínima interferencia en la gestión.

Tal y como acaba de señalarse es fácil constatar que algunas de dichas características son no contradictorias, pero desde luego sí difíciles de conseguir al mismo tiempo. Con el control previo de legalidad, cualquiera que sea la forma en que se organice, se pretenden conseguir una serie de objetivos entre los que, sin duda, pueden señalarse los siguientes:

- Conseguir una gestión respetuosa con la legalidad, pero sin merma de la agilidad y rapidez que normalmente se exige de ella.
- Interferir lo menos posible en el propio proceso de gestión.
- Paralizar el proceso de gestión únicamente por causas graves y tasadas (proporcionalidad del daño).
- Resolver las discrepancias que surjan en el proceso entre el órgano de gestión y el de control, con facilidad y con plenas garantías para el interés público que ambos tratan de alcanzar.

II.2. Control financiero posterior.

Si en el ámbito de la gestión el proceso modernizador de la Administración Pública giró en torno a conseguir una más eficaz utilización de los recursos disponibles por la vía de la presupuestación por programas concretos de actuación, en el ámbito del control esa vía modernizadora se ha centrado en la introducción del control financiero en sus distintas modalidades. Con carácter general se puede señalar que el control financiero posterior tiene por objeto verificar en qué medida una determinada gestión después de haber sido realizada se

acomodó a la regularidad y a los principios de buena gestión financiera, con objeto de que el responsable de dicha actividad pueda, si es preciso, mejorarla.

En esta definición tenemos ya las notas que caracterizan al control financiero:

- a) Se trata de una actividad de verificación, realizada con posterioridad al proceso de gestión.
- b) Que puede comprobar tanto el acomodo de lo actuado a la regularidad como a los principios de buena gestión financiera (economía, eficiencia y eficacia). Se realiza, pues, un proceso de análisis integral, planificado y objetivo, de las actividades de la entidad controlada.
- c) Con la finalidad de conocer cómo se realizan dichas actividades y ayudar, en su caso, a mejorarlas.

II.3. Modificaciones introducidas en el control.

A lo largo de los años transcurridos desde que en 1977 apareció la Ley General Presupuestaria y como consecuencia de los hechos a que me refería al comienzo de estas líneas, dentro del sistema de control expuesto y dentro también del movimiento más general de renovación de la Administración Pública se han adoptado en materia de control una serie de medidas conocidas entre las que habría que destacar:

- La extensión del control financiero posterior a todo el Sector Público tanto administrativo como empresarial
- La implantación de la auditoria para sustituir al control previo de legalidad en las operaciones con cargo a créditos estimativos de los OO.AA. Comerciales (1983).
- La introducción del plan anual de Auditorias como planificación del trabajo de auditoria (1984).
- La generalización del muestreo en la función interventora (1985).
- La introducción de la auditoria de sistemas y procedimientos (1986).
- La puesta en funcionamiento y utilización del SICOP (1986).
- La implantación del régimen de fiscalización limitada previa (1988).
- La introducción del control financiero de programas (1989).
- La regulación de la gestión y control de subvenciones de manera detallada (1992).

A la vista de las modificaciones sufridas en la forma de realizar el control, incluso de las mismas modalidades para su ejercicio e incluso del alcance que se le puede dar, parece posible concluir que en lo que a gestión del gasto público se refiere entendiendo gestión como un todo que englobe la planificación, presupuestación y control, e incluso ampliando el ámbito de examen a la gestión de la actividad general de la Administración y no sólo a la actividad económico financiera, ninguna parte ha experimentado un cambio tan amplio y profundo como el que el control ha experimentado.

Una reflexión, sin embargo, que conviene tener presente es que el control no es algo aislado sino que cada vez más debe de ser contemplado como un elemento en un sistema integrado de gestión. En ese sentido el control tiene que evolucionar al mismo tiempo que la gestión y esta es hija, en cada momento, de la cultura de la organización y de las necesidades que tiene que atender y la cultura actual de la Administración sigue siendo tradicional y las necesidades de la gestión que atiende, al menos en nuestro país, responden a exigencias de cumplimiento de trámites de regularidad por encima de cualquier otro requisito.

Así las cosas no parece exagerado afirmar que el control de la gestión ha evolucionado, más que la propia gestión controlada, lo que no parece deseable y ni siquiera operativo.

En este contexto actual que he tratado de bosquejar muy brevemente es en el que se ha elaborado el proyecto de nueva Ley General Presupuestaria aprobado recientemente por el Consejo de Ministros para su remisión al Parlamento.

El título III del proyecto se dedica al control interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal. La regulación efectuada consolida los avances efectuados en materia de control, trata de hacer del mismo una regulación sistemática, coherente y globalizadora, pero sin efectuar cambios substanciales en la materia y ello por dos motivos:

De una parte es necesario que los cambios experimentados sean plenamente asimilados, lo que es difícil en sí mismo considerado, pero lo puede ser mucho más si esos cambios se producen de modo constante y sin que los ya introducidos se hayan sedimentado mínimamente en el quehacer diario de la organización.

De otra porque como ya he dicho el control es sólo una parte de la gestión económica-financiera, una parte importante, pero accesoria e instrumental y por tanto debe evolucionar al tiempo que lo haga la gestión a la que sirve.

A la regulación que el proyecto de Ley efectúa voy a tratar de referirme a continuación con una mención previa a la organización administrativa que introduce el citado proyecto.

III. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y CONTROL

El cambio organizativo experimentado en el sector público en los últimos años ha sido enorme. Las soluciones buscadas para mejor gestionar lo público y ser más eficaces en esa gestión han producido la aparición de Entes, Organismos y Agencias, con la más dispar naturaleza jurídica, sin obedecer a criterios objetivos y previamente conocidos, lo que en ocasiones ha llevado a que el proceso sea visto como simple huida de lo que tiene naturaleza de público del campo de aplicación del Derecho Administrativo.

Si lo que se acaba de señalar es cierto, no es menos cierto que la complicación de la gestión realizada por el Sector Público y la necesidad de dar respuesta a las exigencias ciudadanas de más servicios prestados con mayor eficacia y rigor, hacen imprescindible regular el proceso para que este responda a las necesidades existentes, pero dentro de pautas racionales y previamente señaladas.

En ese contexto es en el que deben colocarse los intentos de racionalización y clasificación de las entidades que componen el Sector Público. En el proyecto de Ley General Presupuestaria aprobado recientemente por el Gobierno para su envío al Congreso, se clasifican las entidades del Sector Público para los efectos de la citada Ley y por tanto a efectos de control en:

- a) Administración General del Estado. (Departamental e Institucional).
- b) Entidades de Derecho Público de carácter estatal.
- c) Sociedades Estatales.
- d) Órganos estatales que se financian con ingresos del Estado.

Cada organización está sometida a unas reglas concretas de actuación que, previamente marcadas, tratan de adaptarse a su naturaleza. El control de la organización en cuanto que parte de ella debe acomodarse a su naturaleza de modo que le permita alcanzar mejor sus objetivos, la finalidad para la que la organización ha sido creada.

La línea de buscar para cada organización el tipo de control más adecuado a su naturaleza es la que se ha tratado de trasladar al Proyecto de Ley General Presupuestaria y es además la línea en la que se ha trabajado en los últimos años. Se establece a efectos del control una clara línea divisoria entre organizaciones administrativas y organizaciones con vocación comercializadora de bienes y servicios.

Las organizaciones administrativas (de una manera gráfica y sencilla Departamentos Ministeriales y Organismos Autónomos) quedan sometidas al control previo de legalidad realizado por la Intervención General de la Administración del Estado (I.G.A.E.), en tanto que todas las organizaciones sin distinción quedan sometidas al control financiero en todas o alguna de sus modalidades.

IV. CONTROL FINANCIERO Y ORGANIZACIÓN

IV.1. Control financiero en general.

Como antes señalé el control financiero tiene por objeto verificar la situación y el funcionamiento de cualquier entidad del sector público para comprobar si la actuación económico-financiera se acomoda a la regularidad y a la eficacia y eficiencia que siempre debe guiar dicha actuación.

De acuerdo, pues, con el objetivo concreto que en cada caso se quiera verificar conviene recordar que el control financiero puede ser de regularidad, de eficacia y eficiencia, y de sistemas de gestión y procedimientos.

Más que la propia naturaleza del ente controlado, sometido en todo caso a control financiero, será el objeto mismo de la actividad sometida a verificación la que determinará el tipo de control financiero a realizar. Un Organismo estará sometido en todo caso al control financiero. Si se verifica la legalidad el control será de cumplimiento y si se comprueba el respeto de su contabilidad a los principios de general aceptación y que sus cuentas son fiel reflejo de la realidad será un control financiero. Si se verifican ambas cosas a la vez estaremos ante el control financiero de regularidad.

Si lo que se desea es verificar el acomodo a la eficacia y a la eficiencia habrá de realizarse un control de programas.

Finalmente si se desea comprobar la adecuación de un sistema de gestión o de un procedimiento concreto a los fines que debe cumplir, estaremos ante un control financiero de sistemas y procedimientos.

IV.1.1. Control de regularidad

El control financiero de regularidad definido como se acaba de señalar en función de la frecuencia de su realización puede ser ordinario o permanente. Conviene dejar claro que en ambos casos estamos haciendo referencia a una misma realidad: control financiero, con una misma finalidad: verificar la regularidad del ente sometido a control.

La diferencia entre ambos se encuentra en el hecho de que el ordinario tiene una frecuencia como máximo anual y es realizado por equipos dependientes directamente de la Intervención General, en tanto que el permanente es realizado con frecuencia mínima anual y normalmente trimestral o semestral por equipos que dependen de las Intervenciones Delegadas existentes en los órganos a él sometidos.

El control financiero de regularidad permanente se aplica fundamentalmente en el ámbito de las que hemos llamado organizaciones administrativas, es decir, en la actualidad en los Departamentos Ministeriales (solamente el de cumplimiento) y en los Organismos Autónomos (el proyecto de Ley General Presupuestaria no distingue entre Organismos Autónomos Administrativos y Comerciales).

El control financiero de regularidad ordinario se aplica al resto de los organismos del Sector Público, es decir a los llamados Entes públicos y a las empresas estatales.

IV.1.2. Control de programas.

La necesidad de optimizar la gestión de los escasos recursos públicos disponibles ha llevado a la necesidad de introducir técnicas de presupuestación por programas y de gestión por objetivos. Correlativa a la introducción de la presupuestación por programas se produce la necesidad de controlar la eficacia y eficiencia con la que los programas están siendo gestionados.

El control de programas, pues, abarca a los entes cualquiera sea su naturaleza y su organización que presentan su presupuesto bajo la fórmula de programas y tiene como finalidad verificar en qué medida los objetivos marcados se consiguen con una coste razonable.

En el control de programas se examinan, analizan y evalúan los sistemas y procedimientos establecidos por el gestor para el seguimiento de los objetivos, así como los documentos y antecedentes que sean necesarios para determinar el grado de confianza que merecen los datos contenidos en el balance y los informes rendidos por los Órganos Gestores.

Conviene una vez más llamar la atención sobre la importancia que en el sistema se concede al seguimiento de objetivos efectuado por el órgano gestor. Por lo demás el control de programas terminará como cualquier control financiero con la emisión de un informe en el que se expresará opinión sobre:

- Grado de realización de los objetivos e indicadores y adecuación a la realidad de los programas.
- Costes en los que se ha incurrido en la ejecución.
- Desviaciones producidas tanto en los costes incurridos como en el grado de ejecución.
- Causas de las desviaciones detectadas distinguiendo entre las exógenas y endógenas a la gestión, valorando su efecto económico en el coste del programa y en el proyecto concreto de inversión.

Como puede fácilmente comprobarse del informe a emitir destacan dos hechos igualmente importantes: desviaciones en relación con los objetivos marcados y desviaciones en relación con los costes presupuestados, pronunciarse sobre estas desviaciones exige necesariamente:

Señalar con claridad objetivos con indicadores medibles

Disponer de un sistema de contabilidad analítica

Ambos temas, que en esta ponencia sólo pueden ser mencionados, tendrán una gran trascendencia en los próximos años si queremos avanzar en la línea de una mejor gestión de lo público. En especial por lo que a la I.G.A.E. se refiere señalemos que el reto más importante del inmediato futuro será la introducción de un sistema de contabilidad de costes, materia en la que ya es conocido de los presentes el trabajo que se viene realizando en el Proyecto de Contabilidad Analítica Normalizada de la Administración Institucional (C.A.N.O.A.)

IV.2. Efectos del control financiero.

El control tiene como cualquier actividad una determinada finalidad. Se realiza para producir unos efectos. El efecto del control previo de legalidad es evitar que se realice el acto sometido a verificación si no se acomoda a la legalidad.

El efecto del control financiero consiste en ayudar a mejorar la gestión mediante la corrección de los fallos o defectos que se hayan puesto de manifiesto en su realización.

Ha de tenerse presente que el control financiero debe responder a unos criterios objetivos y claramente marcados, ser realizado con respecto a las reglas establecidas y tener calidad suficiente para que pueda producir sus efectos, pero al mismo tiempo hay que reconocer que para que el control financiero produzca sus efectos es necesario que el gestor sometido a él asuma de algún modo la realidad que pone de manifiesto, ya que sólo él puede rectificar los defectos o fallos que hayan sido encontrados.

El proyecto de Ley General Presupuestaria trata de dar cumplida respuesta a este problema por la vía de establecer como principios de actuación del control interno, previo y posterior, el hecho de que la IGAE dará cuenta a los órganos de gestión de los resultados más importantes de las verificaciones efectuadas y al mismo tiempo propondrá las actuaciones que resulten más aconsejables. Cuando se trate de temas de especial relevancia o el Ministerio gestor no atienda las sugerencias planteadas por la I.G.A.E., ésta lo pondrá en conocimiento del Ministro de Hacienda para que, en su caso, pueda tomar la decisión que corresponda el Consejo de Ministros.

