

Noviembre 2007 número 19

Cuenta con

IGAE

En Opinión de

D. Manuel Marín

Análisis

**Ley de acceso electrónico
de los ciudadanos a los
servicios públicos**

El Control de los Consorcios

**Planes de distribución gratuita
de alimentos de la U.E.**

Vol. IX

Enero 2007

N.º 25

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

ARTÍCULOS

- LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA EN LA ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS DE LAS ENTIDADES DEL SECTOR PÚBLICO
Javier Medina Guijarro
- LAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN RELACIÓN CON EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO Y EL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA
Ciriaco de Vicente Martín,
Pedro de Vega Blázquez,
Miguel Ángel Sánchez del Águila
- UNA APROXIMACIÓN AL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS
Milagros García Crespo
- EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE POBLACIONES HETEROGÉNEAS. ¿PUEDEN LOS ÓRGANOS DE CONTROL EXTERNO CONTRIBUIR A SU AVANCE?
José Manuel Cansino Muñoz-Repiso, Rocío Román Collado
- LA REPERCUSIÓN DE LA ADOPCIÓN DE NORMAS INTERNACIONALES DE CONTABILIDAD PÚBLICA EN LA FUNCIÓN FISCALIZADORA DE LOS OCEX
Andrés Navarro Galera,
Manuel P. Rodríguez Bolívar,
David Ortiz Rodríguez

DOCUMENTACIÓN, NOTAS Y COMUNICACIONES

- PRÁCTICAS EJEMPLARES EN LA ENTIDAD FISCALIZADORA SUPERIOR DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA (*GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE*)
Alicia García del Castillo
Pérez de Madrid
- POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR DE LA UNIÓN EUROPEA: DE LA TEORÍA A LA PRAXIS. EL CASO DE CHINA
Andoni Maiza Larrarte

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

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

PUBLICACIONES



TRIBUNAL DE CUENTAS

Para suscripciones dirigirse a: Marcial Pons Librero, S. L.

C/ San Sotero, 6 - 28037 Madrid - Tel.: 91 304 33 03 - Fax: 91 327 23 67 - E-mail: revistas@marcialpons.es



Cuenta con IGAE abre su número 19 con una entrevista a Manuel Marín, Presidente del Congreso de los Diputados, en la que, desde su experiencia de más tres años al frente de esta Institución, hace un recorrido por la actividad del Congreso a lo largo de esta legislatura, valorando la importancia de la incorporación de las nuevas tecnologías al trabajo parlamentario, así como las medidas tomadas para que los ciudadanos tengan acceso a la información relativa al funcionamiento de la Cámara. Por último, el Presidente del Congreso también aporta su cualificada opinión sobre el Tratado sustitutivo de la Constitución Europea.



La Sección Análisis comienza con un artículo de Juan Miguel Márquez, Director General de Modernización Administrativa, sobre la Ley de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos en el que se muestra cómo dicha Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa. Por su parte, Mario Garcés Sanagustín, analiza el control económico-financiero de los Consorcios, para lo cual realiza un estudio de esta figura jurídica, así como de los elementos que conforman su régimen jurídico y su clasificación. Por último, Jesús Rivera García, Jefe de servicio en la Intervención Delegada del Fondo Español de Garantía Agraria, realiza un detallado estudio de un tema poco conocido como es la distribución gratuita de alimentos de la Unión Europea para los más necesitados de la Comunidad, con especial referencia a la situación en España, analizando quiénes son los beneficiarios de estos planes y cómo han evolucionado en los veinte años que cumplen en el marco de la política agrícola común.

La firma del nuevo Tratado de la Unión Europea que tendrá lugar en Lisboa el próximo 13 de diciembre por los Jefes de Estado o de Gobierno de los 27 Estados Miembros, es objeto de debate en la sección de este nombre. Por una parte, Miguel Ángel Navarro Portera, Secretario General para la Unión Europea, nos muestra el contenido del nuevo Tratado así como los avances que incorpora y su aportación al proceso de integración europea. Por otro lado, David Hammerstein, eurodiputado de Los Verdes, formula una visión más crítica del Tratado sustitutivo.

En la sección Entorno, Gonzalo Cedrún Rábago, Inspector General de Servicios en el Ministerio de Medio Ambiente, nos acerca a la labor de inspección que se lleva a cabo en dicho Departamento en relación con las obras públicas. Para ello, analiza los antecedentes más directos de la función inspectora, las particularidades de la contratación y ejecución de la obra pública y los aspectos que, a su juicio, deberían tenerse en cuenta para mejorar la transparencia y eficiencia en dicha contratación y ejecución.

En la sección La IGAE de Puertas Adentro, Gloria Redondo Rincón, relata la evolución histórica del control interno en la Seguridad Social en paralelo con las transformaciones vividas por los órganos gestores sujetos a la actividad de comprobación, desde los primeros seguros sociales hasta el actual sistema de Seguridad Social.

Por último, Beatriz García-Marcos y José Luís Torres Fernández hacen un recorrido por la vida y obra de José María Fábregas del Pilar, Interventor General entre 1938 y 1939, y que además de ser un cualificado funcionario dejó una importante obra en el ámbito del derecho administrativo y de la contabilidad.

Nº 19 Noviembre 2007

IGAE

(Intervención General
de la Administración
del Estado)

Realización y coordinación:

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

Consejo de Redacción:

Presidente:

José Alberto Pérez Pérez

Consejeros:

José Juan Blasco Lang
Juan Francisco Martín Seco
José María Sobrino Moreno
José Luis Torres Fernández
Pilar Seisdedos Espinosa
Elena Montes Sánchez

Edición y Distribución:

Subdirección General
de Información, Documentación
y Publicaciones

Fotografía:

Material fotográfico cedido por:
José Ignacio Prieto
Fernández-Layos
Cuenta con IGAE agradece a todos su
colaboración

Cuenta con IGAE Digital:

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

NIPO: 601-07-068-4

ISSN: 1578-0317

Depósito Legal: M-26.658-2001

Impresión:

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



En Opinión de

Manuel Marín González

3



Análisis

La Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a los
servicios públicos

6

El control económico-financiero de los consorcios:
tendencias y alternativas

15

Los planes de distribución gratuita de alimentos de
la Unión Europea para los más necesitados de la
Comunidad

24



A Debate

Los nuevos tratados de la Unión Europea

33



Entorno

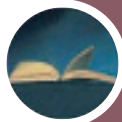
La Inspección y la Obra Pública

38



Novedades Legislativas

48



Mundo Editorial

52



La IGAE de Puertas Adentro

La Intervención Delegada en el INSS

54



La Web de la IGAE

62



En el Tiempo

José M^a Fábregas del Pilar: vida y obra de un
Interventor al servicio del Estado

64

P.V.P.: 6,00 € ejemplar I.V.A. incluido

P.V.P.: 18,00 € suscripción anual España I.V.A. incluido

Para suscribirse: Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones
Plaza del Campillo del Mundo Nuevo, 3 - Tel.: 91 506 37 58 / 41 / 48. Fax: 91 468 45 61

Esta publicación no comparte necesariamente las opiniones expresadas por sus colaboradores



Entrevista al Presidente del Congreso de los Diputados

Manuel Marín González

¿Qué balance hace usted de estos ya más de tres años al frente del Congreso?

Han sido unos años políticamente muy intensos, en los que el Parlamento ha jugado el papel fundamental que le corresponde. En esta Cámara se han aprobado leyes que creo, tendrán una gran relevancia en nuestro país (es el caso de la Ley de Dependencia). También hemos asistido a debates enormemente interesantes, como el del plan Ibarretxe, que quizás no se hubiera podido celebrar en otros países de nuestro entorno.

En nuestro Parlamento, independientemente de la legítima posición que adoptó cada cual, se llevó a cabo con una enorme altura y dignidad políticas.

El Parlamento es, sin duda, la institución en la que se asienta la democracia, pero respecto a su funcionamiento ¿qué imagen cree que tienen los ciudadanos de la institución que usted preside?

Creo que los ciudadanos aprecian la labor que se hace en esta casa, y consideran al





Parlamento la piedra angular sobre la que se asienta la democracia en España. Pero también es cierto que no siempre perciben al Congreso como una institución cercana que se ocupa de sus problemas con la inmediatez necesaria. Parte de culpa la tienen las reglas de juego que rigen el trabajo parlamentario, porque nos impiden tratar los asuntos que interesan a los españoles con la celeridad precisa. Los diputados también tenemos responsabilidad, porque la imagen que transmitimos es a veces la de la bronca, algo que rechaza la mayoría de los ciudadanos.

En diversas ocasiones se ha planteado la posibilidad de crear una Oficina Presupuestaria en el Congreso. A su juicio, ¿cuáles serían las funciones que debería asumir dicha Oficina?

El objetivo principal de la Oficina Presupuestaria sería la de conectar el Parlamento y la comisión de Presupuestos con el Ministerio de Economía, de modo que pudiera saberse, en cada momento, cual es el grado de gasto real y de ejecución presupuestaria de cualquier programa del Gobierno. Se trataría por tanto de mejorar la transparencia de la gestión pública.

En su primer discurso como Presidente de la Cámara Baja señaló que uno de los objetivos de su mandato sería reformar el Reglamento de dicha Cámara, ¿en qué momento se encuentra esta cuestión?

Lamentablemente, en esta legislatura (y ya van cuatro), tampoco hemos sido capaces de ponernos de acuerdo, así que la reforma del Reglamento del Congreso sigue aplazada desde hace 14 años. Un retraso que afecta, entre otras cosas, a la imagen que los ciudadanos tienen de la Cámara, como ya he comentado. Tenemos que acercar esta Casa a los españoles, y para ello, es imprescindible agilizar la tramitación parlamentaria: que la gente perciba que los diputados nos ocupamos de los asuntos que le preocupan en cada momento y no con muchos meses de retraso. Además, hay que reforzar el control parlamentario y aumentar los debates políticos de actualidad que interesan a los ciudadanos.

En julio de 2005 se aprobó el Plan de Modernización del Congreso de los Diputados cuyo principal objetivo con-

sistía en incorporar las tecnologías de última generación al trabajo parlamentario y facilitar el acceso de los ciudadanos al Parlamento. Dos años después de la aprobación del citado Plan, ¿qué balance se puede hacer de su aplicación?

Creo que muy positivo. Gracias al trabajo de toda la Cámara nos encaminamos hacia un "Parlamento sin papel", en el que el Congreso trabaja en tiempo real con el impulso de las nuevas tecnologías. Un avance que nos permite ahorrar trámites innecesarios y ser cada vez más eficaces. Así, los diputados disponen de terminales de ordenador en sus escaños, con lo cual pueden avanzar en sus iniciativas o discursos mientras están en el Pleno. También hemos remodelado nuestra página web para que sea más accesible e interesante para los ciudadanos que buscan información parlamentaria.

Profundizando en el tema de la implantación de las tecnologías de la información, ¿en qué medida la introducción de nuevas tecnologías en la presentación de los Presupuestos Generales del Estado ha facilitado el trabajo de los diputados?

Éste ha sido el tercer año en el que los Presupuestos Generales del Estado llegan a la Cámara y se tramitan en soporte digital, no en papel. La introducción de nuevas tecnologías nos permite ganar en agilidad y responder con mayor eficacia a las demandas de los ciudadanos.

La transparencia es uno de los pilares de la política económica del Gobierno, ¿cree que los ciudadanos pueden percibir también la transparencia en el funcionamiento del Congreso?

Con esa finalidad hemos colgado en nuestra página web los sueldos y ayudas que perciben los diputados según las distintas funciones que desempeñan. Lo que tratamos con esta medida es, precisamente, de garantizar la transparencia de nuestras cuentas, de forma que los ciudadanos puedan conocer exactamente lo que cobran sus representantes. Por otro lado, las cuentas del Parlamento español están incluidas en los Presupuestos Generales del Estado, con lo cual, son públicas y están a disposición de cualquier interesado.



¿Cómo afronta el Presidente de la Cámara los momentos de tensión que a menudo se viven en el Congreso?

Es difícil reaccionar en esos momentos, porque el Presidente debe tomar decisiones importantes ante muchas personas que están pendientes y en muy poco tiempo. Intento aplicar el Reglamento de la forma más equitativa posible, y que esos momentos de tensión se resuelvan de forma pacífica y justa.

¿Qué relaciones existen entre el Congreso de los Diputados y las Asambleas Legislativas de las CCAA?

Esta legislatura hemos tenido la ocasión de trabajar codo con codo con otros parlamentos autonómicos con motivo

de los distintos Estatutos de Autonomía que hemos reformado. Además, los primeros martes de cada mes solemos dedicarnos a debatir iniciativas que nos llegan desde las distintas Asambleas Legislativas. La experiencia ha sido siempre muy constructiva, y creo que enriquecedora para ambas partes.

Desde su experiencia como Comisario y Vicepresidente de la Comisión Europea que fue en su momento, ¿qué opinión le merece el Tratado sustitutivo de la Constitución Europea acordado en junio de este año?

Hubiera preferido la Constitución, pero creo que el Tratado ha sido la mejor solución posible en estos momentos.



Congreso de los Diputados. Edificio Nuevo. Ampliación II





1 La Ley de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos (Ley 11/2007)

Juan Miguel Márquez Fernández
Director General de Modernización Administrativa

1. Introducción

El pasado 23 de junio se publicó en el Boletín Oficial del Estado la Ley 11/2007⁽¹⁾ de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos. Esta Ley reconoce el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos y regula los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa. En ambos aspectos —el reconocimiento del derecho y la regulación del uso de las tecnologías en la actividad administrativa— introduce cambios muy importantes con respecto a la situación anterior.

Esta es la primera vez que una Ley reconoce en España el derecho de los ciudadanos a la relación electrónica con las Administraciones. Con su reconocimiento, la Ley garantiza que todos los ciudadanos —entendiendo como tales a personas físicas, jurídicas y entes sin personalidad— podrán realizar todos sus trámites con las Administraciones Públicas sin necesidad de tener que desplazarse a las oficinas de éstas. De esta manera, cambia la regulación anterior en la que eran las Administraciones las que decidían si los ciudadanos podían o no relacionarse con ellas por medios electrónicos y para qué procedimientos. A partir de ahora, la existencia del acceso electrónico ya no depende de la voluntad de la Administración correspondiente, sino que es una obligación para todas ellas. La Ley da un plazo para que

las Administraciones vayan adaptando sus procedimientos a este nuevo modo de acceso, que finaliza el 31 de diciembre de 2009 para todos los procedimientos de todas las Administraciones.

La regulación de los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa que hace la Ley, refuerza la cobertura jurídica a las mejores prácticas que venían desarrollando algunas Administraciones y establece los mecanismos necesarios para garantizar la interoperabilidad de todas ellas, ampliando considerablemente las formas en que los ciudadanos pueden remitir documentación a las Administraciones y flexibiliza los mecanismos de comunicación entre los participantes en cualquier procedimiento administrativo, lo que facilitará el diseño de nuevos servicios y nuevas formas de relación entre ciudadanos y Administraciones y de éstas entre sí.

La Ley apuesta claramente por devolver el poder de decisión a los ciudadanos sobre la forma de relacionarse con las Administraciones, siendo éstos los que decidirán el canal de relación o el software que utilizarán para ello, garantizando la accesibilidad de los canales electrónicos y la existencia de canales alternativos que eviten la aparición de cualquier tipo de discriminación. Sólo en aquellos casos en los que se garantice la no discriminación, las Administraciones podrán fijar el canal de relación.

Por otra parte, la Ley presta una atención especial a la simplificación y a la

⁽¹⁾Ley 11/2007 de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos <http://www.boe.es/boe/dias/2007/06/23/pdfs/A27150-27166.pdf>



reducción de las cargas administrativas, liberando a los ciudadanos de la necesidad de tener que presentar documentos que ya obren en poder de las Administraciones, obligando a éstas a compartir electrónicamente la información de la que ya dispongan en estos formatos, así como estableciendo la obligación de la conservación de los documentos electrónicos usados en la resolución de cualquier procedimiento, el derecho a la consulta electrónica al estado de tramitación del expediente, creando el concepto de expediente y archivo electrónico y facilitando la iniciación del procedimiento electrónico al dar validez a la digitalización y firma electrónica de los documentos aportados por parte del propio ciudadano, pudiendo retrasarse hasta un momento posterior del trámite la comprobación con los originales, si fuese necesario.

Todo ello, unido al reconocimiento de la actuación administrativa automatizada, configura un elenco de nuevas posibilidades que facilitará el desarrollo de procedimientos electrónicos más sencillos para la gestión interna de la mayoría de ellos. Sin embargo, la Ley no establece obligaciones concretas, ni plazos cerrados, para la informatización de los procedimientos internos. Esto es algo que cada Administración y cada departamento deberá decidir en base a los criterios que estime más oportuno.

Podríamos decir, en consecuencia, que la Ley establece un conjunto estricto de mínimos que todas las Administraciones deben cumplir, relacionado directamente con los derechos de los ciudadanos y con la interoperabilidad de las actuaciones administrativas, dejando en manos de cada una de ellas, su desarrollo interno respetando la capacidad de autoorganización de las mismas.

Por último, la Ley apuesta por la cooperación y colaboración entre Administraciones, así como por la reutilización de soluciones y el uso de infraestructuras y servicios comunes.

La combinación de la regulación de las tecnologías y del reconocimiento del derecho convierte a esta Ley en una de las más avanzadas del ámbito europeo y su cumplimiento en las fechas previstas en la propia Ley convertirá a España en uno de los países más avanzados en esta materia entre los países de nuestro entorno.

2. Las razones para elaborar la Ley

La denominación inicial de la Ley 11/2007 fue la “de Administración Electrónica”. El Gobierno adquirió el compromiso formal y público de elaborar esta Ley a finales de 2005, al incluirlo tanto en el acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de noviembre donde se aprobó el Plan AVANZA⁽²⁾, de desarrollo de la Sociedad de la Información y convergencia con Europa, como en el celebrado el 9 de diciembre donde aprobó el Plan MODERNIZA⁽³⁾, de mejora de la Administración. En ambos casos, el mandato del Consejo de Ministros incluía la “regulación de la utilización de los medios electrónicos en las relaciones con los ciudadanos” y “la garantía del ejercicio efectivo del derecho de los ciudadanos a utilizar medios electrónicos con la Administración General del Estado”.

Además de incluir un mandato para elaborar la Ley de Administración Electrónica, el Consejo de Ministros resaltaba la necesidad de regular el uso y aceptación de la firma electrónica en la AGE, la necesidad de elaborar un Real Decreto que garantizase la accesibilidad y no discriminación en el acceso a los servicios relacionados con la Sociedad de la Información y ordenaba el estudio de los aspectos a regular en materia de teletrabajo, entre otros.

Para entender mejor las razones que llevaron al Consejo de Ministros a aprobar la elaboración de esta Ley conviene conocer la situación en la que se encontraba la administración electrónica en España y las actuaciones previstas en aquellos momentos.

En los últimos años se habían desarrollado múltiples iniciativas y planes para impulsar la extensión de la administración electrónica en todas las Administraciones.

⁽²⁾Plan 2006-2010 para el desarrollo de la Sociedad de la Información y de Convergencia con Europa y entre Comunidades Autónomas y Ciudades Autónomas. Plan Avanza.
http://www.planavanza.es/NR/rdonlyres/F3D2C27A-FE8E-4BFF-ABFA-B3F8D02F4F39/14383/plan_avanza_documento_completo.pdf
Plan aprobado en el Consejo de Ministros del 4 de noviembre de 2005
http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2005/Referencia+Consejo+041105.htm

⁽³⁾Plan de Medidas 2006-2008 para la mejora de la Administración. Plan Moderniza.
http://www.map.es/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/moderniza.html
Plan aprobado en el Consejo de Ministros del 9 de diciembre de 2005
http://www.la-moncloa.es/ConsejodeMinistros/Referencias/_2005/Referencia+Consejo+091205.htm





Inicialmente, la mayor parte de las actuaciones iban destinadas a impulsar el uso de las tecnologías de la Información y las comunicaciones (TIC) dentro de las propias Administraciones, con el objetivo de mejorar su funcionamiento interno. A medida que se fueron informatizando los procedimientos internos y que fue aumentando el número de internautas, muchos departamentos empezaron a facilitar el acceso a sus procedimientos a través de Internet. En paralelo aparecieron las primeras recomendaciones de la Unión Europea para fomentar el uso de las TIC dentro de las Administraciones y el acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Estamos hablando de principios del año 2000.

El respaldo jurídico del que se disponía entonces era el que proporcionaba la Ley 30/1992 de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJAP-PAC) que en su artículo 45 recogía el impulso al empleo y aplicación de las técnicas y medios electrónicos, informáticos y telemáticos por parte de la Administración para desarrollar su actividad y para permitir a los ciudadanos relacionarse con las Administraciones cuando fuese compatible con los “medios técnicos de que dispongan”. A lo que habría que añadir las facilidades proporcionadas por la modificación introducida por la Ley 24/2001 de 27 de diciembre que permitieron la creación de registros telemáticos y la notificación por medios telemáticos. En el ámbito tributario, se unían las derivadas de la Ley General Tributaria de 2003, que contemplaba la actuación administrativa automatizada y la imagen electrónica de los documentos.

Las normas anteriores fueron suficientes para dar una cobertura jurídica completa al uso que las distintas Administraciones hacían de los nuevos sistemas tecnológicos que aparecían continuamente, como fue el caso de los sistemas de firma electrónica, del documento nacional de identidad electrónico, de los documentos, expedientes y archivos electrónicos o el intercambio de datos entre administraciones. Todo ello apuntaba el inicio de una dispersión normativa que, en caso de continuar, dificultaría la posibilidad de realizar intercambios de datos electrónicos en el futuro, impidiendo el desarrollo de la propia administración electrónica.

Los departamentos de la Administración General del Estado y las distintas Administraciones habían iniciado el diseño y puesta en funcionamiento de servicios electrónicos de manera aislada, apoyándose, cuando fue necesario, en normas propias para regular el desarrollo de estos servicios. Aunque en el año 2006 se intensificaron los esfuerzos para coordinar y apoyar el desarrollo de servicios mediante la adopción de infraestructuras y servicios comunes, la situación general se caracterizaba todavía por los siguientes elementos:

- a) Aunque la mayoría de las Administraciones y departamentos habían iniciado la construcción de servicios públicos electrónicos para ciudadanos y empresas, los servicios ofrecidos por todos ellos eran muy desiguales, coexistiendo áreas con un elevado nivel de desarrollo con otras que mostraban un retraso considerable. De esta manera, el “procedimiento administrativo común” corría el riesgo de ser cada vez menos “común”, y el trato que las Administraciones daban a sus ciudadanos podía llegar a ser diferente en función del nivel de desarrollo de cada una de ellas.
- b) La dispersión normativa sobre administración electrónica empezaba a ser divergente, lo que provocaba la puesta en marcha de soluciones no interoperables que podían impedir el propio desarrollo de la administración electrónica y, consecuentemente, el aprovechamiento de las ventajas que tanto para ciudadanos como para Administraciones se derivan de la misma.
- c) Durante el año 2006 se pusieron en marcha las primeras infraestructuras y servicios comunes globales que facilitaban la relación electrónica entre Administraciones y entre ciudadanos y Administraciones. De este modo se inició la creación de un modelo de relación multilateral para el intercambio de datos entre Administraciones y para el desarrollo de soluciones tecnológicas utilizables por todas las Administraciones frente al modelo bilateral que había venido siendo el predominante. Entre las soluciones comunes destacaban la extensión del documento nacional de identidad electrónico, la creación de una red de comunicaciones que une a todas las Administraciones entre sí, la puesta en funcionamiento de una plataforma común de validación de todos los certificados digitales emitidos en España, inclu-



yendo los del DNI electrónico y la creación de una plataforma común de consulta de los datos de identidad y de residencia, ampliable al intercambio de otros tipos de datos y la puesta en funcionamiento de la red 060, una red multicanal –oficinas físicas, teléfono unificado y web de servicios– que proporciona acceso a todos los servicios de todas las Administraciones que deseen participar en dicha red.

En este escenario se decidió dar un impulso definitivo al desarrollo de los servicios electrónicos. Para ello se pensó que la mejor forma de hacerlo era a través de una Ley que reconociese el derecho de los ciudadanos a la relación electrónica con las Administraciones. De esta manera se eliminaban incertidumbres sobre la existencia o no de determinados servicios en función del lugar de residencia o del departamento afectado, se garantizaba un trato común frente a la Administración y se apoyaba la mejora de la competitividad de nuestra economía, al reducir el coste que para ciudadanos y empresas suponían los desplazamientos que había que realizar y el tiempo que había que emplear en las relaciones con las Administraciones.

Esta Ley también crearía un marco estable para el desarrollo de la administración electrónica, incorporando en una única norma todos los desarrollos normativos previos que habían demostrado su eficacia en las distintas Administraciones que lo habían puesto en marcha. También debería ampliar el marco existente, para adaptar definitivamente la regulación administrativa a las nuevas posibilidades que los últimos desarrollos tecnológicos permitían, haciendo innecesario regulaciones sectoriales específicas. De esta manera se garantizaría la interoperabilidad de las soluciones que adoptasen todas las Administraciones y su evolución futura.

3. Un proceso de elaboración participativo

Una Ley como la descrita en el apartado anterior, que crearía un nuevo derecho para los ciudadanos y que afectaría,

en gran medida, a la ciudadanía en su conjunto y a todas las Administraciones, requería de un proceso de elaboración altamente participativo. Por primera vez se iba a realizar una norma en el ámbito de la administración electrónica que no se iba a limitar a describir las condiciones técnicas de la misma, ni a hacer una mera declaración de impulso del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones en las Administraciones Públicas.

En los primeros meses del año 2006 desde el Ministerio de Administraciones Públicas se realizó una revisión completa de las normas internacionales relacionadas con la administración electrónica. Así, se revisaron las normas de Estados Unidos, Canadá, Australia, Singapur y las de todos los países europeos, prestando especial atención a la de aquellos países que habían realizado regulaciones completas en línea con la que aquí se pretendía llevar a cabo.

Simultáneamente, se diseñó un sistema para activar la participación de diferentes colectivos sociales y del sector, así como de los expertos, de los distintos departamentos ministeriales, de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales.

La participación de los colectivos sociales, del sector y de los expertos se articuló en torno al Consejo Asesor de Administración Electrónica (CAAE) y la participación ciudadana a través del web 060. A su vez, esto se completó con un programa de contactos directos con los representantes de diferentes colectivos sociales interesados en la materia.

La participación de los diferentes departamentos ministeriales se realizó a través de la Comisión Permanente del Consejo Superior de Administración Electrónica (CPCSAE), que creó un grupo de trabajo especial para elaborar el anteproyecto. Este grupo se reunió un total de seis veces antes de liberar el anteproyecto final. La revisión final del anteproyecto fue realizada por el Consejo Superior de Administración Electrónica (CSAE) y posteriormente fue revisado antes de su aprobación en el Consejo de Ministros por la Comisión General de Secretarios de Estados y Subsecretarios.





La participación de las Comunidades Autónomas y de los Entes Locales se articuló a través de múltiples reuniones de trabajo (hasta seis) con los Directores Generales responsables de la materia en todas las Comunidades Autónomas y con un grupo de trabajo propuesto por la Federación Española de Municipios y Provincias en el que participaron representantes de distintos Ayuntamientos y Diputaciones. La revisión final del anteproyecto de Ley se realizó con la Conferencia Sectorial de Administración Pública y con la Conferencia Nacional de Administración Local.

El proceso seguido para elaborar el anteproyecto fue un proceso singular. Se partió de una consulta inicial a todos los participantes con el objeto de recopilar lo que éstos estimaban que se debería regular en una Ley de Administración Electrónica. Con las aportaciones realizadas, los mandatos procedentes de los acuerdos del Consejo de Ministros y las aportaciones resultantes del estudio de las legislaciones de los países de nuestro entorno, se realizó un primer documento que contenía los principios para la elaboración de la Ley y una primera propuesta de índice de contenidos de la Ley. Este documento fue consensuado con todos los participantes y publicado en el web 060. Una vez conseguido el acuerdo sobre el mismo, se procedió al debate en detalle de su contenido, trabajo que requirió la realización de múltiples reuniones con todos los grupos y la elaboración de hasta seis borradores. El proceso fue muy participativo en todo momento y se incorporaron muchas aportaciones procedentes de participantes muy diversos. Por esta razón, en el anteproyecto final prácticamente todos los participantes se vieron reflejados, lo que sin duda facilitó la consecución posterior de consensos en su tramitación interna y en la parlamentaria. El proceso completo de elaboración del anteproyecto se extendió desde los meses de julio de 2006 hasta noviembre del mismo año.

Cuando el anteproyecto fue aprobado por el Consejo de Ministros el 1 de diciembre de 2006 ya contaba con un amplio consenso tanto dentro de la propia Administración General del Estado, como con las Comunidades Autónomas, que así lo habían manifestado en la reunión de la Conferencia Sectorial de Administración Pública, y de los representantes de las Entidades Locales. También contaba con un fuerte apoyo por parte de los expertos en la materia y de los colectivos sociales y

empresariales que formaban parte del Consejo Asesor para la Administración Electrónica, como quedó patente en las declaraciones que estos colectivos realizaron públicamente en distintas jornadas y eventos organizados en torno al anteproyecto de Ley.

El proyecto de Ley fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales el 15 de diciembre de 2006, momento en el que inició su tramitación parlamentaria. Tramitación que fue muy rápida, probablemente como consecuencia del alto grado de apoyo inicial con el que partía el proyecto y de la voluntad de consenso mostrada por el Gobierno y el resto de fuerzas políticas para sacarlo adelante. Desde el primer momento quedó patente el acuerdo de todos los grupos acerca de la necesidad de la Ley y de las líneas fundamentales del proyecto.

Durante su tramitación, el proyecto fue enriquecido con aportaciones de los distintos grupos, hasta conseguir un apoyo prácticamente unánime en su debate final en el Congreso.

De esta manera, la Ley fue aprobada por el Congreso de los Diputados el 14 de junio de 2007 y publicada en el BOE el 23 de junio de 2007, bajo la denominación Ley 11/2007 de 22 de junio de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

4. El contenido de la Ley

La Ley 11/2007 no es una Ley excesivamente larga. Consta de 46 artículos, seis disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y 8 finales, estructurados en torno a cinco títulos, en los que se recogen el ámbito de aplicación y los principios generales de la Ley, los derechos de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos, el régimen jurídico de la administración electrónica, la gestión electrónica de los procedimientos y la cooperación entre Administraciones para el impulso de la administración electrónica.