En definitiva, se trata de hacer llegar al más alto órgano de decisión dentro del Ejecutivo las discrepancias que en materia de control financiero puedan haberse planteado entre un determinado órgano gestor y la I.G.A.E. Para llegar a la formulación de una discrepancia ha de existir un informe previo con unas recomendaciones efectuadas por el Interventor actuante.

recomendaciones no aceptadas por el gestor directo y que conocidas por el Interventor General son reproducidas para el Ministro Jefe del gestor sin que por éste sean atendidas.

V. CONCLUSIÓN

De cuanto se ha dicho cabe deducir que el proyecto de Ley General Presupuestaria trata de hacer del control un sistema útil a la gestión y válido para detectar los defectos que se produzcan tanto en el ámbito de la legalidad como en el de la aplicación de los principios contables para ayudar a corregirlos. Igualmente se trata de hacer un seguimiento de los programas presupuestarios para conocer las deficiencias del sistema de manera que puedan ser superadas.

Quiero, sin embargo, terminar mi intervención con la manifestación, clara y rotunda, de que no hay sistema de control perfecto. Un sistema, cualquier sistema, valdrá en la medida en que quienes lo apliquen se empeñen en hacer las cosas cada vez mejor. No es indiferente disponer de un buen sistema de control, pero el mejor de todos los sistemas no funcionará bien sin la voluntad decidida de las personas que, como la mayoría de los aquí presentes, dedican su trabajo a verificar que la actividad económico-financiera se acomoda a los principios de buena gestión.

EL CONTROL FINANCIERO EN RELACIÓN CON LA ORGANIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL

Ilmo. Sr. D. Julián Arcos Alcaraz

Interventor General de la Seguridad Social

I. SITUACIÓN ACTUAL

1. La organización

El sistema de la Seguridad Social en nuestro país se caracteriza, entre otras notas, por su extrema complejidad organizativa y, como consecuencia, por la complejidad y profusión del entramado jurídico que lo regula.

La actividad de seguridad social se desarrolla por medio de un considerable conjunto de entes de diversa naturaleza jurídica a los que se han asignado competencias claramente diferenciadas. Los citados entes pueden ser objeto de clasificación del modo siguiente:

a) Entidades Gestoras de la Seguridad Social.

Tienen a su cargo la gestión de diversas prestaciones sociales que, con carácter general, abarcan la casi totalidad de lo que se entiende como sistema de la seguridad social, excepción hecha de las prestaciones por desempleo, cobertura de prestaciones relacionadas con accidentes y enfermedades profesionales y determinadas prestaciones sociales o sanitarias de pequeña entidad.

Son Entidades Gestoras de la Seguridad Social las siguientes:

- Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) que gestiona, salvo alguna excepción, la totalidad de las pensiones públicas de la Seguridad Social (pensiones de jubilación, invalidez y muerte y supervivencia), así como otras prestaciones (incapacidad temporal, maternidad, protección familiar y otras).
- Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), que tiene a su cargo el sistema público de salud (atención primaria y atención especializada), salvo excepciones, así como la realización de investigación y formación del personal sanitario.

- Instituto Nacional de Servicios Sociales (INSERSO), cuyas competencias se extienden al campo de las pensiones no contributivas, atención a minusválidos y tercera edad y otros servicios sociales (integración social, ayuda a domicilio, atención a desplazados y refugiados, etc.).
- Instituto Social de la Marina (ISM), que dedica su atención a la cobertura de las prestaciones sociales que afectan a los trabajadores del mar, incluyendo toda la gama de servicios: pensiones, incapacidad temporal y otras prestaciones, atención a la salud (primaria y especializada) y otros servicios sociales (acción asistencial y social y acción formativa).

b) Servicios Comunes.

El único servicio común al sistema se concreta en la entidad denominada Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), que realiza una serie de actividades acordes con su denominación, y otras complementarias y de servicio para el conjunto del sistema. Entre sus actividades deben citarse las de reconocimiento de determinadas prestaciones económicas residuales, gestión y recaudación de las cotizaciones sociales a la Seguridad Social (incluidas la recaudación voluntaria y la recaudación ejecutiva), gestión financiera del sistema (recaudación de todos los ingresos y realización de todos los pagos), gestión del patrimonio de la Seguridad Social y adquisiciones, desarrollo y mantenimiento de la totalidad de la gestión informática que soporta el sistema de Seguridad Social.

c) Entidades colaboradoras de la Seguridad Social.

Son las entidades y empresas que, de algún modo, colaboran en la gestión de algunos de los servicios o prestaciones que se integran en el concepto de seguridad social. Esencialmente, se trata de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (MATEP), que tienen a su cargo la cobertura de las prestaciones relacionadas con los accidentes laborales y enfermedades profesionales, así como la realización de determinadas prestaciones en régimen de delegación.

Tanto las Entidades Gestoras como la Tesorería General son entidades de Derecho público, con capacidad jurídica para el cumplimiento de los fines que les están encomendados, realizando su actividad bajo la órbita de tutela de la Administración del Estado. Por su parte, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales son asociaciones de empresarios¹ debidamente autorizadas, con el objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social.

¹ Artículo 68 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social:

.....

De lo expuesto se deduce, ya, la primera nota de complejidad del sistema de Seguridad Social donde, junto a entes públicos regidos esencialmente por el derecho administrativo, existen entes privados que colaboran en la gestión pública y que, aun cuando fuertemente vinculados en cuanto a su gestión por las normas de Derecho público que les son de aplicación, tienen su origen en la iniciativa privada y realizan su actividad general en un ámbito privado.

A su vez, dentro de la estructura organizativa de algunas de las Entidades gestoras de la Seguridad Social, ha de señalarse, de una parte, la existencia de unidades u órganos que desarrollan actividades esencialmente administrativas y, de otra, de Centros de gestión cuyo objeto es la prestación de determinados servicios sanitarios o sociales y cuya actividad es, por propia naturaleza, más dinámica por lo que ha de contemplarse la necesidad de una gestión más ágil.

La actividad de este complejo conjunto de entidades que conforman el sistema de la Seguridad Social, se halla bajo la tutela de tres Departamentos ministeriales que coordinan y establecen directrices de actuación sobre el sistema:

- El Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, a través de la Secretaría General para la Seguridad Social, tutela la actividad desarrollada por el INS, el ISM y la TGSS además de la realizada por las MATEP; al mismo tiempo, se erige en coordinador general del sistema en su conjunto, puesto que elabora (excepto el del INSALUD), tramita y presenta los proyectos de presupuestos anuales y prepara y presenta las cuentas anuales de la Seguridad Social ante el Tribunal de Cuentas.
- El Ministerio de Sanidad y Consumo tutela la actividad desarrollada por el INSALUD.
- El Ministerio de Asuntos Sociales tutela al INSERSO.

“2. Se considerarán Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, a los efectos de este artículo, a las asociaciones legalmente constituidas con la responsabilidad mancomunada de sus asociados, cuyas operaciones, sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional undécima de esta Ley, se reduzcan a repartir entre sus asociados:

- a) El coste de las prestaciones por causa de accidente de trabajo sufrido por el personal al servicio de los asociados.
 - b) El coste de las prestaciones por enfermedades profesionales padecidas por el personal al servicio de los asociados, en la situación de incapacidad laboral transitoria y periodo de observación y, en las demás situaciones, la contribución que se les asigne para hacer frente, en régimen de compensación, a la siniestralidad general derivada de la aludida contingencia.
 - c) La contribución a los servicios de prevención, recuperación y demás previstos en la presente Ley, en favor de las víctimas de aquellas contingencias y de sus beneficiarios
 - d) Los gastos de administración de la propia entidad”.
3. Estas mutuas no podrán dar lugar a la percepción de beneficios económicos de ninguna clase a favor de sus asociados”

Por último ha de hacerse mención de que el soporte jurídico, presupuestario, contable y de control de la totalidad del sistema de la Seguridad Social se halla apoyado por la actividad de tres Direcciones Generales dependientes de la Secretaría General para la Seguridad Social: Dirección General de Régimen Jurídico, Dirección General de Planificación y Ordenación Económica e Intervención General de la Seguridad Social.

2. El régimen jurídico.

La variedad y complejidad del conjunto de actividades integradas en el concepto de seguridad social han dado lugar, lógicamente, a un ingente conjunto de normas reguladoras de aquéllas.

A su vez, en el ámbito interno, este conjunto de normas han sido desarrolladas con todo detalle, lo que ha permitido el establecimiento, con la mayor prolijidad, de cauces y procedimientos que permiten el desarrollo de la actividad del sistema de la Seguridad Social en todas sus facetas.

Paradójicamente, esta plenitud y amplitud normativa no puede predicarse en lo que afecta a la regulación jurídica de la gestión financiera de la Seguridad Social y, especialmente, en lo que se refiere al ámbito del control. Son frecuentes y notables las lagunas normativas y las faltas de definición en relación con aspectos esenciales de aquéllos, lo que hace que, con frecuencia, haya que recurrir a la aplicación, por defecto, de normas o procedimientos establecidos para la Administración del Estado.

Las causas de esta situación, posiblemente, haya que buscarlas en que en el momento en que se promulgó la Ley General Presupuestaria, pieza normativa básica y esencial del control interno del Sector público estatal, aún no se había consolidado suficientemente como unidad el actual sistema de la Seguridad Social, que se contempló como algo ajeno y, por ello, el texto de la mencionada Ley fue cauto en exceso a la hora de regular y perfilar el sistema de control aplicable a este subsector. Tampoco ha sido excesivamente explícita en esta materia la Ley General de la Seguridad Social, centrada más en los aspectos que afectan a la gestión del Sistema.

Esta situación hace pensar en la necesidad de que el control interno en la Seguridad Social sea regulado mediante norma de rango suficiente; y aunque debe hacerse mención a que en el momento actual el Gobierno ha aprobado y remitido al Parlamento un proyecto de nueva Ley General Presupuestaria en el que se establece con amplitud suficiente el régimen de control para todo el Sector público estatal, incluida la Seguridad Social, ello no debería ser obstáculo para hacer una reflexión acerca de la conveniencia de elaborar una ley financiera de la Seguridad Social, homóloga de la General Presupuestaria, que definiese con nitidez la configuración jurídica del Sistema bajo los aspectos financiero, patrimonial, presupuestario, contable, de tesorería, de control, de responsabilidades, etc.

3. El control en la Seguridad Social.

La específica estructura organizativa del sistema de la Seguridad Social ha propiciado que se tienda a una organización del sistema y de los mecanismos de control interno que, en su concepción y en líneas generales, se adecua correctamente a las características de aquélla, aunque existen aspectos que en el momento actual sufren un proceso de adaptación.

En el ámbito de la Seguridad Social, el control interno es ejercido por la Intervención General de la Seguridad Social, dependiente orgánicamente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y, más concretamente, de la Secretaría General para la Seguridad Social.

La actividad de control que desarrolla esta Intervención General, se ejerce por los servicios centrales y por las Intervenciones Delegadas.

En los servicios centrales, las funciones de control se distribuyen, bajo la coordinación del Interventor General, entre dos Subdirecciones Generales que atienden, esencial y respectivamente, las dos modalidades de control: función interventora una, y control financiero la otra.

Las Intervenciones Delegadas pueden ser, a su vez:

- Intervenciones Centrales, ubicadas en los Servicios Centrales de cada una de las Entidades del Sistema de la Seguridad Social (INSS, INSALUD, INSERSO, ISM y TGSS).
- Intervenciones Provinciales, de las que existe una en cada Dirección Provincial de cada una de las Entidades (INSS, INSALUD, TGSS y, donde existan Direcciones Provinciales, en las del ISM y del INSERSO).
- Intervenciones de Centro, en los Centros hospitalarios del INSALUD y Centros de atención del INSERSO.

Son escasas las normas legales reguladoras de la función del control en la Seguridad Social: un párrafo de un precepto (artº 151.1) del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria y dos preceptos (artículos 89 y 93) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social; y en desarrollo de estos preceptos, un Real Decreto 3307/1977, de 1 de diciembre, norma básica de control del Sistema, modificado parcialmente por Real Decreto 1373/1979, de 8 de junio.

En aplicación de estas normas y, en cualquier caso, siguiendo las pautas y directrices emanadas de la Intervención General de la Administración del Estado, la Intervención General de la Seguridad Social ejerce el control sobre el sistema de la Seguridad Social

El esquema de los modos de control que en el momento presente se aplica sobre el Sistema, es el siguiente:

a) Función interventora.

Se ejerce, con carácter general, sobre la actividad eminentemente administrativa que desarrollan las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (INSS, INSALUD, ISM e INSERSO) y la Tesorería General de la Seguridad Social.

El concepto y los procedimientos de control aplicados en el ejercicio de la función interventora en el ámbito de las Entidades citadas, son análogos a los vigentes en la Administración del Estado, salvo algunas particularidades derivadas de la especificidad de las operaciones realizadas o de la existencia de prácticas administrativas no existentes en la Administración estatal.

En el ejercicio de la función interventora sobre la gestión del gasto de las Entidades citadas, se aplican los dos modos de ejercicio de función interventora que actualmente se dan en el subsector estatal: fiscalización previa plena y fiscalización limitada previa completada con control financiero posterior. Este segundo régimen se extiende sobre el conjunto de operaciones más generalizadas que realizan las entidades del Sistema: gastos de personal, contratación y prestaciones. A este efecto, en 4 de agosto de 1994 se aprobó Acuerdo de Consejo de Ministros que establece los gastos a los que resulta aplicable este régimen y los aspectos fiscalizables para cada supuesto.

Las normas reguladoras de la función interventora en el ámbito de la Seguridad Social han previsto un procedimiento de solución de las discrepancias que puedan surgir como consecuencia del ejercicio de la función interventora, que difiere ligeramente del establecido en el caso de la Administración estatal; existe una participación intermedia en el proceso por parte del Ministro de Trabajo y Seguridad Social y de la Intervención General de la Seguridad Social; no obstante, si persiste la discrepancia, la solución última sigue el mismo procedimiento que en la Administración del Estado.

b) Control financiero permanente.

La paulatina implantación de esta modalidad de control sobre órganos o entes existentes en el ámbito de la Administración del Estado y la contrastación de su utilidad para el caso de entes públicos que realizan actividades que exigen gran agilidad en los procesos y que, en cierto modo, parecen prácticamente incompatibles con la existencia de controles a priori (por ejemplo, Organismos autónomos comerciales, industriales o financieros), dio lugar a plantearse una reflexión acerca de la conveniencia de adoptar este modo de control para determinados Centros de gestión de la Seguridad Social.

En efecto, los Centros hospitalarios del INSALUD se caracterizan por realizar una actividad que, en determinados momentos, puede ser crítica y exigir una agilidad de gestión que no se muestra compatible con la existencia de controles previos que pueden producir fricciones u obstáculos de cierta entidad.

Para hacer realizable esta necesidad, la Ley de Presupuestos para 1993 autorizó la posibilidad de sustitución de la función interventora por el control financiero permanente en los centros hospitalarios del INSALUD, precepto que luego se ha incorporado al Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

En la actualidad, el control financiero permanente se desarrolla en seis centros hospitalarios del INSALUD y existe la previsión de su inmediata implantación en otros doce centros.

c) Control financiero ordinario.

De forma análoga a la que sigue la Intervención General de la Administración del Estado, la Intervención General de la Seguridad Social elabora anualmente un Plan de auditorías, que se integra en el de aquélla, y en que se establece el plan de acción previsible para cada ejercicio, en relación con el desarrollo del control financiero ordinario.

De acuerdo con lo que dispone la ley (art. 93 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social), en este Plan se van incluyendo de forma progresiva las Entidades Gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social, así como las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (precisamente éstas, por mandato de la citada Ley, estarán sometidas a control financiero cada ejercicio).

Así pues, esta modalidad de control afecta a todos los entes, órganos, centros y unidades del Sistema; evidentemente, su intensidad será mayor en los casos en que no existan otros controles (p. ej., caso de las Mutuas), y menor cuando sí existan (p. ej., caso de las Entidades Gestoras y Servicios comunes, sometidos a función interventora).

El mencionado texto legal contempla la posibilidad de que, en caso de insuficiencia de medios por parte de la Intervención General de la Seguridad Social para hacer efectivo el Plan anual de auditorías, podrá recabarse la colaboración de empresas privadas, que deberán ajustar su actuación a las normas e instrucciones que determine dicho Centro, que podrá efectuar las revisiones y controles de calidad que considere oportunos.

d) Control de programas presupuestarios.

Como es sabido, la Ley de Presupuestos para el año 1989 institucionalizó esta modalidad de control, al establecer el mandato de realización de un seguimiento singular, cada ejercicio, sobre determinadas programas presupuestarios, con el objeto de comprobar el grado de realización de los objetivos contemplados en los respectivos programas; mandato que ha ido reproduciéndose en sucesivas leyes de presupuestos, al mismo tiempo que se iba ampliando paulatinamente el número de programas sujetos a seguimiento, lo que no deja de reflejar la firme voluntad del legislador de afianzar y fortalecer, al mismo tiempo que la técnica de presupuestación por programas, el interés en la medición de los resultados obtenidos a partir de la gestión del gasto público.

A partir del ejercicio de 1992, entre los mencionados programas que han de ser objeto de seguimiento, la Ley ha incluido el programa "Atención Primaria de Salud", gestionado por el INSALUD. En consecuencia, la Intervención General de la Seguridad Social viene desarrollando el oportuno control sobre dicho programa, conforme a las normas emanadas del Ministerio de Economía y Hacienda aplicables al caso.

II. EL FUTURO DEL CONTROL EN LA SEGURIDAD SOCIAL.

Los sistemas de control interno, por su naturaleza esencialmente instrumental, deben incardinarse en el seno de las organizaciones sobre las que actúan de modo que puedan lograr sus objetivos con la mayor efectividad y, al mismo tiempo, produzcan las mínimas trabas en la marcha de la gestión.

Por otra parte, parece que debe pensarse en que, en el futuro, es previsible una evolución de los modelos organizativos del sector público que, en cierto modo, los aproxime a los vigentes en el sector privado en el sentido de que las prioridades, más que en el correcto funcionamiento de las organizaciones, como ha ocurrido hasta ahora, se centren en la consecución eficaz y eficiente de los objetivos para los que aquéllas fueron concebidas. No es preciso hacer hincapié en que esta perspectiva no significa, en modo alguno, que deba abandonarse la observancia y el respeto de las normas aplicables. En ningún caso debe aceptarse como base de funcionamiento una pretendida incompatibilidad entre eficacia y regularidad.

La citada evolución debería implicar, necesariamente, una adecuación inmediata de los mecanismos de control a los cambios que puedan producirse en la estructura, los procedimientos y las tecnologías aplicados por el órgano controlado; de otro modo, aparecerán disfunciones que afectarán negativamente tanto a la marcha de la gestión como a la valoración de los propios sistemas de control.

En el ámbito de la Seguridad Social, el ejercicio del control en el futuro, no parece que deba marchar por vías distintas de las previsibles para la Administración estatal. Así, teniendo siempre presente que el objetivo central del control debe situarse en el logro de una gestión ágil, legal, eficiente y eficaz, entendemos que la evolución futura debería desarrollarse a través de avances en algunas líneas, que afectarían a los siguientes aspectos:

a) Régimen jurídico:

Parece imprescindible completar y clarificar el régimen jurídico-económico del Sistema mediante, entre otras, las siguientes actuaciones:

- promulgación de una ley financiera de la Seguridad Social, elaborada sobre un esquema paralelo al de la Ley General Presupuestaria. Quedaría así definido y regulado con nitidez el régimen financiero del Sistema, incluidos los aspectos relativos al control

- desarrollo de los principios fijados por dicha ley y, en el aspecto que ahora nos ocupa, establecimiento con nitidez de formas, cauces, procedimientos y consecuencias últimas derivadas del ejercicio del control.

b) Medios humanos:

En este aspecto, debe actuarse intensamente en las siguientes líneas, que permitirán la modernización y puesta al día del elemento humano:

- formación permanente del personal, esencialmente en los aspectos ligados a la evolución en los métodos de control (ej., técnicas de auditoría, control posterior, adaptación a la utilización de nuevas tecnologías) y en los referidos a deontología profesional (profesionalidad, imparcialidad, sigilo, objetividad).
- dotación suficiente de personal de nivel medio, del que actualmente existen graves carencias. La solución podría hallarse bien mediante la creación de un cuerpo específico de funcionarios o bien a través de la formación específica en materias de control y contabilidad pública para funcionarios de nivel medio de la Seguridad Social.
- reestructuración de plantillas en servicios centrales y periféricos, adecuándolas a los nuevos modos de trabajo. Además, se hace precisa una ampliación de medios en determinadas áreas y en servicios centrales, si se pretende abordar nuevas líneas de control.

c) Modos de control.

A medio plazo, el ejercicio del control debería evolucionar para adecuarse completamente a la estructura, organización y modos de actuar de la gestión de la Seguridad Social, lo que significa el siguiente esquema:

- mantenimiento del control previo de legalidad respecto de aquellas actividades esencialmente administrativas. Se estima válido el vigente modelo de fiscalización limitada previa, si bien habrán de dictarse las oportunas normas que amparen el ejercicio del control a través de la utilización de la herramienta informática.
- incremento de controles sobre servicios o actividades específicos de las diversas Entidades, bajo la perspectiva y filosofía de las auditorías de sistemas y procedimientos.
- establecimiento de control financiero permanente en determinadas Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, por razón de las deficiencias de gestión manifestadas en los informes de control.

A largo plazo, el sistema de control puede consolidarse a través de:

- implantación del control financiero permanente en la totalidad de Centros hospitalarios, una vez mostrada la bondad de esta modalidad de control para unos centros caracterizados por una gestión más ágil que la de los entes puramente administrativos. Asimismo, podría contemplarse la misma solución para otros Centros de prestación de servicios.
- ampliación de este control financiero permanente en Centros hospitalarios, hasta alcanzar aspectos relacionados con la eficiencia y la eficacia, en la misma línea, ya consolidada, seguida en la realización de controles ordinarios sobre dichas instituciones.
- finalmente, y sobre la premisa indispensable de una toma de conciencia por parte de los responsables de la gestión acerca de la necesidad de avanzar en lo que viene denominándose como "exigencia de responsabilidad por los resultados", y previo el establecimiento de un verdadero sistema de incentivos positivos y negativos, hay que pensar que los mecanismos de control del sector público y, por tanto, también los que afectan a la Seguridad Social, deben ir evolucionando y modificando sus objetivos, reduciendo el énfasis puesto en los aspectos de regularidad, para intensificar los relativos a la eficiencia, la eficacia y, en definitiva, avanzar hacia unos controles de resultados.

EL CONTROL FINANCIERO EN RELACIÓN CON LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Ilmo. Sr. D. Antonio Yelo Molina

Interventor General de la Defensa

Antes de entrar en materia quisiera hacer tres puntualizaciones:

La primera: vengo vestido de uniforme porque eso me ayuda a la exposición que voy a hacer a continuación.

Comprenderán Vds. que a los 63 años, y de General de División, no se tienen los mismos deseos de ostentación que cuando se es cadete, por lo tanto mi intención al venir de uniforme es doble: por una parte para que vean Vds. que a pesar de ser militar, no voy de azul (Marina), caqui (Tierra) y gris (Aire), sino de verde, con todos los tonos de verde musgo, verde claro, verde hoja seca, etc., etc. lo cual quiere indicar que somos un Cuerpo Común de Defensa completamente independientes de Marina, Tierra o Aire. Y por otra parte: quiero que me conozcan Vds. y sepan que tienen un Compañero Interventor en el Ministerio de Defensa. (Castellana 109) para lo que Vds. necesiten.

Otra puntualización es que no voy a hablar otra vez del Control Financiero en sus diversas formas ya que eso lo ha hecho Don Santiago Fuentes Vega, el Subdirector General de Estudios y Coordinación y además lo ha dado muy bien.

Y la última puntualización es que me gustaría ser ameno, ya que como decía Federico García Sanchís, gran charlista de los años 50. "Cuando un conferenciante, a los cinco minutos de conferencia no logra mover el corazón de sus oyentes, lo único que logra mover ya, son las sillas".

Por eso me van a permitir que lea estas cuartillas donde les hablo de la creación del Cuerpo Militar de Intervención, su existencia desde hace 10 años y algunas anécdotas demostrativas de la vida anterior de estos Cuerpos.

La razón de la existencia del Cuerpo Militar de Intervención y al mismo tiempo el porqué de que la fiscalización, o el control financiero se lleve a cabo por los componentes de este Cuerpo está recogido en la Ley General Presupuestaria en el artículo 94 cuando dice textualmente:

"Por vía Reglamentaria se establecerá la competencia de los Interventores Delegados del Interventor General de la Administración del Estado, que será ejercida en la Administración Civil por los funcionarios del Cuerpo Superior de Inspectores de Finanzas del estado que desempeñan los correspondientes puestos de trabajo, y en la militar por el personal del Cuerpo militar de Intervención de la Defensa".

También el proyecto de Reglamento regulador de las funciones de control interno de la Intervención General de la Administración del Estado en su versión de 29 de agosto de 1.995, en su artículo 8 dice que los Interventores Delegados serán designados en la esfera militar entre los funcionarios del Cuerpo Militar de Intervención de la Defensa.

Una vez dicho ésto, yo quisiera explicarles brevemente las razones que se han dado para que actualmente exista el Cuerpo Militar de Intervención de la Defensa.

La Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1.911 definía la Hacienda Pública como el "Conjunto de Propiedades, Valores y Derechos que pertenecen al Estado".

Y la organización, reglamentación, adquisición, custodia, distribución y venta de todo este conglomerado de activos patrimoniales es el cometido de la Administración del Estado, la cual puede tener variantes según la actividad que el Estado realiza: Industrial, Comercial, Docente, Sanitaria, Social y Militar, pero en todas ellas hay una faceta más o menos subyacente, que ha de desenvolverse dentro del objetivo principal que se intenta conseguir, pues aunque éste no sea preferentemente de lucro, inexorablemente se ha de desarrollar en un ambiente económico por razones de supervivencia y seguridad, a fin de conocer qué orientación es la más indicada a ese colectivo y si va hacia un futuro próspero o a la bancarrota.

El Ministerio de Defensa está constantemente en la Prensa porque sus representantes se quejan de la falta de dotación presupuestaria y de la premura de medios; pues bien:

Cuando ahora nos quejamos de la falta de medios y de los recortes del presupuesto, veamos como esto ya existía para las Fuerzas Armadas en los siglos pasados:

En tiempos de Carlos I, era tan precaria la situación económica de España que, al día siguiente de la batalla de Pavía, las tropas mercenarias alemanas que iban en el Ejército español se amotinaron por no recibir sus pagas, lo que provocó que se les licenciara en el acto. De modo que se dio la paradoja de que el Ejército vencedor, que un día antes había hecho un alarde de fuerza y potencia, a las veinticuatro horas se encontraba casi sin hombres, sin dinero, e, incluso sin barco para llevar a España a su regio prisionero: Francisco I.

En 1586, a los artilleros alojados en Burgos, Navarra, Fuenterrabía y San Sebastián se les debía la paga de cuatro años, ¿como sobrevivían?, pues lo que ocurría era que, como dice Thompson, en su obra "Guerra y Decadencia", los soldados piden limosna de puerta en puerta.

Y en tiempos de Felipe II, dice Kamen en su obra "Una sociedad conflictiva" se hizo un esfuerzo y se triplicaron los gastos de armamento, pero sobre la base de dejar a las fuerzas sin cobrar.

Durante la regencia de Espartero hubo necesidad de licenciar a miles de oficiales al acabar la guerra (un antecedente de la Reserva Transitoria actual) concediéndosele una pensión igual al quinto de su sueldo regulador.

Según Fernando de Córdoba en sus "Memorias", algunos generales eran tan pobres "que habían de guisar su propia comida y lavar su ropa".