4.1.- El ámbito de aplicación y los principios generales

El objeto de la Ley es doble:



- Reconocer el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas por medios electrónicos. Con ello da un salto cualitativo esencial ya que pasa de las clásicas declaraciones de impulso (“las AA.PP podrán relacionarse”) a obligaciones para la Administración (“las AAPP deberán estar preparadas para que los ciudadanos puedan relacionarse con ellas usando procedimientos electrónicos si así lo desean”). El reconocimiento de este derecho a todos los ciudadanos conlleva muchos de los principios que después la propia ley enumera de manera detallada, como son el de accesibilidad (todo el mundo debe poder relacionarse) o el de neutralidad (no se podrá imponer la utilización de una determinada tecnología), por citar sólo dos ejemplos.
- Regular los aspectos básicos de la utilización de las tecnologías de la información en la actividad administrativa, en las relaciones entre las Administraciones Públicas, así como en las relaciones de los ciudadanos con ellas.

En su disposición final tercera establece como fecha límite el 31 de diciembre de 2009 para que todas las Administraciones se hayan adaptado para permitir el ejercicio de este derecho a todos los ciudadanos.

La Ley se aplica a las Administraciones Públicas (AGE, CCAA y EELL), a los ciudadanos en sus relaciones con las AAPP y a las relaciones de éstas entre sí, no aplicándose a las actividades que desarrollen las Administraciones Públicas en régimen de derecho privado.

Los fines principales que se persiguen son facilitar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes por medios electrónicos y contribuir a la mejora del funcionamiento interno de las AA.PP, incrementando su eficacia y eficiencia.

La utilización de las tecnologías de la información por parte de las AAPP se ajustará, entre otros, a los siguientes principios:

- Respeto a la protección de datos de carácter personal.
- Principio de igualdad y no discriminación, de manera que los canales electrónicos no

introduzcan discriminación sobre la utilización de otros canales.

- Principio de accesibilidad, garantizando la accesibilidad universal y el diseño para todos.
- Principio de cooperación que garantice la interoperabilidad, con especial referencia al reconocimiento mutuo de documentos electrónicos y de los medios de identificación y autenticación.
- Principio de seguridad y proporcionalidad, que garantice los mismos niveles de seguridad que en los procedimientos no electrónicos.
- Principio de neutralidad tecnológica de manera que no se obligue a los ciudadanos a la utilización de una tecnología determinada para relacionarse con las Administraciones.
- Principio de simplificación y de transparencia y publicidad.

4.2.- Derechos de los ciudadanos a relacionarse con las administraciones públicas por medios electrónicos.

El aspecto más innovador de la Ley es el reconocimiento de este nuevo derecho a los ciudadanos, dedicando un título completo a desarrollar en qué consiste este derecho.

En primer lugar, destaca que se reconoce este derecho para “el ejercicio de los derechos previstos en el artículo 35 de la Ley 30/1992” así como para “obtener informaciones, realizar consultas y alegaciones, manifestar consentimiento, entablar pretensiones, efectuar pagos, realizar transacciones y oponerse a las resoluciones y actos administrativos”. Posteriormente añade a estos derechos el de “consulta por medios electrónicos del estado de tramitación de los procedimientos en que sea interesado” y el de “no aportar datos y documentos que obren en poder de las Administraciones Públicas”, obligando a éstas a “utilizar medios electrónicos para recabar dicha información”.

Junto a estos derechos directamente relacionados con los ciudadanos, impone una obligación a las Administraciones para que conserven en formato electrónico los documentos electrónicos que formen parte de un expe-





diente, lo que significa que con esta norma se inicia un cambio de modelo frente al anterior en el que los únicos expedientes regulados eran los que existían en formato papel.

Para la defensa y protección de estos derechos se crea la figura del Defensor del usuario de la administración electrónica que elevará un informe anual al Consejo de Ministros analizando las quejas y sugerencias recibidas y proponiendo actuaciones y medidas a adoptar.

Como garantía de prestación de servicios y disposición de medios e instrumentos electrónicos la Ley establece que las Administraciones deberán habilitar los canales o medios para la prestación de los servicios electrónicos, garantizando el acceso de todos los ciudadanos a los servicios electrónicos. En el caso de la AGE, define el sistema para conseguirlo consistente en un sistema de varios canales (oficinas físicas, teléfono y webs públicas con un punto de acceso general que contenga la relación de todos los servicios a disposición de los ciudadanos).

4.3.- Del régimen jurídico de la administración electrónica

La Ley desarrolla el régimen jurídico de la administración electrónica. Define la sede electrónica como la “dirección electrónica disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicación cuya titularidad, gestión y administración corresponden a una Administración Pública, órgano o entidad administrativa en el ejercicio de sus competencias”, y hace responsable al titular de la misma de los contenidos publicados en ella y de los servicios prestados por la misma y regula la validez de las publicaciones electrónicas de Boletines Oficiales y la publicación electrónica del tablón de anuncios o edictos.

Otra parte a la que presta especial atención la Ley es a los sistemas de identificación y autenticación usados por los ciudadanos y Administraciones en el ámbito electrónico, reiterando la validez universal del DNI electrónico.

Además de los sistemas de firma electrónica avanzada, la Ley contempla la utilización de claves concertadas, el uso de infor-

mación conocida por ambas partes y de sistemas no criptográficos.

También contempla la Ley la utilización del sello electrónico y de códigos seguros de verificación.

Por último, se definen los principios que regularán la firma electrónica del personal al servicio de las Administraciones Públicas, el intercambio de datos en entornos cerrados de comunicación, la interoperabilidad de la identificación y autenticación por medio de certificados electrónicos, sin olvidar la identificación y autenticación de los ciudadanos por funcionario público y la autorización a las AAPP para que puedan habilitar a personas físicas o jurídicas para que actúen en representación de otras en determinadas transacciones electrónicas.

Dentro de este mismo apartado, la Ley desarrolla la regulación de los nuevos sistemas de registros electrónicos, concepto más amplio que el que anteriormente existía de registro telemático, de manera que puedan crearse, si se necesitan, registros capaces de aceptar cualquier documento procedente de cualquier ciudadano. Se regulan también las comunicaciones y las notificaciones electrónicas, desde un punto de vista más flexible, de manera que, manteniendo las garantías necesarias, se dé cabida al desarrollo de sistemas más ágiles de relación electrónica entre ciudadanos y Administraciones.

Por último, en este apartado la Ley regula las características generales de los documentos administrativos electrónicos, de las copias electrónicas, el archivo electrónico de los documentos y el expediente electrónico, elementos todos ellos imprescindibles para un desarrollo más avanzado de la administración electrónica y para garantizar la interoperabilidad de los documentos producidos por las distintas Administraciones. Todos ellos son elementos que requerirán de un desarrollo reglamentario posterior, pero cuya introducción en la Ley señala las líneas maestras por donde deben avanzar regulaciones posteriores.

4.4.- Sobre la gestión electrónica de los procedimientos

Así como la Ley sí obliga a que todos los procedimientos sean accesibles elec-



trónicamente, no obliga a que la gestión de todos los procedimientos deba ser electrónica. Lo que sí hace la Ley es declarar la necesidad de “impulsarlos” y establecer los criterios generales que se deben aplicar cuando se decida utilizar medios electrónicos para gestionar los procedimientos, criterios que pasan por la realización de un rediseño funcional para suprimir o reducir los documentos exigidos a los ciudadanos, para acortar los plazos de resolución, aumentar la transparencia y la participación y racionalizar la distribución de las cargas de trabajo.

A continuación se regula la iniciación, instrucción y terminación de los procedimientos electrónicos, de manera parecida a como se hacía en la Ley 30/1992, si bien se introducen particularidades propias del procedimiento electrónico, de nuevo con el objetivo de dar cobertura jurídica a la utilización de las ventajas que se derivan de la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

En particular, en relación con la iniciación del procedimiento, se dice que “los interesados podrán aportar al expediente copias digitalizadas de los documentos, cuya fidelidad con el original garantizarán mediante la utilización de firma electrónica avanzada” o que “los sistemas normalizados de solicitud podrán incluir comprobaciones automáticas de la información aportada respecto de datos almacenados en sistemas propios o pertenecientes a otras Administraciones e, incluso, ofrecer el formulario cumplimentado”.

Se desarrolla aquí el derecho del ciudadano a acceder electrónicamente a la información sobre el estado de tramitación de su expediente y se regula la actuación administrativa automatizada.

4.5.- La cooperación entre Administraciones

Como se deduce de la lectura de los párrafos anteriores, la Ley es muy exigente y establece objetivos que requieren de un trabajo intenso por parte de todas las Administraciones para conseguir cumplir con la misma en los plazos que ésta establece. Además, algunas de las exigencias que la Ley introduce, como el intercambio de datos entre Administraciones, requiere de la colaboración y cooperación entre ellas.

Consciente de ello, la Ley dedica un título completo a la cooperación entre Administraciones y crea las primeras infraestructuras y servicios comunes para impulsar el desarrollo de la administración electrónica.

Se define al Comité Sectorial de administración electrónica como el órgano técnico de cooperación AGE-CCAA-EELL, se establece la obligación de elaborar un Esquema Nacional de Interoperabilidad y un Esquema Nacional de Seguridad en cuya elaboración participarán todas las Administraciones y se crea la Red de comunicaciones de las Administraciones Públicas españolas y la Red Integrada de Atención al Ciudadano.

El articulado de la Ley concluye con dos materias de presente y también de futuro: la reutilización de aplicaciones y la transferencia de tecnologías. Así, la Ley prevé que las aplicaciones de titularidad pública podrán ser puestas a disposición de otras Administraciones Públicas para su reutilización, sin que haga falta contraprestación o convenio y se obliga a las Administraciones Públicas a mantener directorios actualizados de aplicaciones susceptibles de reutilización, obligando a la AGE al mantenimiento de un centro de transferencia de tecnología que contenga el directorio general de todas las aplicaciones existentes en todas las Administraciones.

4.6.- Otros aspectos de la Ley

En las disposiciones adicionales y finales, se regulan una serie de materias que sin constituir la materia central de la Ley, son muy importantes por su impacto directo en la Administración. Entre ellas se encuentran:

- Los órganos colegiados podrán constituirse y adoptar acuerdos utilizando medios electrónicos.
- La Administración General del Estado promoverá la formación del personal a su servicio en la utilización de medios electrónicos para el desarrollo de las actividades propias de aquélla.
- A los 6 meses de la publicación de la Ley, el MAP, en colaboración con el MEH y el MITyC elevará al Consejo de Ministros un Plan de implantación de los medios neces-





rios para la adaptación de todos sus procedimientos a la Ley.

- Se garantizará el uso de las lenguas oficiales del Estado en las relaciones por medios electrónicos de los ciudadanos con las Administraciones Públicas.
- Exigencia de desarrollo reglamentario de la accesibilidad en la AGE.

En este conjunto de disposiciones se incluye la definición de aquellos artículos que tiene carácter básico y el calendario de aplicación de la Ley. Es aquí donde se establece la obligatoriedad de que todos los procedimientos estén adaptados a la Ley antes del 31 de diciembre de 2009 y donde se establece la fecha del 1 de marzo de 2008 como fecha tope para la regulación del teletrabajo en la AGE.

5. ¿Y ahora qué?

La Ley es un paso imprescindible para mejorar los servicios que las Administraciones ofrecen a los ciudadanos. Establece un nuevo marco de trabajo, proporcionando seguridad jurídica a las actuaciones que todos tenemos que hacer para ofrecer más y mejores servicios. Abre un nuevo terreno de juego donde es posible que las Administraciones desarrollen el talento y la creatividad de los empleados públicos.

Pero sólo con la Ley no se crean los servicios que se deben desarrollar. Ahora es necesario desplegar todas las potencialidades que la Ley ha liberado, así como cumplir con los compromisos que ésta establece de manera muy nítida, al menos, a la Administración General del Estado.

En este sentido, se debe proceder al desarrollo normativo de todos los aspectos apuntados en la Ley. Aunque la Ley establece el marco general, en algunos aspectos es necesario perfilar con mayor nivel de detalle el uso que de la misma se va a realizar en la AGE.

Por otra parte, es el momento de elaborar el Plan de Medios y el calendario de adaptación de los procedimientos de la AGE a la Ley.

Todas estas tareas ya han sido abordadas desde la Comisión Permanente del Consejo Superior de Administración Electrónica y sus resultados se verán en los próximos meses.

En paralelo al desarrollo normativo y a la elaboración del Plan de desarrollo de la Ley en la AGE, se debe continuar con el despliegue de infraestructuras y servicios comunes que tan buenos resultados está dando, conjuntamente con el desarrollo de servicios por parte de cada departamento ministerial para acercarnos al objetivo de conseguir que para diciembre del año 2009 todos los procedimientos de la AGE sean accesibles electrónicamente.

6. A modo de conclusiones

Aún a riesgo de caer en la simplificación, se pueden apuntar algunas conclusiones muy evidentes:

1º.- La Ley cambia el paradigma clásico de relación de la Administración Pública con el ciudadano.

2º.- No regula la tecnología sino la validez y requisitos de su uso por los usuarios y las Administraciones Públicas.

3º.- Pone el énfasis en el respeto y garantía de los derechos ciudadanos.

4º.- Evita la brecha digital.

5º.- Armoniza y coordina la actuación electrónica de la Administración.

6º.- Potencia la cooperación entre Administraciones Públicas

7º.- Sienta las bases de desarrollo futuro de la administración electrónica.

Por encima de todo, la Ley establece un nuevo marco de relaciones y de nuevas posibilidades para innovar en la prestación de servicios públicos, que debe permitir acercar más la Administración a los ciudadanos e incrementar la participación de éstos en la vida pública.



② El Control Económico-Financiero de los Consorcios: Tendencias y Alternativas

Mario Garcés Sanagustín

Director de Área de la Oficina Nacional de Auditoría

1. Factores para la irrupción de los consorcios como técnicas de organización y funcionamiento para la gestión de servicios públicos

La presencia de intereses concurrentes en la gestión de fines públicos es una constante reciente en nuestro país que obliga a revisar y modernizar las fórmulas tradicionales de organización y funcionamiento administrativo. La permeabilidad de funciones entre diversas jurisdicciones territoriales, la exigencia ciudadana de coordinación y eliminación de solapamientos entre diferentes niveles de gobierno, así como, last but not least, el deseo político de aspirar a compartir espacios de gerencia pública en zonas de interés compartido, revelan la necesidad de articular nuevas figuras instrumentales, aptas para afrontar nuevos desafíos.

La complejidad estructural del sistema constitucional español se ha replicado en los actuales modelos de organización administrativa, provocando, en un primer momento, una irrupción asistémica de organizaciones instrumentales, que actúan como avatares autonómicos o locales de lo que

antes eran instituciones o entidades públicas estatales que actuaban en régimen de gestión monopolística. Paralelamente, la complejidad de nuestra realidad administrativa ha obligado a explorar técnicas operativas y fórmulas organizativas tendentes a hacer posible la cooperación multijurisdiccional entre Estado, Comunidades Autónomas y Entidades Locales⁽¹⁾.

Es evidente que cuanto mayor sea la capacidad de colaboración entre los distintos niveles de nuestra organización territorial, mayor será la probabilidad de alcanzar los grandes objetivos de políticas públicas que demandan los ciudadanos. Esta evolución acredita significativas transformaciones en la distribución competencial, como consecuencia de la interrelación y la ampliación progresivas de los asuntos públicos, y la complejidad técnica y el coste económico crecientes de los servicios generales. De cómo se instrumente dinámicamente la cooperación entre los elementos de la organización territorial del Estado depende el éxito no solamente del funcionamiento del Estado autonómico sino también “el equilibrio entre gobiernos territoriales en que consisten” (PAREJO)⁽²⁾.

La institucionalización de la colaboración se ha hecho patente a través, básicamente, de tres figuras jurídicas: las sociedades

⁽¹⁾GARCÉS SANAGUSTÍN, MARIO y BÁSCONES RAMOS, JUAN MÍGUEL: “Técnicas de Coordinación del control de la actividad económico-financiera en España. Propuesta para un modelo de auditoría pública única.” II Premio de Investigación en Auditoría Pública. Asociación-Instituto de Auditores Públicos de España. LAPE. Barcelona, 2006.

⁽²⁾PAREJO ALFONSO, LUCIANO y otros: “Manual de Derecho Administrativo”. Volumen I. Página 154. Ariel Derecho, Barcelona.





mercantiles públicas con capital proveniente de diferentes niveles de gobierno interno, las fundaciones públicas, con aportaciones de diferentes agentes públicos, y, por último, los consorcios, cuyo reconocimiento jurídico como molde para la participación de diferentes Administraciones precede al del resto de figuras indicadas⁽⁹⁾.

Con todo, existen tres elementos que convergen a la hora de analizar este fenómeno de implosión administrativa:

- a) Por un lado, no existe una lógica temporal, territorial o financiera para la creación de estos entes, que responda a un orden planificado por parte de los responsables políticos. La realidad demuestra que la floración de estos entes responde a intereses ocasionales, basados preferentemente en razones de deseabilidad y oportunidad política. De hecho, en su mayor parte, estos entes irrumpen en la vida administrativa con el objetivo de gestionar, en régimen de concurrencia, intereses compartidos, que bien podrían localizarse indiferentemente en una u otra Comunidad Autónoma. Sin embargo, de un mero análisis aproximativo de esta realidad se infiere que no existe una clave de reparto y constitución de intereses consorciados basado en un esquema de distribución territorial, del mismo modo que el índice de aportación financiera del Estado a cada consorcio se revela como el resultado de una negociación político-administrativa en el momento de la constitución del citado ente o en procesos de negociación posteriores, por lo que no atiende a posibles comparaciones con otros consorcios.
- b) En segundo lugar, la magnitud de este proceso de germinación institucional se ha producido, como es habitual en nuestro ordenamiento jurídico, en una situación de déficit normativo y demora en la actualización de las respectivas leyes ordenadoras de las Administraciones de cada instancia de gobierno. Aún hoy, no es infrecuente que algunas Comunidades Autónomas adolezcan de una norma que defina qué se entiende por fundación

autonómica o consorcio autonómico, así como que acote el marco regulador que corresponde a los mismos.

- c) En último lugar, y fiel reflejo de lo expuesto en el apartado anterior, la progresiva actualización normativa está llevando aparejadas diferencias relativas a la delimitación del propio concepto de consorcio. Estas divergencias reguladoras, cuyo análisis corresponde al epígrafe siguiente, serán, a buen seguro, el germen de futuros conflictos de pertenencia entre los diferentes niveles de gobierno.

2. Régimen jurídico de los consorcios. Elementos diferenciadores

Los consorcios, como estructuras organizativas que invitan a la cooperación dinámica entre Administraciones, tienen su reconocimiento inaugural en el artículo 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, precisamente con el fin de promover fórmulas de colaboración que paliasen la elevada tasa de minifundismo municipal en España y, de este modo, optimizasen la gestión de determinados servicios locales (transporte, seguridad o recogida de residuos). Este primer paso, infructuoso en lo local, donde se optó, en función de cada Comunidad Autónoma, por fórmulas de organización supramunicipal diferentes (comarcas o agrupaciones supramunicipales), tuvo su continuación en el artículo 6, apartado 5, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a tenor del cual *“cuando la gestión del convenio haga necesario crear una organización común, ésta podrá adoptar la forma de consorcio dotado de personalidad jurídica o sociedad mercantil. Los estatutos del consorcio determinarán los fines del mismo, así como las particularidades del régimen orgánico, funcional y financiero. Los órganos de decisión estarán integrados por representantes de todas las entidades consorciadas, en la proporción que se fije en los Estatutos respectivos. Para la gestión de los servicios que se le encomien-*

⁽⁹⁾Por razones de espacio, no es posible reproducir las 102 entidades consorciadas con participación del Estado que figuran en el Inventario de Entes del Sector Público Estatal (INVE/SPE/IGAE) a 31 de diciembre de 2006. Con todo, se puede consultar en: http://www.igae.pap.meh.es/Internet/Chn_Principal/Chn_Invespe/, El inventario de entes se actualiza constantemente, y teniendo en cuenta el aluvión de nuevos consorcios que se crean anualmente, es previsible que a final del presente año la cifra supere las 110 entidades.



den podrá utilizarse cualquiera de las formas previstas en la legislación aplicable a las Administraciones consorciadas.”

La condición básica de esta norma proyecta su incidencia jurídica en todas las Administraciones Públicas, si bien, como no podía ser de otra manera habida cuenta de la naturaleza de esta Ley, no alberga un criterio sobre adscripción o imbricación de los consorcios a cada sector público, en función de criterios de dependencia financiero y/o política. Más sorprendente es que la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), en el ámbito de la instancia central, no contuviese una referencia explícita a esta modalidad de organización, desaprovechando una oportunidad que en cambio es utilizada por algunas Comunidades Autónomas, en su ámbito de producción normativa, para definir, de acuerdo con criterios genuinos, el concepto de consorcio del sector público autonómico.

Pues bien, sobre la base del examen de las diferentes leyes que acogen el concepto de consorcio en el ordenamiento jurídico español, cabe distinguir tres posibles delimitaciones:

- a) **Exigencia simultánea de dominio político y financiero:** a esta concepción responde la definición de consorcio del sector público estatal contenida en el artículo 2.1 h) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, a cuyo tenor forman parte del sector público estatal aquellos consorcios *“cuando uno o varios de los sujetos enumerados en este artículo hayan aportado mayoritariamente a los mismos dinero, bienes o industria, o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiar mayoritariamente dicho ente y siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado.”* A este mismo patrón, responden el artículo 2 f) de la Ley de Hacienda y Sector Público de la Comunidad de Castilla y León, el artículo 2 g) de la Ley de Hacienda Pública Canaria o el artículo 2.1 h) de la Ley General de Hacienda Pública de Extremadura.
- b) **Exigencia indiferente de dominio político o financiero:** es el caso de la Comunidad Autónoma de Cantabria, en

cuyo artículo 2.1 h) de la Ley de Finanzas de Cantabria establece que son consorcios dependientes del sector público autonómico aquellos en los que *“uno o varios de los sujetos enumerados en este artículo hayan participado en su financiación en un porcentaje igual o superior al cincuenta por ciento, cuando se hayan comprometido, en el momento de su constitución, a financiar mayoritariamente dicha entidad, o cuando sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano de la Comunidad Autónoma”*. Más allá de la definición disyuntiva de consorcio del sector público autonómico que contiene esta norma, llama la atención el hecho de que la ley autonómica se arrogue orgánicamente un ente participado al cincuenta por ciento, cuando no son infrecuentes los casos en que dos Administraciones forman un consorcio con participación igualitaria (50 por ciento cada uno). De acuerdo con esta definición, se produciría una imbricación orgánica en el sector público de Cantabria de una entidad desposeída de control efectivo por parte de ésta, solución que, más allá de inaceptable desde el punto de vista teórico, puede ser origen de conflictos. En una dirección similar a la indicada, se halla el artículo 95.4 de la Ley Foral de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, de acuerdo con el cual *“los consorcios financiados mayoritariamente por la Administración de la Comunidad Foral, o aquellos en los que corresponda a ésta la designación de más de la mitad de los miembros de sus órganos de decisión, han de someter su organización y actividad al ordenamiento jurídico propio de la Comunidad Foral de Navarra.”* En idénticos términos se expresa el artículo 85.4 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

- c) **Exigencia de un solo criterio:** así, el artículo 57.1 de la Ley de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja define como consorcios de esta Comunidad *“aquellos en los que la posición mayoritaria en la Junta de Gobierno corresponda, directa o indirectamente, al Gobierno de La Rioja.”* Indirectamente, podría llegarse a colegir una definición similar en el artículo 8.1 del Texto refundido de la Ley de





Hacienda de la Comunidad Autónoma de Aragón, conforme a la cual los consorcios *“en los que sea mayoritaria la representación, directa o indirecta, de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón, quedarán sometidos al control financiero previsto en el artículo 16.1 de esta Ley.”*

La variedad de conceptos hallados en las normas citadas revela la imprevisibilidad del legislador estatal y autonómico que, ante una noción que no presenta unos contornos unívocos y generales, optan por definiciones divergentes y contradictorias, que pueden generar conflictos de radicación de los diferentes consorcios, en función del criterio que se emplee. Aún más, toda vez que estos conceptos no son inmutables, podría producirse una alteración de la definición en sucesivas reformas de las leyes reguladoras de estas figuras, con el efecto reflejo de propiciar una modificación del ámbito efectivo del sector público correspondiente.

Así, si se produjera una modificación de la Ley General Presupuestaria en el sentido de incorporar la opción b), podría producirse, de suyo, una ampliación de los consorcios imbricados en el sector público estatal, ampliación que podría yuxtaponerse con los criterios de pertenencia regulados en normas autonómicas, generándose así la incongruencia de que dos normas, producidas válidamente al amparo de sus sistemas jurídicos de fuentes, reconocieran que una misma entidad consorciada depende, a la vez, de dos sectores públicos diferentes. La pertenencia a un sector público lleva aparejada la determinación del punto de conexión normativo en aspectos tales como la presupuestación, el endeudamiento, la contabilidad o el control interno de la actividad económico-financiera del consorcio, de modo que no resulta factible, desde la pura lógica jurídica, que pueda existir una compenetración normativa entre dos sistemas jurídicos diferentes.

3. Clasificación de los consorcios

Con el fin de hallar algunos elementos teórico-prácticos que permitan categorizar los consorcios, y que puedan servir de

referencia para el análisis de su modelo de control, cabe, en una primer momento, partir de tres clasificaciones posibles: en función de la dependencia orgánica del consorcio, en función de la naturaleza de la actividad que desarrolla, y, por último, en razón de la extensión de los intereses o competencias en juego de las Administraciones partícipes.

3.1. En función de la dependencia orgánica de los consorcios

a) Consorcios del sector público estatal

Se entiende por tales, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2.1 h) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, aquellas entidades interterritoriales, con personalidad jurídica propia, cuando uno o varios sujetos de los enumerados en el artículo 2.1 de la citada Ley hayan aportado mayoritariamente a los mismos dinero, bienes o industria, o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiar mayoritariamente dicho ente y siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado.

Los consorcios del sector público estatal están sometidos a la modalidad de auditoría pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 163 de la Ley General Presupuestaria, y de manera específica, a la auditoría de cuentas anuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 168 de la Ley. Además, y de manera excepcional, el Consejo de Ministros podría acordar otra modalidad provisional de control financiero sobre el consorcio, con el alcance y en los términos dispuestos en la disposición adicional undécima de la Ley General Presupuestaria.

b) Consorcios de los sectores públicos autonómico o local

El concepto de dependencia del artículo 2.1 h) de la Ley General Presupuestaria únicamente es predicable de los consorcios dependientes del sector público estatal, por lo que la determinación del criterio de dependencia en cada sector público estará sujeto a la legislación autonómica sobre esta materia.

Los consorcios que dependen de una Comunidad Autónoma o una Corporación Local, con las reglas de vinculación que en su caso dispongan sus leyes de finanzas o la legislación de régimen local en cada Comunidad Autónoma, quedarán sometidos asimis-



mo al régimen de control establecido en su normativa reguladora.

c) Consorcios sin dependencia directa de ninguna Administración territorial

Se entiende por tales aquellos consorcios en los que no concurre ninguna de las circunstancias referidas en los apartados anteriores, y en los que los actos del consorcio no están sujetos ni directa ni indirectamente al poder de decisión de un órgano de ninguna Administración. En previsión de la necesidad de adoptar soluciones para estos consorcios, la disposición adicional novena de la Ley General Presupuestaria incita al Estado a promover “la celebración de convenios con las Comunidades Autónomas o las entidades locales, con el objeto de coordinar el régimen presupuestario, financiero, contable y de control”.

3.2. En función de la naturaleza de la actividad desarrollada por los consorcios

a) Consorcios de naturaleza administrativa

A partir de la sectorización contable incorporada a la legislación presupuestaria por el artículo 3 de la Ley General Presupuestaria, el consorcio dependerá del sector público administrativo, conforme establece la letra b) del número primero, en los casos en que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, así como que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales a los efectos de esta Ley, los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de las entregas de bienes o prestaciones de servicios.

Desde la perspectiva del control, la tendencia que marca la Ley General Presupuestaria basada en el binomio sector público administrativo/función interventora y control financiero vs. sector público empresarial/auditoría pública se quiebra con los consorcios del sector público administrativo, toda vez que no se hallan incluidos, prima facie, entre los sujetos sometidos al ámbito de aplicación de la función interventora en el artículo 149.1 de este cuerpo legal, como tampoco están incluidos en el ámbito de aplicación del control financiero permanente, por lo que, ope legis, únicamente ha de llevarse a cabo la

auditoría pública en los términos establecidos en el Capítulo IV del Título VI de la Ley General Presupuestaria.

Es más, a efectos de la legislación presupuestaria estatal, es indiferente en términos de control interno que el consorcio dependa del sector público administrativo o empresarial, circunstancia ésta que bien podría revisarse en una futura reforma de la Ley General Presupuestaria.

b) Consorcios del sector público empresarial

A contrario, son consorcios del sector público empresarial aquellas entidades consorciadas del sector público estatal que no cumplan los condicionantes para pertenecer al sector público administrativo.