En la Marina, la escasez de dinero se reflejaba en la carencia de barcos. Al ocupar el trono Felipe IV en 1.621, la armada del océano se componía exclusivamente de siete barcos de guerra y a la terminación de la Guerra de Sucesión, según manifestaciones del Marqués de la Ensenada, sólo existían 12 navíos en mal estado de vida.

Y en cuanto al personal no estaba en mejor situación que el del Ejército de Tierra. Así dice el Brigadier de la Armada Don Alonso de Rivas que, cuando Fernando VII volvió de su cautiverio en Francia, en 1.814, era tal la escasez que sufría la Marina, que su personal llegó a percibir una sola mensualidad al año.

El 10 de abril de 1.816, el Capitán General del Departamento del Ferrol, daba cuenta al Ministerio de Marina de haber fallecido por escasez y hambre un Teniente de Navío; y a la misma causa atribuye el fallecimiento de un Capitán de Fragata. Anteayer, sigue diciendo el referido Capitán General, murió desnudo y hambriento un Oficial del Ministerio, y se hallan próximos a lo mismo y postrados en paja, un Capitán de Navío, dos de Fragata, un Comisario y otros muchos de las demás Clases. Todos estos datos están recogidos en la obra publicada en 1904 por Don Manuel de Saralegui y Medina, titulada: "Un negocio escandaloso en tiempos de Fernando VII".

Hemos estado hablando de la Administración del estado y sin querer nos hemos metido de lleno en la Administración Castrense como guardadora vigilante de los recursos económicos del Ejército y de la Armada.

Durante siglos, dicha Administración se le encargaba a hombres honrados y hábiles, mientras duraba la campaña, sin constituir Cuerpo, sin cohesión alguna entre ellos, sin permanencia en el cargo, y terminada la campaña cesaban en sus respectivos oficios.

En los últimos dos siglos, estos oficios de la Administración Castrense y de su control ya fueron especializados y estos fueron los antecedentes próximos de los actuales Cuerpos de Intendencia e Intervención.

No es posible imaginar un ejército sin armas ni municiones, sería una muchedumbre indefensa, de fácil presa para el enemigo; pero un ejército o armada sin agua, sin comida y sin ropa de abrigo, sería algo todavía peor.

Porque sin municiones, una tropa con moral puede recurrir a las bayonetas, a las espadas, a los cuchillos... ¡a las piedras! para defenderse; pero si tiene hambre, sed, o se halla aterida de frío, es difícil que realice su misión con eficacia; porque es imposible que pueda suplir el agua, la comida y las mantas.

En consecuencia, se puede afirmar objetivamente que la Administración Castrense es un elemento indispensable y esencial de los Ejércitos.

Decía Flavio Josefo que la vida de un ejército es su administración y se puede definir diciendo que su misión se reduce a tomar de la Administración Pública numerario para acudir a las necesidades de los Ejércitos, e invertirlo científicamente, atinada, sabia y convenientemente. (Es decir, con eficacia, eficiencia y economía).

Aunque esta mesa redonda está orientada a hablar del Cuerpo de Intervención no hay más remedio que hacer estas precisiones:

En la Administración Castrense se crearon dos Cuerpos: Uno para la Armada y otro para el Ejército, y hay que dejar sentado que en Defensa la Contabilidad la tiene encomendada el Cuerpo de Intendencia, y el Control el Cuerpo de Intervención, por eso vean esta continua unión y desunión de ambos Cuerpos:

En la Armada se creó en 1.723, el "Cuerpo del Ministerio de Marina", un siglo más tarde se llamó "Cuerpo de Contaduría" y después "Cuerpo Administrativo de la Armada", continuando el cambio de nombre en los años siguientes: "Cuerpo de Contabilidad de la Armada", "Cuerpo de Contaduría e Intervención de la Armada", "Cuerpo de Intendencia e Intervención de la Armada" y "Cuerpo de Administración de la Armada".

Al separarse en Marina los Cuerpos de Intendencia e Intervención (año 1.931), se llamaron "Cuerpos de Intendencia de la Armada" y "Cuerpo de Intervención de la Marina"; y éste último, años más tarde se denominó "Cuerpo de Intervención de la Armada".

En el Ejército de Tierra se crearon en 1.818 el "Cuerpo Político de Guerra" y el "Cuerpo de Hacienda Militar"; después nació el "Cuerpo Administrativo Militar", que en los años siguientes se denominó "Cuerpo Administrativo del Ejército", "Cuerpo de Administración Militar" y "Cuerpo de Intendencia e Intervención". Al separarse según Ley de 1.902, ambos Cuerpos se llamaron: "Cuerpo de Intendencia Militar" y "Cuerpo de Intervención Militar".

Una vez dicho esto conviene establecer cuáles son las funciones principales de la Administración castrense.

- A) El suministro.
- B) El Servicio de Sueldo.
- C) La Comprobación de tales gestiones.

De estas funciones principales, las dos primeras corresponden al actual Cuerpo de Intendencia y la última es propia del cuerpo de Intervención.

Esta función de control es algo que algunos estiman extremadamente "entrometida", por su injerencia en los actos económico-administrativos que otros ordenan o ejecutan, pero es indispensable la relación entre Mando, Gestión e Intervención, para la completa regulación del gasto público.

El Mando y la Gestión tienen un mismo objetivo: El mejoramiento de la unidad armada donde sirven. La Intervención, a su vez, ha de observar el cumplimiento de la Ley de Presupuesto y demás normas vigentes sobre la materia.

Al Mando y Gestión los nombra el Ejército, la Marina o el Aire y sin embargo a los Interventores, cuando pertenecen a los Cuerpos Superiores, los designan los órganos fiscales de la Nación, o al menos intervienen en sus nombramientos, para que vigilen por ellos y en sustitución de los contribuyentes (ante la imposibilidad física de que éstos lo efectúen), la buena aplicación de los fondos públicos que ellos aportaron con sus impuestos.

Si no hubiere Intervención en la esfera castrense, el Mando y la Gestión, o solamente esta última, harían la distribución de los fondos que Hacienda les transfiere (por supuesto dentro de la mejor buena fe y honradez) como lo estimaran más conveniente en beneficio de los Ejércitos.

Pero puede ocurrir que tratándose de fondos del Estado, el interés de las Fuerzas Armadas, no coincida exactamente con el interés público general, y que los fondos proyectados para cubrir ciertas necesidades previstas en presupuesto, se intenten aplicar a otras atenciones no presupuestadas, pero tampoco menos necesarias.

En estos supuestos u otros parecidos, donde la conveniencia de un colectivo puede estar reñida con las normas económicas de toda la comunidad, la Intervención debe estar presente para vigilar el cumplimiento de estas últimas, prevaleciendo el interés general del Estado sobre el particular de una de sus instituciones.

La participación de la Intervención en estas ocasiones se hace indispensable en todos los Ministerios y es prueba concluyente de su razón de ser y de la necesidad de su independencia profesional.

Dos breves pinceladas sobre la comprobación que le está encomendada a la Intervención Militar.

- a) Comprobación de existencia de personal militar.

b) Comprobación de caudales, artículos y efectos.

a) La comprobación de existencia del personal militar tenía por objeto que el Rey, Jefe o Caudillo, conociera el número de hombres armados de que disponía para enfrentarse al enemigo y, por consiguiente, a cuánto ascendía el montante de las pagas de los Oficiales y Tropa.

Estas comprobaciones se llamaron de distinta manera:

- 1) ALARDES, que es palabra procedente del árabe y que significa exhibición, parada y revista militar.
- 2) MUESTRAS, que procede del latín, significó recuento y tenía por objeto averiguar si la Tropa estaba completa. Y
- 3) REVISTA, palabra ya usada en la Edad Media por el Rey Pedro IV de Aragón en sus Ordenanzas y tenía varias clases:
 - Revista de utensilios.
 - Revista de armas y caballos.
 - Revista de edificios militares.
 - Revista de Clases Pasivas.

Es curioso hacer notar que estas comprobaciones de personal iban encaminadas a evitar y combatir los fraudes que eran a menudo denunciados.

Entre estas denuncias es curiosa una que relata José Almirante en su obra: "Bosquejo de la Historia Militar de España", y es la siguiente:

"El día 8 de septiembre de 1.532, el Marqués de Vasto mandó que todo el Ejército se encontrara en unos llanos que había junto a un río. Y desde el puente sobre el mismo, tomó la muestra con veedores, para que comprobasen cuánta gente existía, porque un Capitán escribió al Emperador diciendo que en el referido Ejército no había más de 3.000 españoles y los demás que pagaba S.M. se los llevaba el Marqués y los Capitanes.

Al tomarse la muestra o pasar la Revista resultó ser que allí habían 6.200 españoles, de los que 3.500 eran arcabuceros. Cuatro días después de celebrada la muestra o revista, cortaron la cabeza del Capitán que había escrito al Emperador la carta con la denuncia falsa."

b) La comprobación de caudales, artículos y efectos tiene por objeto dar a conocer la verdadera existencia de Cajas, almacenes y factorías y la coincidencia de lo que arrojan los libros correspondientes con la realidad efectiva.

Y se dividían en los Arqueos, que como indica su etimología se deriva de "Arca", especie de caja grande de hierro con tres llaves, en la que antiguamente se guardaban los fondos destinados a la Tropa y sueldos de los Oficiales.

Estos arqueos podían ser ordinarios y extraordinarios y debía presenciarlos el Interventor, cuando dejó de ser clavero.

Y los Recuentos que son sinónimo de Inventario deben ser hechos por el Interventor, pero por su gran número de artículos y efectos que hay que comprobar ha de ser "auxiliado por otro personal nombrado al efecto".

La Orden de 8 de marzo de 1.887 decidió que los Comisarios de Guerra tomaran el nombre de Interventores de cuantos servicios tuvieran a su cargo, y la Ley de Presupuestos de 1.890 resolvió que la Intervención General de todos los servicios civiles y militares se centralizara en la Intervención General de la Administración del Estado.

En la esfera militar, como existían tres Ministerios Militares, Tierra, Mar y Aire, se crearon tres Cuerpos de Intervención:

Cuerpo de Intervención Militar, para el Ejército de Tierra creado en 1.902.

Cuerpo de Intervención de la Armada, para el Presupuesto de Marina creado en 1.931.

Y el Cuerpo de Intervención del Aire, que nació el último en el año 1.940, ya que el Ejército del Aire fue creado en 1.939.

Estos tres Cuerpos desempeñaron sus funciones como delegados del Interventor General de la Administración del Estado mientras existieron independientes los tres Ministerios Militares.

Pero con la creación del Ministerio de Defensa por el Real Decreto 1558/1977 y la consiguiente extinción de los antiguos Ministerios del Ejército, de Marina y de Aire, que se integraron en aquél, se hace del todo punto necesario y conveniente en el tiempo que se culmine todo el proceso de unificación de los antiguos cuerpos Militares de Intervención.

Posteriormente se dictan los Reales Decretos de 1.984 y 1987 por lo que al regularse la estructura básica del Ministerio de Defensa se establece, con categoría de Dirección General, dependiente de la Secretaría de Estado de Defensa, la Intervención General de dicho Ministerio.

Antes de la última estructuración básica del Ministerio, se dicta la Ley de 10 de abril de 1.985 por la que se crea el Cuerpo Militar de Intervención de la Defensa.

Y el Real Decreto sobre desconcentración de facultades en materia de contratación administrativa, en cuya materia y con independencia de las facultades que retiene el Ministro de Defensa como órgano de contratación, se creó la Subdirección General de Contratación, que

centraliza la tramitación de los expedientes cuya competencia de aprobación del gasto sea del Ministerio de Defensa, o del Consejo de Ministros. Es decir, la unificación de los tres Cuerpos de Intervención actuales, en el nuevo Cuerpo Militar de Intervención de la Defensa, llega así a ser necesaria por imperativo de las nuevas estructuras y técnicas de organización y de centralización o unificación de los recursos materiales y personales para el más apropiado desarrollo de las funciones públicas en el Ministerio de Defensa.

Item más, la integración en el Ministerio de Defensa de los del Ejército, Marina y Aire, ha supuesto un Presupuesto único, que si bien y en principio conserva diferencias conceptuales y de administración diferentes, no hay razón para que salvo en lo que sea estrictamente peculiar de cada Ejército, no exista una unificación de criterios económicos para la presupuestación, ejecución y administración de las importantes cantidades atribuidas a la Defensa Nacional y principalmente su control, que debe advertirnos, no sólo de las desviaciones presupuestarias observadas, sino de la oportunidad de homologar y en su caso refundir competencias similares y organismos afines con la mayor economía de medios posible.

En conclusión, existen razones justificadas de oportunidad temporal de que fuese entonces, en el momento de organización del Ministerio de Defensa, para establecer una organización y política de control financiero, presupuestario y de eficacia, cada día más útil y operativo, y más presente en los centros de gestión, lo que impuso, por la fuerza de los hechos en la realidad de la Administración Pública, la unificación de un solo Cuerpo de los antiguos Cuerpos militares de Intervención, a fin de conseguir una adecuada utilización de los recursos humanos, bajo un mando único, en la seguridad de que ello redundaría en una mayor eficacia en el ejercicio de las funciones interventoras, y, en su caso, en el de las auditorías de control interno. El anteproyecto tiene como fin último la práctica de controles internos que la propia Administración ha concebido para garantizarse la legalidad de sus actos de disposición de fondos o de aprobación de gastos, en aras de una adecuada política económica de productividad y de optimización de la utilización de los recursos de España, en el mejor y más eficaz servicio al pueblo español en las Fuerzas Armadas.

El principio de unificación en la función de control persigue dos objetivos fundamentales. El primero de ellos es la conveniencia de organizar un tipo de control ágil y moderno que permita un mejor cumplimiento de las misiones atribuidas a la organización económica del Ministerio de Defensa. El segundo es el de la necesidad de una formación única de los Interventores de los tres Ejércitos y una formación permanente de quienes ejerzan la función interventora.

El primero de estos objetivos, es decir, el de la organización de un tipo de control ágil y moderno, va a exigir, no sólo la unificación de los cuerpos que llevan a cabo la función interventora, sino la determinación de nuevas misiones que hagan posible el control interno del gasto público.

La intervención tradicional tiende a comprobar o a verificar el cumplimiento de las disposiciones respecto a los actos sometidos a control. Esta es una función que se realiza por excelencia "a priori", sin preocuparse demasiado por el seguimiento del acto intervenido, por la

eficacia final del acto intervenido, por los resultados en el servicio que deben prestarse desde el sector público. Y, eso ya no es suficiente en nuestros días. Existen campos nuevos de intervención que deben abordarse en la Intervención del Ministerio de Defensa. Deben comprobarse las operaciones realizadas en ejecución de una planificación; deben hacerse juicios críticos y técnicos para que quienes tienen en sus manos las decisiones conozcan la eficacia de su gestión y si de verdad consiguieron los fines inicialmente deseados. Y es más; en la función pública, es hoy indispensable conocer si se han cumplido los programas de gastos, puesto que el Estado Español, el Gobierno Central, trabaja y hace sus presupuestos por programas, de tal forma que los resultados obtenidos y su análisis se conviertan en datos que entren en un proceso de realimentación y sean punto de partida para utilizar y perfeccionar las técnicas presupuestarias y también las técnicas de gestión en el ámbito de Defensa.

El proyecto tiende fundamentalmente, a la consecución de estas nuevas funciones de control de gestión. De esta manera, la Intervención se verá potenciada porque no sólo ejercerá control de legalidad del gasto, sino que practicará auditorías, enjuiciará la eficacia de la gestión económica en el campo de la Defensa, y con ello, indudablemente, ayudará a cumplir las funciones de apoyo y control en el Ministerio.

El segundo de los objetivos, la necesidad de una formación única y permanente de quienes ejercen la función interventora, nos lleva a crear una Escuela única de Intervención en Defensa, que no sólo se ocupará de la preparación inicial de sus miembros, sino que seguirá actuando, en definitiva, como órgano director de la enseñanza y la actualización de conocimientos en este campo.

Decía el Sr. Ministro, en la exposición del Proyecto de Ley de Unificación ante las Cortes en octubre de 1.984, me van a permitir que les dé lectura a un párrafo del preámbulo de una disposición hecha pública en los años 20, la disposición que precisamente creó el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública. En ella se decía que, respecto de las condiciones del fiscalizador, "se ha podido observar la dependencia inmediata que del fiscalizado tiene, situación que, restando importancia a su juicio y libertad en su misión, esteriliza todo propósito sobre su utilidad". Para evitar situaciones como la tan gráficamente descrita ya en los años 20, el proyecto desvincula el Cuerpo de Intervención que se crea de una dependencia orgánica respecto de los organismos, de los mandos, que van a ser intervenidos. Ello conduce a una dirección de funciones que será ejercida por la Intervención General del Estado y a una dependencia jerárquica del Ministerio de Defensa, de manera que se alcance el mayor equilibrio en la gestión del nuevo Cuerpo.

Por otra parte el Gobierno consideró conveniente mantener el carácter militar del nuevo Cuerpo. Es cierto que en derecho comparado no existe unanimidad de principios de organización de la Intervención de la Defensa. Las Fuerzas Armadas francesas, por ejemplo, mantienen su Intervención como un Cuerpo militar unificado. (Sería aproximadamente el modelo defendido por el proyecto de Ley presentado a la Cámara). En otros países, normalmente en los países sajones, se mantiene la independencia de ciertos controles de gestión y administración en los propios

Estados Mayores de los tres Ejércitos, pero la función estrictamente fiscal y selectiva en el ámbito de la Defensa se lleva a cabo por funcionarios civiles, es decir, por la Intervención General del Estado de que se trate. Finalmente, en los Estados Unidos el modelo es distinto: existe una única oficina, la "General Accounting Office", que ejerce todas las funciones de control del Estado, ya sean civiles, ya sean militares.

La fórmula elegida para nuestro país es el mantenimiento del carácter militar en el nuevo Cuerpo que se crea en el proyecto, y ello responde no tan sólo a la tradición -que de suyo ya sería muy importante en todo lo que hace referencia a los tres Ejércitos-, sino a un principio de unidad y de cohesión, que debe ser muy importante en el ámbito de la Defensa.

Posteriormente el Cuerpo Militar de Intervención necesitó de una estructura orgánica básica, para ello se dicta el Real Decreto 351/1989 de 7 de abril que regula esta estructura básica, declarando a la Intervención General de la Defensa como una Dirección General. El Cuerpo Militar de Intervención se compone de 328 miembros, los cuales están destinados en:

A) Servicios Centrales:

- Subdirección General de Intervención y Fiscalización.
- Subdirección General de Control Financiero.
- Subdirección General de Estudios y Coordinación.
- Intervenciones Delegadas Centrales de los Cuarteles Generales del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire.

B) Intervenciones Delegadas en Centros Directivos y Organismos Autónomos de Defensa.

C) Servicios Periféricos:

- Intervenciones Delegadas Territoriales de la Defensa con base en Madrid, Sevilla, Burgos, La Coruña, Barcelona, Valencia y Canarias.
- Intervenciones Delegadas destacadas en las Unidades, Centros, Dependencias y Establecimientos ubicados en plazas y provincias.

Aunque parecen muchos, se justifica dicho número de Interventores del Cuerpo Militar de Intervención por dos razones:

La Primera: El Cuerpo Militar de Intervención no tiene un Cuerpo Auxiliar de Gestión que ayude a la realización de sus funciones. Muchas veces, Capitanes y Tenientes Interventores realizan funciones no propiamente interventoras, auxiliando a Oficiales Superiores del Cuerpo.

y la Segunda: El elevado número de Centros Gestores de gasto y de ingreso. Los informes de fiscalización plena posterior de gastos y de ingresos realizados en 1.994 han sido de 189 y 167 respectivamente. Ello obedece a la dispersión geográfica del gasto que se produce en el Ministerio de Defensa, con un número elevado de órganos de contratación y con una gran diversidad en las actividades a realizar por los distintos Centros y dependencias, especialmente los de carácter logístico.

Hoy día, publicada la Ley de la Función Militar, esta Ley 9/1985 de Unificación de los Cuerpos de Militares de Intervención ha pasado a tener carácter reglamentario en todo aquello que no se oponga a la Ley reguladora del Régimen del personal militar profesional de 19 de julio de 1989, que en su artículo 28 recoge la existencia y funciones del Cuerpo Militar de Intervención cuando dice:

Artº. 28 "Los miembros del Cuerpo Militar de Intervención, agrupados en una Escala Superior, tienen como cometidos desempeñar, en el ámbito del Ministerio de Defensa y de los Organismo Autónomos adscritos al mismo y en los términos previstos en la Ley General Presupuestaria, la función interventora y los controles financieros y de eficacia, por delegación del Interventor General de la Administración del Estado, así como ejercer la Notaría Militar en la forma y condiciones establecidas por las leyes y emitir cuantos informes les sean solicitados en materia de su competencia por las autoridades superiores del Ministerio de Defensa."

Así pues, este Cuerpo Militar de Intervención es el encargado de realizar los Controles de Legalidad, Financiero, de regularidad y de Programas dentro de la Administración militar de Defensa, dependiendo siempre de la Intervención General de la Administración del Estado.

EL CONTROL FINANCIERO EN RELACIÓN CON LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Ilmo. Sr. D. José Carlos Alcalde Hernández

Director General de Sistemas de Información
y Control de Gestión y Procedimientos. MOPTMA

EL CONTROL INTERNO EN EL MOPTMA. LA DIRECCIÓN GENERAL DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN Y PROCEDIMIENTOS

Me corresponde intervenir para explicar la función de control ejercida desde el órgano, quizá con una mayor distancia jerárquico-funcional de la Intervención General dentro del proceso (*expositivo*) seguido a través de los distintos ponentes, pero con ninguna distancia afectiva, como todos los que me conocéis sabéis, y desde este punto de vista agradezco, en mayor medida, la posibilidad de dirigirme a este fórum.

Después de escuchar el resto de intervenciones, la primera cuestión que me surge, es que efectivamente hay diferencias entre una institución o unas instituciones y un órgano: yo voy a hablar fundamentalmente de un órgano, porque seguramente llegar a ser institución es algo de gran mérito e implica un proceso temporal dilatado y unos esfuerzos continuados, aunque esas importantes diferencias no lo son en cuanto al deseo de hacer las cosas lo mejor posible desde el punto de vista de la función de control que, en todo caso, pretendemos realizar.

I. RAZONES DE SU CONSTITUCIÓN

Dicho esto, empezaré comentando que, como quizá es sabido, la Dirección General de Sistemas de Información y Control de Gestión y Procedimientos aparece a mediados del año 1991 en el momento en que aparece también un Ministerio nuevo, originado por la fusión de dos Ministerios previos, cada uno de los cuales por sí mismo justificaba la existencia de un solo departamento: el antiguo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y el Ministerio de Transportes, (entonces Transportes, Turismo y Comunicaciones); en cualquier caso existieron razones de carácter general que, en su momento, determinaron la conveniencia política de configurar un Ministerio con esta entidad y esta magnitud, fundamentalmente debidas a la necesidad de tener una visión lo más conjunta, planificada y general posible de las infraestructuras públicas y su utilización directa para servicios públicos.

La Dirección General surge en aquel momento, y creo que, por encima de razones, que también existen, conceptuales, filosóficas de modelos de gestión (en cuanto que recoge toda una trayectoria que ya sabemos que existía desde años anteriores en el sentido de potenciar que los centros gestores tuvieran mayor autonomía, mayores posibilidades de ejercer todas aquellas funciones que con carácter teórico-conceptual todo el mundo reconoce que deben asumirse por una función directiva moderna, entre las cuales el control de gestión, el control interno, es una y quizá no de las menos importantes) aparece la Dirección General, yo creo que, ante todo, como consecuencia de esta realidad, la realidad de que se constituye una organización compleja tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, desde el punto de vista del volumen de recursos que gestiona, (cercano a los dos billones de pesetas considerando el Ministerio y su estructura institucional directa), y desde el punto de vista institucional: no he contado el número de Direcciones generales que tiene el Ministerio, si diré que todas ellas se agrupan en torno a cuatro órganos superiores, que configuran el Departamento con una estructura modular, lo que tiene su importancia para la ubicación del órgano de control: dos Secretarías de Estado (Política Territorial y Obras Públicas y Medio Ambiente y Vivienda), y dos Secretarías Generales (para los Servicios de Transportes y la de Comunicaciones).

Estos cuatro órganos ejercen, pues, su dirección superior respecto de una serie de Direcciones generales que se agrupan en ellos y, a su vez, su tutela respecto de una estructura institucional también bastante compleja, constituida por 14 Organismos autónomos, todos ellos comerciales, un Organismo autónomo comercial y que podríamos decir con un estatuto especial, con una ley especial de funcionamiento como es el de Correos y Telégrafos, 6 Entes del art. 6.1.b de la L.G.P. en la actualidad (RENFE, FEVE, SASEMAR, etc.) y 29 Entes públicos del art. 6.5, entre ellos 27 autoridades portuarias.

Desde el punto de vista de la gestión también es de destacar, que se trata de una gestión con una gran influencia en los intereses económicos generales y en los intereses económicos de muchos ciudadanos particulares de este país, lo que da una cualidad especial: es una gestión absolutamente frontera con intereses particulares y no sólo desde el punto de vista de la construcción de las infraestructuras o desde el punto de vista económico-financiero, sino también desde el conjunto de innumerables autorizaciones, permisos, licencias, etc. que por todas las instancias del Ministerio deben producirse para que los particulares ejerzan o desarrollen actividades y, en definitiva, sus derechos.

Al mismo tiempo, también es peculiar, y a ello debe acomodarse el control, que la gestión que se desarrolla en el ámbito del Ministerio tiene como característica, teniendo en cuenta este complejo entramado institucional, la paradoja de que hacer lo mismo por distintas unidades dependientes del Ministerio supone, sin embargo, hacerlas bajo un régimen o una normativa absolutamente diferentes: quiero decir con ello que hoy en día, por ejemplo, la construcción de una infraestructura pública que realiza un centro como la Dirección General de Carreteras está sometido a un marco jurídico y a un marco de gestión absolutamente distintos al de la misma operación efectuada en el ámbito, por ejemplo, de un Puerto.

En cualquier caso vuelvo a destacar esta razón (*la complejidad del Ministerio creado*) como primordial, en mi opinión, en la aparición de esta Dirección General, y creo que ello se refuerza por el hecho de que otra Dirección similar, que se ha constituido posteriormente, también lo ha sido en otro Ministerio que de alguna manera surge con esta cierta complejidad institucional y de gestión como puede ser el Ministerio de Justicia e Interior.

En el momento de constituir el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, (hoy Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente), lo que se intenta es articular en todo este entramado una estructura, concretamente la Subsecretaría, como instancia horizontal desde la que se pueden desarrollar una serie de funciones generales, (generales entre comillas, evidentemente dentro del ámbito del Ministerio), y entre estas instancias horizontales uno de los instrumentos es la Dirección General de Sistemas de Información y Control de Gestión y Procedimientos, junto a otros que no puedo obviar, como las amplias funciones dadas a la Secretaría General Técnica y, fundamentalmente, las que se asumen por la Dirección General de Programación Económica y Presupuestaria.

II. ESTRUCTURA Y FUNCIONES

Dicho esto (*las razones de su aparición*), el órgano, la Dirección General, realiza sus funciones, (que aparecen descritas en un modesto, pero no poco importante para desarrollarlas, Decreto de estructura orgánica), a través de cinco Subdirecciones. De estas cinco Subdirecciones generales tres de ellas ya existían anteriormente o tienen una continuidad anterior, alguna de ellas incluso históricas y muy arraigadas en el funcionamiento del Ministerio, y otras dos son las que podemos considerar como nuevas o como exponentes del deseo del control actualizado que se quiere desarrollar.