3.3. En función de la extensión de los intereses o competencias en juego de las Administraciones partícipes

a) Consorcios para la gestión de intereses de carácter especial

Son aquéllos que tienen por objeto la gestión de un interés local, de resultados del cual resulta recomendable la participación financiera de más de una jurisdicción nacional. A este modelo corresponden la casi totalidad de consorcios constituidos en los últimos años.

b) Consorcios para la gestión de intereses de carácter general

Son aquéllos que tienen por objeto la gestión de intereses concurrentes y generales que afectan al Estado y a todas las Comunidades Autónomas. Al comienzo de la presente legislatura, y al amparo de la conocida Ley de Agencias, se columbró, en una fase inicial de redacción de este proyecto normativo, la posibilidad de regular un marco general para la constitución y funcionamiento de los consorcios (o agencias) de cooperación interterritorial, alternativa que quedó finalmente desechada. A diferencia de los consorcios descritos en el apartado anterior, a estos consorcios les correspondería la gestión compartida de competencias generales, tales como la investigación, la vivienda o el empleo.

c) Consorcios de base estatutaria para la gestión combinada de intereses comunes del Estado y una Comunidad Autónoma





Con la irrupción de los procesos de reforma estatutaria en diferentes Comunidades Autónomas, han sobrevenido nuevas soluciones tendentes a articular sistemas de gestión descentralizados o, al menos, de gestión compartida de determinados intereses públicos. Así, los artículos 203 y 204 del Estatuto de Cataluña prevén la constitución de un Consorcio para la gestión, recaudación e inspección de los tributos, compuesto paritariamente por la Agencia Estatal de Administración Tributaria y la Agencia Tributaria de Cataluña⁽⁴⁾. Adicionalmente, el artículo 221 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y el artículo 193 del Estatuto de Autonomía de Andalucía prevén formas de gestión consorciadas del catastro entre el Estado, la Comunidad Autónoma y los Municipios, de manera que *“garantice la plena disponibilidad y unidad de información para todas las Administraciones Públicas.”* A diferencia del modelo previsto en el epígrafe anterior, esta fórmula tiende a la búsqueda de soluciones bilaterales, frente al multilateralismo que sostenía la concepción de la creación de consorcios de base general.

Para constatar la complejidad de este fenómeno, sería incompleto este estudio si no se refiriese, a su vez, a los siguientes aspectos:

a) Por un lado, y a partir de la adopción del Reglamento (CE) 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, se regula en el ámbito comunitario una nueva figura, de carácter facultativo, que recibe el nombre de Agrupación europea de cooperación interterritorial (AECT), y que tiene como finalidad ser el instrumento adecuado para el desarrollo de actividades en régimen de cooperación con entidades de otros Estados. Las acciones de cooperación territorial podrán ser iniciativas cofinanciadas conforme a lo establecido en el Reglamento (CE) 1083/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, relativo al Fondo de Desarrollo Regional, o para llevar a cabo acciones de cooperación por iniciativa exclusiva de los Estados miembros y de sus autoridades regionales o locales, sin intervención financiera de la Comunidad. De ahí que la AECT estará integrada por miembros pertenecientes a una o más de las siguientes categorías: Estados miembros, autoridades regionales y autoridades locales. Bien se com-

prende que éste va a ser un supuesto afín o equivalente al de los consorcios y que concitará los mismos problemas que plantean a escala interna las entidades consorciadas, a la hora de determinar el punto de conexión normativo aplicable en cada caso⁽⁵⁾.

b) Por otro lado, bajo la denominación de Consorcios, existe un conjunto de organismos públicos cuya ley de creación y sus estatutos de desarrollo conciben un régimen singular de gestión y control de su actividad. El caso más representativo corresponde al Consorcio de la Zona Especial Canaria, ya que la disposición adicional décima de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) somete la regulación de este organismo a su legislación específica y supletoriamente a las previsiones de la indicada Ley. Un régimen análogo es el que rige en otros Consorcios de Zonas Francas o Especiales, donde sólo es posible aprehender su régimen regulador si se analiza la legislación especial aplicable en cada caso.

4. Naturaleza jurídica y presupuestaria de las transferencias a consorcios

En orden a determinar el régimen de control aplicable a los consorcios, es condición

⁽⁵⁾En el momento de redacción de este trabajo, el Ministerio de Administraciones Públicas tenía preparado ya un borrador de Real Decreto por el que se adoptaban las medidas necesarias para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) 1082/2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2006, sobre la Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT). En particular, y por lo que respecta al control este Real Decreto ha de desarrollar la previsión contemplada en el artículo 6 del Reglamento (CE) 1082/2006, a cuyo tenor:

“1. El control de la gestión de los fondos públicos de la AECT será organizado por las autoridades competentes del Estado miembro en que tenga su domicilio social la AECT. El Estado miembro en que tenga su domicilio social la AECT designará la autoridad competente encargada de esta tarea antes de dar su aprobación a la participación en la AECT en virtud del artículo 4.

2. Cuando así lo exija la legislación nacional de los demás Estados miembros interesados, las autoridades del Estado miembro en que tenga su domicilio social la AECT adoptarán disposiciones para que las autoridades pertinentes de los demás Estados miembros interesados a las que corresponda realicen los controles en su territorio de aquellos actos de la AECT que llevan a cabo en dichos Estados miembros e intercambien toda la información pertinente.

3. Todos los controles se llevarán a cabo de conformidad con las normas de auditoría aceptadas a nivel internacional.

4. No obstante lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 3, cuando las funciones de una AECT contempladas en el artículo 7, apartado 3, párrafos primero y segundo, incluyan actuaciones cofinanciadas por la Comunidad, se aplicará la legislación pertinente relativa al control de los fondos de la Comunidad.

5. El Estado miembro en que tenga su domicilio social la AECT informará a los demás Estados interesados de las dificultades encontradas durante los controles.”

⁽⁴⁾Recientemente se ha constituido un grupo de trabajo bilateral entre ambas Administraciones con el fin de delimitar la organización y el funcionamiento que tal consorcio tendrá.



ineludible previa analizar la naturaleza jurídica y presupuestaria que ostentan las transferencias de financiación que realizan las Administraciones partícipes a un consorcio, a cuyo fin ha de examinarse el contenido del informe de la Intervención General de la Administración del Estado de 17 de abril de 2007, a raíz de una consulta elevada por la Intervención Delegada del Ministerio de Economía y Hacienda en relación con el alcance que ha de darse al artículo 2.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), en su redacción dada por la Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2007, respecto a las aportaciones a consorcios. De acuerdo con esta redacción, “no están comprendidas en el ámbito de aplicación de esta Ley las aportaciones dinerarias entre diferentes Administraciones Públicas, para financiar globalmente la actividad de la Administración a la que vayan destinadas, y las que se realicen entre los distintos agentes de una Administración cuyos presupuestos se integren en los Presupuestos Generales de la Administración a la que pertenezcan, tanto si se destinan a financiar globalmente su actividad como a la realización de actuaciones concretas a desarrollar en el marco de las funciones atribuidas, siempre que no resulten de una convocatoria pública.”

Pues bien, a partir de esta reforma, la Intervención General se pronuncia respecto a la naturaleza de las aportaciones de financiación a los consorcios, expresando su opinión en dos supuestos explícitamente y eludiendo pronunciarse sobre un tercer supuesto, que no había sido objeto de consulta por parte de la Intervención Delegada interpellante. Estos tres supuestos son los siguientes:

a) *Transferencia de un órgano o entidad de un sector público a un consorcio dependiente de ese mismo sector público*

La conclusión es inequívoca: quedarán excluidas del ámbito de aplicación de la Ley General de Subvenciones, en el ámbito de la Administración del Estado, las aportaciones dinerarias que, no derivadas de una convocatoria pública, se destinen a la financiación global o particular de una actividad, cuando dichas aportaciones se realicen entre los entes que se consideran integrantes del sector público estatal, esto es, los enumerados en el artículo 2 de la Ley 47/2003, de 27 de noviembre, General Presupuestaria.

b) *Transferencia de un sector público a un consorcio cuando se haya asimilado su régimen presu-*

puentario y de control al previsto en la Ley General Presupuestaria

De acuerdo con la tesis mantenida en el citado informe, los consorcios que “*en virtud de acuerdos o pactos, se encuentren sometidos a las normas presupuestarias, financieras, contables y de control establecidas en la Ley General Presupuestaria para el resto de los entes que integran el Sector Público Estatal y sus presupuestos se integren, en virtud de tales pactos, en los Presupuestos Generales del Estado, han de ser consideradas como parte del mismo, si no de forma directa, sí por remisión de las normas que les son de aplicación y que, por ello, han de entenderse incluidas dentro de los “agentes” que menciona el artículo 2.2 de la LGS.*” Esta interpretación extensiva adquiere sentido cabal conforme a la lectura de la disposición adicional novena de la Ley General Presupuestaria, por la que se incita al Estado a promover convenios con otras Administraciones en los supuestos de “*consorcios sin dueño*”. A la luz de esta interpretación, el informe de 17 de abril de 2007 acaba concluyendo que las aportaciones dinerarias a estos consorcios también están excluidas del ámbito de aplicación de la LGS.

c) *Transferencia de un sector público a un consorcio sin dueño no asimilado a un agente del sector público estatal, o a un consorcio dependiente de otra Administración Pública*

En relación con estos supuestos, el informe de 17 de abril de 2007 no se pronuncia expresamente, pero bien podría inferirse, “*sensu contrario*”, y conforme a una interpretación literal del artículo 2.2 de la LGS, que son consideradas a todos los efectos como verdaderas subvenciones nominadas.

Allende de la hermenéutica de las normas citadas, que se antoja correcta, la conclusión final parece anclarse en el siguiente eje: allí donde el consorcio receptor está sujeto al régimen de control de la Administración del Estado, bien por imperativo legal, bien por acuerdo o pacto convencional, carece de sentido considerar la aportación como una subvención a controlar en la fuente, por cuanto el receptor está dotado de un sistema de control reglado y reconocido como tal en una norma de rango legal o en un estatuto pactado con la Administración del Estado. Por el contrario, allí donde el consorcio receptor no se incardina en el sector público estatal, cabe optar por mantener las cautelas propias de justificación, comprobación y control de las aportaciones que se otorgan, sin perjuicio de





las posibilidades que apertura la disposición adicional novena del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones (RLGS) de justificación simplificada de subvenciones concedidas a Comunidades Autónomas y Entidades Locales.

5. Control interno de la actividad económico-financiera de los consorcios

Tras los antecedentes recabados en este trabajo, algunos de los cuales ya han venido a anticipar las claves del posible modelo de control interno de los consorcios, es el momento de avanzar algunas propuestas prácticas sobre el sistema a instaurar para crear un modelo eficaz exportable a cualquier figura consorciada. No se puede ignorar, en cambio, que estas propuestas pueden ser articuladas sobre la base de convenios o estatutos específicos, caso a caso, en cada consorcio, o bien, en un escenario más ambicioso, estas alternativas podrían servir de propuesta de referencia para la aprobación de un acuerdo-marco de presupuestación, financiación, contabilidad y de control entre el Estado y las Comunidades Autónomas que aportase transversalidad y continuidad a los sistemas de control de todos los consorcios constituidos en territorio español. La interconexión e interoperabilidad de Administraciones debería abocar, indefectiblemente, en propuestas generalistas, basadas en acuerdos generales, so capa de mantener permanentemente la inquietud de negociar casuísticamente el régimen de control aplicable en cada caso a los consorcios que se constituyan.

Pues bien, con carácter suplementario a todos los aspectos ya analizados en este artículo, existen dos factores condicionantes más a considerar con carácter general:

a) En primer lugar, el instrumento jurídico de creación o los estatutos de los consorcios constituyen, en la mayor parte de los casos, una fuente de anacronismos normativos. El precepto que contiene el régimen jurídico

aplicable, tras citar las normas troncales del Derecho Público, acaba por indicar como punto de conexión normativo la Ley General Presupuestaria, la Ley de Hacienda de las Comunidades partícipes y la Ley de Haciendas Locales, normas cuyo contenido no es coincidente y que albergan especialidades funcionales y competenciales incoherentes. A mayor desacierto, en estos estatutos es frecuente que existan normas específicas sobre presupuestación, contabilidad, financiación y control, que resultan, cuando menos, contradictorias con las leyes citadas.

Es importante, llegado a este punto, manifestar que un estatuto no puede contravenir el régimen de control aplicable por imperativo legal, allí donde un consorcio depende de un sector público. Por ello, no cabe que un consorcio del sector público estatal esté sujeto a un régimen de control diferente al previsto en el artículo 163 de la Ley General Presupuestaria, por cuando el convenio que hubiera consentido una solución contraria ultrapasaría los límites de la ley, hasta convertirse en un pacto "*contra legem*". Cuestión diferente es que los estatutos contemplen además un control complementario no previsto en la propia Ley, en cuyo caso podría llegar a admitirse, como en la práctica se está haciendo, la superposición de ambos controles.

b) En segundo lugar, no son infrecuentes los supuestos en los que las condiciones de financiación (aportaciones corrientes anuales) se modifican, de modo que un consorcio que un ejercicio pertenecía al sector público estatal pasa a depender de otro sector público diferente o a ser un "*consorcio sin dueño*", de los previstos en la disposición adicional novena de la Ley General Presupuestaria. El efecto inmediato de la exclusión de pertenencia al sector público estatal de un consorcio es que dejaría de aplicarse el régimen de auditoría de la Ley General Presupuestaria, quedando a expensas de su reubicación en otro sector público o de los pactos o acuerdos que se alcanzasen en el supuesto de no pertenencia a ningún sector público estatal. En estos supuestos, y por razones de oportunidad y conveniencia administrativa, a fin de evitar las perturbaciones de los cambios recurrentes en cada ejercicio, sería aconsejable mantener la misma estructura de control, a cuyo objeto debería contemplarse esta posibilidad en los propios estatutos del consorcio.



En suma, la Administración del Estado puede estar presente en consorcios interterritoriales de tres formas diferentes:

- a) **Como partícipe mayoritario**, en las condiciones establecidas en el artículo 2.1 h) de la Ley General Presupuestaria, en cuyo caso el consorcio estaría sometido a las reglas de control de la propia Ley. En la práctica, estos consorcios están sujetos a **auditoría pública** realizada por la Intervención General de la Administración del Estado y al régimen convencional de control que de manera adicional pueda establecerse en los estatutos o en el instrumento jurídico de creación (vgr., función interventora o control financiero permanente).
- b) **Como partícipe minoritario, correspondiendo la dependencia orgánica del consorcio a otro sector público**: en este supuesto, sería lógico inferir, a pesar de la dispersión normativa y del vacío legal de algunas legislaciones de finanzas autonómicas que el régimen de control sería el establecido en el Derecho autonómico. El Estado, en tanto el ente forma parte de un sector público sujeto a un régimen reglado de control, habría de dar por satisfactorio el control que llevase a cabo el órgano de control de la Administración territorial de la que dependa, y, al ser considerada la transferencia de financiación otorgada por éste como una verdadera subvención, podría perfectamente aplicarse la forma de justificación simplificada de la disposición adicional novena del Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley General de Subvenciones (RLGS). Tanto en este supuesto como en el precedente, el órgano de control debería estar obligado a informar temporaneamente de los resultados de los controles a los órganos de control interno del resto de Administraciones partícipes.
- c) **Como partícipe minoritario, sin que corresponda la dependencia orgánica a ninguna otra Administración**: a este supuesto se refiere la disposición adicional novena de la LGP en el que se insta al Estado a promover convenios con el objeto de coordinar el régimen presupuestario, financiero, contable y de control. A esta tercera categoría correspondería dar una respuesta eficaz, prioritariamente de carácter general para cualquier consorcio, en el contexto de un acuerdo-marco entre Administraciones.

Como propuesta, ya incorporada a instancia de la Intervención General de la Administración del Estado a algunos estatutos recientes de creación de consorcios, el sistema de control pivotaría en torno a la creación de una figura denominada **Comisión financiera**, integrada por representantes de los órganos de control interno de todas las Administraciones partícipes. Este órgano colegiado podría estar presidido por el representante del órgano de control interno que tuviera mayor participación, o bien con designación rotatoria, y su funcionamiento se regiría de acuerdo con lo dispuesto en la LRJAAyPAC.

La Comisión financiera tendría las siguientes **funciones**:

- Informe sobre la propuesta de elaboración del presupuesto del consorcio, así como sobre todas aquellas modificaciones presupuestarias que se produjeran a lo largo del ejercicio.
- Informe sobre operaciones de endeudamiento.
- Determinación del órgano de control interno que anualmente llevaría a cabo las actuaciones de control, así como la modalidad/es de control aplicables al consorcio. En caso de externalización, designaría al auditor privado o sociedad de auditoría que ejecutase la auditoría y supervisaría los resultados de los informes que se entregasen.

Frente a la posibilidad de formalizar un convenio marco de colaboración entre todas las Administraciones para definir un modelo unitario de control de consorcios, se puede llegar a plantear la alternativa de que el Estado regule, a través de una ley ordinaria, las condiciones de participación del sector público estatal en los consorcios interterritoriales, supeditándola a que se articule un sistema de control que tenga las características anteriores.

Expresadas estas teorías, no cabe sino concluir constatando que existe un desafío que afrontar en cuanto a la correcta y adecuada vertebración de los sistemas de organización consorciada, y que se debe exigir de todos los órganos de control interno capacidad de adaptación y compromiso de trabajo compartido para ejercer con profesionalidad y eficacia nuestra función.





3 Los Planes de distribución gratuita de alimentos de la Unión Europea para los más necesitados de la Comunidad

Jesús Rivera García

Jefe de Servicio de Fondos Agrícolas en la Intervención Delegada del Fondo Español de Garantía Agraria

"Y me hablaron de futuros fraternales solidarios..." Luis Eduardo Aute, en "La belleza".

Los orígenes

Corría el año 1987 y aquel invierno fue, según cuentan, el más duro de los últimos tiempos.

Cabe suponer que toda historia, también la protagonista de estas líneas, tiene su génesis, un origen, y aunque estemos hablando de una medida de la tantas veces denostada Política Agrícola Común de la Unión Europea, donde a menudo las causas que las desencadenan son múltiples y diversas, prefiero tomar como punto de partida de la misma, aun a riesgo de que se me achaque una candidez pasmosa, aquel riguroso invierno de la segunda mitad de los ochenta al que hace referencia la exposición de motivos del Reglamento (CEE) 3730/87 del Consejo de 10 de Diciembre de 1987.

Como entonces, en los últimos 50 años Europa ha sufrido diversas olas de frío polar que han ocasionado miles de víctimas. Únicamente durante el mes de Enero de aquel invierno, fueron más de 150 personas las que perdieron la vida a causa de la ola de frío que arrasó Europa, con unas fuertes heladas que se extendieron durante aquellos meses incluso a regiones tan poco habituadas a semejante severidad como Sicilia, Pulla o Calabria.

Fue precisamente en esas fechas, al tiempo que Gorbachov anunciaba ante el seno

del Comité Central del PCUS las futuras líneas liberalizadoras de su política, entraba en vigor el Acta Única Europea o se producían los primeros acercamientos entre las dos Alemanias y en España el cojo Manteca gozaba de su minuto de gloria en los incidentes entre los jóvenes y la policía durante la huelga estudiantil del mes de Enero, cuando la Comunidad decidió aplicar durante varios meses de aquel año, medidas que permitieron el suministro de diversos alimentos a Organizaciones caritativas para que éstas procedieran a su distribución entre las personas más necesitadas de la Comunidad. Los buenos resultados obtenidos de acuerdo con los informes que en su día se recibieron tanto de los Estados Miembros como de las diferentes Organizaciones que participaron en las mismas, hicieron que la Comisión de la Unión Europea acordara convertirlas en una medida indefinida de solidaridad social comunitaria.

La Unión Europea consideró al mismo tiempo que con sus existencias de intervención de diversos productos agrícolas, disponía del potencial necesario para aportar una notable contribución al bienestar de sus ciudadanos más necesitados, de forma que, en interés de la propia Comunidad y conforme a los objetivos de la Política Agrícola Común (PAC), era oportuno explotar estas posibilidades —estos excedentes— de forma duradera hasta la reducción de las existencias a un nivel normal mediante el establecimiento de medidas de esta naturaleza.



Nació de esta forma, hoy hace veinte años, el llamado Programa de alimentos para la solidaridad.

El programa de alimentos para la solidaridad

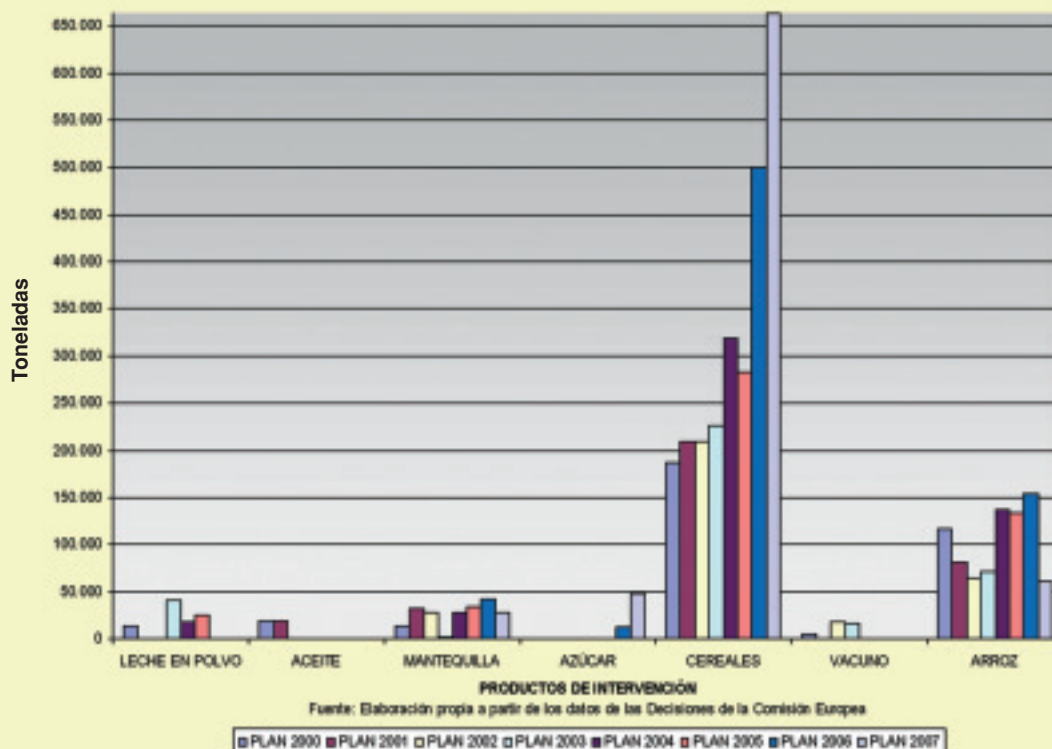
Los Planes de distribución de alimentos procedentes de las existencias de intervención a las personas más desamparadas de la Comunidad, constituyen una medida de la Unión Europea de marcado carácter social renovable anualmente en virtud del Presupuesto Comunitario, introducida por la Comunidad Económica Europea –hoy Unión Europea– en 1987 que, además de cumplir la finalidad solidaria anteriormente expuesta, es acorde con la Política Agrícola Común ya que permite la salida de los excedentes comunitarios.

De la financiación de estos Programas se ha ocupado tradicionalmente el FEOGA-GARANTIA, mientras que en la actualidad esta financiación, tras las últimas reformas que han supuesto un cambio radical en la forma del gasto de esta política, con

menos fondos para subvencionar la exportación o intervenir en los mercados y más para las ayudas directas a los productores y para el desarrollo rural, corre a cargo de un nuevo fondo, el denominado Fondo Europeo Agrario de Garantía (FEAGA).

Mediante esta ayuda se ponen a disposición de determinadas Organizaciones una serie de alimentos tales como galletas, pastas, arroces o productos lácteos entre otros, procedentes todos ellos de las existencias de excedentes comunitarios de productos de intervención como arroz, mantequilla o leche en polvo, para que estas Organizaciones puedan en un momento posterior proceder a la distribución gratuita de dichos alimentos entre las personas más necesitadas. En esta operación participan empresas líderes del sector alimentario, intercambiando los excedentes por productos alimenticios de primera calidad correspondientes, podríamos decir, a la misma familia para su entrega de forma gratuita, como ya hemos dicho, a personas en situaciones de exclusión social. El objetivo pues de esta medida es aportar una contribución significativa al bienestar de los ciudadanos más desfavorecidos de la Comunidad, lo que se pretende conseguir mediante Planes anuales de distribución por medio de Asociaciones caritati-

CANTIDAD DE CADA TIPO DE PRODUCTO QUE SE RETIRA DE LAS EXISTENCIAS DE INTERVENCIÓN COMUNITARIAS PARA SU DISTRIBUCIÓN EN LOS ESTADOS MIEMBROS





vas designadas por los Estados Miembros, a la vez que constituye un medio eficiente para la comercialización de los excedentes agrícolas.

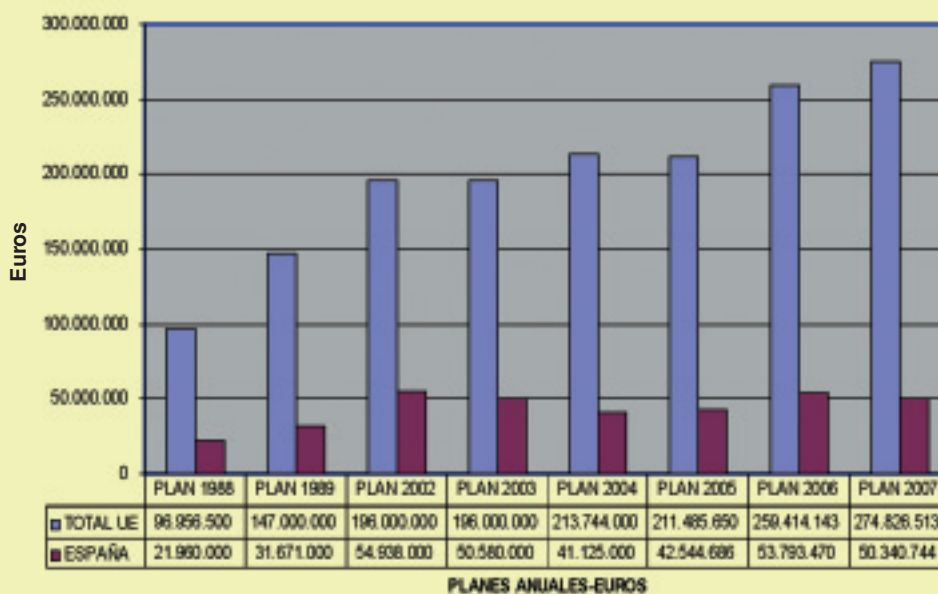
Con carácter periódico, antes del primero de Octubre del año anterior al de la ejecución del Plan correspondiente, la Comisión, a través de una Decisión, adopta el Plan anual de distribución de productos alimenticios en beneficio de las personas más necesitadas. En la misma se incluye, en concreto para cada Estado Miembro, tanto los medios financieros máximos disponibles para la ejecución del Plan como la cantidad de cada tipo de producto que podrá retirarse de las existencias de intervención. En concreto, una vez que se ha publicado la Decisión de la Comisión, el mecanismo propio de esta medida comienza a ponerse en marcha: se realiza un cálculo estimativo de los recursos necesarios en el que se consideran aspectos tales como la cantidad de cada tipo de producto de intervención que se utilizará como contraprestación de los productos alimenticios a distribuir,

los gastos de transporte de retirada de los productos de intervención diferenciando, en su caso, entre transporte intracomunitario y transporte nacional, los gastos de distribución de los alimentos elaborados o los gastos administrativos de la operación que se sitúan en la actualidad en torno al 1% del valor de los productos de intervención y que se satisfacen a la Organización designada por el Estado Miembro.

Los planes anuales de distribución de alimentos en España

En España, la autoridad nacional competente para la ejecución de los planes anuales de suministro de alimentos procedentes de existencias de intervención en beneficio de las personas más necesitadas es el Fondo Español de Garantía Agraria (FEGA),

**RECURSOS FINANCIEROS DISPONIBLES PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN
PLANES INICIALES Y ÚLTIMOS AÑOS**



Los datos correspondientes a los Planes de 1988 y 1989, aparecen en Ecus.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Decisiones de la Comisión Europea.

TOTAL UE ESPAÑA



Organismo Autónomo del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (MAPA), en virtud de lo establecido en los artículos 3 y 4.3.d de su propio Estatuto.

El FEGA confió en un primer momento como Organización designada para la distribución de los alimentos en Cruz Roja Española quien, consciente de las necesidades sociales de nuestro país, acometió entonces la responsabilidad de pilotar el desarrollo del programa comunitario, quizá, de mayor magnitud en el entorno de la ayuda directa a las personas y sectores sociales más desfavorecidos. Sin embargo, a partir del Plan correspondiente al año 2006, el FEGA cuenta con la colaboración de la Federación Española de Bancos de Alimentos (FESBAL), con la que ha suscrito el correspondiente Convenio de colaboración para su ejecución en todo el territorio nacional, excepto en la Comunidad Autónoma del País Vasco y en la Comunidad Foral de Navarra, quienes, en virtud de sus correspondientes Convenios de Encomienda de gestión, son responsables de la distribución de los alimentos en sus ámbitos geográficos respectivos. Por tanto, a efectos de la aplicación de esta medida en nuestro país, la FESBAL se ha convertido así en la Organización designada por el Estado miembro para la distribución de los alimentos a los más necesitados, al menos, en los dos últimos años.

Sin embargo, en la ejecución de este programa, tanto en su día la Cruz Roja Española como en la actualidad la Federación Española de Bancos de Alimentos, no actúa en solitario, sino que recaba y cuenta con la colaboración estrecha de otras Organizaciones y movimientos sociales en una acción conjunta de lucha a favor de la disminución de las desigualdades y la erradicación de la marginación. De la conjunción de esfuerzos entre el Fondo Español de Garantía Agraria, en su día la Cruz Roja Española y hoy la Federación Española de Bancos de alimentos, las empresas agroalimentarias suministradoras y las Entidades colaboradoras ya sean de consumo o de reparto, se ha conseguido que España se consolide como uno de los países de la Unión Europea que más fondos recibe en forma de esta ayuda alimentaria –sólo superados por Italia– con una asignación de recursos para el Plan del año 2007 que se sitúa por encima de los 50 millones de euros y de los que se prevé van a beneficiarse en torno al millón de personas necesitadas.

Las fases

PRIMERA: RETIRADA DE EXCEDENTES Y TRANSFORMACIÓN

Diversas empresas alimentarias de primer orden, concursan en convocatoria pública para el intercambio y elaboración de los alimentos, de manera que el FEGA entrega a la empresa el excedente en forma de producto de intervención y recibe a cambio el alimento ya elaborado. En definitiva, la convocatoria de estos concursos por el FEGA permite a las empresas adjudicatarias permutar los productos de intervención puestos a su disposición por los alimentos a los que se refiere cada concurso, para su posterior distribución entre los más necesitados de nuestro país. Pueden participar en estos concursos todos los agentes económicos establecidos en la Unión Europea, capacitados legalmente para ello como empresas fabricantes de productos alimenticios en forma de galletas, lácteos, arroces, azúcar, etc., así como las uniones temporales de las mismas. La convocatoria se publica en el Boletín Oficial del Estado y en, al menos, tres diarios de difusión nacional. Esta información se encuentra asimismo disponible en la página web del FEGA para su conocimiento por las empresas interesadas.

Durante la fase de fabricación se designa una empresa para llevar a cabo el control de la calidad de los alimentos, que se encarga de visitar las fábricas y recoger un número de muestras para realizar los análisis pertinentes. Posteriormente el FEGA establece un plan de muestreo de tal forma que, las provincias designadas en el mismo, han de proceder a la toma de muestras en los almacenes de los Bancos de alimentos para su remisión al laboratorio correspondiente.

En los envases y embalajes de los alimentos que van a ser objeto de distribución, con el fin de limitar el acceso de estos productos al comercio minorista y así evitar un posible uso fraudulento de los mismos, se ha suprimido el código de barras y además figura en caracteres bien visibles junto a la marca comercial de la empresa adjudicataria y a las especificaciones requeridas por la legislación vigente, la leyenda:





SEGUNDA. RECEPCIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE ALIMENTOS

La segunda fase del Programa se basa en la recepción, tras la entrega de los alimentos por las empresas adjudicatarias, en los almacenes provinciales de los Bancos de alimentos y su posterior distribución con la estrecha colaboración de diversas entidades que, tras ponerse en contacto con la Institución, solicitan alimentos y realizan la distribución a sus propios beneficiarios. Las Entidades colaboradoras en este Programa, como posteriormente veremos, pueden ser de todo tipo, puesto que las hay vinculadas a la Iglesia Católica, las pertenecientes a la Administración Pública, las ONG, además de un conglomerado de asociaciones y fundaciones de todo tipo que entregan de forma completamente gratuita estos productos a personas marginadas o en situación de exclusión social.

Estas Entidades benéficas, que son en definitiva las destinatarias de la ayuda, pueden ser Entidades benéficas de consumo, es decir, Centros, Entidades y Organizaciones que acogen a beneficiarios de la ayuda y cuentan además con la preceptiva autorización administrativa para desarrollar su actividad o labor específica en el ámbito de la acción social, y Entidades benéficas de reparto, aquellas Asociaciones socio-comunitarias, Centros y Organizaciones asistenciales, Corporaciones locales, Oficinas locales de Cruz Roja Española y otras Entidades que distribuyen directamente a personas o bien a familias necesitadas.

Al inicio de cada Plan, el responsable del Banco de alimentos a escala local, con-

voca a la totalidad de los representantes de Entidades benéficas que tengan contacto con las personas necesitadas a quienes se dirige la operación, para informarles del Plan, eligiéndose a su vez a aquellas Entidades cuyos representantes van a formar parte de una Comisión Provincial de distribución de alimentos. Por tanto, antes de comenzar la distribución de alimentos en cada provincia se constituirá una de estas Comisiones, en la que participa, junto con los representantes del Banco de alimentos y de las Entidades benéficas anteriormente elegidas, un representante de la Administración, ya sea central o autonómica. Las funciones de esta Comisión son entonces el estudio de las solicitudes, la selección de los beneficiarios y la asignación de alimentos a las Entidades que intervienen en la operación. Asimismo, las Comisiones de distribución son las encargadas de la verificación y seguimiento de la distribución, de la inspección de las anomalías detectadas en el reparto así como de la formulación de la petición provincial de alimentos.

La distribución anual de los alimentos a las Entidades benéficas y beneficiarios en todas las provincias españolas se realiza en la actualidad en cuatro periodos —el primero de los cuales en torno al mes de Marzo y el último, coincidiendo con el final del año— que suponen la continuación en el tiempo de los cuatro suministros de alimentos por parte de las empresas agroalimentarias, de forma que cada fase de distribución debe finalizar antes del comienzo de la recepción de alimentos del siguiente periodo. Todo ello, cabe añadir, mediante un amplio despliegue de almacenaje y distribución, ajustándose a las asignaciones aprobadas por la Comisión de distribución.



Los datos

PLAN	PRODUCTOS INTERVENCIÓN	TONELADAS	ORIGEN	ALIMENTOS SUMINISTRADOS	TONELADAS O MILES DE LITROS
2007	Mantequilla	12.000,00	Intervención Española	Natillas	3.605,77
				Leche de continuación	534,76
				Arroz con leche	2.586,21
				Queso fundido	1.542,80
				Leche u.h.t.	8.810,37
				Leche entera en polvo	1.634,88
	Cereales (Trigo)	102.000,00	Intervención Francesa	Galletas	4.020,15
				Pasta alimenticia	8.733,67
				Cereales desayuno	272,55
	Cereales (Trigo)	8.000,00	Intervención Francesa	Bollería	850,00
	Azúcar	2.000,00	Intervención Española		
	Arroz	0,00		Arroz blanco	Sin adjudicar aún
				Arroz vaporizado	Sin adjudicar aún
Azúcar	4.443,00	Intervención Española	Azúcar blanco	3.266,91	
Total	128.443,00		Total	37.108,08	
2006	Mantequilla	14.034,00	Intervención Española	Natillas	3.108,08
				Leche de continuación	280,91
				Arroz con leche	2.185,80
				Queso fundido	2.341,98
				Leche u.h.t.	12.080,50
				Leche entera en polvo	2.397,70
	Cereales (Trigo)	73.726,00	Intervención Francesa	Galletas	2.357,88
				Pasta alimenticia	2.442,57
				Cereales para desayuno	333,34
	Arroz	28.000,00	Intervención Española	Arroz con lentejas	600,00
				Arroz con verduras	500,00
				Arroz con alubias	366,67
				Arroz blanco	1.171,19
			Arroz vaporizado	1.017,99	
Azúcar	2.000,00	Intervención Española	Azúcar blanco	1.474,93	
Total	117.760,00		Total	32.660,08	
2005	Mantequilla	9.845,60	Intervención Española	Natillas	2.807,50
				Arroz con leche	2.004,02
				Queso fundido	1.604,55
				Leche u.h.t.	5.464,49
				Leche entera en polvo	2.390,09
	Cereales (Centeno)	68.721,00	Intervención Alemana	Galletas	2.874,99
				Pasta alimenticia	1.278,48
	Arroz	29.452,00	Intervención Española	Arroz con judías	563,47
				Arroz blanco	4.964,00
				Arroz vaporizado	3.110,44
			Arroz inflado	127,30	
Total	108.018,60		Total	27.189,32	
2004	Mantequilla	7.490,40	Intervención Española	Natillas	3.402,32
				Arroz con leche	1.569,90
				Queso fundido	1.164,42
				Leche u.h.t.	5.179,64
				Leche entera en polvo	2.102,12
	Cereales (Trigo)	70.000,00	Intervención Francesa	Galletas	6.127,17
				Pasta alimenticia	1.922,19
	Arroz	27.975,00	Intervención Española	Arroz con pollo y verduras	428,23
				Arroz blanco	2.113,77
			Arroz vaporizado	1.573,33	
			Arroz inflado	105,98	
Total	105.465,40		Total	25.691,09	

Continúa





PLAN	PRODUCTOS INTERVENCIÓN	TONELADAS	ORIGEN	ALIMENTOS SUMINISTRADOS	TONELADAS O MILES DE LITROS
2003	Leche en polvo	12.241,83	Intervención Española e Irlandesa	Natillas	7.064,68
				Arroz con leche	1.509,88
				Queso fundido	1.328,53
				Leche u.h.t.	7.136,47
				Leche entera en polvo	1.273,21
	Cereales (Trigo)	60.000,00	Intervención Francesa	Galletas	5.371,87
				Pasta alimenticia	1.284,41
	Arroz	20.998,00	Intervención Española	Arroz con pollo y verduras	572,76
				Arroz blanco	1.889,35
				Arroz vaporizado	1.265,83
				Arroz inflado	115,39
	Carne de vacuno	4.239,50	Intervención Española	Vacuno en su jugo	551,49
				Salchichas	952,39
	Total	97.479,33		Total	30.315,95

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de las Decisiones de la Comisión Europea e Informes de actividad del FEGA.

Los beneficiarios

Este Programa está destinado a todas aquellas personas o grupos familiares que viven en una situación económica precaria que les dificulta el acceso a los medios básicos de supervivencia.

Con el propósito de dar un uso social a la ayuda anual que concede la Unión Europea, disminuir el presupuesto, en lo que se refiere a determinados productos alimenticios, en aquellas familias que se encuentran por debajo del umbral de pobreza así como de las Organizaciones caritativas que les atienden, y garantizar que los productos lleguen a aquellas personas en mayor situación de vulnerabilidad socioeconómica, el Convenio de colaboración suscrito entre el FEGA y la FESBAL ha definido el concepto de "personas más necesitadas". Son las personas físicas, individuos y familias o agrupaciones compuestas por estas personas, cuya situación de dependencia social y financiera esté constatada o reconocida en función de los criterios de elegibilidad adoptados por las autoridades competentes, o juzgada con relación a los criterios practicados por Organizaciones caritativas y aprobados por estas autoridades.

Sin embargo el factor económico no es el único para la delimitación de la situación de precariedad, ya que la Comisión Provincial de distribución de alimentos puede valorar otros factores que concurrieran en la situa-

ción social de los peticionarios y que pueden ser tomados en consideración. No obstante, para la selección se intenta dar prioridad a aquellos individuos o grupos familiares especialmente vulnerables por su dificultad para afrontar por sí mismos la situación de precariedad en que se encuentran como son:

- Grupos familiares con niños y/o ancianos a su cargo.
- Familias monoparentales.
- Disminuidos físicos, psíquicos o sensoriales.
- Personas incapacitadas para el trabajo o incurtas en toxicomanías o SIDA.
- Menores en situación de desamparo.
- Mujeres maltratadas.
- Minorías étnicas, inmigrantes, refugiados, asilados, ex reclusos, transeúntes.
- Ancianos perceptores de las pensiones más bajas.

Las peticiones para beneficiarse de las ayudas se canalizan en la actualidad a través de la red territorial de la Federación Española de Bancos de alimentos y de las demás Entidades colaboradoras en el Programa. Estas últimas tienen que enviar a la Comisión de distribución provincial un informe detallado sobre su actividad asistencial, forma de financiación, o número y clase de beneficiarios, que servirá de base para la asignación de la ayuda.

El número de personas que en nuestro país se ha beneficiado de los Planes de distribución en los últimos años, es el que figura en la tabla adjunta:



PLAN	BENEFICIARIOS
2007	Sin concluir
2006	834.000
2005	941.000
2004	952.000
2003	943.757
2002	1.027.048
2001	997.189
2000	990.000

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de los Informes de actividad del FEGA.

La brecha social en España

Cuando todos los indicadores se empeñan en señalar que la economía española ha crecido en la última década a un ritmo nítidamente superior al de la media de la Unión Europea, hay que añadir que, sin embargo, este ciclo expansivo no ha supuesto una paralela reducción de la brecha social.

Dice un informe de la OCDE publicado durante la última semana del mes de Junio de este mismo año que, mientras los beneficios empresariales han aumentado en torno al 73% entre 1999 y 2006, el salario medio real de los españoles perdió el 4% de su poder adquisitivo en la década comprendida entre 1995 y 2005. También se ha puesto de manifiesto que España es el único de los treinta países miembros de la OCDE en el que el poder adquisitivo de los salarios bajó en la década mencionada, en contraste con los cinco años anteriores –entre 1990 y 1995– cuando el salario real aumentó al ritmo del 1,9%. El incremento del número de empleos precarios y con bajos sueldos ha aumentado la bolsa de personas que en nuestro país viven por debajo del denominado umbral de pobreza relativa, es decir, con menos del 60% de la renta media nacional y todo ello coincidiendo con un periodo de crecimiento sostenido. Esto supone que uno de cada cinco españoles, entre los que cabe señalar a dos millones de asalariados, se encontraba en esa situación de pobreza relativa en 2005, cifra superior a la de

1995 cuando se situaba en el 19% y asimismo sobrepasando la media de la UE que es del 16%.

Los datos de EUROSTAT –Órgano que facilita las estadísticas comunitarias– relativos a la relación entre la renta del 20% más rico de la población y la del 20% más pobre, señalan que la quinta parte más rica ganó en 2005 (último año del que se tienen datos) 5,4 veces más que la quinta parte más pobre, cifra una vez más superior a la media de la UE que se sitúa en torno a 4,9 y muy por encima a la de países como Francia y Alemania, donde se sitúa alrededor del 4. Esto quiere decir en definitiva que, mientras España se acerca a la media europea en cuanto a renta por habitante, no ocurre lo mismo en cuanto a cohesión social. Resulta llamativo que en España este indicador haya sufrido un repunte entre los años 2002 y 2005, tras unos años de descenso. Así, en 2002, el 20% más rico ganaba 5,1 veces más que el 20% más pobre, mientras que en 2005 esa diferencia se había agrandado como ya hemos señalado a 5,4. Detrás de la frialdad de cada uno de estos números podríamos identificar en el futuro, al margen de otros casos más agudos de marginalidad, la realidad también en nuestro país de las personas más necesitadas.

Algunos analistas observan que la menor tasa de pobreza relativa en países europeos se debe al mayor esfuerzo redistributivo de los Estados, en comparación con el de España. Los países europeos –siempre según EUROSTAT– han invertido en la última década recursos equivalentes al 28% del PIB como protección social. Para este mismo capítulo, en el que entran las pensiones pero no la educación, España invirtió un 20% de media, si bien cabe señalar que en 2005 era el 19,5% frente al 22% de 1995. Fuentes del Ministerio de Economía puntualizan sin embargo que los porcentajes no favorecen a España, cuyos nada desdeñables esfuerzos en ese campo se ven poco reflejados por el aumento más rápido del PIB que en otros países. Señalan además que el dato no recoge apuestas presupuestarias, como la educación, que también es un gasto social.

A modo de epílogo

Los Planes anuales de distribución gratuita de alimentos a las personas más





necesitadas de la Comunidad cumplen hoy, en el marco de la Política Agrícola Común, veinte años. Desde aquel crudo invierno de 1987 hasta la nueva Europa ampliada que hoy conocemos, algunos aspectos de esta medida se han mantenido inalterables mientras que otros, por el contrario, han evolucionado.

No ha cambiado, me temo, el que este apartado de la política social europea siga siendo un gran desconocido para los medios y gran parte de la opinión pública –más preocupada por ayudar en las grandes catástrofes internacionales que por conocer esta realidad más cercana pero sorda y a menudo molesta en tu propia casa– pese a su capacidad para socorrer, solamente en nuestro país, a cerca de un millón de personas en situación de exclusión social con más de treinta y siete millones de kilos de alimentos, tras movilizar en torno a 129.000 toneladas de excedentes agrarios. Se mantiene también inalterable la filosofía que alumbró entonces el primer programa de ayuda, como fue la necesidad de sustituir la palabra caridad por la idea de una eficiente función pública que alcanza cada vez a un mayor número de beneficiarios, el procedimiento en virtud del cual hasta ahora, destacadas empresas del sector agro-alimentario europeo entregan alimentos a cambio de los excedentes agrarios en forma de productos de intervención, a ciertas Organizaciones caritativas para su posterior distribución a las personas más necesitadas de la comunidad, o unos recursos financieros –cada vez mayores– puestos anualmente por la Comisión a disposición de estos Planes.

Sin embargo, con la ya mencionada disminución de los fondos destinados a la intervención en los mercados, los productos de los que estos planes han podido beneficiarse han decrecido notablemente en estos años –desapareció primero el aceite en 2001 y posteriormente la carne de vacuno en 2004– lo que ha hecho que la Comisión haya tenido que esforzarse por imaginar nuevos alimentos a suministrar a partir de los, cada vez más reducidos, productos de intervención (cereales, mantequilla y azúcar, principalmente) o bien recurrir, tal y como ha sucedido en el último Plan con el arroz, a la compra del mismo en el mercado comunitario, para de esta forma no disminuir la utilidad que se reporta a los beneficiarios últimos de la ayuda. En España, la tradicional participación

desde la instauración de esta medida en nuestro país de la Cruz Roja Española en estos planes, con la presencia en el etiquetado de los alimentos que se distribuyen de su logotipo con un tamaño, por otra parte, que no ha dejado de disminuir a lo largo de estos años en beneficio de un mayor protagonismo para el FEGA y las Autoridades comunitarias, ha dado paso a la reciente aparición en la gestión de estos programas de la Federación Española de Bancos de alimentos, cuyo buen resultado se encuentra, después de sólo dos años, pendiente de valorar.

El hecho de que el Programa de alimentos para la solidaridad haya conseguido sobrevivir, con sus aciertos y equivocaciones, con sus luces y sus sombras, a los diferentes enfoques que a lo largo de dos décadas ha presentado la Política Agrícola Común, y al margen de otras posibles fórmulas que en el futuro puedan establecerse, señala que la capacidad y la voluntad de la Unión Europea para solidarizarse con los más desfavorecidos de su entorno se han mantenido durante este tiempo, aportando –ahí están los datos– su granito de arena, su modesta contribución, a aquellos futuros fraternales de los que habló el poeta. Sin embargo, los límites presupuestarios de la Política Agrícola Común junto con una menor disponibilidad de productos de intervención consecuencia de la nueva forma de gasto de esta Política, apuntan hacia el recorte, la transformación o incluso la salida de estas ayudas de la órbita agraria. De confirmarse esta última hipótesis, para muchos será la señal inequívoca de que medidas de esta naturaleza no tienen cabida en la Política Agrícola de la Europa de hoy. Otros por el contrario, seguimos pensando que medidas solidarias como ésta permiten humanizar en cierta forma esta Política, ofreciendo de la misma una cara más amable.

La filosofía que alumbró este programa es la necesidad de sustituir la palabra caridad por la idea de una eficiente función pública.



Los nuevos tratados de la Unión Europea

Miguel Ángel Navarro Portera
Secretario General para la Unión Europea

Las autoridades portuguesas, que en la actualidad ejercen la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea, han previsto que sea el próximo día 13 de diciembre cuando los Jefes de Estado o de Gobierno de los 27 Estados miembros firmen en Lisboa un nuevo Tratado de Reforma que modifique y complete los Tratados actualmente vigentes en la Unión. Tras su firma, el Tratado de Reforma (o de Lisboa) deberá ser ratificado por todos los Estados miembros. En ausencia de contratiempos, debería entrar en vigor ya el 1 de enero de 2009, antes de las elecciones europeas de junio de 2009.



Los líderes europeos dieron su aprobación al texto del nuevo Tratado en el Consejo Europeo informal celebrado en la capital portuguesa los pasados días 18 y 19 de octubre, cerrando con ello un largo e intenso proceso negociador. En el curso del mismo, nuestro país ha defendido activamente los avances dirigidos a reforzar y asegurar la legitimidad y la eficacia futura de la Unión, así como a incrementar su capacidad para atender a las preocupaciones e inquietudes de sus ciudadanos y hacer frente a los nuevos desafíos. Como veremos a continuación, podemos estar razonablemente satisfechos con el resultado alcanzado.

Cabe recordar en primer lugar que el nuevo Tratado no derogará los actualmente vigentes, sino que los enmendará, según un procedimiento similar al seguido en su día por los Tratados de Ámsterdam o de Niza. Contendrá en concreto el texto dos cláusulas substantivas que modificarán, respectivamente, el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Éste pasará a llamarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La palabra

“Comunidad” se sustituirá en todo el texto por “Unión” y se estipulará que ambos Tratados constituyen los Tratados sobre los que se funda la Unión.

La Comunidad Europea será en efecto sustituida y sucedida por la Unión Europea, que pasará a tener personalidad jurídica única. El reconocimiento de dicha personalidad se verá facilitado por la desaparición de la estructura de “pilares” creada por el Tratado de Maastricht de 1992. Supone todo ello un cambio significativo, que redundará sin duda en una mayor eficacia de la actuación de la Unión.

Ciertos principios fundamentales que regulan las relaciones entre la Unión y sus Estados miembros quedarán inscritos de forma expresa y clara en los textos reformados. Destaca el principio de atribución de competencias, en virtud del cual la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados con el fin de lograr los objetivos que éstos determinan. También el de respeto de la identidad nacional inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de los Estados miembros, así como el de cooperación leal entre éstos y la Unión. La primacía del Derecho de la Unión sobre el de los Estados miembros se hallará recogida por su parte en una declaración en la que se recuerda la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE sobre la materia.

Las competencias de la Unión quedarán clasificadas en tres categorías: exclusivas, compartidas y medidas de apoyo. Mientras la lista de materias contempladas como competencias exclusivas⁽¹⁾ y la de las cuestiones que podrán ser objeto de medidas de

(1) Unión aduanera, competencia en el mercado interior, política monetaria en la zona euro, conservación de los recursos biológicos marinos y política comercial común.



apoyo⁽²⁾ tienen carácter exhaustivo, la lista de materias contempladas como competencias compartidas⁽³⁾ es indicativa, definiéndose por oposición a todos aquellos ámbitos de actuación que no tienen carácter exclusivo ni de medidas de apoyo. Todo ello, unido a la subsistencia de la denominada “cláusula de flexibilidad”, constituye una garantía mínima para permitir la evolución de la Unión y su adaptación a las nuevas necesidades de la realidad social y económica.

Otro de los avances fundamentales que aporta el nuevo texto es el reconocimiento del valor jurídico de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión⁽⁴⁾. Se incluirá para ello en el Tratado de la Unión Europea una cláusula que remita a la Carta dotándola de carácter jurídicamente vinculante. Se introducirá igualmente una cláusula habilitante que permitirá a la Unión adherirse por unanimidad al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Esto situará a la Unión en situación similar a la que tienen los Estados miembros, sometidos al control externo del Tribunal de Estrasburgo en materia de derechos humanos.

El nuevo Tratado establece innovaciones institucionales de importancia, dirigidas a incrementar la capacidad operativa, la visibilidad y la eficacia de la acción de la Unión.

Cabe destacar en primer lugar la creación de la figura del Presidente «elegido» del Consejo Europeo, por un período de dos años y medio, renovable una vez. Se busca con esta nueva figura dar mejor seguimiento a los trabajos del Consejo Europeo y reforzar la visibilidad de la Unión. Al primer objetivo va también dirigida la reforma del sistema de Presidencias semestrales del Consejo, con un incremento de la importancia y las opciones de coordinación en el seno de los “equipos de tres presidencias”.

Se establece por otro lado la nueva figura del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que será a un tiempo mandatario del Consejo para los asuntos de la política exterior (PESC) y de defensa (PESD) y vicepresidente de la Comisión encargado de las rela-

ciones exteriores, presidiendo el Consejo de Relaciones Exteriores de la Unión. Contará, además, con el apoyo de un Servicio Europeo de Acción Exterior, nutrido por funcionarios de las Instituciones de la Unión y de los Estados miembros.

El Tratado refuerza además la figura del Presidente de la Comisión, y prevé la reducción del número de Comisarios a dos tercios del número de Estados miembros a partir del 1 de noviembre de 2014 (los Estados miembros designarán a sus candidatos a través de un sistema de rotación sobre una base de absoluta igualdad).

Introduce también una serie de novedades dirigidas a incrementar de manera significativa la legitimidad democrática de la Unión. Por ejemplo, generalizará como procedimiento legislativo ordinario el actual procedimiento de codecisión, esto es, la necesidad, como regla general, del acuerdo del Consejo y del Parlamento Europeo para que se puedan adoptar normas de derecho derivado de la Unión Europea⁽⁵⁾.

Quedará recogida en los textos modificados la posibilidad de que el legislativo comunitario (Consejo y Parlamento Europeo) confiera a la Comisión el poder de aprobar reglamentos delegados que completen o desarrollen elementos no esenciales de los reglamentos o directivas de primer nivel. El objeto de esta reforma es dotar de mayor agilidad al procedimiento normativo comunitario, facilitando la adopción y entrada en vigor de nuevos marcos normativos en una realidad socio-económica en la que los cambios se producen cada vez con mayor aceleración. Se ha constatado que en ocasiones, por ejemplo en materia de servicios financieros, retrasos de uno o dos años en la adopción de una determinada norma suponen una importante pérdida de competitividad para la Unión.

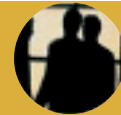
La agilización de la actuación normativa de la Unión ampliada se verá también favorecida por la extensión del voto por mayoría cualificada a nuevos ámbitos. Se trata de una de las cuestiones tradicionalmente más debatidas en las Conferencias Intergubernamentales para la reforma de los Tratados debido tanto al temor de muchos Estados miembros a ser eventualmente “minorizados”

(2) Salud, industria, cultura, turismo, educación, juventud, deporte y formación profesional, protección civil y cooperación administrativa.

(3) Mercado interior, aspectos de la política social, cohesión, agricultura y pesca (salvo conservación de los recursos biológicos marinos), medioambiente, protección de los consumidores, transportes, redes transeuropeas, energía, espacio de libertad, seguridad y justicia, y ciertos aspectos comunes de seguridad en materia de salud pública.

(4) Con un opt out para el Reino Unido.

(5) Se utilizará el procedimiento legislativo ordinario para crear normas sobre las materias que regulan cerca de 50 bases jurídicas, tanto de nueva creación como actualmente regidas por procedimientos distintos en el Derecho primario vigente. Cabe mencionar, entre otras, la inmigración, la cooperación judicial en materia penal, Europol y Eurojust, la propiedad intelectual, la energía (salvo medidas de carácter fiscal), la iniciativa legislativa de los ciudadanos, la cultura, el turismo o el deporte.



en una votación, como a la errónea interpretación, desde el punto de vista jurídico, de que el paso en un área determinada de la regla de la unanimidad para la adopción de decisiones a la de la mayoría cualificada supone una transferencia de competencias hacia la Unión.

El nuevo Tratado supondrá la extensión del voto por mayoría cualificada a casi 50 nuevas bases jurídicas, coincidentes en buena parte con las que pasan a ser objeto del procedimiento legislativo ordinario o codecisión. La unanimidad seguirá siendo la regla para la política exterior, la fiscalidad, la política social, los recursos financieros de la Unión y la revisión de los Tratados, entre otros ámbitos.

Se introduce además un nuevo sistema para el voto en el Consejo, asunto que constituyó uno de los aspectos más debatidos del nuevo texto. La solución finalmente arbitrada refleja la complejidad y sensibilidad política de la materia. A grandes rasgos puede resumirse como sigue: hasta el año 2014 se mantiene el sistema de voto actual, conocido como sistema de Niza, en el que cada Estado tiene un determinado número de votos (hasta un total de 345) y se alcanza la mayoría cualificada siempre que se llegue a un cierto umbral de votos (255) que representen una mayoría simple de Estados y al menos un 62% de la población. A partir del 1 de noviembre de 2014 pasa a aplicarse el llamado sistema de doble mayoría, en el que se alcanza la mayoría cualificada siempre que una medida reciba el apoyo del 55% de los Estados (15 Estados a fecha de hoy) que representen al 65% (320,372 millones) de la población de la Unión. Hay que matizar, no obstante, que ente el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017 cualquier Estado miembro podrá solicitar, cuando se vaya a proceder a una votación, que se vote según el sistema de Niza.

Los Parlamentos nacionales verán también reforzada su participación en el proceso legislativo de la Unión a través del nuevo papel que se les atribuye en la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad. El nuevo Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad contiene un mecanismo, coloquialmente denominado de “alerta temprana”, de acuerdo con el cual todas las propuestas de la Comisión de naturaleza legislativa habrán de ser remitidas directamente a los Parlamentos nacionales, para que éstos puedan emitir un dictamen a la atención de la Comisión, del

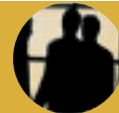
Consejo y del Parlamento Europeo. Si al menos un tercio de los Parlamentos nacionales (un cuarto en el caso de propuestas en el ámbito de los asuntos de justicia, libertad y seguridad) emite dictámenes motivados apreciando el incumplimiento del principio de subsidiariedad, la Comisión deberá reexaminar su propuesta, pudiendo decidir mantenerla, revisarla o retirarla. Si los dictámenes en cuestión proceden de al menos una mayoría simple de Parlamentos nacionales y la Comisión decide mantener su propuesta, tendrá entonces la obligación de motivar su decisión y además el 55% de los miembros del Consejo (15 Estados) o una mayoría simple del Parlamento Europeo podrán decidir poner fin al procedimiento legislativo. El Tribunal de Justicia será competente para conocer de los recursos por violación del principio de subsidiariedad interpuestos por los Estados miembros, a instancia, si procede, de sus Parlamentos nacionales de acuerdo con sus respectivos ordenamientos constitucionales.

El nuevo Tratado incluirá además en el Derecho primario de la Unión referencias a cuestiones de indudable relevancia (en algunos casos de manera particular para nuestro país), como son la lucha contra el cambio climático, la promoción de las interconexiones en el ámbito de la energía y la solidaridad en caso de dificultades de suministro energético para un Estado miembro. Se introducirá además un nuevo Protocolo sobre los servicios de interés general.

Todo lo hasta ahora expuesto muestra de manera clara que el Tratado que será firmado en Lisboa el próximo día 13 de diciembre supondrá un avance relevante en el proceso de integración iniciado hace ya más de cincuenta años. Tendrá consecuencias prácticas perceptibles y es de esperar que positivas para el conjunto de ciudadanos de los Estados miembros, que dispondrán en el plano europeo de estructuras más legítimas, más ágiles y más capaces de hacer frente de manera efectiva a los desafíos del presente y del futuro.

Lo logrado es, como decía al principio, fruto de un largo proceso negociador, iniciado, en último término, en el ya lejano Consejo Europeo celebrado en Niza en diciembre de 2000. Nuestro país ha jugado desde el principio un papel central, en ocasiones decisivo, y en todo caso generoso y comprometido con la búsqueda de soluciones compatibles con el avance del proceso de integración.





Más trabas al sueño europeo

David Hammerstein
Eurodiputado de Los Verdes

El acuerdo alcanzado para la reforma del Tratado Europeo es más bien deprimente para los europeístas convencidos. Es cierto que a duras penas se han salvado los muebles del proyecto europeo pero al mismo tiempo se ha hipotecado la casa Europa para muchos años a unas duras condiciones leoninas impuestas por los estrechos intereses de algunos gobiernos que son contrarios a que la UE sea un actor político cohesionado y fuerte. La Europa de los 27 avanza muy lentamente con muchas contradicciones y visiones muy distintas sobre el futuro. Los enormes desafíos ecológicos y sociales del planeta exigen a gritos que la Unión Europea esté a la altura de la circunstancias. Sin embargo, el lastre de las anacrónicas políticas estatales y la carencia de un liderazgo europeo claro, no nos permite ser demasiado optimistas.