De las tres Subdirecciones preexistentes, dos de ellas eran las antiguas Inspecciones de Servicios de cada uno de los Ministerios: yo creo que fue una decisión acertada la de configurar una de ellas, la Inspección General de Servicios del Ministerio de Obras Públicas como Subdirección General de Inspección de la Contratación de la Obra Pública, con lo cual nuevamente vemos cómo el control intenta desde el punto de vista orgánico acomodarse a la realidad fundamental de la gestión a la que se quiera controlar (*la contratación de obras públicas canaliza el mayor volumen de recursos a gestionar*).

La Subdirección General de Inspección de la Contratación de la Obra Pública recoge entonces orgánicamente lo que era la antigua Inspección General del Ministerio de Obras Públicas y, funcionalmente, muchos de los cometidos que esta Inspección General realizaba, y que son de distintas características: así, nos encontramos con que realizamos control de carácter previo por la vía de una actuación ya consolidada como son los informes, previos, a determinados modificados (todos aquellos que suponen un adicional mayor al 10%). Un control concomitante que viene dado por la participación de los Inspectores generales en las recepciones de las obras (iba a decir provisionales y/o definitivas, pero hoy en día está modificado con la nueva Ley): estas recepciones son preceptivas para aquellas obras superiores a 500 millones de pesetas y para

todas las realizadas en el ámbito de Ceuta y Melilla (algo ya residual) y facultativas, de acuerdo con un plan previamente aprobado, en todos los demás casos.

Cualquiera de los dos supuestos a los que me acabo de referir son actuaciones de control, fundamentalmente de carácter técnico, es decir realizadas o desarrolladas por funcionarios en los que prima fundamentalmente el aspecto técnico del examen de ingeniería, o de arquitectura de la obra en ejecución y en la que se pretende realizar un modificado o se pretende o llega el momento de proceder a su recepción. Junto a esto la Subdirección General ha intentado fomentar actuaciones más típicamente operativas como son tanto las inspecciones subjetivas sobre centros, sobre todo de la estructura institucional y periférica, (centradas siempre en el aspecto de la contratación de la obra pública) como inspecciones operativas sobre determinados procedimientos todos ellos relacionados con la contratación de la obra pública.

Igualmente, en los dos últimos años se ha abierto una nueva línea de actuación que denominamos seguimiento específico de contratos y que deriva de la participación misma de la Dirección en determinados órganos colegiados superiores del Ministerio (Comisión de Inversiones) para grandes obras públicas, y que permite conocer los criterios básicos que han determinado las adjudicaciones; a través del seguimiento específico de contratos ordenado por esta Comisión, la Inspección intenta asegurar permanentemente que los criterios de adjudicación se mantienen durante la ejecución del contrato.

La otra Subdirección General, la Inspección de Servicios ejerce las funciones características de este órgano y actúa, igual que la anterior, en base a un plan anual de inspecciones que aprueba el Subsecretario a propuesta del Director General; realiza inspecciones fundamentalmente en la estructura periférica y, al mismo tiempo, tiene asumida otra tarea que también existe en los órganos de control aunque a veces resulte la menos agradable de realizar: la de atender toda la cantidad de posibles cuestionamiento de la regularidad de la gestión que se reciben en el Ministerio: con esto no quiero decir que atendamos absolutamente todas las posibles dudas, (si no lo hacemos es por falta de posibilidades), pero en cualquier caso es una función que asumimos e intentamos realizar como una de las tareas de la Unidad de Control Interno.

Dos Subdirecciones Generales se configuraron en el primer momento para ejercer un tipo de control más actualizado:

- la de Control Organizativo y Auditoria de Procedimientos: su propio nombre indica las funciones que realiza y que intenta ir potenciando y realizando cada año. En el control organizativo nos acercamos a determinadas unidades del Ministerio y realizamos un examen sobre su racionalidad organizativa, y con las auditorias de procedimiento intentamos mejorar los procesos de gestión, y no sólo los de carácter económico-financiero, sino también otros que no tienen directamente esta naturaleza.
- la Subdirección General de Control de Organismos y Entes Públicos que intenta atender toda la "clientela" del control, representada por este entramado institucional al que antes me referí y que fundamentalmente viene orientando sus trabajos desde el punto de

vista de lo que podríamos llamar control de gestión *strictu sensu* en el sentido de generar mecanismos de información a los órganos superiores sobre la evolución de determinadas magnitudes e indicadores de los Organismos y Entes públicos que dependen del Ministerio.

Dejaba para el final una Subdirección que también existía anteriormente, pero de la que creo que debe destacarse el porqué de su ubicación en esta Dirección General, la Subdirección General de Tecnologías y Sistemas de la Información. Es una Subdirección, por un lado, de informática como con la que cuenta cualquier Ministerio, con un alcance quizá más amplio en cuanto que decididamente se juega la baza de la mayor centralización posible, pero al mismo tiempo su situación dentro de un órgano de control implica dos cuestiones:

- por un lado, que hoy en día es muy difícil (y yo creo que no sería fácilmente comprensible) hablar de mejora de la gestión desde el control sin contemplar la perspectiva de la informatización de los procesos que se quieren mejorar, y en este sentido la Subdirección nos ofrece fundamentalmente un apoyo tanto personal como de medios para ello.
- y, en segundo lugar, porque el propio desarrollo del control en determinadas facetas requiere la utilización de instrumentos informáticos.

Todo esto, junto con el control que por sí mismo implica toda la centralización de adquisiciones y servicios informáticos, a través de la Subdirección General al asumir la Secretaría de la Comisión Ministerial de Informática del Departamento, justifica esta ubicación en la Dirección General de Control.

III. INTEGRACIÓN EN EL SISTEMA DE CONTROL: VIRTUALIDADES/EFFECTOS

Junto a ello, *hay que destacar*, que en definitiva lo que se ha hecho en el Ministerio es residenciar en un Centro Directivo una función de control "interno-interno" (si se me permite) o de control de gestión. Ello supone unas virtualidades adicionales y en definitiva también que este control interno, de alguna manera, (con las limitaciones propias de los que puedan dirigirlo), tiene unos cauces más claros y más directos de hacer ver su voz o su opinión en los órganos de dirección superior del Ministerio; y concretamente ello es así desde el momento en que la Dirección vicepreside la Comisión Ministerial de Informática, participa permanentemente en la Comisión de Retribuciones y participa como vocal permanente en un órgano que existe en el Ministerio que es la Comisión de Inversiones que tiene unas funciones fundamentalmente de dirección, planificación y de fijación de criterios para la gestión de las inversiones públicas. Al mismo tiempo, esto ha permitido hacer ver a los órganos superiores una serie de informes globales con resultados de los trabajos de control realizados por las distintas Subdirecciones.

Dicho esto, evidentemente la Dirección General de Sistemas de Información y Control de Gestión y Procedimientos plantea de una manera clara en todo este universo del control la existencia o digamos el fenómeno de la coexistencia del controles: por retomar la terminología ya

superada desde la caída del muro de Berlín, diríamos que una coexistencia evidentemente pacífica y absolutamente respetuosa, pero yo creo que es una realidad con la que hay que contar y además con la que debemos acostumbrarnos a trabajar desde el punto de vista del control. Evidentemente, desde el punto de vista de la Dirección General, hemos tenido la oportunidad de partir de esta propia realidad y de orientar nuestras funciones desde la misma, desde el conocimiento de que no somos el único órgano de control que ejerce sus funciones en relación con todo el ámbito del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente.

Y no sólo coexistencia con lo que pueden ser, desde el punto de vista propio de la estructura orgánica, controles no directamente dependientes del Ministerio. (no quiero utilizar la palabra externo, evidentemente), como el Tribunal de Cuentas o la Intervención General, sino coexistencia desde el punto de vista de la pluralidad, asumible, reconocible, de controles que precisamente existen en este entramado institucional: hoy en día a nadie se le puede escapar que entidades como RENFE o el Ente público Puertos del Estado o AENA tienen sus propias instancias, sus propias unidades de control interno.

En esta situación en cierto modo, si se me permite, intermedia entre unos órganos de control no dependientes de la estructura orgánica funcional (unos externos y otros generales dentro del poder ejecutivo) y, por otro lado, unos órganos de control propios de los Entes públicos que dependen del Ministerio junto con la existencia efectiva también, como antes dije, de órganos que directamente ejercen y tienen atribuidas funciones de tutela, (con lo que implica también de inspección o de control), en todo este conjunto la Dirección General intenta ejercer sus funciones, utilizando un símil que he oído en la primera y brillante intervención, en el sentido de entender que, evidentemente no se trata (el control) de una carrera de cien metros lisos, seguramente es una carrera de maratón, pero también podemos entender que es una carrera de relevos, no en el sentido de sustitución sino en el sentido de relevo sucesivo: alguien debe coger el testigo dentro de un órgano administrativo con la complejidad que, creo, salta a la vista para insistir permanentemente ante la gestión en aquel aspecto constructivo del control interno.

Yo creo que hay que ser conscientes que ese trabajo constructivo del control interno es duro en cuanto que implica analizar la gestión, en cuanto que implica efectuar propuestas de mejora de la gestión, pero sigue siendo igual de duro para la gestión en la fase que implica readaptar sus procesos y acomodar sus procedimientos a lo que indica el controlador, y casi me atrevería a decir desde el profundo respeto que siento por la función de control, que quizá es más duro en esta fase el esfuerzo y la tensión que tiene que generar un órgano administrativo para modificar los procesos de gestión con los que ha estado acostumbrado a trabajar durante un periodo de tiempo; es realmente titánico.

Desde esta perspectiva (*coexistencia de controles*), la Dirección General intenta cumplir esta función y uno de sus trabajos fundamentales, analizar, revisar, impulsar los propios informes de control de órganos no dependientes o de órganos ajenos al Departamento para recoger de ellos todo aquello, (que es casi todo evidentemente), que puede considerarse como positivo. Desde el punto de vista de la estructura institucional lo que intentamos sobre todo es apoyarnos en los

propios órganos de control de los entes públicos y desde esa perspectiva, como he dicho antes, generar mecanismos de información por indicadores y evolución de magnitudes a los órganos superiores del Ministerio. Ejercemos, como he dicho también, algún tipo de control previo, fundamentalmente técnico, y sobre todo realizamos un control en todos aquellos aspectos que no son atendidos directamente por los órganos externos fundamentalmente los que no son propiamente económico-financieros.

IV. REFLEXIONES FINALES

Puedo acabar con algunas reflexiones, que durante el tiempo que llevo en la Dirección General, se me ocurren desde evidentemente el pleno convencimiento de la potencialidad y necesidad de un órgano de estas características en un Ministerio como el MOPTMA. En primer lugar quizá he aprendido que en el ámbito del control interno precisamente esta palabra, interno, es una cierta maldición; por mucho que uno quiera expresar o presentarse como un control interno, normalmente siempre habrá un gestor que nos vea como control externo, y esto lo puedo decir desde una perspectiva, pues más cercana a una estructura de gestión y donde efectivamente se constata esta circunstancia; además el control siempre será algo crítico, por muy constructivo que sea, respecto de una determinada gestión, y en este sentido, pues, no dejará de ser control.

También quiero decir que en absoluto entiendo que exista traba para la independencia del control por la circunstancia de que sea un control puramente departamental; otra cosa es, y yo creo que también sería una pregunta a formularse dentro de las que al principio de la sesión hizo el moderador, que nos debamos plantear si los condicionantes en los que ejercemos la función de control con (carácter general) y las circunstancias que revisten el status de los *controladores* son los suficientes o no, pero creo que el hecho de que haya un control departamental en absoluto implica una merma de esta independencia en cuanto que está garantizada fundamentalmente por la profesionalidad de las personas que lo ejercen. Y simplemente quería decir que *el tiempo necesario para* la articulación de un órgano de este tipo es superior a los cuatro años que llevan transcurridos y que, en cualquier caso, es una tarea a la que con ilusión se dedican una serie de personas que hacen también del control interno su profesión y que la primera limitación que tienen para ejercerlo son sus propias posibilidades y su propio número y cuantía; concretamente no quería dejar de decir que somos 100 personas las que realizamos el control al que me he venido refiriendo y que esperamos ir perfeccionando con el paso del tiempo.

LA PERCEPCIÓN DEL CONTROL POR LA OPINIÓN PÚBLICA

- Participantes: Excmo. Sr. D. Cristobal Ricardo Montoro Romero
(Portavoz de la Comisión de Economía del
Grupo Parlamentario Popular)

Excmo. Sr. D. Fernando Gimeno Marín
(Coordinador del Grupo Socialista en la
Comisión Mixta de Relaciones con el Tribunal
de Cuentas)

- Moderador: Ilmo. Sr. D. Federico Montero Hita
(Secretario General de Planificación y
Presupuestos)

LA PERCEPCIÓN DEL CONTROL POR LA OPINIÓN PÚBLICA

Excmo. Sr. D. Cristóbal Ricardo Montoro Romero

Portavoz de la Comisión de Economía
del Grupo Parlamentario Popular

Quiero comenzar agradeciendo la invitación para participar en estas Jornadas ya que para mí mismo y para el Partido Popular, Grupo Parlamentario al que estoy representando, es una oportunidad para poder contrastar nuestros planteamientos, nuestras ideas con un grupo selecto de funcionarios y, en definitiva, de personas que tienen la responsabilidad del control del gasto público.

Mi punto de partida tiene que ser obligadamente crítico. La respuesta a la primera pregunta que nos formulaba el Secretario General en relación con la percepción de la opinión pública tiene que ser crítico puesto que desde la crítica tiene que nacer la perfección del sistema, pero bien entendido que no se trata de una crítica apriorística a la labor de la función pública para implantar en España un efectivo control del gasto público.

Tenemos que partir no, como antes hacía el Secretario General, de una situación de autocritica, sino de una visión crítica, en primer lugar de cómo percibe la opinión pública el control del gasto público y, sobre todo, desde una posición crítica, o relativamente crítica al menos, de cómo se está ejerciendo el control del gasto público en nuestro país por las razones que a continuación expondré.