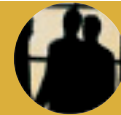


nar los nombres de “constitución” y “ministro de exteriores”, además de obviar el “Himno de la alegría” de Beethoven y la mismísima bandera europea, lo que dificulta la construcción de una identidad política europea comprensible y identificable entre la ciudadanía. El lenguaje importa y mucho en política. Al mismo tiempo se han modificado algunos elementos importantes que dan razón de ser, cuerpo y músculo a la actuación comunitaria.

La reciente cumbre europea ha mostrado que después de 50 años de vocación de integración de los países miembros de la UE, siguen existiendo unos enemigos fuertes que buscan minar desde dentro todo el proceso. Una coalición de nacionalistas, ideólogos neoliberales y furibundos atlantistas están trabajando duramente para reducir la Unión Europea a poco más que un mercado interno glorificado.

La Unión Europea se queda sin alma y sin símbolos significativos, al margi-

Es totalmente inaceptable que el Reino Unido y, ahora parece que Polonia, hayan quedado fuera de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Es un hecho grave que destruye la credibilidad de los principios básicos del corazón de la Unión Europea que debe constituir una comunidad de valores compartidos aquí y en el mundo. Si un país no comparte estos principios es mejor que no sea miembro de la Unión. Otro hecho preocupante que limita la ambición de Europa en el mundo es la renuncia por parte de la UE a ocupar un lugar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para no amenazar los derechos adquiridos de Francia y el Reino Unido que datan de la época colonial. Esta renuncia a tener una voz única ante el mundo junto al reconocimiento explícito de la soberanía de los Estados en la política exterior, constituyen más obstáculos para que



Europa pueda responder eficazmente a unos problemas globales cada vez más acuciantes.

Mientras que resulta positivo que se consagre la reforma a ofrecer nuevas áreas de competencias al Parlamento Europeo a través de la codecisión y que se haya aumentado el número de cuestiones que se decidirán por mayoría cualificada en lugar de la unanimidad, es especialmente negativo el reforzamiento que se ha dado al poder intergubernamental y a los parlamentos nacionales en detrimento de la capacidad de gobierno comunitario de la Comisión Europea y el Parlamento Europeo. Tendremos un presidente del Consejo permanente elegido por los Estados que responderá principalmente a las reuniones secretas de los ministros estatales lo que debilitará fuertemente al presidente de la Comisión Europea que responde sobre todo ante el Parlamento Europeo, que opera en medio de una transparencia y acceso público. El dar más poder al Consejo que trabaja en la opacidad podría debilitar la democracia y participación ciudadana europeas. Otro retroceso importante ha sido la recuperación de un mayor peso de Polonia y otros países como España para crear una minoría de bloqueo en los votos del Consejo durante un período transitorio de 10 años durante el cual se podrá obstaculizar la toma de decisiones importantes sobre el presupuesto europeo, vetando las decisiones que representan una gran mayoría de la población europea. Según algunos portavoces del PP, en su estrecha visión nacionalista que olvida que el avance de Europa depende de los intereses supranacionales, España tenía que haber desempeñado el mismo triste papel que Polonia.

La reforma del Tratado representa un modesto avance democrático institucional por un procedimiento donde han pesado más los Estados nacionales que la auténtica política supranacional europea que está tardando demasiado en nacer. Las grandes decisiones sobre el futuro de Europa se toman sin mucha participación pública y la actual reforma del tratado será aprobada generalmente en votos de parlamentos nacionales en lugar de referendos populares nacionales. Sin duda alguna, hoy en Europa sigue pesando mucho el poder del nacionalismo lo que fortalece los procesos intergubernamentales por encima de la democracia supranacional. Pero de ahí a criticar globalmente el proyecto europeo, como

hacen algunas voces de la izquierda radical, es una posición muy idealista y puede rozar lo irresponsable dada la penosa situación del mundo y la relación de fuerzas en Europa que simplemente no está muy favorable a la Europa federal que queremos Los Verdes. A pesar de que la Europa política a la que aspiramos no llegue a fraguarse no podemos menospreciar los grandes logros actuales de la UE que cumplen con los propósitos de sus fundadores de garantizar la paz, la democracia, la relativa prosperidad y la seguridad. Todo esto no es poco en el mundo incierto en que vivimos.

Esta reforma del Tratado, con todas sus debilidades, avanza con la toma de decisiones por mayoría y refuerza el poder del Parlamento europeo. Será más fácil para que la UE actúe con agilidad en el mundo ante problemas como el cambio climático y la inmigración. No sería nada bueno paralizar esta “eficacia institucional”, conseguida a duras penas, en aras de una discusión sobre los procedimientos democráticos u otras sobre cuestiones de filosofía política como el debate sobre el “liberalismo”. El “no” en Francia, empujado por la política interna, el nacionalismo y el idealismo, ya ha tenido un importante coste negativo en el proyecto europeo y ha reforzado las posiciones euroescépticas de Polonia y Gran Bretaña que han conseguido importantes concesiones, como la no aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales. Ahora se ve como el “no” de fuerzas como IU- ICV y las actitudes negativas de algunos líderes de la derecha, fue una apuesta estéril y contraproducente. De hecho, a los partidarios del “no” apenas se les ha oído en los últimos tiempos hablar sobre la construcción europea. Habrán quedado mudos ante unas realidades demasiado incómodas.

No podemos sino dar nuestro “sí crítico” a esta reforma del Tratado Europeo. La letra de la canción no está mal pero la música particularista es horrorosa. El mundo necesita más Europa política y desgraciadamente en el futuro próximo veremos como la propia pedagogía de las crecientes catástrofes socioambientales obliga al abandono de anacrónicas políticas estatistas a favor de otras más cosmopolitas y responsables. Europa será forjada a la fuerza de las circunstancias.





LA INSPECCIÓN Y LA OBRA PÚBLICA

Gonzalo Cedrún Rábago
Inspector General de Servicios
Ministerio de Medio Ambiente

I. ANTECEDENTES

Las dificultades inherentes a la contratación y ejecución de la obra pública no son algo nuevo, sino que se dispone de numerosos testimonios desde tiempos ancestrales.

Hace algo más de dos milenios, unos 25 años antes de nuestra era, Marco Lucio Vitrubio Polión, en su Libro Décimo de Arquitectura, dedicado a la maquinaria para la construcción, ya se refería a los modificados de obra, al señalar textualmente lo siguiente:

”Se dice que en Éfeso, ciudad grande y célebre de Grecia, existió promulgada por los antiguos una ley dura, pero no injusta, por la que se obligaba al arquitecto, cuando se encargaba de dirigir una obra pública, a fijar el coste a que podría ascender, y aceptada la cantidad del coste, quedaban hipotecados todos sus bienes ante el magistrado hasta que estuviera totalmente terminada la obra. Acabada ésta, si el coste había respondido a lo estipulado, quedaba el arquitecto libre y era premiado con decretos honoríficos, y aún si el coste hubiera excedido una cuarta parte más de la apreciación hecha, la diferencia se pagaba del dinero público y el arquitecto no quedaba sometido a pena alguna, pero si se había gastado más de esa cuarta parte, el exceso se abonaba con cargo a los bienes del arquitecto hasta terminar la obra. Ojalá los dioses inmortales hiciesen que esta ley se hubiera promulgado también en el pueblo romano no sólo para los edificios públicos, sino asimismo para los particulares, porque así no sólo no quedarían sin su castigo las injerencias de los ignorantes, sino que sólo harían profesión de arquitectos los que por sus esmerados conocimientos pudieran ser tales”

Posteriormente, en el siglo II de nuestra era –dos años antes de inaugurarse la Columna de Trajano en Roma–, Plinio el joven, siendo gobernador de Bitinia (Asia Menor), escribió a Trajano:

“Señor, los habitantes de Nicomedia han gastado 3.318.000 sesteracios en la construcción de un acueducto que no sólo ha quedado sin terminar, sino que incluso ha quedado abandonado y en parte demolido. Para un nuevo trazado han tenido que gastar 200.000 sesteracios más. También éste ha sido abandonado y se necesitaban nuevos gastos para proveer de agua a gentes que han malgastado sumas tan importantes. He realizado personalmente una visita a una fuente limpiísima que está en condiciones de proveer de agua las conducciones que hay que alargar –continuando los trabajos iniciales– sobre una hilera de arcadas para que el agua no llegue sólo a los barrios bajos de la ciudad. Las arcadas que quedan en pie son muy pocas, algunas pueden ser levantadas aprovechando las piedras escuadradas que se recuperen de la construcción precedente, a mi modo de ver, una parte será realizada en ladrillo pues esta técnica es más fácil y cuesta menos. Pero lo primero de todo es que tú mandes un ingeniero o un arquitecto para que no vuelva a repetirse lo ya que sucedido. Una sola cosa quiero manifestar con firmeza: esta obra, tanto por su utilidad como por su belleza, cuadra perfectamente con los ideales de tu gobierno”.

La situación descrita por Plinio suscitó la siguiente respuesta del emperador Trajano, cuyo contenido no difiere sustancialmente de la que en nuestros días se habría dado en circunstancias similares:



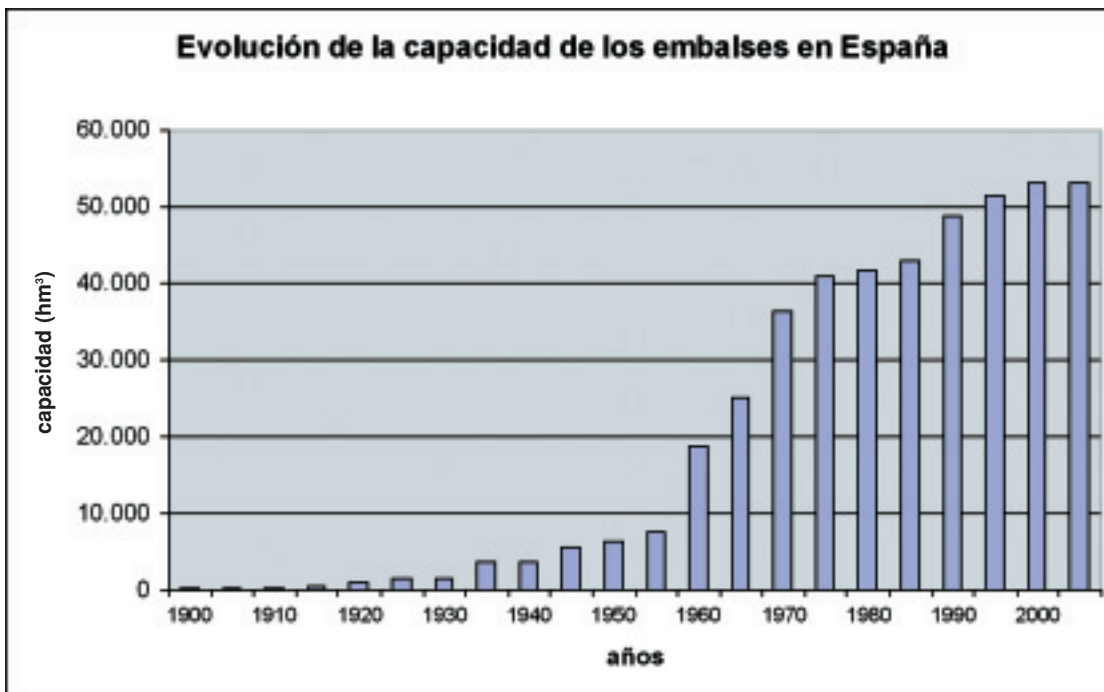
“Hay que hacer lo posible para que el agua llegue a la ciudad de Nicomedia. Estoy convencido de que tú afrontarás esta tarea con el empeño debido. Pero ¡por Baco!, es cometido tuyo también descubrir de quién es la culpa del derroche de tan grandes capitales que ha hecho hasta ahora la ciudad de Nicomedia. No quisiera que hayan comenzado y después abandonado los acueductos por un mutuo juego de intereses. Así pues, hazme saber todo lo que hayas descubierto”

Ya centrándonos en España, en el siglo XVIII, bajo el reinado de Carlos III, y siendo Secretario de Estado y Superintendente de Correos, el conde de Floridablanca, José Moñino y Redondo, la política hidráulica estaba imbuida por la obsesión del Rey y los políticos por crear una red general de canales paralela a la de caminos, que se consideraba indispensable para el desarrollo de la nación, sin tener en cuenta la diferente orografía de nuestra nación comparada con la de Francia o la actual Alemania, además del exiguo caudal de nuestros ríos en la época de estiaje. A pesar de ello se concluyeron, con mayores o menores problemas técnicos y, sobre todo, financie-

ros, el Canal de Castilla, el Canal de Campos y el Imperial de Aragón.

Sin embargo, tras la muerte de Carlos III en 1788 y el posterior destierro de Floridablanca, el panorama hidráulico tomó un nuevo rumbo con el derrumbamiento del paramento aguas abajo de la presa de El Gasco, el 14 de mayo de 1799, detonante para el abandono del proyectado Canal de Guadarrama al Océano, y, sobre todo, con la rotura, el 30 de mayo de 1802, del embalse de Puentes, que provocó 608 víctimas, entre ellas el Consejero de Hacienda Antonio de Robles Vives, cuñado de Floridablanca.

La catástrofe del embalse de Puentes causó una polémica europea sobre los pantanos que retrasó y condicionó su construcción en España y en Europa. Baste con señalar que en nuestro país la capacidad total de embalse en 1900, inferior a 100 hm³, no llegaba a duplicar la del vaso creado en 1791 por el de Puentes (52 hm³), no alcanzando los 6.000 hm³ hasta 1950 y superando actualmente los 53.000 hm³, como se observa en el siguiente gráfico:



II. LA LABOR INSPECTORA

Las catástrofes de Puentes y de El Gasco propiciaron, ya bajo el reinado de Carlos IV, que se dictara, el 12 de junio de 1799, la Real Orden por la que se creaba la Inspección

General de Caminos y Canales, siendo nombrado inspector general José Nandín y Guzmán al que sucedió en 1801 Agustín de Betancourt. (Ver Real Orden al final del artículo, pág. 44).

Ante la necesidad de contar con un centro para formar a estos funcionarios, se





fundó en 1802 la Escuela Oficial del Cuerpo, teniendo su primera sede en el Palacio del Buen Retiro, hasta su destrucción el 2 de mayo de 1808. La Guerra de la Independencia y las consecuencias económicas de ésta, provocaron que la Escuela no volviera a abrir (salvo el trienio 1820-23) hasta 1834, perdurando hasta nuestros días, reconvertida en la actual Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos de Madrid.

Ya finalizando el reinado de Fernando VII, la Real Orden de 4 de agosto de 1833, relativa a aprovechamientos en el río Guadalhorce, reconocía la necesidad de contar con unas reglas precisas sobre concesiones de caudales de ríos y manantiales, lo que propició la consolidación del derecho de aguas en España, cuyos hitos más notorios son la Ley sobre Dominio y Aprovechamientos de Aguas de 3 de agosto de 1866, y la Ley de Aguas de 13 de junio de 1879, junto con la Ley de Canales de Riego y Pantanos de 20 de febrero de 1870 y la Ley Gamazo de 27 de julio de 1883. En definitiva, el régimen de concesiones dispuso de amplio respaldo legal y generosos incentivos, sin olvidar una iniciativa del mayor interés para el reconocimiento hidrológico de España a partir de la creación, en 1865, de las Divisiones Hidrológicas –embrión de las actuales Confederaciones Hidrográficas–, organismos que conocerán una serie de vicisitudes, suprimidas en 1870, restablecidas y reajustadas en 1881, nuevamente abolidas en 1891, reaparecen convertidas en Divisiones de Trabajo Hidráulicos para llevar a buen término el Plan Nacional de Aprovechamientos Hidráulicos de 1902, denominado Plan Gasset.

Actualmente, en la Administración General del Estado realizan concretas funciones de inspección de obras las inspecciones generales de servicios de determinados departamentos ministeriales.

Por ello, el Real Decreto 799/2005, de 1 de julio, por el que se regulan las inspecciones generales de servicios de los departamentos ministeriales, en su Disposición Final Tercera, determina las funciones específicas de las Inspecciones Generales de los Ministerios de Fomento y Medio Ambiente:

“A las Inspecciones Generales de Servicios de los Ministerios de Fomento y de Medio Ambiente les corresponden, además de las funciones establecidas en el capítulo II del presente Real Decreto, las de análisis y control de la obra pública de competencia de sus respectivos Departamentos, en sus aspectos técnico, funcional y administrativo.”

En el Ministerio de Medio Ambiente, la Orden MAM/1390/2005, de 10 de mayo, por la que se regula la Inspección General de Servicios del Ministerio de Medio Ambiente, indica en su preámbulo:

“El Real Decreto 1477/2004, de 18 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Medio Ambiente regula, en su artículo 2, la organización y funciones de la Subsecretaría integrándose en ella, con dependencia directa del Subsecretario, la Inspección General de Servicios a la que corresponde la inspección y evaluación de la gestión y el control de eficiencia y eficacia de los servicios del Ministerio y sus organismos autónomos, así como el seguimiento de la contratación de la obra pública de competencia del Departamento en sus aspectos técnico, funcional y administrativo, al objeto de lograr el máximo rendimiento y eficacia de la inversión.”

La Orden, en su apartado segundo, entre las funciones de la Inspección relacionadas con la obra pública, enumera las siguientes:

”h) Informar sobre las propuestas de redacción de proyectos de modificación de obras ya contratadas, cuando la cuantía de las modificaciones del contrato, aislada o conjuntamente, sea superior a un 10 por 100 del precio primitivo del contrato, y en todo caso cuando la cuantía de las modificaciones del contrato sea superior a 600.000 euros.

i) Informar las propuestas de redacción de proyectos de obras complementarias a las que se refiere el artículo 141.d) del Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, cuando el importe acumulado de las obras complementarias sea superior al 10 por 100 del precio primitivo del contrato y en todo caso cuando el importe acumulado de las obras complementarias sea superior a 600.000 euros.



j) Informar aquellos proyectos modificados que por su especial complejidad o trascendencia ordene el Subsecretario a propuesta del Inspector General de Servicios.

k) Informar sobre la adecuación de las propuestas de declaración de obras de emergencia a las que se refieren los artículos 70.3 y 72 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, a la doctrina jurisprudencial y a los criterios de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa, en el plazo que fije el órgano de contratación competente, que en ningún caso podrá exceder de 10 días naturales.

l) Reconocer, comprobar y recibir en representación de la Administración las obras ejecutadas por los servicios del Departamento y sus organismos autónomos. En el supuesto de que la

cuantía no alcance la cantidad de 3.000.000 de euros, la Inspección General de Servicios podrá acordar que la recepción de las obras se efectúe por el Servicio u órgano correspondiente.

m) Cualquier otra actividad que pueda serle atribuida por el Ministro o el Subsecretario del Departamento.”

Estas funciones se justifican porque la obra pública absorbe una proporción considerable de la inversión del Departamento, lo que convierte a la Administración en uno de los principales clientes de las empresas constructoras.

En el siguiente gráfico se especifica el número de actuaciones relacionadas con la obra pública llevadas a cabo por la Inspección General de Servicios del Ministerio desde enero de 2005 hasta septiembre de 2007.



III. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA CONTRATACIÓN DE LA OBRA PÚBLICA

La forma habitual de contratación de las obras es mediante concurso, siendo el coste de la oferta una de las variables a valorar, pero no la única. La experiencia demuestra que el coste real, una vez finalizada la obra, suele superar con creces el precio de licitación, y no únicamente debido a las actualizaciones de los precios unitarios como consecuencia del aumento de los índices de pre-

cios desde el momento de la adjudicación hasta el de la realización de las distintas fases, sino también, como consecuencia de modificados que los contratistas consiguen realizar sobre el proyecto inicial con la idea, unas veces de mejorar el proyecto y, otras, de mejorar su cuenta de resultados.

Asimismo, en algunas ocasiones se observan deterioros en las obras nada más inauguradas, defectos que afortunadamente se reparan durante el período de garantía, con las consiguientes molestias para los usuarios y pérdida de imagen para la Administración.





Por todo ello, podría valorarse la conveniencia de confeccionar una base de datos con las constructoras que contraten con la Administración, en la que se incluirían, además de los datos de las obras de que son adjudicatarias, el seguimiento de las mismas con especial atención al cumplimiento de los plazos, realización de modificados, deterioro de la obra una vez finalizada y una vez recepcionada definitivamente, etc.

Con todos los datos de esta base se obtendrían unos índices de calidad de las empresas que podrían servir para la admisión previa de ofertantes y, junto con el precio de licitación, para la adjudicación de futuros concursos.

Otro aspecto a tener en cuenta es que, con demasiada frecuencia, se utiliza la contratación conjunta de la elaboración del proyecto y ejecución de la obra, con el consiguiente coste que supone la realización del proyecto por varias empresas simultáneamente.

Además, no parece aconsejable que el proyecto lo realice la parte contratante que va a ejecutarlo, ya que la otra parte, la Administración en este caso, se encuentra en inferioridad de condiciones a la hora de contratar la ejecución del citado proyecto.

Por todo ello, sería conveniente abaratar el coste que representa para las empresas la preparación de un concurso, ya que ello redundaría en un abaratamiento de las obras públicas.

La Administración continúa pidiendo, en algunos casos, a las personas –físicas o jurídicas– que tiene contacto con ella, una serie de datos que la Administración ya posee, muchas veces porque ella es la que los ha proporcionado al sujeto, se debe, en consecuencia, evitar la petición reiterada de estos datos. Por ejemplo, el saber si una empresa está al corriente de sus pagos con la Seguridad Social o con la Administración tributaria, lo debe saber la Administración que es la hipotética acreedora de la citada empresa.

En contrapartida a este mejor seguimiento y control de la prestación del objeto del contrato por parte del contratista, la Administración debe cumplir su parte en el contrato que, fundamentalmente, es la expro-

piación de los terrenos donde se va a ejecutar la obra, la certificación y pago de la obra realizada y la recepción de la misma. El retrasar alguna de estas actividades redundaría en un mayor coste para el usuario, bien sea en tiempo de retraso en la entrada en servicio o bien en costes financieros para la empresa constructora que al final repercuten en el coste de esa obra o de obras futuras.

IV. REFLEXIÓN FINAL

La experiencia adquirida durante el desarrollo de las funciones inspectoras relacionadas con las obras públicas, permite realizar las siguientes reflexiones sobre aspectos a tener en cuenta para mejorar la transparencia y eficiencia en la contratación y ejecución de la obra pública:

- Se debería **simplificar** y reducir el coste que para las empresas supone **la preparación de las ofertas**, ya que, en definitiva, lo acaba pagando la Administración y, por ende, los ciudadanos. Para ello:
 - o se podría fijar una extensión máxima en la oferta técnica (en la Administración USA en muchos casos es suficiente declarar que se asume el cumplimiento del proyecto y de los pliegos).
 - o se podría **eliminar la fianza provisional**, en la mayoría de los casos y, desde luego, en las asistencias técnicas.
 - o se podría sustituir toda la documentación administrativa de escrituras, poderes, fotocopias compulsadas por notario, etc., por una declaración de que se cumplen los requisitos fijados en el pliego y **exigir la documentación solo al adjudicatario**, fijando la imposibilidad de contratar durante un periodo de tiempo, en caso de falsedad en la declaración presentada en la oferta.
- En los contratos de Asistencia Técnica, la solvencia técnica y económica podría sustituirse bien por un Registro de Clasificación como ocurre para las obras, o bien mediante un **Registro de Consultores en el Departamento** donde, una sola vez al año, presentasen esa declaración.



- Los **medios humanos que se desee se expliciten en la oferta** –lo que en principio puede tener sentido en asistencias técnicas con cierta especificidad– deberían incluirse en el Pliego de Cláusulas Administrativas, no en el de Prescripciones Técnicas, y **servir para la admisión previa de ofertantes**.
- En la valoración de las ofertas se debe **hacer pública la valoración técnica** antes de proceder a la apertura de las ofertas económicas, como ya se hace en muchas unidades del Departamento.
- Hay que ser **más restrictivos en la aceptación de modificados en las obras**, para evitar que el coste final acabe superando en **más del 30% el precio de adjudicación**, lo que desvirtúa el ahorro teórico que supone el porcentaje de baja y las condiciones que han influido en la elección de la oferta adjudicataria.
- Para endurecer la admisión de modificados es necesario **contar con proyectos de calidad**, lo que exige que no sean proyectos antiguos que se han quedado obsoletos, y que se extremen las funciones de dirección de las asistencias técnicas por parte del funcionario director de cada una de ellas, ya que como su nombre indica, son asistencias técnicas para la redacción de un proyecto que debe dirigir un funcionario que transmite las directrices y objetivos a cubrir por el proyecto y no una dejación de las funciones de la Administración quedando en manos del consultor decisiones que no le corresponden, por carecer de los datos necesarios para tomar la decisión que en cada momento demanda el servicio público al que está destinada la inversión.
- Tan importante como que el precio adecuado permita contratar un proyecto de calidad es que el **plazo de realización del proyecto** sea suficiente y que la Administración tenga claros y con las variaciones mínimas a lo largo de la redacción del proyecto, los objetivos y condicionantes del mismo y que éstos sean adecuadamente transmitidos al consultor por el funcionario director de la asistencia técnica.
- Esta calidad imprescindible en los proyectos debe ser asegurada en última instancia por una **Oficina de Supervisión de Pro-**

yectos dotada con medios humanos cualificados.

- Resulta imprescindible conocer **qué ofertantes pertenecen al mismo Grupo**, para evitar manipulaciones a la hora de calcular el porcentaje de baja medio, parámetro que posiblemente será necesario seguir manteniendo a la hora de calcular la puntuación correspondiente a la oferta económica, en tanto no se conciencie a los adjudicatarios de que no se van a aceptar modificados.
- La **licitación conjunta del proyecto y obra debe ser un método excepcional**, como prevé la normativa de contratos de las Administraciones Públicas y no como parece se está convirtiendo en lo habitual para las inversiones de mayor cuantía. Esto último es también de aplicación a **las adjudicaciones a variantes** propuestas por los licitadores.

Tan importante como que el precio adecuado permita contratar un proyecto de calidad es que el plazo de realización del proyecto sea suficiente y que la Administración tenga claros y con las variaciones mínimas los objetivos y condicionantes del mismo.





- Los expedientes de contratación de **obras de emergencia** a las que se refieren los artículos 70.3 y 72 del Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, constituyen un régimen excepcional que a veces se utiliza en demasía, lo que debe hacernos reflexionar sobre la conveniencia de flexibilizar la Ley para evitar que su excesiva rigidez y la dilación en los plazos necesarios para la tramitación de los expedientes de inversión, lleven a una utilización excesiva de regímenes excepcionales.
- La **concentración de la inversión en diciembre, última certificación del ejercicio presupuestario**, es un claro indicador de que las certificaciones mensuales no son concordantes con lo que sucede realmente en la obra y debe de servir de reflexión para analizar qué normativa debe flexibilizarse para evitar que haya estas discrepancias que en algunos casos pueden acarrear conductas no ajustadas a la norma.
- En conexión con lo anterior, habría que incrementar la vigilancia en relación con los **anticipos por acopio de materiales y por puesta a disposición de maquinaria**.

Real orden de 12 de junio de 1799

Aranjuez doce de Junio de mil setecientos noventa y nueve. Sobre el arreglo de Correos y Caminos que propuso el Conde de Guzmán, y sus variaciones y aprobación de éstas hechas por la Junta.

Después de haber leído y examinado con la madurez que exige la consulta que me remitieron V. SS. con fecha veinte de Febrero último, acerca de las apuntaciones dadas por el Conde de Guzmán relativamente á las variaciones para el arreglo de la Dirección de Correos é Inspección de Caminos, he observado con satisfacción las objeciones y reparos que han hecho V. SS. sobre la mayor parte de los puntos que propone dicho Conde, lo que ha movido á V. SS. á hacerme en seguida un Plan para el mismo objeto, compuesto de once artículos, en que de resultas de haber estudiado en la materia exponen V. SS. el método de establecer las referidas Dirección é Inspección. Y habiéndome enterado de todas las reflexiones de V. SS., como de sus proposiciones, las apruebo en todas sus partes, y, por consiguiente, las devuelvo aprobada su consulta, á fin de que poniéndola en ejecución, según las disposiciones contenidas en los mencionados once artículos vean V. SS. si por este nuevo medio se puede conseguir algún adelantamiento en los referidos

ramos de cuya importancia nadie como V. SS. debe estar convencido, y, yo, que no deseo sino el acierto y perfección de todo establecimiento, les encargo pongan todo su cuidado para el mejor éxito de su mismo proyecto. Con lo que demuestren en seguida la experiencia y los efectos, se procederá al mejor y más conducente arreglo de ambos ramos. Lo que participo á V. SS. para su inteligencia y cumplimiento».

CONSULTA

Excelentísimo Señor: La Junta, cumpliendo con el decreto de V. E., ha examinado las apuntaciones dadas por el Conde de Guzmán, y después de haberle oído sobre cada uno de los puntos que comprende, halla que para formar un nuevo establecimiento de la entidad, gravedad y consecuencias del presente, como que abraza todos los caminos y canales del Reino, sería de desear que en lugar de apuntaciones, hubiese presentado desde luego el método é instrucciones que indica ha de formar para el mejor gobierno y régimen, porque, bien analizado lo que en el día propone, no es más que el Inspector sea un Jefe quasi absoluto de Caminos, con facultades para disponer según estime de todos los caudales de este ramo, de sus empleados que aumenta á los del día y los distribuye en diferentes clases, pero sin demostrar las ventajas y utilidades que deben esperarse, suponiéndolas por ciertas en el hecho de manejarse por personas facultativas que debe nombrar, con todo, como en las conferencias que se han tenido, ha manifestado que siempre fué y es su ánimo proceder en todo con acuerdo de la Junta, y que nada quiere hacer sino á vista de todos y con su dictamen, el asunto varia considerablemente, y por lo mismo, aunque brevemente, referirá la Junta los puntos que propone el Conde en sus apuntaciones, manifestará sobre ello su juicio y concluirá con exponer á V. E. lo que estima más á propósito se haga.

Dice el Conde que después de haber examinado y consultado bien todos los inconvenientes que se observan en el día en punto á gobierno de caminos, se reduzca la Dirección de Correos y Caminos á dos Jefes.

La Junta, á pesar de todas sus observaciones y experiencias, no ha hallado otro defecto que el de no haber en la misma Junta un Vocal perito en el ramo de Caminos y obras agregadas á ellos, como se le manifestó al Conde pidiendo explicase cuáles eran los inconvenientes y defectos que había notado, y no manifestó otros que el expresado, y siendo así, el remedio es que asista el mismo Conde á la Junta en lugar de uno de los dos Directores, suprimiéndose la primera plaza de éstas que vacare, observándose en todo lo demás quanto se halla dispuesto en la Ordenanza.

Continúa el Conde en sus apuntaciones diciendo que estos dos Jefes, á saber, el Director de Correos y el Inspector de Caminos, haya cada uno de despachar los asuntos relativos á su ramo, y sólo por incidencia intervenir uno en el ramo del otro en los casos en que tengan conexión. Esta separación absoluta que propone el Conde, además de ser contraria al capítulo



once del titulo primero de la Ordenanza general, en que se manda que los Directores de Correos y Postas deben serlo igualmente de Caminos, para conseguir por este medio una total reunión de estos ramos, no se alcanza la utilidad que pueda resultar de la separación, antes por el contrario, muchos inconvenientes, disputas, y aun implicación en lo que el mismo Conde sigue proponiendo, de que en cada cada caso de ausencia ó enfermedad de uno de estos Jefes pueda suplir interinamente el otro, encargándose del despacho y de la firma de los dos ramos, lo que no es fácil desempeñar con acierto y utilidad sin hallarse cabalmente instruido de todos los asuntos, su estado y demás correspondiente á llevarlos á conclusión. Por de contado, es innegable que lo ejecutará sin comparación, con más facilidad, y mejor hallándose de antemano instruido por haberlos despachado juntamente con el otro, se evita con la unión todo motivo de disputas, se hallan enterados del estado de caudales para poder con seguridad proponer las obras, se auxilian y facilitan estos mismos caudales en los parajes necesarios por medio de los administradores, sin poner embarazo en las órdenes, como que ambos son sus Jefes, se facilita á la Superintendencia el despacho de todas las órdenes con no haber más que una Dirección, y, finalmente, se evitan los graves inconvenientes que la separación de Directores de Caminos y Correos causó en un princinio haciéndose cada uno déspota en su ramo, sino es también el de contradecirse muchas veces las órdenes por ignorar el uno lo que el otro habia mandado, además de que si en ausencia y enfermedad ha de despachar los dos ramos, ¿qué inconveniente puede haber en que lo hagan siempre de un acuerdo, quando es tan fácil, no habiendo más que dos, el estar uno ausente ó enfermo?, y no siendo entonces más que interino en el ramo del otro, siempre padecen los asuntos muchas detenciones y embarazos, esto prescindiendo de lo que las luces de ambos pueden contribuir al acierto de la maior parte de los asuntos, aun en aquellos meramente facultativos, como la experiencia lo está acreditando todos los días. Aunque todo esto convence á juicio de la Junta no ser conveniente la separación, no conviene tampoco con lo que el mismo Conde continua diciendo en los siguientes párrafos acerca del ejercicio y funciones de los dos Directores y demás individuos de la Junta. Dice que será perteneciente al Director de Correos enterarse de la correspondencia relativa á este ramo y determinar su contestación en los términos que se practica actualmente, y lo mismo ejecutará el de Caminos por lo respectivo al suyo.

Que el Asesor y Fiscal deberá serlo, como hasta aquí, de los dos ramos, en los términos que se expresa en la Ordenanza, con cuya firma, la del Contador y la del Inspector si fuese el asunto de Caminos, y la del Director si fuese perteneciente á este ramo, deben hacerse y acordarse todas las consultas á S. M. ó Señor Superintendente.

Para que V. E. se entere de la dificultad y embarazo que debe producir la ejecución de estos Capítulos, al mismo tiempo que se propone la separación que aunque no deja de tener alguna implicación con las facultades que deja propuestas á los dos Jefes, es mui del caso tener presente lo que está mandado por la Orde-

nanza, y lo que se practica en el día acerca del despacho de los negocios y ejercicio de los Directores en todo lo gubernativo de Dirección, pues en lo judicial y que va por Escribanía proceden con arreglo á derecho, y como unos Subdelegados del Señor Superintendente con acuerdo del Asesor, interviniendo el Fiscal en los asuntos de utilidad general o de interés de la Renta, pero en lo gubernativo, en que entra la correspondencia con los Administradores y demás empleados no proceden por sí solo los Directores, sino es que se abre en la Junta diaria que debe haber y hay, á que concurren el Asesor y el Fiscal los días que lo permite el despacho de los demás negocios que tiene á su cargo, y el Contador ó Contadores, en donde se acuerda la contestación que se debe dar, como también la providencia que conviene tomarse en los asuntos que ocurren en aquel día, reservando los de mayor entidad ó los que permiten dilación para la Junta semanal á que debe precisamente concurrir el Fiscal para que conferenciándolos despacio y con la mayor madurez se acuerde lo más conveniente, refiriendo las Ordenanzas para evitar confusión todos los asuntos que deben tratarse en estas Juntas y dejando á cargo de los Directores así la ejecución de lo acordado como la firma de sus contestaciones y órdenes que deben darse, en una palabra, el acuerdo debe ser con todos los de la Junta, pero la ejecución de uno solo, dando cuenta de lo que ocurriese hasta su conclusión.

Este método, que seguramente es el que se conoce produzca mejores efectos y que si hai algun vicio, el defecto puede estar en las personas y no en lo mandado, pues los hombres, es innegable, por malos que sean, siempre procuran serlo en particular, y parecer y ser justos quando tienen que tratar ó acordar con otros, por lo cual viene á resultar que si el despacho de los asuntos debe hacerse como hasta ahora, segun expresa el Conde en estos párrafos la separación no tiene lugar ni es conciliable con lo que se practica, ni con lo que propone en otros puntos, así entiende la Junta no hai justo motivo para variar.

Las restantes apuntaciones se dirigen á que el nombramiento de Inspector recaiga en persona instruida en los ramos facultativos y que haya dado pruebas de mucha inteligencia, integridad y demás buenas qualidades, y lo mismo la de Director de Correos en su clase, que al Inspector se pague la casa en que habite, lo mismo que la tiene el de Correos, que la Contaduría y demás oficinas deben arreglarse para más perfecta claridad del modo que indique el Inspector de Caminos, en lo qual no hai otra dificultad, sino es que así en esto como en las instrucciones que deben darse á los facultativos proyectos y demás que se dirigen á la utilidad, que no debe ser de solo el Inspector, sino es de la Junta, en donde debe proponerse todos estos asuntos, por lo que queda expuesto está prevenido en las ordenanzas, para que precedida la consulta al Señor Superintendente en los casos que lo requiere se pongan en ejecución.

También propone que el un millon novecientos veinte mil reales que de la renta de Correos están asignados á varias obras de Caminos se complete hasta dos millones de reales sin destino á obra par-





ticular. Sobre este señalamiento no hai otra dificultad que lo que produce el estado actual de Correos para poderlo suministrar, y por otra que habiendo de manejarse estos caudales de Caminos con absoluta separación de los de Correos, contribuyéndole con la referida asignación no parece regular sufra mayores cargas. En el día entre una de las que tiene es el pago de quinientos seis mil novecientos diez y siete reales por intereses de los capitales tomados para Caminos, y ascienden á quince millones doscientos setenta y nueve mil y más reales según aparece de la razón que se acompaña, pues en el caso de continuar la renta con esta carga vendría á pagar no solo los dos millones, sino dos millones y medio anuales, y por otra parte obligada á redimir los capitales, y aunque esto y mucho más es justo se aplique de la renta de Correos por la utilidad general que resulta al Reino de la construcción de Caminos, pero cuando se trata de una asignación no bastan estas razones, si no hai posibilidad de cumplirlo, en cuyo caso en lugar de ser beneficiosa esta asignación sería perjudicial, porque emprendiéndose las obras bajo del cálculo que se hace de las cantidades con que se cuenta para ellas, es de un perjuicio muy considerable en todos estos asuntos de obras no hallarse despues con la cantidad que se ha contado. En este supuesto y en el de que todo el sobrante de la renta de Correos está aplicado á la construcción de caminos por diferentes Reales órdenes, la asignación de cantidad determinada no puede tener otro objeto, y así lo ha insinuado el Conde. que de no poder contar con ella con seguridad, y por esto mismo opina la Junta que no debe haber ninguna detención en la entrega de la que se señale, y para que así se cumpla es muy justo se reduzca al millon y medio, ó que de los dos millones se paguen los réditos de los capitales, y además si el sobrante de la renta de Correos que pueda quedar en cada año ha de pasar al fondo de Caminos, bien para ir extinguiendo estos capitales, ó aplicarlo á las obras según pareciese más urgente y útil no puede pedirse otra cosa á la renta.

El último punto que trata, de empleados, bien quisiera la Junta que en las circunstancias actuales se redujese el número que propone el Conde, pero habiéndose de unir los canales, y activarse todo lo posible la construcción de caminos con otros objetos de utilidad pública que ha manifestado en junta el mismo Conde, no hai por ahora inconveniente en que se apruebe el número que propone, como también los sujetos propuestos para las plazas, aun quando para las restantes se tome más tiempo, porque de este modo no es considerable el aumento de lo que se paga en el día.

A esto se reduce lo expuesto por el Conde en sus apuntaciones y lo que ha manifestado en la Junta según se sentó en el principio de que quiere proceder en todo con acuerdo de ésta, pero como en aquellas ya por la separación que queda expuesta propone, y ya también en muchos de sus capítulos procede en el concepto de que todos los empleados sean á propuesta del Inspector, aplicación de los cudales, disposición de ellos, planes, instrucciones, no basta que su intención haia sido otra, si en su papel no aparece con claridad para evitar en lo sucesivo dudas y

disputas opuestas al buen servicio. En este concepto y para no alterar lo dispuesto por la ordenanza, en el interin no se manifiesten fundamentos suficientes, ha estimado la Junta podría mandarse lo que por conclusión propone en los capítulos siguientes:

Primero.-Que en lugar de los dos Directores de Correos que hai en el día y el Inspector, que se suprima quando llegue el caso de vacante una de las plazas de Director y quede reducida la Dirección general y su Junta de Gobierno al Director, Inspector, Asesor, Fiscal y Contador, con todas las facultades y preeminencias concedidas por la Ordenanza general, entendiéndose el Inspector de Caminos en un todo igual al Director de Correos.

Segundo.-Que el nombramiento de estos dos recaiga en lo sucesivo, el de Correos en persona instruida en este ramo, que tenga en él mucha práctica y haya obtenido en la Renta los empleos más inmediatos á Jefe, como Administrador de Madrid, Barcelona, Cádiz, etc., y el de Inspector de Caminos en sujeto instruido en los ramos facultativos pertenecientes á su desempeño, practicado mucho en la carrera de Caminos y dado pruebas públicas de su inteligencia, además de la integridad, prudencia y buenas qualidades, que deben exigirse, así en el que sea Director como Inspector, para que reuniéndose el conocimiento de estos dos Vocales al de los demás de la Junta, se resuelvan ella con más acierto y sin dilaciones todos los expedientes sujetos á la misma.

Tercero.-Que el despacho de los asuntos que diariamente ocurren se execute en los propios términos que en el día se practica y está mandado por la Ordenanza, sin otra diferencia que lo perteneciente al ramo de Correos lo haya de firmar el Director de Correos, y lo de Caminos, Canales, Portazgos y Posadas el Inspector de Caminos, fuera de lo que es consultivo á la Superintendencia General, que deberá firmarse de todos los Vocales de la Junta que hubiesen concurrido el día que se acordó, según se practica actualmente, como también que en caso de ausencia ó enfermedad del Director ó del Inspector se encargue el otro de la firma y despacho de los dos ramos.

Cuarto.-Que la Oficina de Contaduría, establecida en la Casa de Correos, continúe dividida en sus dos ramos respectivos, el uno de Correos y el otro de Caminos, estando á la cabeza de ambos el Contador, teniendo cada una un Oficial Mayor, y los Oficiales que se señalen bajo del arreglo que, así el Director de Correos como el Inspector general de Caminos, de acuerdo con el Contador, y en Junta, estimen más correspondiente para la mayor claridad en punto al modo de seguir la cuenta y razón, su régimen y método.

Quinto.-Que para suplir las ausencias y enfermedades del Contador, y que no padezcan los asuntos retraso, se habilite al Oficial Mayor D. Gregorio Angel para que le sustituya y haya sus veces en cualquiera de dichos casos, con la dotación de veinticuatro mil reales que disfruta el otro Oficial Mayor, por ser más antiguo que éste en la Renta.



Sexto.-Que, á fin de no confundirse los caudales de Correos con los Caminos, se separará enteramente unos de otros en la Tesorería general, y en las demás casas ó administraciones continuarán con la total separación que hasta el presente se ha llevado.

Septimo.-Que el un millón novecientos veinte mil reales que de la Renta de Correos están asignados anualmente, se complete hasta dos millones, suministrándose por mesadas, siempre que los fondos de la Renta lo permitan, sin destino á obra particular, sino á todas ellas indistintamente, según requiera la necesidad é importancia de las obras, además del sobrante que resulte en cada año de la Renta de Correos, que se pasará á la Casa de Caminos, y por lo mismo deberán pagarse de este fondo todos los capitales tomados para diferentes obras, y sus réditos ínterin se rediman, como también el alquiler de la casa del Inspector, por considerarse como una escuela en que á su lado se formen los mejores facultativos, y, últimamente, todas las demás cargas pertenecientes al ramo de Caminos, á excepción del sueldo de Inspector y Oficiales de la Contaduría, que se seguirá pagando, como hasta aquí, de Correos.

Octavo.-Que al ramo de Caminos se una en un todo el de Canales del Reino, por dirigirse ambos á facilitar la comunicación interior del Reino por la unión de la parte facultativa que hai entre sí, y conocimiento que deben tener las personas encargadas de la Dirección de Caminos, por la economía que necesariamente ha resultar de ser unos mismos los empleados, por las maiores luces que esto ha de producir para facilitar con más ventajas y prontitud la comunicación, pues de nada sirven los canales si no hai caminos por donde conducirse á ellos. Y, últimamente, que siendo el Sr. Ministro de Estado Superintendente general de Correos, Caminos, etc., como de los Canales, conviene igualmente que esta misma unión la haia en la Dirección y de consiguiente, convendrá se pasen las ordenes correspondientes al Ministerio de Hacienda y demás partes por donde corran los diferentes canales que hai principiados, á fin de que se pasen los caudales, papeles y demás pertenecientes á ellos, á la Superintendencia, con una razón de los fondos de que se han costado hasta el día, y deberán continuar sin alteración, y en la inteligencia de que los de caminos no deberán aplicarse á canales hasta que se hallen concluidas á los menos las seis carreteras principales.

Noveno.-Que para conseguir que se planteen bien los proyectos relativos al trazado y alineación de Caminos y Canales, y las obras de mampostería, puentes y demás relativo á la Comisión, parece indispensable que el ramo de Caminos y Canales se componga de tres Comisarios de la Inspección, ocho facultativos sobresalientes en calidad de Ayudantes, de cuatro facultativos de los caminos de sitios Reales é Imperiales, de un facultativo en calidad de celador para cada diez leguas de las comprendidas en las seis carreteras principales del Reino, y de un Peón caminero en cada legua: cuyos empleados, á saber, los de primera, segunda y tercera clase, deberán proponerse por la Junta al Señor Superinten-

dente para su aprobación en personas facultativas que tengan las calidades que requieren y exigen cada una de estas clases, con especialidad los Comisarios, que deberán ser sujetos instruidos en Matemáticas, exercitados en la Geometría práctica y uso de instrumentos, particularmente en los ramos de arquitectura civil é hidráulica, además del mucho ingenio y buenas qualidades que los hagan dignos de optar al empleo de Inspector, y todos los demás empleados se nombrarán por la Junta en los mismos términos que se execute en el día.

Décimo.-Que, sin embargo, de ser conveniente quede resuelto el número de empleados que debe haber en dicho ramo, según se ha expresado, se aprueben desde luego los que ha propuesto el Conde con los sueldos señalados, para no retardar los efectos del establecimiento, y en vista de las instrucciones que deben formarse y lo que vaya enseñando la experiencia puedan proponerse las personas que han de completar parte ó el todo del expresado número, conforme lo vayan exigiendo las circunstancias de las obras, y para ellas, sin que en este número se incluia con el nombre de Secretario de la Inspección al D. Juan Antonio Girona por no estimarse necesario este empleo, como no lo tiene el Director de Correos y despacharse por los Oficiales de la Contaduría todos los asuntos en donde se colocara á dicho dependiente en el arreglo de Oficiales que debe hacerse.

Undécimo.-Que será de cargo del Inspector formar desde luego las Instrucciones á cada clase de estos empleados, para que examinadas en Junta con vista de todas las que hasta ahora se han dado se remitan á la aprobación del Señor Superintendente: como también deberá el Inspector proponer quanto estime útil á la maior economía, perfección de las obras y prontitud en la comunicación con los planes y presupuestos que se forman para ellas, sin cuio examen no deberán subir á la aprobación del Señor Superintendente, así como no es permitido al Director de Correos ni demás Vocales hacer consulta alguna sin acudir antes á la Junta como está mandado.

Esto es quanto ha estimado la Junta conveniente exponer á V. E. y en caso de no ser de su superior agrado la parece ofrecerá menos inconvenientes se encargue de todo el ramo de Caminos el Conde de Guzmán con absoluta separación é independencia, que no la parcial unión que se propone por el mismo, por lo que V. E. resolverá sobre todo lo que estime más conforme y arreglado.

Dios guarde á V. E. muchos años.

Madrid veinte de Febrero de mil setecientos noventa y nueve.

Excmo. Señor. Manuel de Revilla. Lucas Palomeque. Francisco Nogués. Juan Facundo Caballero. Miguel Perez de Quirós.

Excelentísimo Señor D. Francisco Saavedra





1. Contabilidad

Ley 16/2007, de 4 de julio, de reforma y adaptación de la legislación mercantil en materia contable para su armonización internacional con base en la normativa de la Unión Europea.

Con la finalidad de adaptar la legislación contable a la de la Unión Europea, se ha incorporado en el Código de Comercio, en sintonía con los Reglamentos europeos, las notas de seguridad y estabilidad necesarias para inspirar y servir de punto de referencia a las normas concretas de valoración y presentación de la información financiera, que permitan fundamentar la normativa contable «ad futurum», haciendo posible su adaptación a la coyuntura económica y social de cada momento.

En concreto, se mantienen y, en ocasiones, se hacen explícitos en las normas legales, los fundamentos, principios y conceptos básicos, con los que se elaboran las cuentas anuales, cediéndose al ámbito reglamentario el desarrollo de aspectos de mayor contenido de técnica contable, así como de aquellos otros en los que se considera suficiente que la norma legal fije los límites de actuación de la habilitación reglamentaria, estableciéndose como referente, en todo caso, el marco de las Directivas Comunitarias y los Reglamentos de la Unión Europea.

Para alcanzar este objetivo, se modifican algunos artículos del Texto Refundido de la Ley de Sociedades Anónimas y del Código de Comercio, recogiendo los nuevos documentos que junto al Balance, la Cuenta de Pérdidas y Ganancias, y la Memoria, componen un conjunto completo de estados financieros de acuerdo con los pronunciamientos internacionales y los aspectos fundamentales relativos a la consolidación de cuentas anuales.

Cabe destacar también la modificación introducida en relación con la información comparativa del ejercicio anterior a incorporar en las Cuentas Anuales. En concreto, se exige la inclusión en la Memoria de las cuentas anuales de información de carácter cualitativo, cuando sea significativa para ofrecer la imagen fiel de la empresa.

Por lo que atañe a los criterios de valoración, complementa su contenido matizando el alcance del principio de prudencia, desarrollando la regla valorativa del precio de adquisición o coste histórico para los pasivos, y recogiendo de forma expresa la obligación de emplear en cualquier caso la moneda o monedas funcionales en que opere la empresa.

2. Personal

Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público y sus organismos públicos.

Como consecuencia de la entrada en vigor de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), se ha publicado esta

Resolución para dictar unas Instrucciones generales que contengan los criterios de interpretación necesarios para lograr una actuación coordinada y homogénea de los responsables de la gestión de los recursos humanos, fundamentalmente en relación con:

- Preceptos del Estatuto que están en vigor y por tanto son directamente aplicables en el ámbito de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, así



como preceptos de la normativa de función pública que permanecen vigentes hasta que se apruebe la Ley de Función Pública de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos, en tanto no se opongan a lo establecido en el EBEP.

- Determinadas materias del régimen de función pública respecto de las cuales el Estatuto introduce algunas novedades bien desde su entrada en vigor, bien una vez aprobada la Ley de Función Pública de la AGE.

3. Subvenciones

Orden EHA/2261/2007, de 17 de julio, por la que se regula el empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la justificación de subvenciones.

La presente Orden tiene por objeto regular las condiciones para el empleo de medios electrónicos, informáticos y telemáticos en la justificación de subvenciones, así como los requisitos y especificaciones técnicas que han de cumplir los medios que se utilicen y el régimen aplicable a las comunicaciones y notificaciones telemáticas que se deriven de la utilización de los citados medios.

El Real Decreto 887/2006, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, establece en el artículo 81 la posibilidad de utilizar medios electrónicos, informáticos y telemáticos en los procedimientos de justificación de las subvenciones, señalando que tal posibilidad deberá estar prevista en las bases reguladoras, en las que se deberán indicar los trámites que pueden ser cumplimentados por vía electrónica, informática o telemática y los medios electrónicos y sistemas de comunicación utilizables que deberán ajustarse a las especificaciones que se establezcan por Orden del Ministro de Economía y Hacienda.

4. Tributario

Orden EHA/2027/2007, de 28 de junio, por la que se desarrolla parcialmente el Real Decreto 939/2005, de 29 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación, en relación con las entidades de crédito que presentan el servicio de colaboración en la gestión recaudatoria de la AEAT.

La aprobación de esta Orden Ministerial tiene por objeto refundir toda la normativa relativa a la actuación de las Entidades colaboradoras en la gestión recaudatoria de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, evitando en lo posible la dispersión normativa actualmente existente en esta materia, así como para adaptar la misma a las previsio-

nes del nuevo Reglamento General de Recaudación.

El artículo 29.1 del Reglamento General de Recaudación, aprobado por Real Decreto 939/2005, de 29 de junio, dispone que las Entidades colaboradoras centralizarán la operación de ingreso en el Tesoro de las cantidades recaudadas y el envío al órgano de recaudación competente de la información necesaria para la gestión y seguimiento de los ingresos.

Así, desde la perspectiva de los ingresos, este sistema permite a cada Entidad colaboradora realizar un solo ingreso comprensivo de la totalidad de los recaudados en





sus sucursales en cada una de las quincenas recaudatorias, lo que para las Entidades supone una evidente simplificación del procedimiento de ingreso en el Tesoro Público y para la Administración Tributaria un significativo ahorro de los medios utilizados para verificar el cumplimiento por parte de aquéllas.

Por lo que respecta al suministro de la información, el sistema centralizado favorece una gestión más ágil, ya que permite reducir los plazos de aportación de la misma por las Entidades, así como un seguimiento puntual por parte de los órganos de recaudación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria acerca del cumplimiento por parte de los obligados al pago.

Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos.

En el ámbito de la gestión tributaria y a falta de un Reglamento general de desarrollo de las actuaciones y procedimientos que se realizaban en el área funcional de gestión, se fueron aprobando diversas y sucesivas normas reglamentarias que regulaban de forma segmentada materias muy diversas. Sin embargo, en el ámbito de inspección, en cam-

bio, sí se llevó a cabo el desarrollo reglamentario de la Ley 230/1963 mediante el Real Decreto 939/1986, de 25 de abril.

Por lo que se refiere al Reglamento que se aprueba, trata de integrar toda la regulación dispersa sobre estas materias y adaptarla a la nueva Ley. Así, se regulan en el mismo:

- Las obligaciones tributarias formales. En ese sentido, ordena y sistematiza una pluralidad de normas reglamentarias hasta ahora vigentes sobre esta materia: se regulan los censos tributarios, la forma de cumplir la obligación de comunicar el cambio de domicilio fiscal, se incluyen las normas relativas al número de identificación fiscal, las obligaciones relativas a los libros registros de carácter fiscal, las obligaciones de información y el carácter reservado de los datos tributarios.
- Los principios y disposiciones generales de la aplicación de los tributos, lo que constituye el desarrollo reglamentario de los capítulos I y II del título III de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria.
- Las actuaciones y los procedimientos de gestión tributaria.
- Las actuaciones y procedimientos de inspección y viene a sustituir al Real Decreto 939/1986.

5. Otros

Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

El principal reto que tiene la implantación de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la sociedad en general y en la Administración en particular es la generación de confianza suficiente que elimine o minimice los riesgos asociados a su utilización. La desconfianza nace de la percepción, muchas veces injustificada, de una mayor

fragilidad de la información en soporte electrónico, de posibles riesgos de pérdida de privacidad y de la escasa transparencia de estas tecnologías. La Ley 30/1992 se limitó a abrir la posibilidad de establecer relaciones telemáticas con las Administración, pero en la actualidad se demanda otra regulación que garantice, de modo efectivo, un tratamiento común de los ciudadanos ante todas las Administraciones y que garantice, sobre todo, el derecho a establecer relaciones electrónicas con todas las Administraciones Públicas.



La regulación del Estado debe abordar aquellos aspectos en los que es obligado que las previsiones normativas sean comunes con las Comunidades Autónomas, como es el caso de la interoperabilidad, las garantías de las comunicaciones electrónicas, los servicios a los que tienen derecho los ciudadanos, la conservación de las comunicaciones electrónicas y los demás temas que se abordan en la Ley para garantizar que el ejercicio del derecho a relacionarse electrónicamente con todas las administraciones forme parte de ese tratamiento común que tienen.

El reconocimiento general del derecho de acceder electrónicamente a las Administraciones Públicas tiene otras muchas consecuencias a las que se da solución mediante esta Ley.

Debe recordarse que el impulso de una administración electrónica supone también dar respuesta a los compromisos comunitarios y a las iniciativas europeas puestas en marcha a partir de Consejo Europeo de Lisboa y Santa Maria da Feira, continuado con sucesivas actuaciones hasta la actual comunicación de la Comisión «i2010: Una Sociedad de la Información Europea para el crecimiento y el empleo».

Orden PRE/2971/2007, de 5 de octubre, sobre la expedición de facturas por medios electrónicos cuando el destinatario de las mismas sea la Administración General del Estado u organismos públicos vinculados o dependientes de aquélla y sobre la presentación ante la Administración General del Estado o sus organismos públicos vinculados o dependientes de facturas expedidas entre particulares.

La presente Orden determina las condiciones técnicas en que deben remitirse las facturas destinadas a la Administración General del Estado y sus organismos públicos, para que por aquellos Departamentos ministeriales y organismos públicos que lo estimen conveniente, puedan consentir en la emisión telemática de las facturas de que sean destinatarios.

El Real Decreto 1496/2003, de 28 de noviembre, impone a los empresarios y

profesionales que realicen entregas de bienes o prestaciones de servicios en el desarrollo de su actividad la obligación de expedir factura y copia de ésta sin excepción alguna, cuando sean destinatarias de la factura las Administraciones Públicas.

El citado Reglamento permite la expedición de la factura en soporte electrónico, siempre que ello permita la constatación de su fecha de expedición, su consignación en el libro de facturas expedidas y su adecuada conservación. Del mismo modo, habilita la posibilidad de remisión de las facturas por medios electrónicos, si bien esta posibilidad se condiciona, por un lado, a que quede garantizada la autenticidad del origen y la integridad de su contenido y, por otro, al consentimiento del destinatario de la factura prestado de forma expresa.

Cada Administración Pública puede prestar su consentimiento expreso a la utilización de medios electrónicos en la remisión de las facturas a ella destinadas. No obstante, el consentimiento a la remisión de facturas destinadas a la Administración Pública ha de estar supeditado al cumplimiento de una serie de condiciones técnicas que permitan a la Administración Pública acceder a la factura y a su contenido, tratar la información en ella contenida y garantizar su conservación en condiciones adecuadas.

Con tal finalidad, mediante la presente Orden Ministerial, se aborda, por un lado, la forma de prestación del consentimiento por aquellos Departamentos ministeriales u organismos que opten por consentir la remisión electrónica de las facturas de que sean destinatarios y, por otro, las condiciones técnicas que han de cumplirse en la remisión telemática de las facturas destinadas a la Administración Pública, quedando a la decisión de cada entidad u organismo prestar o no el necesario consentimiento.

Por otro lado, con el fin de que los empresarios o profesionales puedan ejercer sus derechos de presentar facturas por medios electrónicos a las Administraciones Públicas, se establece, en esta Orden, el formato de factura electrónica que garantizará la interoperabilidad de las facturas emitidas frente a cualquier órgano de la Administración.





Título: Integración económica en Europa: aspectos macroeconómicos y regionales.
Editor: Óscar Bajo Rubio.
Editorial: Instituto de Estudios Fiscales.

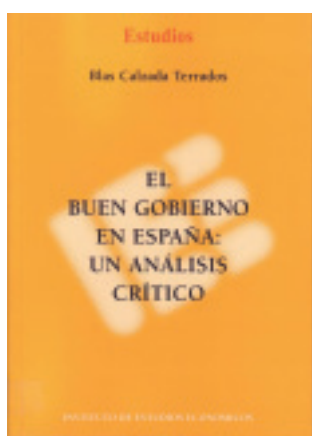
En este libro se abordan los principales aspectos del proceso de integración económica en Europa desde un doble punto de vista: macroeconómico y regional. En primer lugar se analizan las perturbaciones macroeconómicas que habrían predominado en las economías europeas, el papel de la política monetaria en España y en la UEM, las posibilidades de la política fiscal en el nuevo contexto de la UEM, los efectos del Mercado Único europeo sobre la economía española, y las posibles consecuencias de la inmigración sobre nuestra economía. Esta perspectiva macroeconómica se complementa con el estudio de las repercusiones de la integración europea a nivel regional: tras examinar el impacto de las infraestructuras sobre las regiones españolas, el análisis se centra en las regiones de la UE, en particular sobre la especialización y concentración de la actividad económica, la contribución de los aspectos regionales y sectoriales a la convergencia en productividad en la UE, la evolución de la distribución regional de la renta por habitante, finalizando con el estudio de la relación existente entre la desigualdad en la distribución de la renta y la movilidad social.