En primer lugar, no deseo atribuirme la opinión pública, nada más lejos que convertirme en portavoz, pero quienes estamos en la política activa, en el Parlamento, somos Diputados, sí tenemos la obligación de conocer la sensibilidad de esa opinión pública en cuanto a sus preocupaciones o problemas para formular soluciones. Y desde nuestra óptica, lo que preocupa a la sociedad en relación con el control del gasto son dos grandes asuntos prioritarios:

El primero de ellos es el despilfarro del gasto público, que significa la no utilización correcta de los recursos que se detraen de los ciudadanos a través de los impuestos. Esta sensación de despilfarro está revelando que la opinión pública desea mayor perfección no sólo en los mecanismos de control, sino también, y sobre todo, en los de gestión de los servicios públicos. Esto es explicable puesto que en España ha habido una auténtica explosión del gasto público del

sector público, a un ritmo generador de desorden que ha supuesto una difícil gestión cuando se han aplicado técnicas y conceptos no modernizados en la medida que lo exigían los tiempos.

Por tanto, ahí está el primer desafío desde el ámbito político: responder a esa demanda de la sociedad mediante una efectiva gestión de los servicios públicos y un efectivo control del gasto público.

El segundo sentimiento de la opinión pública, al que también ha aludido el Secretario General en su presentación y en las preguntas que nos formulaba, es el relacionado con la corrupción en la vida pública, con el uso de los recursos de toda la sociedad por unos pocos privilegiados. Y no se trata únicamente del uso ilícito de los fondos reservados, sino que es un asunto estrechamente relacionado con el ejercicio del control de los recursos públicos: es evidente que si no se ejerce más eficazmente el control, aumenta la discrecionalidad del poder político. En España tal discrecionalidad ha alcanzado cotas muy altas y precisamente contra ello y contra la corrupción que engendra hay que luchar frontalmente, para que no afecte a la credibilidad de las instituciones y a la eficiencia del sistema democrático.

El reproche que hacemos desde nuestro grupo político al grupo político que ha ejercido el gobierno de nuestro país durante casi tres quinquenios es el de haber instalado la discrecionalidad en el uso de los recursos públicos, lo que ha engendrado situaciones de corrupción.

Luego hay otro elemento de carácter más técnico-político como es el diseño de la propia Ley General Presupuestaria, cuya aplicación nos ha llevado a incurrir cada año en lo que, desde la doctrina de la Hacienda Pública, se llama laxitud del presupuesto, es decir, el incumplimiento de los presupuestos y hasta la desviación de los mismos en relación con la Ley de Presupuestos aprobada en el Parlamento. Y decía que este punto es mucho más técnico-político porque afecta al propio sistema democrático: en España el Parlamento no controla el Presupuesto porque nuestras Leyes permiten que el Presupuesto se aleje en su ejecución de lo que fue aprobado. Esto es una imperfección del sistema democrático que resta eficacia a la institución presupuestaria. El presupuesto debe cumplirse, y no alejarse de acuerdo con la discrecionalidad del poder ejecutivo, aunque el poder ejecutivo tenga mayoría parlamentaria. Tenemos que devolver su sentido al Parlamento, al control ejercido por el Parlamento porque este es el fundamento mismo de la democracia. Si restamos credibilidad a la institución democrática, restamos credibilidad a la institución presupuestaria y restamos eficacia a la propia política económica porque las políticas económicas modernas son eficaces en tanto que son creíbles. Cuando los presupuestos pueden manejarse con demasiada libertad por el ejecutivo, las políticas económicas no son creíbles y están apriorísticamente condenadas al fracaso; y esto es lo que ha ocurrido en España.

También quiero recordar aquí un debate que actualmente se está produciendo en nuestro país sobre el déficit público oculto que, sobre todo, lo que está reflejando es la discrepancia entre los dos grandes órganos de control de nuestro sistema presupuestario: el Tribunal de Cuentas y el propio Ministerio de Economía y Hacienda a través de su Intervención General. Las discrepancias entre ambos en cuanto al déficit producen efectos muy negativos sobre la economía española y sobre los mercados financieros, lo que se traduce en forma de altos tipos de interés. El

déficit público debe ser clarificado al máximo, y precisamente este auditorio es quien mejor entiende qué significan prácticas como obligaciones, reconocidas o no, pendientes de pago, facturas de cajón, la capacidad discrecional de los gestores de los servicios públicos para no pasar a control su gasto, y, en definitiva, el engendrar un déficit público oculto que lo único que consigue es engañarnos a todos como país y provocar efectos económicos como el endeudamiento, demorando la aparición del problema, no ya para los próximos gobiernos de España, sino para toda la sociedad española que tendrá que hacer frente a ese desafío en un plazo no demasiado lejano.

Este es el punto de partida desde el que tenemos que reaccionar todos, en primer lugar porque tenemos una exigencia interna como es el problema del déficit público y, en segundo lugar, porque tenemos una exigencia internacional derivada de nuestra presencia en la Unión Europea y la necesidad de cumplir los criterios de convergencia de Maastricht con la obligación de disminuir nuestro déficit público en un plazo determinado.

Ya ven que mi visión es relativamente crítica, pero no veo muchos motivos para la autocomplacencia; aunque se ha avanzado en puntos como la tecnificación en la preparación del funcionario, sigue existiendo un descontrol del gasto público derivado del propio diseño del sistema de control. Para el Partido Popular este sistema sólo puede modificarse mediante: una nueva Ley General Presupuestaria, más estricta que la enviada por el Gobierno al Parlamento y que entrará en vigor el uno de enero del 97; una mejor definición de las funciones de control del Tribunal de Cuentas; la dotación de medios al Parlamento para que ejerza un mayor seguimiento de la ejecución del presupuesto; una redefinición de la Intervención General y sus funciones, dotándola de más autonomía respecto al Ministerio de Economía y Hacienda y situándola con una dependencia orgánica de la propia Presidencia del Gobierno; y hay que ir hacia una intervención previa para evitar que únicamente se limite a corroborar la legalidad cuando ya se han producido fuertes desviaciones en la ejecución del presupuesto.

Pero también para nosotros es fundamental la labor del funcionario ya que de ellos va a depender la introducción de una efectiva disciplina en las cuentas públicas. Por lo tanto, la función interventora es básica y sobre ella descansa una tarea que consideramos prioritaria para llegar con éxito al final de la carrera de la Unión Europea y para despejar la falta de credibilidad que afecta actualmente a la política económica de España.

Por ello hacemos un llamamiento a esa elevada responsabilidad de la función pública para que colabore, sin admitir presiones políticas, en la clarificación de las cuentas públicas, no ya para el bien de los próximos gobiernos de España, sino porque esa clarificación es un elemento esencial de la política económica que se aplicará en nuestro país a partir del próximo año, a partir de los próximos meses.

LA PERCEPCIÓN DEL CONTROL POR LA OPINIÓN PÚBLICA

Excmo. D. Fernando Gimeno Marín

Coordinador del Grupo Socialista en la Comisión
Mixta de Relaciones con el Tribunal de Cuentas

En principio, dar las gracias a la Intervención General y a la Asociación Profesional de Inspectores de Finanzas del Estado, especialidad de Intervención, por poder estar hoy aquí ante un auditorio de estas características.

Me va a ser difícil resistirme a contestar a algunas de las afirmaciones que ha hecho mi compañero en el Parlamento, lo que, por otra parte, nos permite hablar sin estridencias de temas que desgraciadamente tienen luego mucha repercusión en los medios de comunicación. Porque oír afirmaciones como la de que "hay oculto un déficit de tres billones de pesetas" me parece bastante irresponsable. El Tribunal de Cuentas no dice que haya tres billones ocultos, sino que distingue entre lo que puede ser un déficit económico medido en contabilidad nacional, es decir, necesidades de financiación que desde el punto de vista económico es lo importante para evaluar y para comparar económicamente la situación de los distintos países, y lo que es la contabilidad de las cuentas públicas económico-patrimonial, conceptos ambos totalmente diferentes que en un Estado como el nuestro deberían estar suficientemente clarificados. Es cierto que a veces se instrumentalizan por los políticos, y de ello me siento un poco responsable, afirmaciones de determinadas instituciones, entre ellas también las del Tribunal de Cuentas, organismo técnico del Parlamento aunque a veces no lo parezca, cuando se hacen declaraciones como las realizadas por un cualificado miembro de dicho Tribunal en las que manifiesta que los presupuestos elaborados por el Gobierno o el proyecto de Ley General Presupuestaria presentados en el Parlamento deberían ser devueltos al gobierno porque sirven poco más que para evitar el latrocinio.

Cuando alguien encargado de fiscalizar las cuentas públicas en un tribunal y que además tiene funciones jurisdiccionales hace afirmaciones tan poco ponderadas, o cuando se generan insinuaciones como "que la Intervención hace lo que le dice el poder político", me parece que algo falla en el sistema, porque o somos capaces de distinguir lo técnico de lo político, o flaco favor hacemos al funcionamiento del sector público.

También quiero hacer una referencia a lo pronunciado por mi compañero del Partido Popular: ¿Existe despilfarro? Puede ser. En el debate parlamentario todos coincidimos

políticamente en la voluntad de control del déficit público y disminución del gasto; en lo que no estamos de acuerdo es en el cómo, en si hay que incrementar los ingresos o disminuir los gastos, y esto último de dónde, de las prestaciones sociales, de sanidad, ... El tono que los políticos imprimimos entonces al debate no se corresponde siempre con la realidad técnica de lo que está ocurriendo. Yo creo que tanto los que desarrollan una función técnica en la Administración del Estado como nosotros, los políticos, haríamos un gran favor a la sociedad si pudiéramos separar el debate técnico del debate político; además en el Parlamento deberíamos ser capaces de ponernos de acuerdo en el debate técnico del control del gasto. El proyecto de Ley presentado por el Gobierno es una buena ocasión para ello.

En cuanto a las preguntas formuladas por parte del Secretario General, indicaré lo que yo pienso.

Es cierto que en la sociedad se ha producido cierto estado de opinión como consecuencia de fenómenos relacionados con la corrupción y por discrepancias técnicas que los políticos somos incapaces de clarificar en nuestros debates. También cometeríamos un grave error si cuando hablamos del control técnico del gasto o del sector público lo pusiéramos en relación con los fenómenos de corrupción. El caso Roldán es un ejemplo en el que sería un error considerar que ha ocurrido porque no ha habido control, aunque asumimos nuestra responsabilidad política y pensamos que sin duda se podrían haber adoptado más medidas para evitar o dificultar hechos como éste. La Ley General Presupuestaria regula lo que es la técnica de control, pero existen muchas otras medidas que, si se hubieran adoptado en otro momento, no habrían generado casos de corrupción. Un ejemplo: con la Ley de Fondos Reservados actual no se habría generado una opinión pública negativa en cuanto al control del sector público y del gasto público.

Para mejorar esta opinión se han adoptado otra serie de medidas no expresamente ligadas al control, medidas como la Ley Orgánica del Tribunal Jurado que tiene entre sus competencias conocer y fallar sobre delitos que tienen que ver con la malversación, normas como la Ley de Modificación del Estatuto del Ministerio Fiscal que da lugar al reciente nombramiento del Fiscal Anticorrupción, las normas que modifican la concepción y tipología del "delito fiscal" y del "delito de la Seguridad Social", o la Ley Reguladora de Fondos Reservados antes citada. También se ha reforzado la Ley de Incompatibilidades y se ha llegado a acuerdos por el Consejo de Ministros como el que tiene que ver con el desarrollo del art. 95 de la Ley General Presupuestaria, que de alguna manera vienen a perfilar la práctica del control, y quiero indicar que esto ha sido por voluntad del Parlamento, algunas incluso por unanimidad, porque existe una voluntad común de mayor control, de ser más racionales y estrictas en la gestión, elaboración, modificación y control del presupuesto y de los gastos públicos.

Pero también corremos el riesgo de caer en el efecto de péndulo como parece ocurrirle ahora a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a la que todo el mundo califica de excesiva. Esto mismo podría suceder también con el Proyecto de Ley de Presupuesto o la Ley General Presupuestaria. Nuestro esfuerzo tendrá que ser llegar a un acuerdo para evitar las consecuencias negativas que ese efecto pendular pudiera producir.

Ahora querría comentar un punto citado ya por el ponente del Partido Popular. Sr. Montoro, que es el referido a las contradicciones entre los organismos de control. A mi entender, el Tribunal de Cuentas, que es un instrumento técnico del Parlamento aunque todavía en nuestra legislación tiene funciones jurisdiccionales, debería complementar la función interventora. No debemos poner en duda la absoluta independencia de ambos respecto al poder político, debemos evitar las contradicciones entre los organismos de control y la instrumentalización que los políticos hacemos de sus informes técnicos favorables a nuestros posicionamientos.

Por último, quiero referirme al Proyecto de Ley General Presupuestaria. Yo creo que la Ley General Presupuestaria tiene que regular un contenido para evitar que las leyes de presupuestos introduzcan, como han venido haciendo, medidas particulares para cada ejercicio. También se ha planteado en los debates en el Parlamento qué debe ser la elaboración presupuestaria; en lo que todos estamos de acuerdo es en la elaboración del presupuesto por programas, pero a lo que no damos importancia es a la definición de los objetivos, a los aspectos funcionales del presupuesto. Esta situación debe ser corregida de forma paulatina y por eso la Ley General Presupuestaria debe marcar las pautas para ese cambio que nos encamine no hacia una función interventora con control absoluto, eso para mí sería un error, sino hacia una administración moderna, una administración de futuro en la que tengan un valor fundamental tanto el control como los servidores públicos y funcionarios que se dedican a esas tareas, y también los políticos que tenemos responsabilidades en estas cuestiones. De todos nosotros va a depender, no sólo evitar fenómenos de corrupción, sino conseguir que el gasto público cumpla los objetivos que interesan al conjunto de los ciudadanos. El prestigio del sector público, de los funcionarios y de los políticos depende de todo ello.

CLAUSURA

CONFERENCIA DE CLAUSURA DE LAS XI JORNADAS DE CONTROL Y CONTABILIDAD PÚBLICA

Excmo. Sr. D. Enrique Martínez Robles

Secretario de Estado de Hacienda

I. INTRODUCCIÓN

Quisiera comenzar mi intervención agradeciendo su amable invitación, a la Intervención General de la Administración del Estado y a la Asociación Profesional de Inspectores de Finanzas del Estado, especialidad de Intervención, Control Presupuestario y Financiero del Sector Público y Contabilidad Pública, para intervenir en el acto de clausura de las decimoprimeras Jornadas de Control y Contabilidad Pública.

A lo largo de estas sesiones se han tratado de analizar, desde la perspectiva del control, tanto externo como interno, temas de candente actualidad, sobre todo teniendo en cuenta el sentimiento y la necesidad de nuestra sociedad y, especialmente de nuestro Sector Público, de ir adaptando las Leyes que regulan la Hacienda Pública y la Administración económico-financiera del Estado, como consecuencia del deseo de compaginar una mejor provisión de servicios públicos con la aplicación de nuevos enfoques y técnicas cada vez más avanzadas en la gestión del Estado.

La reorganización y modernización administrativa, a la que se ha asistido en los últimos años ha supuesto un gran esfuerzo, que ha tenido como meta incrementar los niveles de provisión de bienes y servicios públicos, adecuando sus actuaciones al marco normativo existente, atendiendo al principio de eficacia y siempre dentro de la más estricta legalidad.

II. LEY GENERAL PRESUPUESTARIA

Como ustedes saben, una vez aprobado por el Consejo de Ministros el Proyecto de Ley General Presupuestaria, se cumplimenta una de las Resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados en el debate sobre el Estado de la Nación de 1994, y se trata de adecuar la regulación básica vigente de la Administración financiera a la realidad que demanda la actual coyuntura económica y administrativa.

El espíritu que ha guiado este nuevo texto ha sido el deseo de compaginar una mejora en la provisión de bienes y servicios públicos con la incorporación de nuevos enfoques y técnicas en la gestión financiera del Sector Público. Así, en primer lugar, se ha pretendido mejorar la definición y sistemática de los conceptos fundamentales del derecho financiero, en un afán de simplificar y aclarar los mismos. En segundo lugar, se ha pretendido reformar determinados aspectos de la elaboración, ejecución y modificación de los Presupuestos Generales del Estado.

Entre las novedades más significativas contenidas en el Proyecto, y sin ánimo de ser exhaustivo, podemos señalar las siguientes:

- Racionalización en las estructuras mediante la unificación de los organismos autónomos en una única categoría, desapareciendo la distinción actual entre organismos autónomos administrativos y comerciales, así como el nuevo tratamiento dado a los Entes Públicos con Estatuto propio regulados en la actualidad en el artículo 6.5 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria vigente. En este tema, el Gobierno ha sido consciente de que la reforma impulsada sólo tendrá garantías de éxito si se acompaña de un análisis en profundidad de las estructuras administrativas existentes, debido a la íntima relación que existe entre éstas y los modelos de gestión y control del gasto público.
- En el ámbito de la presupuestación, se acentúan los aspectos funcionales del presupuesto, con medidas como por ejemplo, la regulación legal de la Comisión Funcional del Gasto, como órgano máximo encargado de la distribución funcional de dicho gasto, o la potenciación de las Comisiones Presupuestarias en su labor de proponer los criterios de prioridad y la revisión de los programas de gasto.

En este mismo contexto, y para dar cumplimiento a las Resoluciones aprobadas por el Congreso de los Diputados en el debate sobre el Estado de la Nación, se efectúan modificaciones en las vinculaciones de algunos créditos, con la finalidad de asegurar que su dotación sea destinada exclusivamente al objeto para el cual se autorizan. También, se ha reducido el ámbito de determinadas modificaciones presupuestarias que, de alguna manera, la experiencia ha demostrado que suponían un elemento adicional de tensión sobre los créditos presupuestarios.

- En materia de control, los esfuerzos se han dirigido hacia la regulación exhaustiva del control financiero, considerándolo como un mecanismo necesario para determinar la eficacia y eficiencia del Sector Público, manteniendo no obstante, el control previo de legalidad tanto en el Estado como en sus Organismos Autónomos.

III. FUNCIÓN INTERVENTORA

Respecto al control previo de legalidad, lo que técnicamente denominamos "función interventora" debe resaltarse que ha sido voluntad del Gobierno su potenciación, de ahí el

Acuerdo de Consejo de Ministros de 29 de julio de 1994. Por dicho Acuerdo se ampliaron las causas por las que el proceso de gasto puede ser suspendido. Considero de suma importancia que dicho control previo siga manteniéndose. Estimo además que el control previo no es suficiente. Por ello es necesario complementarlo con el control financiero.

IV. SEGUIMIENTO DE PROGRAMAS

Mención especial merece el seguimiento de programas, modalidad de gran relevancia presente y futura como ayuda a una mejor asignación de recursos.

La orientación de la gestión pública actual tiene su origen en el año 1984, fecha en la que se presenta por primera vez un presupuesto por programas con el objeto de hacer posible un sistema de dirección por objetivos. Con anterioridad se concebía al presupuesto más como un elemento de control que de gestión.

Una vez implantado en 1984 este sistema de presupuestación, el siguiente paso dentro de esta línea de renovación de los procesos y técnicas de asignación, programación y gestión de los recursos públicos fue establecer un proceso de seguimiento.

En una primera etapa, el sistema de seguimiento fue de aplicación a ocho programas presupuestarios. En la actualidad, el ámbito de aplicación se ha ampliado a 18 programas y en el futuro, se prevé que continúe su extensión paulatina a otros programas en la medida que se afiance el sistema de seguimiento.

Este sistema, además de crear un entorno adecuado para la negociación en la asignación de recursos, ha supuesto que, por una parte la Dirección General de Presupuestos y órganos gestores iniciasen un proceso de revisión de objetivos e indicadores, y por otra, que estos órganos adquiriesen un mayor compromiso en cuanto a la rendición de balance de resultados e informe de gestión.

V. CONTROL FINANCIERO

Finalmente, en cuanto a las actuaciones de la Intervención General de la Administración del Estado, los informes de control financiero han mejorado en su calidad, adoptando, además una actitud positiva para la efectiva implantación del sistema de seguimiento de objetivos, y, en consecuencia, para el logro del cierre real del ciclo presupuestario. En esta línea tanto los órganos gestores como los restantes agentes implicados, pueden encontrar en los informes de control financiero las conclusiones más relevantes del análisis de los objetivos e indicadores del programa, del sistema de seguimiento establecido por el órgano gestor, así como una valoración de la gestión del programa.

VI. CONTROL DE AYUDAS Y SUBVENCIONES

Asimismo, quiero resaltar un campo relativamente reciente y en el cual se han producido cambios significativos. Me estoy refiriendo al sistema de control sobre las ayudas y subvenciones públicas, tanto a aquéllas financiadas totalmente con cargo al Presupuesto Nacional como las cofinanciadas por éste y el Presupuesto Comunitario. En esta materia se ha avanzado sustancialmente, y sin duda en años próximos será uno de los campos en el cual todos deberemos profundizar. Durante este período, tengo que reconocer con satisfacción la labor llevada a cabo por la Intervención General de la Administración del Estado como órgano encargado de coordinar los controles sobre estas ayudas.

VII. CONTABILIDAD PÚBLICA

En relación con el otro gran apartado de estas Jornadas, que es la Contabilidad Pública, sí me gustaría hacer una breve reflexión.

Difícilmente podremos hablar de presupuestación por programas o de control de eficacia y eficiencia, si no existe una contabilidad que sea capaz de ofrecer la información necesaria sobre costes, objetivos, programas, etc.

Pero es más, para que las decisiones de política económica se adopten en el momento oportuno y en la dirección adecuada, es imprescindible una información fiable. Además, los resultados de la actividad pública afectan a las decisiones económicas de los agentes privados y éstas estarían mal orientadas si la información no fuera correcta. Pero, sobre todo, un Estado democrático tiene la obligación de dar a conocer su actuación con absoluta transparencia.

Con la aprobación del nuevo Plan General de Contabilidad Pública aplicable a partir de principios de este año no sólo cumplimos las exigencias en materia de armonización contable, sino que además se ha normalizado la información entre los sectores empresarial y administrativo y mejorado la calidad y cantidad de dicha información.

En mi opinión, con el nuevo Plan se han puesto los elementos necesarios para garantizar que la información contable refleje, de acuerdo con el concepto de imagen fiel, la situación económica y patrimonial de cada Administración. Esto es así, porque los principios del nuevo Plan son esencialmente los mismos, con las adaptaciones necesarias, que los que ya conocemos en el Plan de la empresa privada y cuya aplicación está permitiendo que la información contable refleje fielmente la realidad económica y patrimonial.

Otro gran acierto del Plan de Contabilidad es que no se ha olvidado el hecho de que la Contabilidad Pública es un instrumento sujeto a una normativa rigurosa. Para ello, se ha

reforzado el papel del Presupuesto como norma rectora del gasto público y se han establecido las garantías necesarias para que su ejecución se adecue a las disposiciones legales y al cumplimiento de los objetivos previstos.

En definitiva, con este Plan General de Contabilidad Pública y con las mejoras habidas en el campo informático, estamos cumpliendo las exigencias de armonización contable y tenemos una indudable mejora en la cantidad y calidad de la información.

No quiero extenderme más, tan sólo quiero reiteraros mi agradecimiento por la posibilidad de intervenir en estas Jornadas, e indicaros que en los años próximos vosotros tendréis un reto importante que afrontar, por ello quiero animaros y transmitir os la confianza que este Ministerio deposita en vosotros, para que sigáis trabajando en la misma línea de profesionalidad que siempre os ha caracterizado.

Declaro oficialmente clausuradas las decimoprimeras Jornadas de Control y Contabilidad Pública.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	5
APERTURA DE LAS XI JORNADAS DE CONTROL Y CONTABILIDAD PÚBLICA.	
<i>Excmo. Sr. D. Pedro Solbes Mira.....</i>	<i>7</i>
PONENCIAS	13
LA TAREA FISCALIZADORA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS	
<i>Excmo. D^a Milagros García Crespo</i>	<i>15</i>
EL CONTROL DE LOS FONDOS COMUNITARIOS	25
EL CONTROL DE LOS FONDOS COMUNITARIOS.	
<i>Ilma. Sra. D^a. Nieves Villar Álvarez</i>	<i>27</i>
I. Los fondos comunitarios en la Unión Europea.....	27
II. El control como una obligación impuesta por la normativa comunitaria.....	31
III. El sistema de control de los fondos procedentes de la Unión Europea	33
IV. Control previo y simultáneo a la ejecución de los proyectos	35
V. Control posterior de los proyectos.....	37
EL CONTROL DE LOS FONDOS COMUNITARIOS	
<i>Ilmo. Sr. D. Angel Torres Torres.....</i>	<i>43</i>
EL INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO, UNA VISIÓN DEL ESTADO SOCIAL.	
<i>Ilmo. Sr. D. Manuel García Fernández</i>	<i>49</i>
EL CONTROL DE FONDOS COMUNITARIOS.	
<i>Ilmo. Sr. D. Jesús Lázaro Cuenca</i>	<i>55</i>

EL NUEVO PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA 61

EL NUEVO PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

Ilmo. Sr. D. Miguel Miaja Fol 63

I. Introducción..... 63

II. Principios Contables..... 65

III. Cuentas Anuales..... 68

EL NUEVO PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA.

Ilmo. Sr. D. Ricardo Bolufer Nieto 71

EL NUEVO PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

Ilmo. Sr. D. José María Portabella y D'Alos..... 77

EL NUEVO PLAN GENERAL DE CONTABILIDAD PÚBLICA

Ilmo. Sr. D. Julio Prinetti Márquez 81

I. Introducción..... 81

II. Comparación con el Plan General Contable Local y el P.G.C.P..... 82

III. El cuadro de cuentas y las definiciones 83

IV. Cuentas anuales..... 85

EL CONTROL FINANCIERO EN RELACIÓN CON LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA 87

EL CONTROL FINANCIERO EN RELACIÓN CON LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Ilmo. Sr. D. Santiago Fuentes Vega..... 89

I. Introducción..... 89

II. El control en la actualidad 91

III. Organización Administrativa y Control..... 96

IV. Control Financiero y Organización 97

V. Conclusión 100

EL CONTROL FINANCIERO EN RELACIÓN CON LA ORGANIZACIÓN DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	
<i>Ilmo. Sr. D. Julián Arcos Alcaraz</i>	101
I. Situación actual.....	101
II. El futuro del control en la Seguridad Social.....	108
EL CONTROL FINANCIERO EN RELACIÓN CON LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.	
<i>Ilmo. Sr. D. Antonio Yelo Molina</i>	111
EL CONTROL INTERNO EN EL MOTMA. LA DIRECCIÓN GENERAL DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y CONTROL DE GESTIÓN Y PROCEDIMIENTOS.	
<i>Ilmo. Sr. D. José Carlos Alcalde Hernández</i>	123
I. Razones de su constitución.....	123
II. Estructura y funciones	125
III. Integración en el sistema de control: virtualidades/efectos.....	127
IV. Reflexiones finales.....	129
LA PERCEPCIÓN DEL CONTROL POR LA OPINIÓN PÚBLICA.....	131
LA PERCEPCIÓN DEL CONTROL POR LA OPINIÓN PÚBLICA.	
<i>Excmo. Sr. D. Cristóbal Ricardo Montoro Romero</i>	133
LA PERCEPCIÓN DEL CONTROL POR LA OPINIÓN PÚBLICA.	
<i>Excmo. Sr. D. Fernando Gimeno Marín</i>	137
CLAUSURA.....	141
CONFERENCIA DE CLAUSURA DE LAS XI JORNADAS DE CONTROL Y CONTABILIDAD PÚBLICA.	
<i>Excmo. Sr.D. Enrique Martínez Robles</i>	143
I. Introducción.....	143
II. Ley General Presupuestaria	143

III. Función Interventora 144

IV. Seguimiento de Programas 145

V. Control Financiero..... 145

VI. Control de ayudas y subvenciones 146

VII. Contabilidad Pública..... 146