Título: El Expediente Administrativo. De los legajos a los soportes electrónicos.
Autor: Ricardo Rivero Ortega.
Editorial: Aranzadi.

Tradicionalmente se ha definido el expediente administrativo como el procedimiento plasmado en papel o "la carpeta con los documentos ordenados por la Administración", pero en la actualidad asistimos a la conversión del soporte "papel" en soporte "electrónico" y a la regulación del "expediente electrónico", previsto en la nueva Ley de acceso electrónico de los ciudadanos a las Administraciones Públicas.

Esta obra ofrece un análisis del régimen jurídico de los documentos de la Administración, desde sus primeras expresiones como reflejos escritos hasta las perspectivas de futuro que ofrecen hoy en día las nuevas tecnologías. Para ello se analiza, tanto para el expediente clásico como para el electrónico, cuestiones tales como el concepto de expediente, los documentos que deben o no incluirse en él, su estructura formal y presentación, las condiciones de publicidad o confidencialidad, su conservación o destrucción, o su valor jurídico y probatorio, entre otros.



Título: El buen gobierno en España: un análisis crítico.
Autor: Blas Calzada Terrados.
Editorial: Instituto de Estudios Económicos.

Esta obra pretende reflejar el pasado, el presente y el futuro deseable del buen gobierno en España desde un punto de vista crítico, con el fin de situar los sistemas españoles de buen gobierno en el contexto internacional de los países más avanzados en este ámbito. La obra se divide en cuatro secciones. La primera de ellas describe los aspectos fundamentales del Corporate Governance and Best Practices de los países desarrollados, además de las características generales de los códigos de buen gobierno. La segunda sección se dedica al buen gobierno en España. En ella se analiza el Código Olivenza y el Informe Aldama y se examina la legislación sobre Gobierno Corporativo en España. Esta obra analiza también el Proyecto de Código Unificado para las Sociedades Cotizadas (Código Conthe), y el posterior Código de Buen Gobierno para las sociedades cotizadas definitivo, publicado en mayo de 2006. La tercera sección se refiere a los comités del consejo de administración. Finalmente el libro concluye con un análisis de las técnicas más usuales para el cálculo y el control del riesgo de una empresa.



Título: Corresponsabilidad fiscal y financiación de los servicios públicos fundamentales.

Autores: Varios

Editorial: Consejo Económico y Social.

La corresponsabilidad fiscal es uno de los principios que mayores efectos ha desplegado en la evolución de nuestro sistema de financiación territorial. Pero esta corresponsabilidad conlleva necesariamente diferencias entre los recursos de los que dispone cada Administración para hacer frente a sus gastos. Se abre así un debate en relación a si tales diferencias deben existir y hasta qué grado esta diversidad es compatible con otros valores constitucionales. El objetivo de esta obra es, justamente, analizar esta cuestión centrada fundamentalmente en el modelo español en un momento en el que se han iniciado reformas estatutarias con importantes modificaciones en el ámbito de la financiación territorial. En un primer momento, aborda los temas relativos a la corresponsabilidad fiscal, de la que, a juicio de los autores, existe un importante desarrollo en la teoría económica, lo que permite su estudio jurídico con cierta precisión, para posteriormente centrarse en el problema de los servicios públicos fundamentales, el cual resulta impreciso tanto en su vertiente jurídica como económica.



Título: El control de las ayudas de Estado.

Autor: Abel Estoa Pérez.

Editorial: Iustel

El propósito de este libro es analizar las ayudas de Estado reguladas por el Tratado de Roma, o Tratado CE, desde un enfoque fundamentalmente práctico. Aunque cuenta con un apartado introductorio sobre la definición y las clases de ayudas, la obra centra su atención en el control de las mismas. Dicho control consiste en distinguir qué ayudas deben prohibirse porque afectan a la libre competencia de forma contraria al mercado común, y cuáles pueden autorizarse, pues el falseamiento de la competencia que suponen se ve compensado por otros logros que se consideran preferibles. En lo relativo al control de las ayudas se distingue entre el control administrativo por la Comisión Europea y el control judicial, por los Tribunales comunitarios y por los de los Estados miembros de la Unión Europea. Los textos que regulan las ayudas estatales se analizan a tenor de la jurisprudencia y las decisiones de la Comisión Europea en la materia y en ausencia de jurisprudencia o doctrina administrativa se ha acudido a la doctrina científica.



Título: La Administración Pública que España necesita.

Autores: Varios.

Editorial: Círculo de Empresarios.

Esta obra aborda, desde diversas perspectivas y enfoques, el complejo tema de la organización y gestión de las Administraciones Públicas, tratando no sólo de centrar el problema sino también de vislumbrar las posibles soluciones. Para ello, recopila la opinión de destacados expertos, cuyos trabajos pueden agruparse en cuatro grandes áreas de reflexión. Bajo el epígrafe de la eficiencia se analizan la perspectiva del gasto y el buen gobierno de las empresas públicas y organismos reguladores. En segundo lugar se aborda la administración electrónica, donde se resalta cómo las nuevas tecnologías se han incorporado en las relaciones y procedimientos administrativos. Desde el punto de vista de la internacionalización se apunta que la política exterior debería definirse promoviendo el máximo apoyo e implicación social con la búsqueda del máximo consenso en sede parlamentaria. Y por último la descentralización, respecto a la cual se señalan las complicaciones que aún existen en la tramitación de los diferentes procedimientos por intervenir los tres niveles principales de la Administración.





La Intervención Delegada en los Servicios Centrales del Instituto Nacional de la Seguridad Social

Gloria Redondo Rincón

Interventora Delegada en los Servicios Centrales del INSS

El próximo 1 de diciembre de 2007, se cumple la tercera década desde que se dictara el RD 3307/1977, mediante el cual, se creó la Intervención General de la Seguridad Social. Dos meses después, en febrero de 2008, se celebrará el primer centenario de la aprobación de la Ley que encargaba al Estado la organización de un Instituto Nacional de Previsión.

Por ello, al comenzar a escribir este artículo sobre la Intervención Delegada en los Servicios Centrales del INSS, me he sentido obligada a exponer la evolución histórica del control interno de la actividad económica y financiera y de la gestión contable en la Seguridad Social, en paralelo con la transformación efectuada por los órganos gestores sujetos a la actividad de comprobación, desde los primeros seguros sociales hasta el actual sistema de Seguridad Social.

1. Los Seguros Sociales

El 10 de diciembre de 1883, la Gaceta de Madrid publicaba un RD, aprobado el 5 de diciembre de ese mismo año, atendiendo a las muchas razones expuestas por el Ministro de la Gobernación, Segismundo Moret y Prendergast, liberal y francmasón, donde se creaba una Comisión para el estudio de todas las cuestiones relacionadas con el bienestar de las clases obreras. Es en esta fecha cuando los poderes públicos comienzan

a formar la Normativa –ya que entienden que es su obligación– destinada a paliar las situaciones de necesidad, derivadas de riesgos sociales. Siete años después, se publicaba el RD de 13 de mayo de 1890, donde se establecía que el principal objeto de los trabajos a realizar por la Comisión, denominada “De Reformas Sociales”, era el estudio y propuesta de todos los proyectos de ley que tendieran al mejoramiento del estado de las clases obreras. Una vez acotado su objeto, había que determinar su composición, y, por ello, mediante Reales Decretos de ese mismo día 13, se nombraron a los miembros de la Comisión, designando como presidente a Moret.

De entre las muchas propuestas de leyes que preparó la Comisión de Reformas Sociales, tiene un lugar preferente la relativa a los accidentes de trabajo. En base a ella, Eduardo Dato Iradier, conservador y Ministro de la Gobernación, elaboró un proyecto de ley sobre accidentes de trabajo en los establecimientos industriales. Había tomado como modelo la ley promulgada en Francia el año anterior, ya que, en aquella, Dato consideraba que habían “*resuelto prácticamente el problema jurídico que la responsabilidad en los accidentes producidos con ocasión del trabajo industrial entrañaba, basando la reparación de los daños causados como uno de los gastos de producción, a cargo, naturalmente, del empresario o patrón (...). La indemnización adopta la forma de pensión vitalicia*”. El 30 de noviembre de 1899, la Regente María Cristina autorizaba la presentación del proyecto a las Cortes y, dos meses después, el 30 de enero de 1900, se sancionaba la Ley de Accidentes de Trabajo, publicándose al día siguiente. Curiosamente, el 9 de



febrero de ese mismo año, se volvía a publicar la Ley, al haberse “agotado la edición de la Gaceta del 31 de enero, y teniendo en cuenta la constante demanda de ejemplares”, un detalle que, sin duda, medía su trascendencia social. Esta Ley incluía el principio de responsabilidad objetiva que podía asegurarse en una “Sociedad de seguros de las aceptadas por el Ministerio de la Gobernación”. Fueron seis las primeras sociedades, dos con domicilio en Barcelona, dos en París, una en Milán y otra en Pamplona.

El Reglamento para la aplicación de la Ley, se aprobó el 28 de julio del mismo año. En él se especificaba que para hacer efectivas las indemnizaciones, y mientras no se manifestara disconformidad entre las partes interesadas, no intervendría la Administración Pública. Así, la participación de los Gobiernos Civiles y del Ministerio de la Gobernación se limitaba a la obtención de datos estadísticos sobre los accidentes de trabajo.

En esas fechas, en otros países europeos comenzaba a surgir un nuevo concepto de aseguramiento. Ya no era el empresario quien debía responsabilizarse de reparar el daño sufrido por los trabajadores, sino que era al Estado a quien correspondía asumir su protección, incluso ante riesgos que no tuvieran relación con el trabajo (vejez, enfermedad, etc.). Y para su organización, creaban unas entidades expresas. Aunque en España habría que esperar hasta 1919 para que viera la luz el primer seguro obligatorio, en 1906, fruto de esa corriente europea, el Ministro de la Gobernación Bernabé Dávila somete a las Cortes un proyecto de ley para la creación del Instituto Nacional de Previsión (INP). En la exposición de motivos se decía que: “*el Estado español ya había organizado la previsión en su primer grado, por medio de las cajas de ahorros, en el que las pensiones estaban sujetas a las condiciones técnicas del seguro y, para la organización de la previsión de segundo grado, se tomaba como ejemplo los organismos creados por otras naciones que, teniendo en cuenta la especialidad de la gestión de las pensiones de retiro, el Estado la encomendaba a unos organismos creados para ello y, por lo tanto, no la efectuaba directamente*”. Sin embargo, aún sólo se trataba de promover las iniciativas de los trabajadores para su aseguramiento, e incluso su denominación, como Instituto, respondía a esta misión que, además, se recogía en el proyecto de la Norma: “*esta previsión de segundo grado, no sólo debe*



Juan de la Cierva y Peñafiel

practicarse, sino enseñarse”. Pero el proyecto no se aprobó, y hubo que esperar dos años más para que se presentara un nuevo proyecto de Ley con el mismo objetivo. Así, el 24 de enero de 1908, Alfonso XIII daba la autorización para que se presentara a las Cortes el nuevo proyecto de ley, elaborado por Juan de la Cierva y Peñafiel, conservador, francmasón, Ministro de la Gobernación en el Gobierno de Maura, y padre del inventor del autogiro. Por fin, el 27 de febrero de ese mismo año, se aprobaba la ley para la creación del INP.

En su capítulo primero, se regulaban sus fines y organización, recogiendo que, además de difundir o inculcar la previsión popular, debía administrar la mutualidad de asociados para procurar la bonificación de estas pensiones, por entidades oficiales o particulares. En el mismo capítulo, se determinó que tendría personalidad, administración y fondos propios distintos del Estado. Esta autonomía se justificaba porque su patrimonio estaría formado, principalmente, por las cuotas de los asociados, aunque el capital de fundación debería donarse por el Estado, así como una subvención anual para atender los gastos de administración y bonificación general de pensiones. Respecto a la gestión de los ingresos, la Ley recomendaba que el Servicio Central de Depositaria y de Tesorería se concertase con la Caja de Ahorros de Madrid para recaudar y custodiar todos los ingresos, incluso las subvenciones del Estado, y efectuar los pagos ordenados por el Instituto.

Las funciones de dirección y representación del Instituto le corresponderían a





un Consejo de Patronato que también debía examinar la gestión de la Junta de Gobierno, a quien se le asignaban las funciones ejecutivas. Por su parte, el Estado tendría la facultad de comprobar, por lo menos cada cinco años, el funcionamiento y solvencia del Instituto, revisando las reservas matemáticas calculadas y verificando la evaluación de los bienes y valores en que se hallasen invertidos los fondos representativos de esas reservas. Este examen se encargaba a una Comisión, presidida por *“un alto funcionario oficial a cuyo cargo se halle el ramo de seguros”*.

De nuevo, Juan de la Cierva fue el encargado de proponer la aprobación de los Estatutos del INP, que en 1908 fueron aprobados de forma provisional, y, después, mediante un RD de 1909, se declararon definitivos. En su capítulo III, se detallaban las funciones de la Junta de Gobierno: le correspondía autorizar los gastos de personal y de material, dentro de los límites del presupuesto del Instituto y los gastos derivados de la distribución individual de bonificaciones, cuidando, especialmente, de que los fondos del Instituto no se aplicaran a otros fines que los que permitían los preceptos orgánicos. A su vez, examinaba y aprobaba las cuentas mensuales de los gastos de administración, elaboradas por el Jefe de Contabilidad, que era el responsable del Servicio Financiero del Instituto. En estos Estatutos ya se ordenaba que, para el cumplimiento de las órdenes de pago, constitución o retirada de depósito y venta o canje de valores, era indispensable la concurrencia de tres firmas de funcionarios del Instituto. Más tarde, se decidiría por el Consejo de Patronato que una de estas firmas debía corresponder al representante de la Intervención.

En cuanto al examen de la gestión realizada por la Junta de Gobierno, que la ley preveía que se efectuara por el Consejo del Patronato, en los Estatutos se concretó que las actuaciones de control se limitarían a examinar el informe anual elaborado por la Junta de Gobierno, para verificar el correcto cálculo de las reservas matemáticas y la evaluación de los bienes y valores en que se hallasen invertidos los fondos, y observar si en todo ello se habían cumplido las disposiciones correspondientes.

En esta primera etapa, era la contabilidad el instrumento utilizado para exami-

nar la gestión realizada en los aspectos significativos. No hay que olvidar, que su estructura de gestión y administración giraba en torno a las reglas propias del seguro, y de ahí nacía, incluso, su régimen financiero de capitalización y su autonomía respecto del Estado.

Si avanzamos en el desarrollo de la legislación social, hay que mencionar el proyecto, aprobado el 18 de febrero de 1919, que dio lugar a la reforma de la Ley de Accidentes de Trabajo. La ley tardaría tres años en promulgarse, pero en este período se aprobó el RD de 11 de marzo de 1919, desarrollado por el RD de 21 de enero de 1921, que estableció el aseguramiento obligatorio de vejez, invalidez y supervivencia, y su administración se encargaba al INP. La nueva situación histórica provocó la creación del Ministerio de Trabajo, mediante el RD de 8 de mayo de 1920, a propuesta del Presidente Eduardo Dato, al que se adscribía el INP, y, en 1928, pasaría a denominarse Ministerio de Trabajo y Previsión, nombre más acorde con el peso que la previsión tenía entre sus competencias. La nueva Ley de Accidentes de Trabajo de 1922, establecía que el aseguramiento de la responsabilidad empresarial podría efectuarse con una Mutualidad Patronal, o bien, con sociedades de seguros constituidas con arreglo al Código de Comercio. Por otro lado, creaba un fondo especial de garantía y designaba, para su administración, al INP.

Un nuevo seguro, el obligatorio de maternidad, se aprueba en 1929, durante la Dictadura de Primo de Rivera, ampliando el sistema de subsidio de maternidad establecido por el RD de 22 de agosto de 1923.

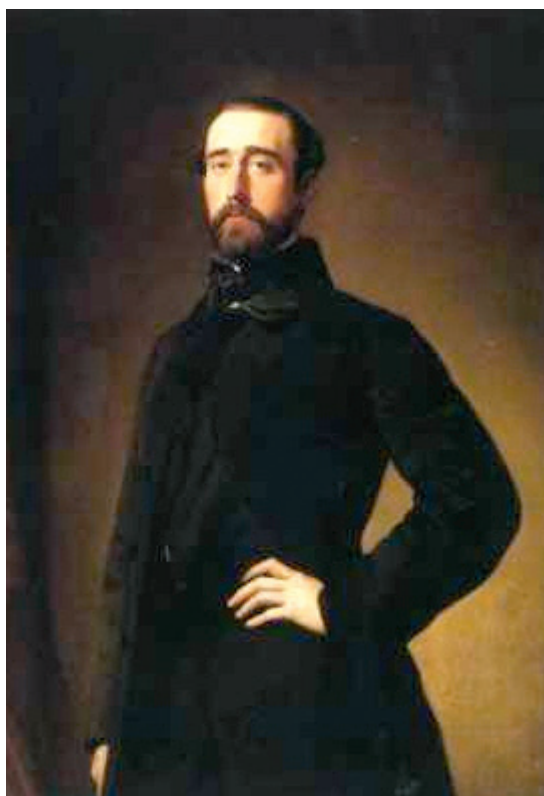
Sólo dos años más tarde, se recoge en un texto constitucional la obligación del Estado de asegurar a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. En la Constitución de 1931, aprobada durante la II República, se definió el trabajo como una obligación social, por ello, el Estado debía proteger a los trabajadores, desarrollando la legislación necesaria. Para cumplir, en parte, con ese mandato, se publicó la Ley de Bases de 1932, que encargaba al INP la organización de una Caja Nacional de Seguro contra accidentes, donde el patrono podía asegurarse directamente, o elegir entre una Mutualidad Patronal, o una sociedad de seguros.



Los Estatutos de la Caja Nacional de Seguro de Accidentes de Trabajo se aprobaron en 1933. Allí se contenía que, aunque tendría personalidad jurídica, aquélla estaría sometida a la Dirección General del Instituto, pero manteniendo una separación completa de sus funciones. El patrimonio estaba formado de manera similar al del Instituto, y para el control, se aplicaba la misma normativa.

Durante el gobierno de Manuel Azaña, en un momento muy significativo para la historia de España, en 1936, se publicó la ley que regulaba la enfermedad profesional. Las empresas tendrían la obligación de asegurar a sus obreros contra riesgos de incapacidad permanente o muerte por enfermedad profesional, con las mismas entidades que aseguraban los accidentes de trabajo.

Al igual que ya había ocurrido en el resto de Europa, en España se continuaron completando los seguros. Durante el régimen de Franco, se aprobó la Ley de 1 de septiembre de 1939, que sustituyó el régimen de capitalización del retiro obrero por el de pensión fija (subsidio de vejez), estableciendo el sistema de reparto, reforzado con reservas. Esta ley también transformó las Cajas Colaboradoras en Delegaciones del INP.



Segismundo Moret.

En 1941, se modifica la organización del Instituto. El Consejo del Instituto estaría compuesto por un Director General de Previsión, un Comisario para la dirección administrativa y varios vocales, con un representante de la Falange Española Tradicionalista y de las JONS. De forma general, la alta inspección de las funciones y servicios se asignaba al Director General de Previsión.

En ese mismo año, el Estado interviene en el campo del seguro social de carácter privado, reglamentando y vigilando a las entidades dedicadas a esta actividad. Para ello, aprueba la Ley de Mutualidades. Las prestaciones de estas entidades serían totalmente independientes de los beneficios que pudieran corresponder por los seguros sociales obligatorios, organizados por el Estado. En definitiva, a la protección derivada de los seguros sociales obligatorios, gestionados por el INP, se añadía las prestaciones “complementarias” de las Mutualidades.

Otro de los seguros clave en el desarrollo de la Seguridad Social española fue el de enfermedad, creado por la Ley de 14 de diciembre de 1942, que también gestionaría el INP, como entidad aseguradora única. Entre sus recursos económicos figuraba una aportación del Estado, además de las primas de trabajadores y empresarios. La aprobación y revisión de los balances atendería a las mismas normas que para el resto de seguros sociales.

Para el control interno del INP, en 1947 se formó una nueva Comisión de Revisión, con mayores facultades que las anteriores, ya que para la elaboración del informe, derivado de la revisión de los balances y de los anexos de las distintas cuentas, el INP debía aportar, además, los antecedentes de los actos administrativos que justificaran las anotaciones en los Libros de Contabilidad. Incluso, debía informar sobre la actuación de los servicios de Tesorería, Contabilidad, Intervención e Inspección del Instituto.

En cuanto al control de carácter administrativo, financiero o contable de todos los Montepíos y Mutualidades Laborales, éste se realizaba por el Servicio de Mutualidades y Montepíos Laborales, creado en 1946 y dotado de fondos propios, aunque la Jefatura le correspondía, también, al Director General de Previsión. En este punto, hay que detener-





se en el Decreto de 10 de agosto de 1954 y en la Orden del Ministerio de Trabajo de 10 de septiembre de 1954, que aprueba el Reglamento del Mutualismo Laboral, y que lo define como un sistema de previsión social obligatorio, establecido a favor de los trabajadores por cuenta ajena en actividades laborales determinadas por el Ministerio de Trabajo. Este sistema se desarrollaría a través de Instituciones de Previsión Laboral creadas por el mismo Ministerio y tuteladas por el Servicio de Mutualidades. Sus recursos económicos eran, fundamentalmente, las cuotas de empresarios y trabajadores. Los beneficiarios tendrían derecho a percibir prestaciones económicas y asistencia sanitaria, además de unas prestaciones potestativas, como el crédito laboral, cuya concesión estaba sometida a la información sobre la “conducta y moralidad del solicitante”. En la sección 7ª del Reglamento, titulada “Intervención, Contabilidad y Caja”, se contenía que la intervención de los actos con repercusión económica en el Patrimonio de las Instituciones de Previsión Laboral debía ejercerse por los interventores designados por el Servicio de Mutualidades Laborales. La función interventora se definió en el artículo 181 del Reglamento, a la vez que la responsabilidad derivada de dicho ejercicio. En concreto, se establecía que aquellos que ejercieran la función interventora serían responsables, conjuntamente con los gestores, de los actos económicos que se realizaran en contra de Normas vigentes. Definía, por primera vez, el concepto de reparo, diciendo que los interventores podrían formular reparos cuando del examen de los expedientes de gastos o de las órdenes de pago producidas se dedujera la falta de algún requisito o su oposición a algún precepto legal. También se detallaba un procedimiento contradictorio hasta la resolución por el Servicio de Mutualidades Laborales, y recogía que las entidades desarrollarían su contabilidad con sujeción a lo establecido por el mismo Servicio de Mutualidades que, además, aprobaba las cuentas anuales.

En los Estatutos del personal del INP de 1955, se diferenció el personal técnico-administrativo del técnico-especializado al que se adscribían los interventores. Y en sus Estatutos orgánicos de 1958, además de definir al Instituto como una entidad autónoma de derecho público y órgano gestor y asesor de la Seguridad Social española, se decía que la Intervención General dependería directamente

del Delegado General, mientras que la contabilidad se encargaba a un servicio dependiente del Subdelegado General de Administración. Es en el Estatuto del Personal del INP, de 1959, donde se concreta que todas las funciones técnico-contables se efectuarían por el Cuerpo Pericial.

2. El Sistema de la Seguridad Social

Con la publicación de la Ley de Bases de 1963, se plantea la posibilidad de pasar de un sistema de “seguros sociales” a uno de “seguridad social”, unificando las contingencias. Posteriormente, el Texto Articulado I, de 1966, configura a las Mutualidades Laborales como Entidades Gestoras de la Seguridad Social, conjuntamente con el INP. Al INP le correspondía la gestión de la asistencia sanitaria, las prestaciones económicas por ILT e invalidez provisional, derivadas de contingencias comunes, y las prestaciones familiares. Y a las Mutualidades Laborales la gestión de las prestaciones de vejez, invalidez permanente, y la ILT e invalidez provisional, derivadas de accidente de trabajo y enfermedad profesional. La colaboración se reduce, prácticamente, a las Mutuas Patronales. Por otro lado, su artículo 5 decía que era el Ministerio de Trabajo quien debía aprobar las Cuentas y Balances de la Seguridad Social y quien las elevaría, para su aprobación definitiva, al Gobierno, y añadía que: *“se llevarán, intervendrán y rendirán, según el procedimiento y en las fechas que el Gobierno determine a propuesta de los departamentos de Hacienda y Trabajo”*. En el artículo 43, se recogía que la Intervención en las Entidades Gestoras de la Seguridad Social afectaría a todos los actos que tuvieran repercusión en su patrimonio y en su administración, debiendo efectuarse con sujeción a las Normas contenidas en sus respectivos Estatutos.

Para desarrollar lo contenido en dicho artículo 5, se dictó el Decreto 3336/1968, que establecía que la ordenación del Sistema Contable de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social se debía ajustar al Plan Contable que para cada una de ellas se aprobase, atendiendo a lo contenido en el Decreto. Y en el apar-



tado de la “Intervención”, además de reiterar lo contenido en el mencionado artículo 43, se detalla que la intervención precederá a todas las operaciones de cobro y pago de las Entidades y se ejercerá para comprobar: si han sido acordadas por el Órgano o Autoridad competente, si se ajustan a las Disposiciones y Normas que las regulan y se han cumplido los trámites procedentes, si se ejerció la fiscalización previa en las operaciones sujetas a régimen presupuestario, y si el documento justificativo tiene todos los requisitos de fondo y forma exigibles.

Además, el artículo 6, titulado “Cometidos de la Función Interventora”, añadía los siguientes: proponer al Órgano de Gobierno competente la adopción de las medidas que se consideren necesarias para salvaguardar los intereses encomendados a la Entidad, informar las cuentas y balances que el Ministerio de Trabajo haya de aprobar y elevar al Gobierno para su aprobación definitiva, y redactar un informe o memoria anual sobre las actividades económicas, financieras y patrimoniales de las Entidades Gestoras.

El Decreto remitía a los Estatutos de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes para desarrollar las Normas necesarias de funcionamiento de las respectivas intervenciones. En cumplimiento de esta Norma, el Estatuto de Personal del Mutualismo Laboral de 1970 reguló que la intervención de los actos con repercusión económica en el patrimonio de las Mutualidades sería ejercida por los Interventores Delegados, designados por la Jefatura del Servicio, y que en el ejercicio de esta función, dependerían directamente de esa Jefatura, sin menoscabo de la natural y obligada subordinación administrativa al Director o Delegado Provincial. Y la contabilidad se desarrollaría por el personal del Cuerpo Técnico (Grupo Técnico Contable).

Mediante el Decreto 2065/1974, se aprobaba el Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social, y, además de recoger lo contenido en los citados artículos 5 y 43 de la Ley de 1966, ordenaba a las Entidades Gestoras de la Seguridad Social la elaboración de un presupuesto-resumen del Sistema de la Seguridad Social. La estructura de ese presupuesto-resumen para el año 1977, la definía la Orden de 26 de junio de 1976, al decir que seguiría, en la medida de lo posible, lo estable-

cido para los Presupuestos Generales del Estado. Esta Norma requería nuevas directrices para su desarrollo contable. Por ello, se aprobó el Plan de Contabilidad del Sistema (RD 3261/1976), que respondía a las líneas marcadas por el anteproyecto de Ley General Presupuestaria y a los principios del Plan General de Contabilidad, aprobado por el Decreto 530/1973.

Al año siguiente, se publica la Ley 11/1977, General Presupuestaria, que reconoce la trascendencia económico-financiera que había adquirido la Seguridad Social y su contribución a la redistribución de la renta nacional. Por tal motivo, debía coadyuvar a la ejecución de la política económico-social, justificando, así, su presencia en la Ley. Decía, también, que un presupuesto expresado en cifras globales del sistema debía unirse a los Presupuestos Generales del Estado para someterse a la deliberación y al acuerdo de las Cortes Españolas, con la paralela obligación de rendir cuentas y balances al Tribunal de Cuentas del Reino. Dedicaba a la Seguridad Social su título VIII, diciendo que se regulará por su legislación específica, sin más modificaciones que las recogidas en ese Título, denominado “De los Presupuestos, de la Intervención y de la Contabilidad de la Seguridad Social”. Además, se encargaba al Gobierno aprobar las Normas para el ejercicio de la función interventora en la Seguridad Social. Y, asimismo, encomendaba al Ministro de Trabajo, previo informe del de Hacienda, regular la Contabilidad de las Entidades Gestoras, de acuerdo con las directrices del Régimen General de la Contabilidad Pública.

En ese mismo año, el nuevo Estatuto de Personal del Mutualismo Laboral ya no contiene Normas sobre la Intervención de la Seguridad Social. Será el RD 3307/1977 quien, en cumplimiento de lo establecido en la Ley General Presupuestaria, concreta los principios de esa función, diciendo que: “*se caracterizan por la independencia de los órganos de control, y la generalidad y carácter vinculante de sus actuaciones*”. Estos principios, añade más adelante, “*conducen a la conveniencia de que la Intervención dependa funcionalmente de la Intervención General de la Administración del Estado, respetando sus peculiaridades orgánicas y utilizar la indudable formación y experiencia adquirida por los funcionarios técnicos de la Seguridad Social*”. Además, contenía que el





personal técnico específico de la Intervención debía pertenecer al Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Administración Civil del Estado y al Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Seguridad Social que se crea por este Real Decreto.

Sin embargo, el Estatuto de Personal del INP de 1978 recogía que las funciones técnico-contables y de fiscalización económica necesarias para la gestión encomendada al Instituto, se asignaban a la Escala de Intervención y Contabilidad.

Ese mismo año, se promulga nuestra Constitución, cuyo artículo 41, dentro del Capítulo III, que contiene todos los principios rectores de la política social y económica, recoge que *“los Poderes Públicos mantendrán un Régimen Público de Seguridad Social para todos los ciudadanos”*.

3. Las nuevas Entidades Gestoras del Sistema

En este período de importantes cambios, se crea una nueva estructura gestora del sistema, mediante la publicación del RD-Ley 36/1978. Con él, se declararon extinguidos el INP, las Mutualidades Laborales y el Servicio del Mutualismo Laboral, entre otros, creándose otras Entidades Gestoras del sistema: El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), para la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social (en este Instituto se integrarán las Mutualidades y demás Entidades Gestoras de estructura mutualista), el Instituto Nacional de la Salud, para la administración y gestión de los Servicios Sanitarios, y el Instituto Nacional de Servicios Sociales, para la gestión de servicios complementarios de las prestaciones del sistema de la Seguridad Social. También se crea la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), para la recaudación de derechos y el pago de las obligaciones del sistema, y en la que se unifican todos los recursos financieros.

Al año siguiente, mediante una Orden de 31 de enero, se constituye el Cuerpo de Intervención y Contabilidad de la Seguridad Social y se determina el régimen de personal aplicable, adscribiéndolo a la TGSS, a través de una unidad de personal específica, con independencia de que su ámbito de actuación se extendiera a todas las Entidades Gestoras, Servicios Comunes y Entidades Colaboradoras del sistema. Asimismo, se declara a extinguir, entre otras, la Escala de Intervención y Contabilidad del Cuerpo Técnico del INP y la Escala Técnico-Contable del Cuerpo Técnico del Servicio del Mutualismo Laboral.

Esta nueva estructura hizo necesaria la publicación de la Orden de 31 de diciembre de 1980, sobre contabilidad presupuestaria de la Seguridad Social, cuyo principal objetivo era la organización de un sistema, próximo al existente en la Administración del Estado, para la contabilidad y el control presupuestario. En esta organización, el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social delimitaba las actuaciones de las Intervenciones y los trámites que se deberían realizar en los Servicios de Contabilidad.

En el RD 530/1985, se recogió que la Intervención General de la Seguridad Social quedaba adscrita a la Secretaría General para

Durante 2006 el INSS ha administrado más de ocho millones de pensiones y ha resuelto más de millón y medio de nuevas prestaciones.



la Seguridad Social, sin perjuicio de su dependencia funcional de la Intervención General de la Administración del Estado. En ese mismo año, el 11 de febrero, se aprobó un nuevo Plan General de Contabilidad del sistema.

El Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria de 1988, integró el Presupuesto de la Seguridad Social en los Presupuestos del Estado. Su título VIII, titulado "De los Presupuestos, de la Intervención y de la Contabilidad de la Seguridad Social", encargaba al Gobierno aprobar las Normas para el ejercicio de la función interventora en las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, y al Ministro de Trabajo y Seguridad Social, previo informe del de Economía y Hacienda, dictar las correspondientes para la contabilidad de dichas Entidades, de acuerdo con las directrices del Régimen General de la Contabilidad Pública.

4. El INSS: situación actual

El vigente RD 2583/1996, de 13 de diciembre, define al INSS como Entidad Gestora de la Seguridad Social dotada de personalidad jurídica, y le encomienda la gestión y la administración de las prestaciones económicas del Sistema de la Seguridad Social, con excepción de aquellas cuya gestión está atribuida al Instituto Nacional de Servicios Sociales o a los Servicios competentes de las Comunidades Autónomas. Teniendo en cuenta lo contenido es este RD y sus modificaciones, mediante los Reales Decretos 469/2003, 1600/2004 y 666/2007, para el cumplimiento de sus fines, se estructura en los siguientes Órganos Directivos:

- a) De participación en el control y vigilancia de la gestión: Consejo General y Comisión Ejecutiva.
- b) De dirección: Dirección General, Secretaría General y Subdirecciones Generales.

La gestión del Instituto en el ámbito territorial se realiza a través de las 52 Direcciones Provinciales y de 437 Centros de Atención e Información de la Seguridad Social (CAISS) que dependen de las mismas.

La plantilla efectiva del Instituto, a 31 de diciembre de 2006, estaba formada por 12.397 efectivos.

Durante el pasado año 2006, el INSS ha administrado más de 8.200.000 pensiones y ha resuelto más de 1.500.000 nuevas prestaciones, con un presupuesto total de 79.400 millones de euros.

En el mencionado Real Decreto de estructura se contiene que, a la Dirección General del Instituto se adscribe orgánicamente, con el rango de Subdirección General, la Intervención Delegada, sin perjuicio de la dependencia funcional de ésta respecto de la Intervención General de la Seguridad Social y de la Intervención General de la Administración del Estado. Sus funciones de control se regulan en el RD 706/1997, de 16 de mayo, parcialmente modificado por el RD 661/2001 y por la Ley 47/2003.

En el RD 622/1998, de 17 de abril, mediante el cual se establece la naturaleza, estructura y funciones de la Intervención General de la Seguridad Social, que deroga el RD 3307/1977, se recoge que la Intervención General de la Seguridad Social desempeñará sus funciones y competencias a través de una estructura central y de otra periférica, y que la estructura periférica se concretará en las Intervenciones Delegadas en los Servicios Centrales de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y en las Intervenciones Delegadas Territoriales. Asimismo, este Reglamento, repite lo contenido en el mencionado Decreto del año 1996, en relación con su dependencia, indicando que, para un adecuado ejercicio de sus competencias, se integrarán orgánicamente en los Servicios Centrales y Territoriales de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social. De las Intervenciones Delegadas, forman parte las Oficinas de Contabilidad y las Unidades de Control Financiero. El RD 508/2000, de 14 de abril, concreta las funciones de las Oficinas de Contabilidad de las Intervenciones Delegadas.

Por último, en la actual Ley General Presupuestaria (47/2003) se regula, de forma unitaria, el control de la actividad económico-financiera del sistema de la Seguridad Social y el correspondiente al resto del Sector Público estatal.





Portal de la Administración Presupuestaria: Últimas Novedades

En este número de la revista, vamos a analizar las últimas novedades que se han incluido en el Portal de la Administración Presupuestaria.

Entre éstas cabe destacar:

- Finalización de la puesta en producción y creación del dominio www.fic.igae.pap.meh.es para el nuevo portal del “Foro Iberoamericano de Contabilidad Pública”.

Como consecuencia de la puesta plena en producción del portal de este Foro, se ha modificado tanto la página principal de

entrada a los portales de la Administración Presupuestaria, como el menú izquierdo del portal de la IGAE, que ahora cuenta con una entrada de menú específica para acceder al mismo.

Mediante esta actuación se crea un Foro permanente de reflexión y trabajo entre los países Iberoamericanos, España y Portugal con el objetivo de avanzar en el mutuo conocimiento y la puesta en común de diversas experiencias en materia de Contabilidad Pública. Dentro de este nuevo canal, se puede acceder a la siguiente información: Organización y Secretaría Perma-





nente, Estatutos, Publicaciones, Actividades, Noticias y Enlaces de interés.

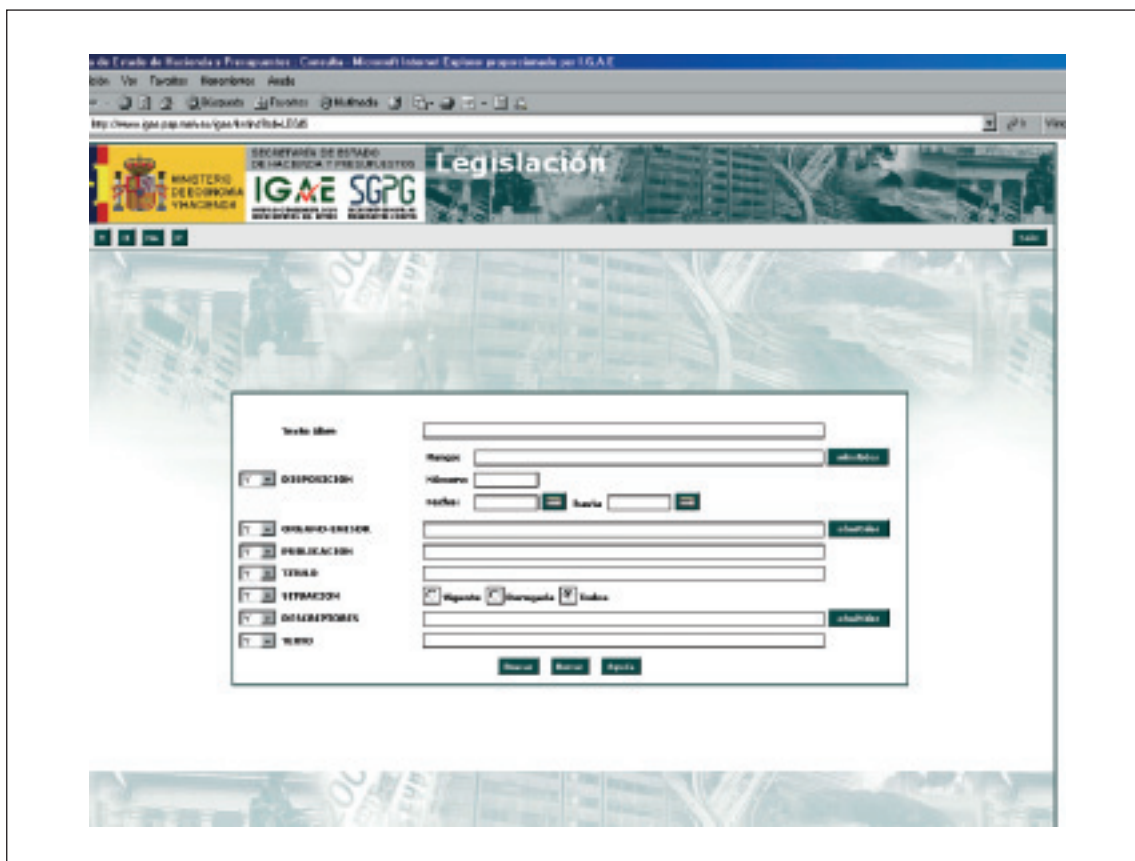
- Creación del espacio de colaboración para la "Reforma CECIR" en el portal de la Secretaría General de Presupuestos y Gastos, que permite a las personas debidamente autenticadas suscribirse a un servicio de avisos de publicación de documentación dentro de este espacio.
- En el canal de normativa e informes, bases de datos Lei, se ha actualizado la versión del producto "Knosys", así como la arquitectura del mismo. Además de actualizar su aspecto exterior, ha supuesto una centralización de las respectivas bases de datos documentales.

Las bases de datos Lei, son unas bases de producción propia que se pueden consultar no sólo en la intranet, sino también en el PAP. Tienen por objeto el tratamiento informático, tanto de las disposiciones normativas como de los informes y dictámenes, relativos al control de actos, documentos y expedientes de los que se deriven derechos y obligaciones de contenido económico. Este objetivo se consigue a través de tres bases de datos:

- Legislación: contiene el texto actualizado de disposiciones legales relacionadas con el control de la actividad económico-financiera del Sector Público.
- Informes IGAE: contiene informes y dictámenes relacionados con el control de la actividad económico-financiera del Sector Público emitidos, fundamentalmente, por la IGAE en el período comprendido entre 1984 y la actualidad.
- Informes CC.AA.: contiene informes relacionados con el control de la actividad económico-financiera emitidos por las Intervenciones Generales y las Juntas Consultivas de Contratación Administrativa de las Comunidades Autónomas.

Dentro del Portal, la primera de ellas es de acceso libre, siendo necesario para las otras dos el certificado electrónico o el correspondiente usuario/contraseña.

En los próximos números de la revista seguiremos informando de los cambios que se registren y de los nuevos contenidos que se vayan incorporando.





José María Fábregas del Pilar: Vida y Obra de un Interventor al Servicio del Estado

Beatriz García-Marcos Álvarez
Ayudante de Archivos y Bibliotecas

José Luis Torres Fernández
Subdirector General de Organización,
Planificación y Gestión de Recursos

José M^a Fábregas del Pilar y Díaz de Ceballos, perteneciente al Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, ha sido un referente para numerosas generaciones de funcionarios dedicados al control de la actividad económica y financiera pública.

Su actividad profesional y trayectoria personal estuvieron ligadas durante más de cuarenta años a la Hacienda Pública, y de modo muy especial a la Intervención General de la Administración del Estado. Pero, Fábregas del Pilar fue mucho más que un cualificado funcionario, ya que dejó una importante obra escrita, referida en especial al ámbito del derecho administrativo y la contabilidad pública, además de la dedicada a la reflexión sobre las relaciones entre Política y Administración y sus actores: políticos y funcionarios.

Su carrera administrativa

Sirvió en todos los niveles del escalafón administrativo, siendo desde auxiliar oficial de primera clase de Hacienda Pública, hasta Jefe Superior de Administración, dándose la circunstancia de que en ésta categoría, y debido a hechos que detallaremos más adelante, relacionados con los años convulsos que le tocó vivir y las altas responsabilidades que asumió como servidor público, fue nombrado en dos ocasiones: la primera, el 28 de

mayo de 1934 y la segunda, el 24 de mayo de 1945, ésta segunda vez tras haber sido Interventor General y haber sido inhabilitado para el desempeño de puestos de mando, al término de la guerra civil.

Antes de todo esto, ejerció diversos puestos en la Administración Civil del Estado, entre otros, los de Jefe de Contabilidad del Banco Hipotecario e Interventor de la Caja de Tráfico Aéreo de la Dirección General de Aviación Civil.

Entre los años 1932 y 1936, fue designado miembro de diversas comisiones como representante del Ministerio de Hacienda, tales como la Comisión para determinar el importe de las Leyes sobre fomento de construcción de casas baratas y económicas en 1932, y la creada para realizar el estudio del Proyecto de Ordenación Ferroviaria en 1933.

Fue también Vocal Asesor del Instituto de la Pequeña Propiedad y Vocal propietario de la Comisión Mixta del Estatuto de Cataluña en 1936, órgano del que había sido Interventor Delegado desde 1932.

Por Decreto de 25 de mayo de 1934, fue nombrado Director General de la Deuda y Clases Pasivas, cargo en el que cesó dos años más tarde siendo designado después, Vocal del Tribunal Económico Administrativo Central, tras un breve paréntesis en el que ocupó puestos del escalafón como Interventor Delegado.



Fábregas del Pilar, interventor general

El 27 de abril de 1931, a los pocos días de instaurarse la República, y siendo Ministro de Hacienda Indalecio Prieto, es nombrado Interventor General D. Adolfo Sixto Hontán, que permanece en el cargo durante siete años, hasta su nombramiento como Subsecretario de Hacienda.

Le sustituye entonces, D. José M^a Fábregas del Pilar, que es nombrado por Decreto dado ya en Barcelona el 16 de noviembre de 1938, siendo Ministro de Hacienda y Economía Francisco Méndez Aspe, hombre independiente y amigo personal de Negrín, que detentaba por entonces las carteras de Presidencia y Defensa.

Sólo durante cuatro meses y medio, sería Fábregas del Pilar Interventor General de la Administración del Estado, ya que accede a este puesto en una situación política y social límite, a menos de dos meses de la caída de Barcelona, de la salida de Azaña hacia la Embajada de España en París y del derrumbamiento total de la República española instaurada el 14 de abril de 1931.

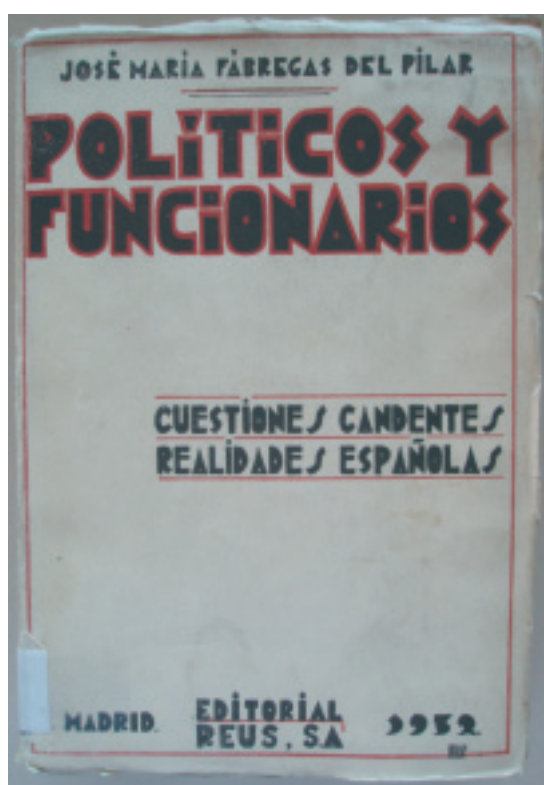
Cabe preguntarse por los motivos que le llevaron a aceptar el nombramiento de Interventor General en momentos tan difíciles. Sólo pudieron ser motivos de compromiso político y personal con el equipo de altos funcionarios de Hacienda, que llevaron las riendas de este Ministerio hasta el final mismo de la República y que, en muchos casos pagaron con el exilio o la depuración su servicio al régimen constitucional republicano.

Tenemos constancia de que José María Fabregas “sufrió”, como tantos otros funcionarios, la depuración administrativa tras la victoria de Franco en la Guerra Civil española, pues aunque su expediente sancionador no ha podido ser localizado, sí consta en su expediente administrativo personal, documentación que acredita que terminado el período de guerra e iniciados los largos años de dictadura, se le incoó expediente de depuración por motivos políticos y fue sancionado a la inhabilitación para el ejercicio de cargos de mando y confianza.

Y hemos dicho antes sufrió, porque le resultó tremendamente difícil encajar, en su personalidad idealista, el golpe que esto le supuso. De hecho, de resultas de su expediente de depuración, anduvo “envenenado” y “perdido”, solía comentar a sus familiares que “no se encontraba”⁽¹⁾.

Dicho expediente fue objeto de revisión a finales de 1955, es decir, dieciséis años después de dejar de ejercer de hecho el puesto de Interventor General, y cuando el Gobierno, una vez que el régimen está ya consolidado y la Administración controlada ideológicamente, dicta decretos que atenúan los efectos de la depuración.

No obstante, la ley de 10 de febrero de 1939 promulgada por Franco, que fijaba normas para la depuración de funcionarios públicos, fue siendo aplicada, según su exposición de motivos, cuando *“la liberación de nuevos territorios, y especialmente la de Barcelona, ciudad que ha sido del Comité rojo en estos últimos tiempos, plantea con urgente apremio el problema de la depuración de los funcionarios públicos”*. Esta ley regula en un texto breve, conciso y de estilo castrense, los objetivos, el procedi-



⁽¹⁾ “lo peor de una guerra es la posguerra” había escrito en uno de sus ensayos sobre la Administración, que comentamos más adelante. Era entonces el año 1932.





miento (casi sumario), las causas de depuración y las sanciones a imponer a los funcionarios públicos incurso en “responsabilidad administrativa”.

En su artículo noveno señala que: *“La calificación de la conducta de los funcionarios, la admisión de éstos y la imposición de sanciones administrativas se hará discrecionalmente y atendiendo al conjunto de las circunstancias que concurran en cada caso y, muy especialmente, a los antecedentes del interesado, a la índole de sus funciones y a las conveniencias de la Administración”.*

Con carácter enunciativo y no limitativo, señala el mismo artículo, podrán considerarse como causas suficientes para la imposición de sanciones, las siguientes:

- a) *Todos los hechos que hubieren dado lugar a la imposición de penas de los Tribunales Militares o a la exigencia de responsabilidades políticas, con arreglo a la Ley de este nombre.*
- b) *La aceptación de ascensos que no fueren consecuencia del movimiento natural de las escalas y el desempeño de cargos y prestación de servicios ajenos a la categoría y funciones propias del Cuerpo al que se perteneciera.*
- c) *La pasividad evidente de quienes, pudiendo haber cooperado al triunfo del Movimiento Nacional no lo hubieren hecho, y*
- d) *Las acciones u omisiones que, sin estar comprendidas expresamente en los apartados anteriores, implicaren una significación antipatriótica y contraria al Movimiento Nacional.”*

Las sanciones, que podrían imponerse, quedaban establecidas en el artículo décimo y eran las siguientes:

- *Traslado forzoso, con prohibición de solicitar cargos vacantes durante un periodo de uno o cinco años.*
- *Postergación, desde uno a cinco años.*
- *Inhabilitación para el desempeño de puestos de mando o de confianza, y*
- *Separación definitiva del servicio.*

Pudiéndose imponer las tres primeras sanciones aislada o conjuntamente, según las circunstancias de cada caso.

Fueron precisamente la “inhabilitación para el desempeño de puestos de mando y de confianza”, junto a la “postergación desde uno a cinco años”, las sanciones que se incluyeron en el expediente de depuración

abierto a José María Fábregas del Pilar y Díaz de Ceballos. Sin embargo, el periodo de no ejercicio como funcionario se prolongó, en su caso, durante algo más de seis años (hasta primeros de diciembre de 1945).

Su obra

Sería largo recoger, con detalle, la labor desarrollada por Fábregas del Pilar, doctor en derecho, como autor de obras, la mayoría de ellas publicadas por la antigua editorial REUS y centradas en el ámbito del derecho administrativo y de la contabilidad pública (llamada entonces contabilidad presupuestaria y administrativa), y que fueron de uso generalizado, durante muchos años, por generaciones de Interventores de la Administración Civil del Estado y de las Administraciones Militar y Local.

Destacamos, entre ellas, su “Curso de Contabilidades Oficiales: Estado-Provincia-Municipio” publicado en 1941⁽²⁾.

Fue autor también de numerosos manuales y temarios de oposiciones: desde los correspondientes al Cuerpo de Auxiliares Administrativos del Catastro de la riqueza urbana, hasta los de derecho administrativo para aspirantes a judicatura, notarías y liquidadores de utilidades, o los de Hacienda y Contabilidad para ingreso en el Cuerpo de Abogados del Estado⁽³⁾.

Asimismo, habría que destacar la importancia de las numerosas conferencias sobre materias jurídico-administrativas, presupuestarias y contables, dictadas en diversos foros académicos e institucionales.

Los años anteriores a la II República fueron años de gran actividad profesional para Fábregas del Pilar, así como de reconocimiento de los saberes y la actividad hacendística desarrollada por el mismo. En 1929 le fue concedida la Encomienda de la Orden del Mérito Civil, asistió, entre otros, al IV Congreso Internacional de Ciencias Administrativas como representante de la IGAE y el 22 de octubre de 1929, fue admitido como numerario en la Real Academia de Jurisprudencia y

⁽²⁾ “Curso de Contabilidades Oficiales: Estado-Provincia-Municipio / Francisco Aced y Bartrina, José María Fábregas del Pilar. –Madrid: Reus, 1941
⁽³⁾ Véase el “Catálogo de libros publicados por Interventores del Estado.-Madrid: Biblioteca de la IGAE, 2003”, pp. 17-21



Legislación, siendo nombrado Académico correspondiente por la Junta de Gobierno de la misma en enero de 1934. A este respecto, debe reseñarse que su pertenencia a la Academia tampoco quedó libre de depuración de responsabilidades administrativas, ya que el mismo órgano que le dió acogida en la Institución en 1934, la Junta de Gobierno, lo depuró en 1940 como miembro de la misma, siendo a comienzos de 1945 cuando está documentada una discreta vuelta de Fábregas a la colaboración con la Real Academia.

Rehabilitado como Académico, pronuncia numerosas conferencias durante el período de los diez años anteriores a su muerte, acaecida ésta el 15 de junio de 1959 en Madrid, donde había nacido y dónde vivió la mayor parte de su vida: en la Cuesta de Santo Domingo nº 20. La última de estas conferencias sobre “El control de la actividad fiscal del Estado según el derecho español”, pronunciada en la sede de la Academia de 8 de febrero de 1956, fue durante años referencia obligada sobre la materia.

Su pensamiento sobre la Administración española

Especialmente interesante resulta el ensayo escrito por Fábregas del Pilar en 1932, sobre la Administración y el funcionariado de su tiempo y sobre la relación entre política y Administración. Recorrer las páginas de esta obra “Políticos y funcionarios...⁽⁴⁾”, es revisar la práctica totalidad de los problemas que afectaban a las Administraciones públicas españolas del primer tercio del siglo XX, tanto desde el punto de vista institucional y organizativo, como desde un enfoque sociológico e incluso, desde la perspectiva familiar y personal de los servidores públicos.

Esta obra de Fábregas del Pilar, se inscribe, salvando las distancias, en la línea de ensayos tales como “El político y el Científico” del sociólogo alemán Max Weber (1915) o el más próximo a nuestro actual mundo administrativo “La organización del desgobierno” de Alejandro Nieto (1986).

La relación entre el político y el funcionario, el corporativismo, el binomio machismo-feminismo y administración, la burocracia, los funcionarios públicos y las clases medias o el “sindicalismo funcionarista”, son problemas tratados en profundidad por Fábregas del Pilar. Pretender sintetizar en unas líneas esta obra, sería un ejercicio de superficialidad manifiesta; sólo su lectura permite conocer el interés de sus reflexiones sobre el marco administrativo en la que desarrolló su actividad profesional durante muchos años.

No obstante, no nos resistimos a recoger unos párrafos de su obra relativos al “apoliticismo de los funcionarios públicos”. Y no nos resistimos porque, quizá, es en la responsabilidad y rigor con el que él afrontaba el trabajo, y que se desprende de las ideas vertidas en ésta y otras de sus obras, dónde podemos encontrar otra de las claves que nos permite descifrar, por qué, Jose M^a Fabregas aceptó, en una fecha tan complicada, un puesto tan comprometido.

Parece intuirse, que no debió imaginar las consecuencias que esta decisión, tomada por responsabilidad profesional, tendrían en un momento en el que el apoliticismo era impensable y la política lo invadía todo y estaba por encima de todo.

“La Administración es, por esencia, técnica, por las mismas razones que la Política no lo es, por eso la Política debe representar el elemento mudable en la vida pública, y la Administración el elemento permanente, por eso, los funcionarios administrativos pueden y deben servir con igual lealtad todas las iniciativas políticas, porque el sentido de la continuidad y de la unidad en la acción del Estado, exigen que los órganos de ejecución sean siempre los mismos, aunque los de dirección varíen según los vaivenes de la Política”.

“He aludido ya varias veces al apoliticismo de los funcionarios. A mi juicio, es una cualidad indispensable en ellos y en la que no caben atenuaciones. El funcionario público no puede tener más que una actuación en política, que consiste en votar. Creo que todas las demás están vedadas, pero a trueque de este renunciamiento, que es nada menos que una capitidiminución de su personalidad ciudadana, tiene derecho a ser tratado sin ninguna prevención. Sean cuales fueren los cambios que se operen en la Política”.

“Por eso la figura del funcionario metido a político, aun cuando sea accidentalmente, es

⁽⁴⁾Políticos y funcionarios : cuestiones candentes , realidades españolas / José M^a Fábregas del Pilar y Díaz Cevallos. – Madrid : Reus 1932





una de las creaciones de la vida moderna que no acertaré a comprender nunca. Me parece ilícita la promiscuidad de las tareas de la oficina con las del club político, y no digamos con las del club revolucionario. El funcionario ha de sentirse siempre subordinado a las autoridades constituidas, y no sé cómo ha de poder servir las por la mañana y combatir las por la tarde” ⁽⁵⁾.

Queríamos también reseñar algunas de las consideraciones que sobre el corporativismo de los funcionarios públicos, se hacen en este libro, ya que por un lado, pueden seguir estando de actualidad, y que por otro, nos siguen aportando pistas sobre el ideal que Fabregas tenía de los funcionarios como “servidores del Estado”.

“Los funcionarios que, siéndolo, no se enteran de la unidad indivisible de la economía española y pretenden que se resuelvan y se atiendan sus problemas, como si aquí pudiera haber problemas y cuestiones parciales que no hubieran de quedar subordinados y como fundidos también, en los problemas generales de España, no merecen el título de funcionarios porque con la locura de sus aspiraciones y la exuberancia de sus fantasías, dan claras muestras de no haber percibido la existencia ostensible y palmaria de la solidaridad de nuestra economía, que es lo menos que su oficio podía haberlos enseñado, y que había derecho a pedirles que hubieran aprendido.

El aislamiento en que viven los funcionarios es causa, no sólo de que no perciban los problemas del exterior, (...). Los resultados no son difíciles de prever y para ponerlos remedio, bueno será

que cuanto antes se pongan en guardia contra las exageraciones de su espíritu de Cuerpo, que pueden conducirlos a los delirios del espíritu de clase.

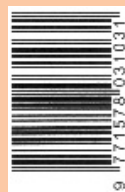
La modesta experiencia de la realidad que entrañan estos peligros a que aludo, no sólo para los funcionarios, sino para el interés general, deben éstos tenerla ya hecha con la observación de lo que acontece en los encuentros de intereses de los innumerables Cuerpos y cuerpecitos en que están divididos. Los funcionarios públicos tendemos a vivir, no ya solamente aislados en compartimentos estancos, sino a construir en el que nos asignamos, una serie de capillitas, que son casi células, para alojar dentro de ellas un Escalafón, y a veces alguna o algunas categorías de tal cual de ellos. El mal que hemos de combatir no es ya sólo el particularismo de nuestra clase en relación con las demás que componen la sociedad española, sino el particularismo de los funcionarios de Fomento, o de Hacienda, o de Gobernación, o de Instrucción pública, y dentro de cada Ministerio, el particularismo de sus diversos Cuerpos, es decir, el espíritu de Cuerpo de cada escala, escalita y escalilla en que están divididos los funcionarios de la Administración pública” ⁽⁶⁾.

Vaya pues, con este sucinto recuerdo, nuestro agradecimiento a este hombre, tímido y reservado, como el mismo se reconocía y como le recuerdan hoy sus familiares, amante sobre todo de su esposa D^a Pilar Funoll y tremendamente riguroso en su trabajo, nuestro reconocimiento, desde la Institución que él dirigió, por su aportación al estudio y la praxis del control de la actividad económica y financiera pública.



⁽⁵⁾Políticos y funcionarios : cuestiones candentes , realidades españolas / José M^a Fábregas del Pilar y Díaz Cevallos. – Madrid : Reus 1932 . – pp. 46-49

⁽⁶⁾Políticos y funcionarios : cuestiones candentes , realidades españolas / José M^a Fábregas del Pilar y Díaz Cevallos. – Madrid : Reus 1932 . – pp. 233-235



MINISTERIO
DE ECONOMÍA
Y HACIENDA

IGAE

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO