

Vol. XVII

Enero 2015

N.º 49

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

• PRESENTACIÓN

Pascual Sala Sánchez

ARTÍCULOS

- LOS NUEVOS RETOS DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL TRAS LA LEY 27/2013, DE 27 DE DICIEMBRE, DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
Ángel Algarra Paredes
Óscar Romera Jiménez
- EL FUNCIONAMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN BAJO UN SISTEMA DE DIRECCIÓN POR OBJETIVOS: UNA NECESIDAD Y UN NUEVO ENFOQUE PARA LOS ÓRGANOS DE CONTROL
Ana M.ª Naveira Naveira
- EL NUEVO MODELO DE CONTRATACIÓN CENTRALIZADA
María Luisa Lamela Díaz
Ana Varela Varela
Jorge Castejón González
- EL NUEVO MARCO FISCAL. ÁMBITO SUBJETIVO Y MECANISMOS DE CONTROL. PAPEL DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS Y DE LAS INSTITUCIONES DE CONTROL EXTERNO
Javier de Diego Alonso
- EL RECURSO DE CASACIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD CONTABLE: UN REPASO DE LA JURISPRUDENCIA RECIENTE
Miguel Ángel Ruiz López

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

- TERCER CUATRIMESTRE DEL AÑO 2014
Javier Medina Guijarro
José Antonio Pajares Giménez

DOCUMENTACIÓN, NOTAS Y COMUNICACIONES

- NOTA SOBRE LA OBRA «CRISIS Y POLÍTICA ECONÓMICA EN ESPAÑA», DE ANTONIO SÁNCHEZ ANDRÉS Y JUAN ANTONIO TOMÁS CARPI (DIRECTORES)
Andrés Fernández Díaz
- UNA NOTA SOBRE INSTITUCIONES DE CONTROL DEL SECTOR PÚBLICO ESPAÑOL
Juan Velarde Fuertes

PUBLICACIONES

- PEDRO GONZÁLEZ POVEDA, GREGORIO PLAZA GONZÁLEZ Y JOSÉ MANUEL SUÁREZ ROBLEDANO. «CÓDIGO DE COMERCIO Y LEYES COMPLEMENTARIAS. CONCORDANCIAS, JURISPRUDENCIA Y COMENTARIOS». 12.ª EDICIÓN 2015. COLEX. 1.276 PÁGINAS. Antonio Ramón Rodríguez Castaño



TRIBUNAL DE CUENTAS

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

VOL. XVII

Enero 2015

N.º 49

CONSEJO EDITORIAL

- DIRECTOR:** **Pascual Sala Sánchez**
(Tribunal de Cuentas)
- Ángel Antonio Algarra Paredes**
(Tribunal de Cuentas)
- Susana Casado Robledo**
(Ministerio de Hacienda)
- Carlos Cubillo Rodríguez**
(Tribunal de Cuentas)
- Gregorio Cuñado Ausín**
(Sociedad Estatal de Correos y Telégrafos)
- Andrés Fernández Díaz**
(Universidad Complutense)
- Dolores Genaro Moya**
(Tribunal de Cuentas)
- M.ª Luz Martín Sanz**
(Tribunal de Cuentas)
- Vicente Montesinos Julve**
(Universidad de Valencia)
- Carmen Moral Moral**
(Tribunal de Cuentas)
- José Pascual García**
(Intervención General de la Administración del Estado)
- José Manuel Suárez Robledano**
(Tribunal de Cuentas)
- Juan Velarde Fuertes**
(Real Academia de Ciencias Morales y Políticas)
- SECRETARIO:** **Antonio Ramón Rodríguez Castaño**
(Tribunal de Cuentas)

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO aborda las principales materias económicas y jurídicas que afectan a la gestión pública, a su control y a las responsabilidades derivadas de la irregular administración de los recursos públicos y va dirigida a investigadores y profesionales.

El contenido completo de los ejemplares puede consultarse en la página web del Tribunal de Cuentas www.tcu.es.

PERIODICIDAD: Cuatrimestral

EDITA: Tribunal de Cuentas -
c/ Padre Damián, 19 - 28036 Madrid
recex@tcu.es
<http://www.tcu.es/tribunal-de-cuentas/es/>

PRODUCCIÓN Y MAQUETACIÓN: Moonbook, S.L.

ISSN: 1.575-1333

DEPÓSITO LEGAL: M. 8.696-1999



Índice

	<i>Págs.</i>
<i>Presentación</i> , Pascual Sala Sánchez	5
Artículos	
• <i>Los nuevos retos del sector público local tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local</i> , Ángel Algarra Paredes y Óscar Romera Jiménez	11
• <i>El funcionamiento de la Administración bajo un sistema de dirección por objetivos: una necesidad y un nuevo enfoque para los Órganos de Control</i> , Ana M. ^a Naveira Naveira	39
• <i>El nuevo modelo de contratación centralizada</i> , María Luisa Lamela Díaz, Ana Varela Varela y Jorge Castejón González	65
• <i>El nuevo marco fiscal. Ámbito subjetivo y mecanismos de control. Papel de los Órganos Legislativos y de las Instituciones de Control Externo</i> , Javier de Diego Alonso	103
• <i>El recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable: un repaso de la jurisprudencia reciente</i> , Miguel Ángel Ruiz López	139
Legislación y jurisprudencia	
• <i>Tercer cuatrimestre del año 2014</i> , Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez	157
Documentación notas y comunicaciones	
• <i>Nota sobre la obra «Crisis y Política Económica en España», de Antonio Sánchez Andrés y Juan Antonio Tomás Carpi (directores)</i> , Andrés Fernández Díaz	199
• <i>Una nota sobre Instituciones de Control del Sector Público Español</i> , Juan Velarde Fuertes	217
Publicaciones	
• PEDRO GONZÁLEZ POVEDA, GREGORIO PLAZA GONZÁLEZ y JOSÉ MANUEL SUÁREZ ROBLEDANO. «Código de Comercio y leyes complementarias. Concordancias, jurisprudencia y comentarios». 12. ^a edición 2015. Colex. 1.276 páginas (Antonio Ramón Rodríguez Castaño)	223

Presentación

Pascual Sala Sánchez

Director

Este número 49 de la Revista Española de Control Externo es el primero del año 2015 y es también el primero que me ha cabido el honor de dirigir desde mi nombramiento como Director del Consejo Editorial.

El artículo que abre el número 49 aborda una cuestión de gran importancia en el sector público español, como es la de los nuevos retos del sector público local tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. Este ha sido realizado por dos autores. El primero es Ángel Algarra Paredes, que, además de ser actualmente Consejero del Tribunal de Cuentas, Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales y miembro del Consejo Editorial de esta Revista, ha desempeñado durante años su actividad profesional en el Departamento de Entidades Locales del Tribunal de Cuentas. El otro autor es Óscar Romera Jiménez, Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales.

El trabajo de Ángel Algarra y Oscar Romera parte de la situación creada por la modificación del artículo 135 de la Constitución, en realidad parte de antes, pues hace un análisis de los informes del sector público local de los ejercicios 2006 a 2009 aprobados por el Tribunal de Cuentas en los años 2011 y 2012 y aborda la situación actual tras la incorporación de un conjunto de medidas legislativas que ofrecen respuesta a las continuas reivindicaciones y recomendaciones que se venía sugiriendo por el Tribunal de Cuentas, medidas que comienzan a dar resultados positivos en términos de gestión.

Entienden los autores que el cambio normativo conforma un nuevo escenario que introduce la comprobación y seguimiento de determinados indicadores de gestión para todas y cada una de las entidades locales, lo que implica, aunque no plenamente, una cristalización de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas.

El artículo de Ángel Algarra y Oscar Romera constituye un instrumento esencial para abordar un nuevo enfoque en cuanto al control del sector público local.

El siguiente artículo que debo glosar es de Ana M.^a Naveira Navería Economista, Inspectora de Hacienda e Inspectora de los Servicios de Economía y Hacienda, que aborda la dirección por objetivos en la Administración pública que también se refiere, como el anterior, a un cambio en el modelo de gestión. Parte de que el artículo 6 de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece que *«las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución»* y trata la situación actual de la dirección por objetivos en varios países de nuestro entorno y de las normas internacionales al respecto para exponer seguidamente qué son los objetivos y los indicadores, por qué son necesarios en las Administraciones públicas y como este nuevo modelo de gestión va a suponer un reto para los órganos de control, que deben orientar sus controles, además de a los procedimientos y a la legalidad, a los resultados obtenidos en términos de eficacia y eficiencia.

Indudablemente el trabajo de Ana M.^a Naveira es un instrumento adecuado para comprender la gestión por objetivos y hacernos reflexionar sobre el control de esa gestión.

El tercer trabajo que se publica en este número trata de la utilización de uno de los sistemas de racionalización de la contratación pública regulado en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público mediante la creación de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Los autores son María Luisa Lamela Díaz, titular de la nueva Dirección, Ana Varela Varela, Subdirectora General de Contratación Centralizada de Suministros, Obras y Servicios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y Jorge Castejón González, Secretario de la Junta de Contratación Centralizada del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

El artículo analiza esencialmente adquisición centralizada de bienes y servicios tratando especialmente las funciones de la nueva Dirección General y ocupándose también de las principales ventajas de la contratación centralizada, de las dificultades que ha experimentado el proceso y de los principales hitos que en la materia se han alcanzado.

La centralización de la contratación pública es una oportunidad de ahorro y de eficacia, que hay que abordar sin desconocer los peligros de reducción de la competencia. Como mejor puede conocerse es de la mano de quienes están trabajando para implantar el sistema en la Administración General del Estado.

El trabajo que se expone a continuación es fruto del esfuerzo de Javier de Diego Alonso, Auditor del Consejo de Cuentas de Castilla y León. Se refiere al nuevo marco fiscal español derivado de las exigencias establecidas por la gobernanza fiscal de la Unión Económica y Monetaria. El autor considera que nuestra legislación contraviene la normativa comunitaria y que ha dado a los órganos representativos (Plenos de las Entidades Locales y Parlamentos estatal-autonómicos) y a los órganos de control externo un papel accesorio en el control de las políticas fiscales de las Administraciones Públicas. Propugna, por fin, una serie de cambios normativos tendentes a unificar el marco fiscal y, de este modo, garantizar una mayor eficacia, eficiencia y transparencia de la política fiscal.

El artículo de Javier de Diego es desde luego un análisis exhaustivo que con sus propuestas de *lege ferenda* cuando menos da mucho en lo que pensar.

El último de los artículos, cuyo autor es Miguel Ángel Ruíz López, Letrado del Tribunal Supremo y profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense, lleva por título «*El recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable: un repaso de la jurisprudencia reciente*». En él se realiza una glosa de la doctrina del Tribunal Supremo creada al pronunciarse sobre las resoluciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas.

Desde luego el trabajo de Miguel Ángel Ruíz es de una utilidad evidente dada la sistematización de los pronunciamientos más destacados y recientes en la materia.

El apartado «Legislación y Jurisprudencia», elaborado por Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Jiménez, ofrece una información sobre la legislación y jurisprudencia más relevante producida durante el tercer cuatrimestre del año 2014, especialmente en

lo que se refiere a las resoluciones de la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas.

En este número 49 de la Revista Española de Control Externo se incluye una Nota elaborada por Andrés Fernández Díaz, Catedrático de Política Económica y miembro del Consejo Editorial de esta Revista. La Nota se refiere a la obra colectiva «Crisis y Política Económica en España», dirigida por Antonio Sánchez Andrés y Juan Antonio Tomás Carpi.

El libro comentado ofrece, según Andrés Fernández, una visión completa y rigurosa de la política económica actual y de su relación con la crisis y con las medidas adoptadas en su momento (especialmente en el bienio 2012-2013) para combatirla e intentar atenuar sus perniciosos efectos.

La obra glosada es magna, habida cuenta del número de autores y de la profundidad con que abordan la materia y por tanto también es magna la nota bibliográfica que debemos agradecer al profesor Fernández Díaz.

La siguiente nota que incluye este número presenta varias características que la hacen sumamente interesante. La obra comentada fue dirigida por los catedráticos Emilio Albi Ibáñez y Jaime Onrubia Fernández y se titula «Economía de la gestión pública. Cuestiones fundamentales». Su comentario es realizado por Juan Velarde Fuertes, de quien sobra presentación en esta Revista, bastando decir que ha sido su anterior Director durante un buen número de años y que ha realizado una labor memorable (excúsome con esta referencia de hacer una presentación más larga, que para ser justa en enumeración de méritos abarcaría un tamaño superior al de una presentación de un número de la Revista Española de Control Externo).

Juan Velarde se ciñe a un aspecto de la obra, cuál es el papel que deben desempeñar los órganos de control externo en la presupuestación y control dentro de la gestión pública. La postura del autor de esa parte de la obra, Jaime Onrubia, es ciertamente crítica con la situación actual y la opción de Juan Velarde, durante varios años Consejero del Tribunal de Cuentas, no puede ser más cualificada.

Cierra el número una reseña realizada por Antonio Ramón Rodríguez Castaño, Letrado del Tribunal de Cuentas y Secretario del Consejo Editorial de esta Revista, sobre la obra colectiva Código de Comercio y Leyes complementarias, obra de gran utilidad para los estudiosos de la materia.

ARTÍCULOS



Los nuevos retos del sector público local tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

Ángel Algarra Paredes

Consejero del Tribunal de Cuentas

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales

Óscar Romera Jiménez

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales

RESUMEN

Este artículo analiza los efectos de la modificación del principio de estabilidad presupuestaria y la incorporación del principio de sostenibilidad financiera al máximo rango normativo en el marco local. La evaluación de esta propuesta y su grado de cumplimiento viene a identificar dos elementos de referencia para comprender y anticipar una tendencia en términos de comportamiento de determinadas estructuras del sector público local. Además, la aplicación de mecanismos relacionados con la economía de la información viene a introducir el debate sobre la necesidad de determinar la elección del escenario más adecuado en términos de cantidad y calidad de la información. Se nos ofrece una visión sobre el modelo que se plantea. La propuesta incorpora mecanismos de retroalimentación que persiguen transparentar e informar sobre los resultados conseguidos respecto al objetivo de transformación perseguido dentro del marco definido por el procedimiento de déficit excesivo en el que se encuentra inmerso nuestro país.

PALABRAS CLAVE: fiscalización, economía de la información, Tribunal de Cuentas, resultados, redimensionamiento, consecuencias.

THE NEW CHALLENGES OF LOCAL PUBLIC SECTOR AFTER THE LAW 27/2013, DECEMBER 27,
ABOUT RATIONALIZATION AND SUSTAINABILITY OF LOCAL ADMINISTRATION

ABSTRACT

This article analyzes the effects of the modification of the principle of budgetary stability and the incorporation of the principle of financial sustainability to the maximum regulatory status in the local context. The assessment of this proposal and its compliance is to identify two benchmarks to understand and anticipate a trend in terms of behavior of certain structures of the local public sector. Furthermore, the application of related information economy mechanism comes to enter the debate on the need to determine the choice of the most appropriate scenario in terms of quantity and quality of information. We are offered a vision of the model proposed. The approach includes feedback mechanisms that seek transparency and reporting of results achieved the goal of transformation pursued within the framework defined by the excessive deficit procedure in which our country is immersed.

KEYWORDS: *audit, information economy, Court of Auditors, results, resizing, impact.*

ÍNDICE

1. **Introducción.**–2. **Breve comentario a los informes de fiscalización del Sector Público Local para el periodo 2006-2009.**–3. **Elementos que avalan un nuevo marco de cooperación.**–4. **Un dilema: aumentar la calidad de la información frente al debate del cambio cultural en la gestión económico-financiera:** 4.1. Existe una acumulación de petición de información económico-financiera, que provoca una saturación en los órganos interventores, especialmente, en las Corporaciones Locales. 4.2. El peligro de la inacción en el sector público local empresarial y sus consecuencias. 4.3. La importancia cultural de las «microestructuras territoriales». 4.4. La necesidad de recursos suficientes para una adecuada gestión. 4.5. El consenso como elemento de cierre al cambio estructural.–5. **Conclusiones.**–6. **Bibliografía.**–7. **Índice legislativo.**–8. **Índice de tablas.**

1. INTRODUCCIÓN

La nueva redacción del artículo 135 de la Constitución Española no sólo modifica el principio de estabilidad presupuestaria e incorpora como principio rector la sostenibilidad financiera al máximo nivel normativo. Su importancia en términos de modernización y transformación de las diferentes estructuras territoriales se ubica en una alteración coordinada del comportamiento tanto de la gestión como la organización de la misma.

El análisis de situaciones en las que se detecta una información a diferente nivel, es una perspectiva que no conviene desestimar. La reforma del mencionado artículo, sin duda, no se realizó persiguiendo esta finalidad, aunque proyecta un escenario de interés para poder resolver uno de los males endémicos que acumula la Administración: *el impacto negativo de la información asimétrica*.

Cabañes y Lorca (2006) describen los efectos del riesgo moral y la utilización de incentivos, así como supuestos de selección adversa y transmisión de señales con la descripción de sus consecuencias dentro del campo de la teoría de la economía de la información. También, se ha relacionado esta visión con la generación de efectos negativos vinculados a un exceso de gasto en la planta local española (Romera, 2013).

No obstante, el desarrollo del artículo 135 a través de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (en adelante, LO 2/2012) y su traslado efectivo a través de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración local (en adelante, Ley 27/2013) aporta un cambio sustancial para tratar de dar solución a los problemas detectados de asimetría en la información.

La manera proactiva de alcanzar una obligada dosis de transparencia no sólo supone un cambio cuantitativo en relación a la recepción de información por parte de la Administración que ejerce la tutela financiera. También, potencia el carácter cualitativo de una información que posteriormente deberá ser fiscalizada. Y además, por otro lado, ayuda a atender el reiterado llamamiento realizado por el órgano fiscalizador.

Al tiempo que se extiende el conocimiento a la sociedad, de las bases de datos de información periódica y con carácter público y obligatorio para el conjunto de la Administración española, la ley 27/2013 estimula el ejercicio responsable y con consecuencias sobre la necesidad de transmitir la información tanto a nivel interno (Administración) como externo (ciudadano).

La incorporación de mecanismos coercitivos (*ope legis*) en un horizonte temporal determinado anticipa un cambio estructural cuyas consecuencias deberían ser beneficiosas al objeto de asegurar una mejor prestación de los servicios al ciudadano. Si bien, por otro lado, suponen un *cambio cultural* en la gestión económico-financiera llevada hasta el momento, al margen del debate social sobre la idoneidad versus viabilidad de ciertas estructuras locales.

Finalmente, este artículo nos ofrece la oportunidad de valorar la disponibilidad de aumentar la cantidad y calidad de la información frente a los recursos disponibles para poder realizar ese ejercicio con las debidas garantías. Sin duda, otro cambio aún en proceso de valoración.

2. BREVE COMENTARIO A LOS INFORMES DE FISCALIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL PARA EL PERIODO 2006-2009

Los informes de fiscalización del Sector Público Local para los ejercicios 2006, 2007, 2008 y 2009 del Tribunal de Cuentas del Reino de España presentados en los años 2011 y 2012, volvían a replicar casi una década después las mismas deficiencias detectadas años atrás, mediante una moción del Pleno de ese Tribunal, de fecha 30 de abril de 2003, que solicitaba potenciar el cumplimiento de la obligación de rendición de cuentas.

Las principales conclusiones recogidas en los citados informes del Tribunal de Cuentas, giraban en torno a dos aspectos fundamentales:

- 1) La falta de determinación de las entidades que configuran el ámbito subjetivo del sector público local, «lo que ha constituido un problema a la hora de abordar su fiscalización debido al amplio desarrollo que se ha producido en el sector instrumental local, y a la falta de un registro válido y completo que recoja de forma dinámica la multiplicidad de entes que existen, con independencia de la naturaleza jurídica que adopten».
- 2) «...el deficiente nivel de cumplimiento, en tiempo y forma, de la obligación de rendir cuentas de las Entidades locales...». Este nivel de incumplimiento (en torno al 30% para las entidades principales, del 45% en los consorcios, y de hasta del 85% en las entidades locales de ámbito inferior al municipio), «...permanece prácticamente invariable, independientemente del ejercicio considerado, y evidencia una consolidación de una manera de actuar por parte de las Entidades locales».

Además, las recomendaciones incluidas en los informes, se centraban en la necesidad de acometer reformas legislativas, para solventar los dos problemas anteriores, con el objetivo final de impulsar el cumplimiento de la obligación legal de rendición de cuentas, y evitar que se escaparan del control externo determinadas entidades.

Otro aspecto fundamental que abordaban las recomendaciones del Tribunal, era la necesidad de reformar la regulación básica de

Régimen Local, así como el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales (en adelante, TRLRHL), y las Instrucciones de Contabilidad, para cumplir con los siguientes objetivos:

- a) Incluir a las entidades locales menores en el ámbito subjetivo de la Cuenta General, regulado en el artículo 209 del TRLRHL, ya que escapaban del control externo del Tribunal de Cuentas.
- b) Solicitar la modificación del TRLRHL para incluir dentro de la Cuenta General a las sociedades mercantiles participadas por varias EELL, en proporción agregada de más del 50%, en las que ninguna de éstas participa de forma mayoritaria, y como tal, se escapan del control.
- c) Reformar la legislación vigente para penalizar a las Entidades locales que no cumplan con la obligación de rendición de cuentas, imposibilitando su acceso a la obtención de subvenciones públicas.
- d) Exigir de los órganos del Estado y de las CCAA, mediante dicha reforma legal, la incoación de un expediente disciplinario de exigencia de responsabilidades, cuando se tengan conocimiento del incumplimiento de la obligación de rendición de cuentas.

En suma estas soluciones se harían efectivas mediante la reforma de determinados capítulos del TRLRHL y de la Ley de Bases de Régimen Local. El Tribunal de Cuentas reiteraba una serie de recomendaciones que no van más allá, a simple vista, de tener la capacidad de fiscalizar la gestión realizada. Un mandato por otro lado, de obligado cumplimiento. La identificación del problema, por lo tanto, estaba suficientemente justificada y suponía un elemento primordial para resolver un claro caso de asimetría en la información, al margen de otro tipo de responsabilidades que no son objeto de valoración en este documento.

3. ELEMENTOS QUE AVALAN UN NUEVO MARCO DE COOPERACIÓN

Tras la incorporación de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en el desarrollo normativo (LOEPSF en su relación con la LRSAL) que compromete la modificación del artículo 135 de la Constitución Española, las respuestas ofrecidas tanto a los dos problemas aludidos en el epígrafe anterior como a las recomendaciones solicitadas por el Tribunal de Cuentas se pueden encontrar en:

a) Sobre las entidades locales menores, la Ley 27/2013 incluye medidas que abordan un impulso hacia una mayor identificación de entes instrumentales y potencian herramientas que vienen a incorporar *una justificación verificada* sobre el funcionamiento de determinadas estructuras¹. Al mismo tiempo que establece un horizonte temporal específico para facilitar el paso de una gestión autónoma, quizás necesaria, pero sin justificar a una gestión autónoma y validada de los recursos disponibles.

Se introducen *incentivos* para facilitar el cambio en la cultura económico-financiera que se persigue. La consecuencia de la no presentación de cuentas será causa de disolución. Ante la inacción de una parte de la Administración, se provoca una falta de información que el otro lado de la transacción no puede observar ni controlar. Es por ello, por lo que se propone que la parte impulsora de dar traslado a la información, emprenda acciones que movidas por su interés beneficien a la otra parte.

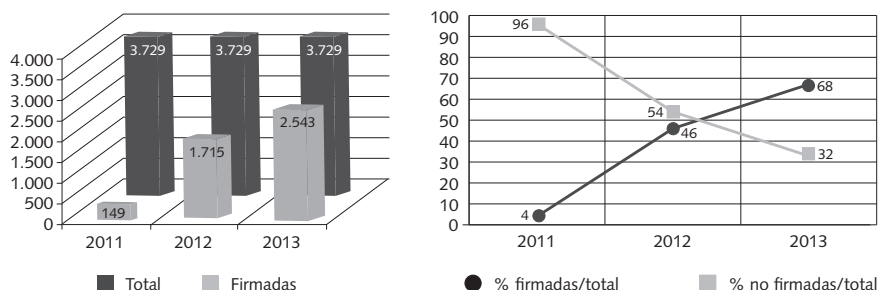
El incentivo de supervivencia tanto en términos de gestión como reputacionales, ofrece un resultado positivo en términos de transmisión de la información requerida (tabla 1).

En definitiva, en relación a los «indicadores de medición» de la actividad de presentación de cuentas y a la condicionalidad introducida por la Ley 27/2013, se observa una clara tendencia positiva que confirma la necesidad de demostrar la razón de ser de aquellas entidades, que mediante su colaboración elevan sus

¹ «Ley 27/2013». Artículo 1. Dos (apartado 2 del artículo 3 la eliminación de la referencia a entidad local menor con un criterio general y a partir del 1 de enero de 2014 las entidades locales menores no tienen la condición de entidad local; en el artículo 1. Siete (artículo 24 bis sobre entidades locales menores) determina que serán una forma de organización desconcentrada del municipio sin personalidad jurídica y bajo la regulación de las leyes de las comunidades autónomas en materia de régimen local. Además, se podrán crear sí y sólo si, son una opción más eficiente y conforme a la LOEPSF; en la disposición transitoria cuarta incorpora la disolución de entidades de ámbito territorial inferior al municipio e indica que las existentes en el momento de entrada en vigor de la ley mantendrán su personalidad jurídica siempre y cuando presenten sus cuentas a fecha 31.12.14 ante los organismos correspondientes de tutela financiera; y en la disposición transitoria quinta incorpora regulación sobre las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio en constitución para aquellas que iniciaran el procedimiento antes del 01.01.2013 se constituirán con personalidad jurídica, tendrán condición de entidad local, se regirán por la legislación autonómica correspondiente y observarán las mismas normas que las ya existentes en materia de elevación de cuentas y consecuencias ante la Administración de tutela financiera correspondiente.

TABLA I
ENTIDADES LOCALES MENORES. ENTREGA DE CUENTAS
EN PORCENTAJE DE FIRMA. PERIODO 2011-2013

Años	Total	Firmadas	% firmadas/total	% no firmadas/total	% Total
2013	3.729	2.543	68	32	100,00
2012	3.729	1.715	46	54	100,00
2011	3.729	149	4	96	100,00



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

cuentas para la oportuna fiscalización por parte del órgano de tutela financiera.

Por lo tanto, se produce una tendencia hacia la normalización de una conducta en términos de economía de la información.

b) En relación al redimensionamiento del sector público local, la Ley 27/2013 viene a modificar la disposición adicional novena de la Ley 7/1985. A continuación, se recoge de una manera esquemática los escenarios propuestos en las tablas 2, 3, 4:

TABLA 2
REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL.
ESQUEMA PARA LA ENTIDAD LOCAL TERRITORIAL

Entidades	Situación	Efectos
Entidades locales territoriales	Equilibrio o superávit	Libertad para constituir entidades dependientes o para realizar aportaciones patrimoniales u operaciones análogas.
	Déficit y con plan económico financiero	REGLA GENERAL: No podrán constituir entidades dependientes o para realizar aportaciones patrimoniales u operaciones análogas durante la vigencia de los planes.
	Beneficiarias de medidas de liquidez y plan de ajuste	REGLA EXCEPCIONAL: realización de aportaciones si en <u>ejercicio anterior</u> se cumplen las tres reglas (estabilidad, deuda y periodo medio de pago a proveedores).

Fuente: elaboración propia a partir de interpretación de la nueva redacción de la DA 9ª según Ley 27/2013.

TABLA 3
REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL
ESQUEMA PARA EL PRIMER ANILLO EMPRESARIAL

Entidades	Situación	Efectos
Entidades dependientes de las entidades locales territoriales	Equilibrio financiero	No se producen efectos.
	Desequilibrio financiero a) AA.PP en términos SEC b) Empresas no financieras (2 ejercicios contables consecutivos con resultados negativos de explotación)	Aprobación de un plan de corrección, que si no es eficaz implicará disolución y liquidación. Se permiten aportaciones si en el ejercicio anterior se cumplen las tres reglas* y <u>se amplían los plazos un año para entidades prestadoras de servicios esenciales del artículo 26.1.**</u>

* Estabilidad presupuestaria, deuda y periodo medio de pago.

** Abastecimiento domiciliario y depuración de aguas; transporte público colectivo; tratamiento, recogida y aprovechamiento de residuos).

Fuente: elaboración propia a partir de interpretación de la nueva redacción de la DA 9ª según Ley 27/2013.

TABLA 4
REDIMENSIONAMIENTO DEL SECTOR PÚBLICO LOCAL
ESQUEMA PARA EL SEGUNDO ANILLO EMPRESARIAL

Entidades	Situación	Efectos
Entidades dependientes de unidades dependientes de las entidades locales territoriales	Equilibrio financiero	Disolución y liquidación* Prohibición de constituir las en el futuro**
	Desequilibrio financiero	<u>Ampliación de plazos en un año cuando las entidades sean prestadoras de servicios esenciales del artículo 26.1.</u>

* Subir de nivel y en dependencia directa de EE.LL. del artículo 3.1 Lbrl. Proceso de disolución (31/03/14) en tres meses y de liquidación (30.06.14) en tres meses más. La liquidación automática se sustanciará a fecha 30.06.14.

** En situaciones conformadas por unidades mixta: a) EELL dependientes y b) EE.LL. las unidades de 2º nivel en tres meses (31.03.14) deben transmitir sus participaciones.

Fuente: elaboración propia a partir de interpretación de la nueva redacción de la DA 9ª según Ley 27/2013.

Según recoge la tabla 5, se determina la necesidad de identificar el nivel de vinculación existente entre aquellas entidades que gestionan servicios para los ciudadanos y su dependencia. En este caso, se puede llegar a afirmar que en 2.013 podrían existir unas 1.300 entidades dentro del sector público local español cuyo nivel de dependencia se presume.

En este sentido, se considera conveniente ofrecer una solución ante esta situación. Así, se vuelven a introducir *incentivos* para facilitar el cambio de modelo. Si bien es cierto, que los mecanismos basan su efectividad más en el principio de *eficiencia* que en la teoría de la economía de la información. La propuesta viene avalada por sendos dictámenes del Consejo de Estado (567/2013 y 338/2014).

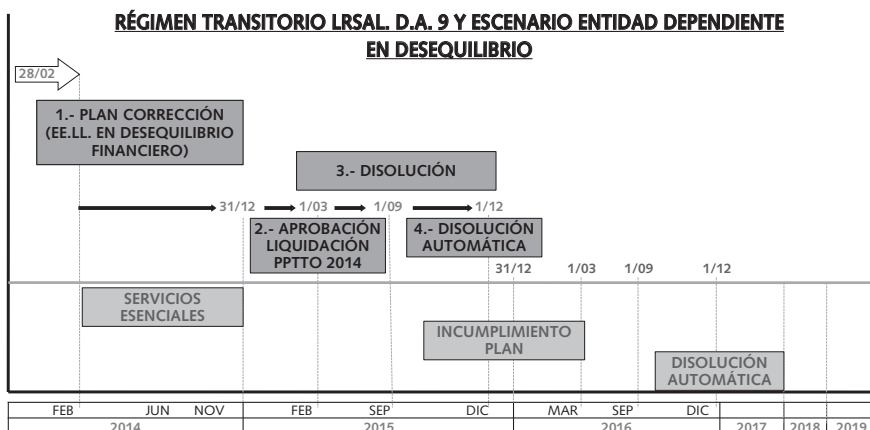
TABLA 5
EVOLUCIÓN SECTOR PÚBLICO EMPRESARIAL LOCAL

Entidades Sector Público Local	2007	2013	2007/2013	2007 (% sobre total)	2013 (% sobre total)
Sociedades	2.036	11.894	-142	35,77%	40,04%
Organismos autónomos	1.699	1.224	-475	29,85%	25,88%
Consortios	939	688	-251	16,50%	14,55%
Asociaciones	510	480	-30	8,96%	10,15%
Fundaciones	474	388	-86	8,33%	8,20%
Entidades públicas empresariales	34	56	22	0,60%	1,18%
Total	5.692	4.730	-962	100,00%	100,00%

Fuente: elaboración propia a partir de datos Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Así, se ofrece un esquema (ver tabla 6) ante el que se plantea un conflicto en defensa de la autonomía local. Es el mismo Consejo de Estado de manera reiterada quien confirma la reincidencia en sus conclusiones (dictamen 567/2013) al afirmar en un segundo dictamen (338/2014) que las medidas propuestas son adecuadas a los fines que proyecta la nueva redacción de la norma (en sus apartados 1º y 2º de la nueva disposición adicional novena de la Ley 27/2013).

TABLA 6
CRONOGRAMA DEL RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA DISPOSICIÓN NOVENA DE LEY 27/2013 EN RELACIÓN A UN ESCENARIO DE ENTIDAD DEPENDIENTE CON DESEQUILIBRIO



Fuente: elaboración propia a partir de interpretación de la nueva redacción de la DA 9ª según Ley 27/2013.

Además, viene a indicar que no se puede afirmar que el apartado 2.º prive de la participación de las corporaciones locales en dicho proceso en relación al plan de corrección del desequilibrio financiero que incluye la Ley 27/2013. Y concluye que, en el supuesto de disolución, prevalece el acuerdo de la entidad local antes que el *ope legis*.

Por lo tanto, el nuevo escenario incorpora la prevalencia de los mecanismos asociados a la eficiencia (tabla 7) conforme al nuevo esquema de referencia basado en los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera frente a la permanencia del principio de autonomía local. La valoración de la situación de la entidad y su nivel automatiza el procedimiento a seguir. Y todo lo anterior, conforme al principio de autonomía local vigente. En este sentido, no se produce una actuación lesiva a la autonomía, sino que desde la autonomía se debe respetar el mandato constitucional en términos de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Y que establece un periodo transitorio adicional de adaptación y planificación de aquellos servicios catalogados como esenciales. Al menos, según la interpretación que dimana del dictamen del Consejo de Estado.

Por lo tanto, es a partir de la conexión de la eficiencia en los términos planificados por los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera donde radica la importancia del nuevo esquema. Y debe subrayarse por su importancia la definición de eficiencia que realiza el alto Consejo al considerar *«aquella alternativa que, dentro de la sostenibilidad financiera de la hacienda local en su conjunto, consiga una mejor relación entre costes previstos y beneficios esperados»*. Lo que no significa que la Ley 27/2013 obligue a optar por la alternativa que suponga el menor gasto.

TABLA 7

LA TOMA DE DECISIÓN SEGÚN LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY 27/2013

Entidad	Informe	Valoración
Toma de decisión	Intervención General	Situación financiera: estabilidad presupuestaria, endeudamiento, periodo medio de pago a proveedores. *si procede, sobre existencia de plan económico-financiero o plan de ajuste y vigencia. Identificación de entidades que desarrollan actividades económicas (SEC) y situación (equilibrio/desequilibrio).

Fuente: elaboración propia.

TABLA 8

ESQUEMA: LA TOMA DE DECISIÓN EN RELACIÓN A LA ENTIDAD DEPENDIENTE DE PRIMER NIVEL CON DESEQUILIBRIO FINANCIERO

Entidad	Trámite	Efectos
Toma de decisión	Entidad dependiente primer nivel con desequilibrio financiero	<p>A) Resolución de presidencia en la que se insta al plan de corrección, previo informe de la entidad local.</p> <p>B) Adaptación de Estatutos conforme a la disposición adicional 12 de la Ley 27/2013 conforme a la clasificación de entes instrumentales realizada por el Pleno de la entidad local:</p> <p>1.- <u>Comprobación por intervención</u> que se ha corregido el desequilibrio antes del 31.12.14 ó 31.12.15 si son entes de prestación del artículo 26.1 de la Ley 27/2013.</p> <p>2.- <u>Acuerdo Pleno</u>, si persiste el desequilibrio, de disolución en el plazo de 6 meses desde la aprobación de cuentas anuales o liquidación del presupuesto 2014 ó 2015.</p>

Fuente: elaboración propia.

Los indicadores de la situación financiera para la toma de decisión, que sustentan la realidad verificada de la que hablábamos, incorporan, en este caso, bajo unos *incentivos* pautados un mecanismo concluyente y, también, se habilita la correspondiente fiscalización posterior (ver tabla 8).

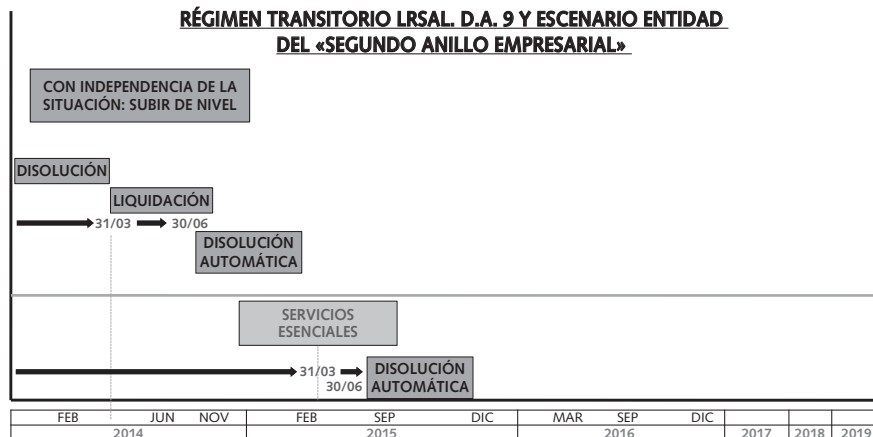
Este mismo esquema se reproduce para el segundo anillo empresarial (entidad dependiente de una entidad dependiente de la entidad local –ver tabla 4–). Y se establece bajo los mismos parámetros de análisis financiero ya señalados tanto para la entidad como para el primer anillo empresarial (entidad dependiente de la entidad –ver tablas 2 y 3–).

Si bien, a efectos de identificar una trazabilidad en la prestación de servicios y, por ende, en su posterior fiscalización, se dispone una relación directa de eliminación definitiva de segundas dependencias en la gestión o elevación a una estructura de primer nivel de dependencia con la entidad local, así como la ampliación de plazos para aquellos servicios de prestación obligatoria (ver tablas 9 y 10).

En definitiva, el camino a seguir está claramente marcado. Además, respecto al conflicto relacionado con el principio de autonomía local, el Consejo de Estado indica en relación a una posible brevedad de plazos; a una posible imposición de las medidas que se contienen en la redacción; a la imposibilidad de participación por parte de las entidades locales en el procedimiento; o a la falta de capacidad para adaptar el esquema propuesto a la

TABLA 9

CRONOGRAMA DEL RÉGIMEN TRANSITORIO DE LA DISPOSICIÓN NOVENA DE LEY 27/2013 EN RELACIÓN A UN ESCENARIO DE ENTIDAD DEPENDIENTE DE OTRA ENTIDAD DEPENDIENTE (SEGUNDO ANILLO EMPRESARIAL)



Fuente: elaboración propia a partir de interpretación de la nueva redacción de la DA 9ª según Ley 27/2013.

realidad municipal, una reafirmación de sus conclusiones respecto a la valoración positiva realizada para aquellas entidades de primer nivel (medidas adecuadas a los fines que proyecta la Ley 27/2013 y al nuevo esquema contenido en el art. 135 CE) y orienta su argumentación en relación a la modulación de los

TABLA 10

ESQUEMA: LA TOMA DE DECISIÓN EN RELACIÓN A LA ENTIDAD DEPENDIENTE DE SEGUNDO NIVEL

Entidad	Trámite	Efectos
Toma de decisión	Entidad dependiente segundo nivel con desequilibrio financiero	<p>1.- Resolución de Presidencia de la entidad local solicitando a entidades adscritas informe-memoria sobre organismos, entidades, consorcios, fundaciones controlados por ellas y grado de control, situación financiera y servicios prestados.</p> <p>A) <u>Entidades controladas exclusivamente por entidades dependientes y en desequilibrio</u>: el pleno de la entidad adoptará acuerdo de adscripción antes de 31.03.14 / Requerimiento de disolución a 31.03.15 (según presten o no servicios esenciales).</p> <p>B) <u>Entidades no controladas exclusivamente</u>, la presidencia requerirá a las entidades dependientes la transmisión de participación antes del 31.03.14 ó 31.03.15 (según presten o no servicios esenciales).</p>

Fuente: elaboración propia a partir de interpretación de la nueva redacción de la DA 9ª según Ley 27/2013.

plazos sobre los planteamientos iniciales que incorporaban los borradores del texto de la reforma local (Ley 27/2013) para concluir que la redacción es «conciliable con la autonomía local constitucionalmente garantizada».

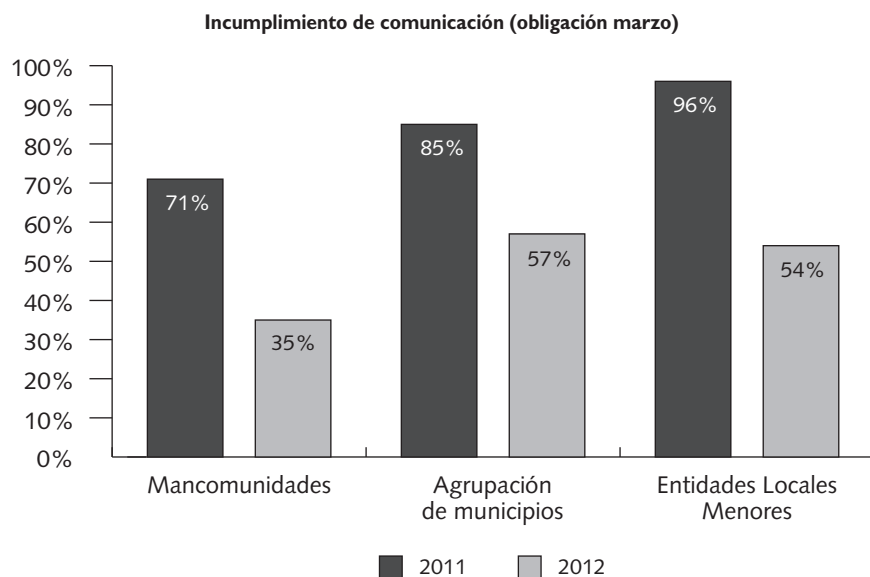
Todo lo anterior, se refuerza para este segundo anillo empresarial con la posibilidad del cambio de adscripción y con la prevalencia en la decisión de disolución acordada por la entidad local con carácter previo a la disolución automática (ver tabla 9). Por lo tanto, el esquema facilita una solución integral y dirigida al objeto de una posterior fiscalización.

La orientación del legislador hacia la introducción de los mecanismos de alerta (incentivos) que sugiere la teoría de la economía de la información, parecen ubicarse bajo la redacción de la norma también en este supuesto.

c) Sobre otros supuestos de la estructura local, los resultados de evolución de la normativa ya indicada para las entidades locales menores se recogen en la tabla 11:

TABLA 11

GRÁFICO SOBRE EL NIVEL DE INCUMPLIMIENTO EN MANCOMUNIDADES, AGRUPACIONES DE MUNICIPIOS Y ENTIDADES LOCALES MENORES (PERIODO 2011-2012)



Fuente: elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Un comentario adicional sobre este punto, es la adaptación que incorpora la redacción definitiva² de la Ley 27/2013 sobre los estatutos de las mancomunidades (artículo 44 de la Ley 7/1985) bajo el desarrollo de competencias exclusivas a la realización de obras y prestación de servicios públicos enumerados en los artículos 25 y 26 de la norma. También, se incorpora el mecanismo de disolución como medida proactiva para la toma de decisión. En este caso, se vuelve a contemplar el principio de eficiencia en la gestión bajo la nueva redacción del artículo 135 de la CE, con una clara orientación hacia una mayor transparencia en la información, clarificación de actividades y, finalmente, una mayor calidad de la información a fiscalizar.

d) Sobre la exigencia de responsabilidades ante un incumplimiento de la obligación de rendir cuentas, se modifica el TRLRHL en sus artículo 213 sobre control interno; el artículo 218 de informes sobre resolución de discrepancias; la normativa reguladora de los funcionarios al servicio de la Administración local en sus artículos 92 y 92 bis; y se aprueba la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. El conjunto de éstas medidas junto con las anteriores, ya descritas, reiteran la decisión de conformar un escenario caracterizado por una clarificación de funciones, la tipificación de responsabilidades y una exigencia directa ante el incumplimiento de la normativa vigente. Y además, establece un mecanismo, que pretende ser de equilibrio entre quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones y aquellos funcionarios que realizan el control interno³ de la gestión. Escenario que se refuerza bajo una doble circunstancia: 1) en caso de discrepancias, se contempla la posibilidad de remisión al órgano de tutela financiera correspondiente de resolución del Presidente de la Corporación Local y 2) el órgano interventor remitirá anualmente al Tribunal de Cuentas las resoluciones y acuerdos adoptados tanto por el Presidente como por el Pleno de la Corporación con reparos, así como un resumen de las principales anomalías detectadas en materia de ingresos con informe justificativo de la Corporación Local.

² Se hace una referencia al texto definitivo ya que en alguno de los 40 borradores previos esta redacción no se contemplaba así.

³ Remisión con carácter anual a la Intervención General del Estado de un resumen de los resultados de los citados controles conforme a los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control (y conforme a la regulación de desarrollo recogida en el régimen jurídico de los funcionarios de la Administración local con habilitación de carácter nacional).

Por lo tanto, se vuelve a hacer uso de los instrumentos relacionados con la teoría de la economía de la información ante posibles supuestos de información asimétrica, la propuesta es dar una cobertura a quien debe realizar el seguimiento de la gestión (refuerzo de la figura del interventor) si bien, para los casos de discrepancias, se habilita una solución de cierre, al incorporar la información para evaluación posterior. La gestión de la información, su calidad y la valoración bajo una supervisión condicionada para el caso de desacuerdo y obligada, en cualquier caso, nos ofrece una nueva propuesta para hacer efectivas esas recomendaciones del Tribunal de Cuentas.

Es conveniente indicar que ya existe una respuesta ante los retos que exigía el Tribunal de Cuentas en los Informes de Fiscalización del Sector Público Local para los ejercicios 2006, 2007, 2008 y 2009.

Los resultados, según la Resolución de 25 de noviembre de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización del Sector Público Local, ejercicio 2012⁴, parecen confirmar una evolución positiva en relación a los objetivos que se perseguían.

No obstante, aún queda camino pendiente⁵. Entre otros, el escrutinio de los resultados relacionados con el redimensionamiento del sector público local debido al periodo transitorio que recoge la medida. Los primeros datos vendrán incluidos en las liquidaciones del año 2014.

4. UN DILEMA: AUMENTAR LA CALIDAD DE LA INFORMACIÓN VERSUS DEBATE SOBRE EL CAMBIO CULTURAL EN LA GESTIÓN ECONÓMICO-FINANCIERA

Según los datos facilitados en el epígrafe anterior, la incorporación de un conjunto de medidas legislativas que ofrecen respuesta a las continuas reivindicaciones y recomendaciones que se venía sugiriendo por el Tribunal de Cuentas, son a día de hoy una realidad que comienza a dar resultados positivos en términos de gestión.

⁴ BOE n.º 58, de 9 de marzo de 2015. Otras disposiciones. Cortes Generales. Resolución 2519 de 25 de noviembre de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas.

⁵ Entre otros, consultar el Informe 1.022 de fiscalización de las incidencias producidas durante el año 2012 en la ejecución de contratos celebrados por las entidades locales de las Comunidades Autónomas sin órgano de control externo propio.

En este sentido, la incorporación de elementos relacionados con la economía de la información, suponen instrumentos útiles que vienen a consolidar un cambio de modelo amparado bajo la nueva redacción en los términos ya indicados de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Además, las cuentas del Reino de España han experimentado una evolución positiva que ha hecho posible la consolidación de unos resultados que cumplen con los compromisos ante nuestros socios europeos, dentro del proceso de déficit excesivo en el que se encuentra el país (ver tabla 12).

TABLA 12
CAPACIDAD / NECESIDAD DE FINANCIACIÓN (% PIB) A EFECTOS DE CUMPLIMIENTO DEL OBJETIVO DE DÉFICIT

Concepto	2011*	2012	2013 (A)	2013 Objetivo	2013 Cierre (SEC 2010)	2014 Objetivo
Administraciones Centrales sin ayuda financiera:	-5,27	-5,20	-5,49	-5,20	-5,33	-3,5
Estado + OAAA	-5,20	-4,21	-4,33	-3,80		
Seguridad Social	-0,07	-0,99	-1,16	-1,40		
Sistema Seguridad Social	-0,22	-0,87	-1,19			
SPEE	0,23	-0,03	0,11			
FOGASA	-0,09	-0,09	-0,08			
Comunidades Autónomas	-3,41	-1,86	-1,54	-1,30	-1,52	-1,0
Corporaciones Locales	-0,39	0,22	0,41	0,00	0,52	0,00
TOTAL AA.PP. sin ayuda financiera	-9,07	-6,84	-6,62	-6,50	-6,33	-5,5
Ayuda financiera	0,49	3,80	0,46			
TOTAL AA.PP. con ayuda financiera	-9,56	-10,63	-7,08			

Fuente: IGAE y Plan Presupuestario 2015. (A) Avance.

Nadie pone en duda que es la Administración local, en términos consolidados, el subsector que aporta unos recursos superavitarios que permiten alcanzar ese objetivo de déficit que para el año 2013 se sitúa en un -6,33% del Producto Interior Bruto (en adelante, P.I.B) frente al 6,5% del P.I.B inicial, en términos SEC 2010.

Sin duda, los resultados anteriores son esperanzadores. Y soportan el rigor y la credibilidad del Reino de España frente a terceros. No obstante, en concreto, para la Administración local deben realizarse unos breves comentarios en relación a la resistencia al cambio

cultural que supone este esquema, sobre la nueva gestión económico-financiera que se persigue y los recursos disponibles:

4.1. Existe una acumulación de petición información económico-financiera, que provoca una saturación en los órganos interventores, especialmente, en las Corporaciones Locales

La gestión de la información económico-financiera sigue suponiendo un reto para las Administraciones Públicas. Los objetivos que sugiere la economía de la información llevan a generar nueva información y elevan su calidad. En este sentido, por poner algún ejemplo, nos podemos referir a las ordenes HAP/2105/2012 sobre suministro de información; HAP/2075/2014 sobre cálculo del coste efectivo; o la HAP/419/2014 sobre la estructura de presupuestos de las entidades locales.

A estos supuestos, deben añadirse los esfuerzos periódicos que realizan el órgano fiscalizador de la gestión económico-financiera con planes económico-financieros vigentes, de ajuste, de saneamiento, de reducción de deuda, o de amortización de endeudamiento a largo plazo (ver tabla 13).

TABLA 13
INSTRUMENTOS DE CONTROL. FINALIDAD Y EFECTOS

Instrumento control	Finalidad
Planes de ajuste (2.500 entidades*)	<p>Acceso a medidas extraordinarias de liquidez:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Formalización de préstamos en el mecanismo de pagos a proveedores, con duración de 10 años. En el caso de que se modifique el período de amortización de los préstamos de la 1ª fase de dicho mecanismo, la duración será de 20 años. – Ampliación del período de reintegro de las liquidaciones negativas de la PTE de 2008 y 2009, con duración hasta el reintegro total (10 años). – Acceso a las medidas extraordinarias del Título II del Real Decreto-ley 8/2013, con duración de 10 años.
Planes económico-financieros (581 entidades**)	Corrección de incumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria o de la regla de gasto. Vigencia hasta el final del ejercicio siguiente a aquel en el que constaten los incumplimientos.
Instrumento control	Efectos de incumplimientos
Planes económico-financieros	Medidas coercitivas y de cumplimiento forzoso establecidas en los artículos 25 y 26 de la LO 2/2012: depósito obligatorio en el Banco de España, indisponibilidad de créditos, intervención de la entidad y, en última instancia, disolución de los órganos de la corporación local.
Planes de ajuste	

* Plan Presupuestario 2015. Reino de España. 15-10-2014. Página 40.

** Plan Presupuestario 2015. Reino de España. 15-10-2014. Página 41.

Conviene señalar, para completar el esfuerzo en términos de información que se está requiriendo a las entidades locales, algunas de las pautas a desarrollar conforme a las órdenes de suministro de información como los presupuestos aprobados, liquidación presupuestaria, comunicación de las obligaciones de pago a terceros no imputadas a presupuesto, comunicación de la deuda viva, las líneas presupuestarias fundamentales del presupuesto del ejercicio siguiente, actualización de la información correspondiente a los periodo medio de pagos a proveedores. Toda la gestión de la información en momentos puntuales del año junto con el seguimiento de la gestión económico financiera de la Corporación Local.

Por todo lo anterior, es necesario profundizar en la estandarización y homogeneización del volumen de información solicitada a través de un uso generalizado de plataformas electrónicas. Las nuevas herramientas tecnológicas parecen la solución más adecuada para evitar los «cuellos de botella» que puedan producirse.

Además, a ese esfuerzo tecnológico, se tiene que añadir un perfeccionamiento y seguimiento de las plantillas que se envían a las Corporaciones Locales. Una profundización en la clarificación del detalle de la información requerida nos ofrece un elemento prioritario para que la colaboración entre Administraciones se realice en tiempo y forma de una manera aún más eficiente.

4.2. El peligro de la inacción en el sector público local empresarial y sus consecuencias

Otro de los elementos que suscitan un creciente interés es la aplicación y seguimiento del cronograma contenido en la disposición adicional novena de la Ley 27/2013 en relación con el redimensionamiento del sector público local. Así, nos encontramos ante unos plazos y su fiscalización. En este sentido, se considera necesario anticipar el comportamiento de este sector instrumental al objeto de disponer de una mayor información para actualizar y mejorar el esquema sugerido. Por la naturaleza de algunos servicios de carácter básico afectados. Y sobre todo, por la necesidad de medir el impacto real en las estructuras económicas y de gestión afectadas. Es necesario profundizar en el detalle. Así como, es conveniente despejar la duda existente sobre una hipotética inacción en el sector público empresarial y las consecuencias del *ope legis* que contiene el desarrollo de la norma.

En el sentido anterior, conforme a la teoría de la economía de la información, en estos momentos se constata la posibilidad de estar ante un supuesto de información asimétrica. No obstante, las señales e incentivos incorporados juegan con el factor tiempo a su favor. Si en principio, el reto que nos ofrece este supuesto es calibrar el impacto real en los servicios que se prestan al ciudadano. Y además, el siguiente paso a analizar será la solución de las situaciones provocadas cuando la disolución automática entre en vigor. Bajo este escenario subyace una barrera de entrada al suministro de información, provocada por un evidente cambio cultural, o simplemente, la inacción.

4.3. La importancia cultural de las «microestructuras territoriales»

Volvemos a identificar la existencia de un sustrato cultural que merma la efectividad de la medida que se pretende incorporar a la realidad municipal. Este elemento parece potenciarse en los territorios con menor densidad de población. En este caso, nos adentramos en un terreno abonado por la escasez de recursos y la rigidez al cambio de conductas ancladas en el acervo cultural del territorio. La barrera de entrada de la «tradición» se comporta como un elemento que distorsiona el efecto de cambio cultural perseguido.

Sirva como ejemplo, dentro de la situación que se pretende describir, el intento de incorporar en los borradores preliminares del anteproyecto de la Ley 27/2013, la supresión automática de municipios por tramo de población; o el denominado coste estándar concebido para la prestación de servicios a un determinado coste y el traslado automático de competencias para aquellos que no llegarán a un determinado ratio de eficiencia económica; o el debate sobre la supresión de las Diputaciones.

Sin duda alguna, existe un claro rechazo al cambio, que tiene su apoyo en estructuras poco organizadas y en algunos casos, con carencia de recursos y tiempo para responder ante las peticiones de información que se realizan. En este sentido, se impone la duda sobre la capacidad para seguir siendo una «microestructuras» y la forma de reorganizar el servicio que se presta si éste se demuestra que es necesario. Los intereses locales también juegan a favor del mantenimiento de este tipo de organizaciones territoriales.

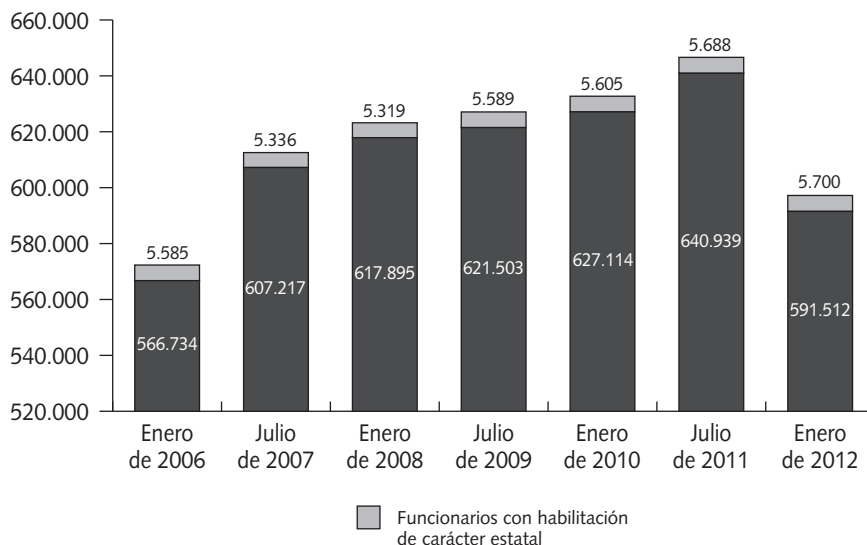
Finalmente, para el caso de las Entidades Locales Menores, sólo con la entrada en vigor del *ope legis* y de la medición del impacto de la estructura disuelta de manera automática, se obtendrá la información suficiente para poder avanzar en esta materia.

4.4. La necesidad de recursos suficientes para una adecuada gestión

Un indicador básico para objetivar los retos que se pretenden alcanzar y su grado de cobertura, sin duda, es saber con los recursos con los que se cuenta. En este caso, antes del control externo, nos debemos referir a los efectivos destinados al control interno de la gestión. La función interventora en los Ayuntamientos es una pieza básica para gestionar la actividad económico-financiera, el volumen y calidad de la información que se solicita y, cómo no, sus titulares se convierten en una parte activa de los buenos resultados experimentados por la planta local española en los últimos ejercicios (ver tabla 12).

Por otro lado, si analizamos la evolución de los recursos disponibles relacionados con la escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal (ver tabla 14) y la comparación con el resto de personal de la Administración local, sin ánimo de ser exhaustivos y alejándonos del debate ya resuelto sobre la idoneidad de su régimen de adscripción, se concluye que durante estos últimos años apenas existió una ligera evolución positiva en el número de plazas de esta naturaleza.

TABLA 14
EVOLUCIÓN COMPARATIVA DE PERSONAL AL SERVICIO
DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL



Fuente: Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas - Registro central Personal.

La evolución del personal al servicio de las Administraciones Públicas para el periodo 2013-2014 refleja los datos (tabla 15) con la información disponible a abril de 2015:

TABLA 15
EVOLUCIÓN COMPARATIVA DE PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL
(ENERO 2013/JULIO 2014)

Clasificación	ene-13	jul-13	Efectivos	ene-14	Efectivos	jul-14	Efectivos	ene-13/jul-14 efectivos
Funcionarios Habilitación Nacional	5.693	5.643	-50	5.658	15	5.607	-51	-86
Resto personal	544.114	543.367	-747	555.116	11.749	550.653	-4.463	6.539
Total	549.807	549.010	-797	560.774	11.764	556.260	-4.514	6.453

Fuente: Boletín Estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas - Registro central Personal.

No obstante, al tenor de la publicación de últimas convocatorias de oferta de empleo público (en adelante, OEP) se puede constatar el carácter prioritario de los ahora denominados «funcionarios con habilitación de carácter nacional» (en adelante, FHN), así como el reconocimiento a la importancia de sus funciones y el protagonismo de los resultados alcanzados. La oferta que refleja la OEP para 2014 destina 221 plazas para los FHN y la previsión es de incremento de su número en las próximas convocatorias de OEP. Dada la congelación de otro tipo de plazas, se espera una proyección futura positiva. En definitiva, la previsión es una mayor dotación de los recursos. Lo que sin duda mejorará la brecha existente entre la capacidad disponible y los retos planteados. Sin duda, el aumento de personal especializado en la materia junto con la extensión de nuevas herramientas informáticas es una senda adecuada para alcanzar el cambio planteado.

4.5. El consenso como elemento de cierre al cambio estructural

Un argumento a favor de conseguir una mayor implantación del nuevo marco que se propone, es la necesidad de llegar al mayor número de actores implicados y la obtención de un acuerdo que sea apoyado de forma mayoritaria. Sin querer caer en el tópico de afirmar lo que es obvio. Y por otro lado, realizar una afirmación fácil desde la teoría. Es cierto que en cualquier debate territorial existe un riesgo evidente de caer en una excesiva politización.

En este caso, el legítimo debate hace que la importancia de los objetivos se difumine. Siendo conscientes de la dificultad que entraña un amplio acuerdo, la necesidad de consenso para implementar el modelo y para saber adaptarlo a una realidad compleja parece también más que evidente.

Finalmente, bajo nuestro punto de vista, sólo a través de la aplicación conjunta de las medidas enumeradas en este epígrafe se reducirá la brecha existente entre los recursos necesarios y los disponibles. No cabe duda del camino ya recorrido y de los resultados obtenidos. No obstante, es necesario seguir trabajando para alcanzar los nuevos retos que con el desarrollo de la ley se incorporan a esta materia.

5. CONCLUSIONES

En el marco del nuevo escenario habilitado tras la reforma del artículo 135 de la Constitución Española, el proceso de transformación de la Administración Local nos ofrece un cambio no sólo estructural. También, añade una novedosa agenda para la gestión económico-financiera de las entidades locales.

Los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera desarrollados al amparo de la LOEPSF y la Ley 27/2013, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local conforman un nuevo escenario que adapta la anterior Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local introduciendo la comprobación y seguimiento de determinados indicadores de gestión para todas y cada una de las entidades locales.

La reflexión sobre los efectos de la actualización del principio de estabilidad e incorporación del principio de sostenibilidad financiera promueve el control y la evaluación. En relación al esquema anterior, se plantea el desarrollo de un conjunto de medidas a implementar bajo un cronograma suficientemente definido. Además, ante una hipotética inacción se ofrece una solución cerrada bajo un *ope legis* convalidado por sendos Dictámenes del Consejo de Estado.

Los resultados de las recomendaciones ampliamente solicitadas en el tiempo por el Tribunal de Cuentas del Reino de España parecen cristalizar. Si bien es cierto que aún quedan por resolver incógnitas sobre la efectividad de las medidas introducidas, especialmente, en el sector público local instrumental.

Parece que el comportamiento de la Administración Local convierte a este subsector en el protagonista de la reforma estructural

que incorpora el mencionado artículo 135 de la Constitución Española. Los resultados así lo avalan.

En el terreno de la teoría económica, los mecanismos propuestos por la economía de la información parecen encontrar acomodo en la implementación del nuevo modelo territorial, aunque aún existen resultados pendientes de validación.

Finalmente, conviene no obviar, como elemento de cierre al modelo propuesto, el procedimiento de déficit excesivo en el que está inmerso nuestro país y los objetivos que fueron comprometidos ante nuestros socios europeos. La compleja realidad de la Administración y la superación de las barreras culturales territoriales nos ofrecen sólidos argumentos para constatar la necesidad de realizar una evaluación constante entre el modelo que se pretende y el grado de efectividad conseguido hasta la fecha. El camino debe continuar.

6. BIBLIOGRAFÍA

ALGARRA PAREDES, A; ROMERA JIMÉNEZ, O. «The challenge of efficiency, control and innovation as driving mechanisms of reforms in public Administration». *European Organisation of Supreme Audit Institutions Magazine*. Nº 19. Madrid. 2013. Pages 93-94. ISSN: 1027-8982.

Disponible en: <http://www.eurosai.org/.content/documents/magazines/visoresEn/ver19/sources/index.htm?&lng=en>

Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, datos a 1 de enero de cada año.

Disponible en: http://www.seap.minhap.gob.es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas.html

CABAÑES, M.L; LORCA, A. *Microeconomía*. Thomson Civitas. 3.ª edición. 2006. Navarra. 84-470-2501-2.

DÍAZ LEMA, J.M. (Coord). «Sostenibilidad financiera y Administración local: un estudio comparado». Tirant lo Blanch. Valencia 2014. ISBN: 978-84-9086-104-2.

MARTÍN FERNÁNDEZ, J. y otros. *Aspectos financieros de la reforma local. Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*. Tirant Lo Blanch (2014). Valencia. 978-84-90-53-861-6.

TRIBUNAL DE CUENTAS. Informe de Fiscalización del Sector Público Local. Ejercicios 2006, 2007 y 2008.

Disponible en: <http://www.rendiciondecuentas.es/es/noticias/InformesAprobados.html>

TRIBUNAL DE CUENTAS. Informe de Fiscalización del Sector Público Local. Ejercicio 2009.

Disponible en: <http://www.rendiciondecuentas.es/es/noticias/InformesAprobados.html>

7. ÍNDICE LEGISLATIVO

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE número 103, de 30 de abril de 2012. (2012). Referencia: BOE-A-2012-5730.

Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-5730

Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público. BOE número 305, de 21 de diciembre de 2013 (2013). Referencia: BOE-A-2013-13425.

Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13425

Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público BOE número 311, de 28 de diciembre de 2013 (2013). Referencia: BOE-A-2013-13722.

Disponible en: <http://boe.es/boe/dias/2013/12/28/pdfs/BOE-A-2013-13722.pdf>

Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales. BOE número. 59, de 09/03/2004 (2004). BOE-A-2004-4214.

Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2004-4214>

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. BOE número 312, de 30 de diciembre de 2013. Referencia: BOE-A-2013-13756.

Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13756

Real Decreto-ley 4/2012, de 24 de febrero, por el que se determinan obligaciones de información y procedimientos necesarios para establecer un mecanismo de financiación para el pago a los proveedores de las entidades locales. BOE número 48, de 25 de febrero de 2012. *BOE-A-2012-2722*

Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/02/25/pdfs/BOE-A-2012-2722.pdf>

Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. BOE número 47, de 23 de febrero de 2013. Referencia: *BOE-A-2013-2030*

Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/02/23/pdfs/BOE-A-2013-2030.pdf>

Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad de las administraciones públicas y de apoyo a entidades locales con problemas financieros. BOE número 155, de 29 de junio de 2013. Referencia: *BOE-A-2013-7063*

Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/06/29/pdfs/BOE-A-2013-7063.pdf>

Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. BOE número 240, de 5 de octubre de 2012. Referencia: *BOE-A-2012-12423*

Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-12423

Orden HAP/419/2014, de 14 de marzo, por la que se modifica la Orden EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales. BOE número 67, de 19 de marzo de 2014. Referencia: *BOE-A-2014-2922*

Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-2922

Orden HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales. BOE número 270, de 7 de noviembre de 2014. Referencia: *BOE-A-2014-11492*

Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-11492

Real Decreto-ley 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. BOE número 315, de 30 de diciembre de 2014. BOE-A-2014-13613

Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2014/12/30/pdfs/BOE-A-2014-13613.pdf>

Ley 28/2014, de 27 de noviembre, por la que se modifica la Ley 37/1992, del IVA

Disponible en: <http://boe.es/boe/dias/2014/11/28/pdfs/BOE-A-2014-12329.pdf>

Ley de Presupuestos Generales del Estado 2015

Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-13612

Ley 16/2013, de 29 de octubre, por la que se establecen determinadas medidas en materia de fiscalidad medioambiental y se adoptan otras medidas tributarias y financieras.

Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2013/10/30/pdfs/BOE-A-2013-11331.pdf>

Ley 27/2014, de 27 de noviembre, del Impuesto sobre Sociedades

Disponible en: <http://www.boe.es/boe/dias/2014/11/28/pdfs/BOE-A-2014-12328.pdf>

Reforma del artículo 135 de la Constitución Española (2011):

Disponible en <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=135&tipo=2>

Real Decreto Ley 2/2014, de 21 de febrero. Medida revisada y prorrogada en 2015 mediante el RD-l 17/2014, de 26 de diciembre en su disposición adicional novena

Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-1916

Real Decreto 8/2014 de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia

Disponible en: http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-7064

8. ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1. Entidades locales menores. Entrega de cuentas en porcentaje de firma. Periodo 2011-2013.

TABLA 2. Redimensionamiento del sector público local. Esquema para la entidad local territorial.

TABLA 3. Redimensionamiento del sector público local. Esquema para el primer anillo empresarial.

TABLA 4. Redimensionamiento del sector público local. Esquema para el segundo anillo empresarial.

TABLA 5. Evolución sector público empresarial local.

TABLA 6. Cronograma del régimen transitorio de la disposición novena de Ley 27/2013 en relación a un escenario de entidad dependiente con desequilibrio.

TABLA 7. La toma de decisión según la interpretación de la Ley 27/2013.

TABLA 8. Esquema: la toma de decisión en relación a la entidad dependiente de primer nivel con desequilibrio financiero.

TABLA 9. Cronograma del régimen transitorio de la disposición novena de Ley 27/2013 en relación a un escenario de entidad dependiente de otra entidad dependiente (segundo anillo empresarial).

TABLA 10. Esquema: la toma de decisión en relación a la entidad dependiente de segundo nivel.

TABLA 11. Gráfico sobre el nivel de incumplimiento en mancomunidades, agrupaciones de municipios y entidades locales menores (periodo 2011-2012).

TABLA 12. Capacidad / necesidad de financiación (% PIB) a efectos de cumplimiento del objetivo de déficit.

TABLA 13. Instrumentos de control. Finalidad y efectos.

TABLA 14. Evolución comparativa de personal al servicio de la Administración Local.

TABLA 15. Evolución comparativa de personal al servicio de la Administración Local (enero 2013/julio 2014).

El funcionamiento de la Administración bajo un sistema de dirección por objetivos: una necesidad y un nuevo enfoque para los Órganos de Control

Ana M.^a Naveira Naveira

Economista, Inspectora de Hacienda e Inspectora de los Servicios de Economía y Hacienda. Ex- Delegada de la Agencia Tributaria en Lugo, Galicia y Madrid y Ex- Directora General de Farmacia

RESUMEN

En este artículo, al hilo de la problemática planteada en la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que establece en su artículo 6 que «Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijan objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución» se pretende analizar, con la finalidad de impulsar la generalización del uso de la técnica de dirección por objetivos en las Administraciones públicas, qué son los objetivos y los indicadores, así como valorar por qué son necesarios en las mismas para, tras una revisión de la situación de la dirección por objetivos en varios de los países de nuestro entorno y de las normas internacionales sobre el tema, reflexionar sobre alguno de los retos futuros que esta normativa puede suponer para los órganos de control de nuestro país, que deberían orientar sus controles, además de a los procedimientos y a la legalidad, a los resultados obtenidos, en términos de eficacia y eficiencia.

PALABRAS CLAVE: transparencia, objetivos, resultados, Administraciones Públicas, Órganos de Control.

ABSTRACT

In this article, in relation to the problematic raised in the law 19/2013, of December 9, of transparency, public information and good government, which establishes article 6 that “ The Public Administrations will publish the plans and annual and multiannual programs in which concrete aims should be fixed, as well as the activities, means and time foreseen for his attainment ” tries to be analyzed, with the purpose of stimulating the generalization of the use of the technology of management by objectives in the public Administrations, what are the objectives and the indicators, as well as to value the needs, after a review of the situation of the management by objectives in several of countries of our environment and the international procedures on the topic, to think about the future challenges that this regulation suppose for the organs of control of our country, that they should orientate its controls- apart from the procedures and the legality-, to obtain results, in terms of efficacy and efficiency.

KEY WORDS: *transparency, objectives, outputs, Public Administrations, Organs of Control.*

El funcionamiento de la Administración bajo un sistema de dirección por objetivos es un tema importante en la gestión de las Administraciones públicas desde la aparición en las décadas de los ochenta y noventa en la literatura anglosajona de la filosofía de la Nueva Gestión Pública. Desde entonces han sido numerosos los países que se han acogido a los nuevos principios de gestión del sector público, con técnicas importadas del sector privado, siendo los más avanzados en la utilización de estas técnicas los países del área anglosajona y, en el ámbito continental, los países nórdicos.

En la Administración pública española, ha sido un tema de actualidad recurrente que no ha llegado a consolidarse como utilización obligatoria por diversas circunstancias. La *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, ha puesto de nuevo de actualidad dicho tema. En efecto, dicha ley establece en su artículo 6 que «Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente».

La redacción de este artículo no es todo lo precisa que sería de desear, por lo que han surgido dudas acerca de su contenido y alcance.

La ley habla de «planes y programas anuales en los que se fijen los objetivos concretos, así como las actividades...» y de «los indicadores de medida y valoración». Es decir, no hace referencia a los conceptos comúnmente utilizados en el marco conceptual teórico de «planes estratégicos y de dirección por objetivos», debiendo señalarse que en la Administración pública hay distintos tipos de planes que no constituyen propiamente planificación estratégica y dirección por objetivos. A título de ejemplo se puede señalar el «Plan de control tributario» de la AEAT o los planes plurianuales a largo plazo del ministerio de Fomento. De manera similar el concepto de programa es inconcreto, pues su uso más comúnmente utilizado es el de programa presupuestario, que también, como veremos, tiene definidos unos objetivos; pero igualmente caben otras interpretaciones. Tampoco hace referencia explícita la ley a la obligatoriedad de la existencia de tales planes y programas en las diferentes Administraciones públicas y es éste un aspecto que se considera, asimismo, esencial como se verá con posterioridad.

Por otra parte, la reciente crisis económica, así como el paradigma actual en los negocios y en la administración del «value for money» (VFM), cuya definición conviene recordar, ha incidido en la ampliación de la importancia concedida a la dirección por objetivos en las Administraciones públicas, habiendo introducido nuevas regulaciones en varios países (fundamentalmente, Reino Unido y los Estados Unidos) que también se analizarán. Actualmente, también la OCDE está desarrollando programas basados en el «value for money», para tratar de rentabilizar al máximo las aportaciones financieras de sus socios.

«Value for money» es el término usado para evaluar si una organización ha obtenido el máximo beneficio de las mercancías o servicios que adquiere o que provee en relación con los recursos disponibles para ello. No solamente mide el coste de las mercancías y servicios, sino que tiene en cuenta una mezcla del coste, la calidad, la adecuación para el propósito perseguido y la puesta en servicio en el momento adecuado. Algunos elementos pueden ser subjetivos, difíciles de medir e intangibles, por lo que resulta necesario un juicio crítico para considerar si el VFM ha sido logrado o no de manera satisfactoria.

Por último, también en el ámbito anglosajón, el concepto de «accountability» (responsabilidad) ha basculado hacia una noción más ligada a la idea de compromiso con la obtención de resultados y objetivos programados para las organizaciones públicas, en lugar

de a la idea clásica de responsabilidad, prevaleciente en los países de la Europa occidental, ligada al derecho administrativo y a la idea de que los funcionarios y las Administraciones públicas debían responder de sus decisiones y actos frente al mundo exterior a través de una serie de mecanismos legalmente preestablecidos, que garantizaran que la rendición de cuentas fuera efectiva; esto es, la orientación a la legalidad.

Con la finalidad de intentar ayudar a determinar el alcance de este artículo de la ley de transparencia, así como a los efectos que sobre los órganos de control puede tener el mismo, se destinarán las siguientes reflexiones a través de la valoración de por qué son necesarias las técnicas de gestión en el sector público, un análisis teórico de las técnicas más comúnmente utilizadas en el sector privado que se consideran de utilidad para éste, entre ellas la planificación estratégica y la dirección por objetivos, qué son los objetivos y los indicadores, aspecto sobre el que existe en ocasiones cierta confusión, para, tras una revisión de la situación de la dirección por objetivos en nuestro país y en varios de los países de nuestro entorno, realizar un repaso de las normas internacionales sobre el tema y reflexionar sobre alguno de los retos futuros de nuestros los órganos de control en esta materia.

1. LA NECESIDAD DE LA UTILIZACIÓN DE TÉCNICAS DE GESTIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

Entre otros muchos autores estudiosos de la gestión pública, Mark H. Moore, de la Harvard's Kennedy School afirma que la mejora de la práctica y del pensamiento gerencial es fundamental para la mejora del funcionamiento de las organizaciones públicas. Pero su discurso no se puede encuadrar en lo que diversos politólogos denominan gerencialismo, en el que el predominio de valores asociados a la preeminencia del mercado, así como la eficacia y eficiencia son llevados a sus extremos en la utilización de métodos de gestión utilizados por la empresa privada pero con déficit democrático en la toma de decisiones públicas, sino que esta importancia de los métodos de gestión se matiza con el hecho de que la gestión está al servicio de los objetivos generales que los representantes democráticos establezcan. Es decir, la justificación de la administración pública se encuentra en la creación de lo que él denomina «valor público».

El valor de lo público se encuentra en los deseos y las percepciones de los individuos, no en la sociedad como abstracción. Por ello,

las aspiraciones ciudadanas expresadas a través del sistema democrático o, dicho de otra manera, los intereses de los denominados, en la terminología anglosajona, stakeholders y que podemos definir como los grupos, organizaciones o personas que afectan o pueden afectar a las acciones de una determinada organización, deben constituir la preocupación central de los directivos públicos. Estos deberán esforzarse en la tarea de definir propósitos valiosos para la colectividad y producirlos.

El sector público y el sector privado difieren de manera importante en la forma de crear valor. Mientras en el sector privado se presume que se ha creado valor cuando se obtienen beneficios monetarios de manera continuada (este paradigma se está matizando con la introducción de la denominada responsabilidad social corporativa), en el sector público hay que utilizar una serie de estándares que nos aproximen a identificar qué se entiende por beneficios de la actividad pública. En el fondo, no son tantas las diferencias, pues tampoco en el sector privado están definidos los caminos para crear valor, sino que hay que definir estrategias adaptadas al entorno que impliquen una adecuada combinación de factores. Y algo parecido debería hacerse en el sector público, ya que la racionalización del proceso democrático se alcanza utilizando no sólo la formación y el conocimiento sustantivo de los profesionales, sino también ampliando las técnicas utilizadas con las técnicas procedentes de la economía, de la estadística y de la investigación operativa, pues éstas permiten averiguar, objetivamente y ex ante, y no solo ex post, si las actividades públicas son valiosas o no. Para ello planificar, enfatizar en el servicio al cliente y su satisfacción o definir cuadros de mando, puede resultar de utilidad, pero además hay que demostrar que los resultados obtenidos con la acción pública son superiores a los costes necesarios para su obtención, especialmente en los casos en que se imponen obligaciones. Y ello no sólo no es fácil por el lado de los beneficios, sino también de los costes, ya que muchos de ellos son de carácter social.

En primer lugar, hay que definir cuál es la misión de la organización y cuáles son los resultados que pretende conseguir ésta, para lo cual, aun resultando cierto que cuanto menos conflicto político existe sobre la misión de la misma y cuanta mayor es la certidumbre que existe sobre el uso de las tecnologías y los conocimientos, más concreta debe ser la caracterización de aquella, y que cuanto más grande sea la disensión política, más abstracta debe ser la caracterización de la misión, no es menos cierto que la única for-

ma de mostrar los resultados de la actuación pública es la definición de los objetivos que se persiguen con la misma y su medición.

No menos importantes son los valores de la organización, que condicionan el enfoque que se le da a la planificación estratégica y a los objetivos, en definitiva, a la toma de decisiones y que podemos definir como los principios que informan el modo de actuar de las organizaciones, representado los valores de sus miembros y, especialmente, de sus dirigentes. Así la transparencia, la colaboración, la responsabilidad... son las grandes fuerzas impulsoras de cómo hacemos nuestro trabajo y pueden promover, incluso, un cambio de pensamiento.

Si bien, como señalábamos, para definir las misiones resulta necesario cierto nivel de generalización, no es menos cierto que para conseguir resultados hay que aproximarse, al menos en cascada, hacia unidades de medida más concretas.

La dirección por objetivos es más fácil en las unidades que proveen bienes y servicios, pues sus parámetros se aproximan a un proceso productivo. Además, la existencia en muchos casos de la competencia que introduce el mercado, permite comprobar si las estrategias adoptadas han sido válidas. Sin embargo, en la definición de las políticas públicas de intervención resulta más difícil la búsqueda de éstos, por lo que muchos administrativistas defienden la no existencia de objetivos para las entidades reguladoras y de desarrollo de políticas públicas. No se comparte esa afirmación, pues la resistencia al cambio que precisamente provoca la existencia de clientes cautivos por la ausencia de competencia y que caracteriza a las organizaciones de intervención pública y de definición de políticas públicas, hace que con facilidad las organizaciones de esta naturaleza se conviertan en burocráticas y, en ausencia de objetivos, no siempre se orienten al interés general, de tal manera que, incluso, se puede permitir la supervivencia de organizaciones más allá de su inmediata y aparente utilidad.

2. ALGUNAS TÉCNICAS Y REFERENCIAS DE GESTIÓN PRIVADA DE ESPECIAL UTILIDAD PARA EL SECTOR PÚBLICO

Desde el inicio a principios del siglo XX del estudio científico del trabajo han sido muchos los avances que han permitido un incremento notable de la productividad del mismo y un avance económico y social sin precedentes en épocas anteriores.

Son muchas las técnicas que en el sector privado se utilizan para intentar encontrar el camino que lleve a la maximización de los beneficios monetarios. Con el fin de difundir las que consideramos de mayor utilidad para el sector público y evitar algunas imprecisiones que surgen en la normativa, analizaremos la planificación y la dirección por objetivos, el Customer Relationship Management o gestión de las relaciones con el cliente (CRM), la gestión del conocimiento y el Score Card o cuadro de mandos. También haremos una breve referencia, por su importancia para los órganos de control, a los modelos COSO (Committee of Sponsoring Organization of the Treadway Commission).

2.1. Planificación estratégica y dirección por objetivos

a) Planificación estratégica

No podemos dejar de señalar que la definición de las estrategias y objetivos debe comenzar por la definición de la misión de la organización y por la clarificación de cuáles son los valores de la misma. Una vez hecho esto, se puede comenzar el proceso de planificación.

El término planificación estratégica aplicado al campo de la gestión de empresas y organizaciones aparece en la década de los sesenta-setenta y ha pasado por diferentes enfoques que configuran un cuerpo de ideas y técnicas asociadas a la misma y que hoy conocemos como dirección estratégica.

No es lo mismo el concepto de estrategia y el de planificación estratégica. Antes de hacer planificación estratégica hay que definir las estrategias, es decir, preguntarnos acerca de quiénes somos, qué hacemos, por qué estamos aquí, qué tipo de organización somos y cuál queremos ser y cómo vamos a implementar las acciones necesarias para llegar a ser lo que queremos ser.

De las muchas definiciones de estrategia elegimos la de Alfred Chandler, quien afirma que la estrategia es la definición de las metas y objetivos a largo plazo de una empresa y la adopción de acciones y la asignación de recursos necesarios para la consecución de estos objetivos. Por su parte, la necesidad de herramientas para lograr la coordinación y coherencia de los objetivos anuales, período normal de evaluación de resultados y rendición de cuentas, hizo surgir la planificación estratégica que podemos definir, de una ma-

nera simple, como la planificación de las metas que queremos conseguir a largo plazo.

Son muchas las técnicas que se utilizan para realizar la planificación estratégica, entre las cuales podemos destacar las matrices estratégicas que son instrumentos de análisis en el que se combinan aspectos derivados del análisis interno y externo tendentes a proporcionar un apoyo formalizado para la toma de decisiones estratégicas, o dicho de otra manera, cuadros de doble entrada, en los que se define una posición en función de los valores que, representados en los ejes de coordenadas, pueden presentar algunos factores considerados básicos para la formulación de las estrategias. (Santiago Garrido Buj). También podemos citar los mapas visuales y los árboles de decisión.

Pero en cualquier definición de planes estratégicos es clave analizar el entorno, que podemos definir como el conjunto de condiciones sociales y culturales, como costumbres, leyes, lengua, religión, organización política y económica, que influyen en la vida de una organización. El entorno es un factor explicativo, limitador y determinante de los resultados obtenidos en la consecución de los objetivos de la organización por lo que su análisis es clave. Son tres las fases en las que debemos descomponer este análisis: elección de los factores clave del entorno en relación con la organización que realiza el análisis, considerar cómo pueden cambiar esos factores y valorar las implicaciones estratégicas de estos cambios para la organización.

Hay que mencionar, igualmente, y aunque es una técnica muy básica, el análisis DAFO o análisis de las debilidades y fortalezas de la organización, en particular en las áreas financiera, de producción, de innovación, de sistemas de la información, y de gestión de los recursos humanos, así como la relación entre las diferentes áreas de la organización.

Por último hay que hacer, siquiera sea una referencia nominal, a la importancia del análisis de los recursos necesarios para la implantación de las estrategias, en particular a los sistemas ERP o sistemas de planificación de los recursos y necesidades empresariales, que son soluciones tecnológicas que fomentan la integración de las organizaciones, pues gestionan de manera integrada la información de la organización, permitiendo automatizar e integrar la mayor parte de sus procesos, compartir datos y acceder a la información en tiempo real.

b) Planificación operativa y dirección por objetivos.

La planificación operativa es la planificación a corto plazo, generalmente un año y consiste en la fijación de objetivos a este plazo. Es distinta de la denominada dirección por objetivos (DPO), ya que ésta es también una herramienta de cambio cultural, capaz de dinamizar a una organización y dirigirla a la consecución de metas más exigentes, de tal manera que consigue la implicación de toda la organización, logrando que los objetivos sean aceptados y constituyan un estímulo en el trabajo cotidiano. En definitiva, es un sistema de dirección basado en la definición de metas mensurables que deben ser cumplidas en un determinado período de tiempo y que se utiliza para dirigir a la organización, evaluar el desempeño y motivar a los empleados, permitiendo implementar los objetivos globales de la organización por medio de la división de éstos en objetivos asignados a las diferentes unidades e individuos de la misma.

Las finalidades de un sistema de DPO de pueden concretar en:

- Dinamizar la organización y ganar eficiencia, orientando los recursos, siempre escasos, hacia las metas previamente fijadas.
- Promover un mayor rendimiento profesional, pues se estimulan los deseos de encontrar medios para resolver los problemas que se irán presentando en el desarrollo de la actividad.
- Contribuir a la delegación racional de tareas.
- Enriquecer el trabajo de los miembros de la organización al sentirse integrados más plenamente dentro de un proyecto global en el que ellos son parte.
- Integrar los esfuerzos personales dentro de unos resultados que no son sino una suma de las aportaciones de cada implicado.
- Elevar el nivel de reconocimiento, pues al contar con la opinión de cada persona, se puede incrementar su autoestima y el deseo de llegar a las metas previstas.
- Mejorar las relaciones entre los directivos y sus colaboradores, porque promueven oportunidades de diálogo creativo.
- Clarificar las responsabilidades. Cada uno sabe qué se espera de él, y no surgen «sorpresas» al serle solicitadas metas que no fueron explícitamente señaladas.

- Mejorar la estima de la acción directiva, ya que quien gobierna no es un mero controlador, sino sobre todo un coordinador e integrador de esfuerzos.
- Racionalizar y objetivar el reconocimiento del desempeño.

Para definir los objetivos hay que concretar las áreas clave en la prestación del servicio (en su caso, en la definición de las políticas públicas), que correspondan a los elementos esenciales de la misión de la unidad y que sean relevantes o representativos de las competencias de la organización de que se trate.

Los objetivos se concretan en indicadores y deben cumplir unas características. Para definirlos es frecuente utilizar la metodología SMART, acrónimo que corresponde a las iniciales inglesas de específicos, medibles, alcanzables, relevantes y oportunos. De una manera un poco más extensa podemos señalar:

- Claridad: los objetivos e indicadores deben estar claramente definidos, de forma que no revista ninguna duda en los responsables de participar en su logro.
- Precisión: deben ser mensurables para determinar con precisión y objetividad su cumplimiento. Expresados en términos cuantitativos (unidades físicas, monetarias, temporales o hitos) y no de forma genérica y abstracta.
- Flexibilidad: deben poder ser modificados cuando las circunstancias lo requieran.
- Realistas pero ambiciosos: deben ser factibles de ser logrados; pero deben constituir un estímulo.
- Alcanzables y motivadores: deben implicar un esfuerzo razonable, pues una facilidad excesiva o excesiva dificultad puede restar estímulo a su consecución.
- En un número reducido: Permiten observar de forma sintética la evolución de los resultados y evita diluir el compromiso para lograr las metas fijadas.

Por su parte, un indicador se utiliza para medir el cumplimiento de los objetivos y se puede definir como las concreciones mensurables en diferentes magnitudes que se deben cumplir para que los objetivos se consideren alcanzados o bien para medir aspectos de gestión que se considere deben ser analizados. No siempre es posi-

ble diferenciar objetivos e indicadores, ya que cuando éstos expresen íntegramente las metas a alcanzar, se confunden los objetivos y los indicadores.

Ejemplo: si queremos mejorar la satisfacción del ciudadano (objetivo), necesariamente deberán indicarse de manera explícita sus indicadores (v.gr. satisfacción derivada de las encuestas realizadas, disminución de los tiempos de respuesta, etc). Por el contrario, existen otros casos en los que el objetivo y el indicador coincidirán: «Incrementar las ventas en un x%», «incrementar la recaudación en un y%» etc.

2.2. CRM

Esta es una técnica, o mejor, una filosofía, mediante la que se busca entender y anticipar las necesidades de los clientes existentes y de los potenciales y que se apoya en soluciones tecnológicas que facilitan su aplicación y desarrollo. Se considera de especial interés para la Administración al poder relacionársela, de manera similar a la calidad aunque desde un ámbito distinto, con la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

2.3. El cuadro de mandos integral

El cuadro de mandos integral, también conocido como Balance Score Card, es una herramienta dirigida fundamentalmente a solucionar problemas derivados de estrategias definidas desde la dirección y que no se comunican a toda la organización y a estrategias que no se revisan con la agilidad que un entorno cambiante demanda. Desarrollado por Kaplan y Norton, parte de la ampliación de los tradicionales indicadores contables y financieros a indicadores no financieros, básicamente relacionados con el cliente, con los recursos humanos y con los procesos internos, entre los que podemos citar los recursos tecnológicos y los procesos operativos de producción y comercialización. En los recursos humanos es importante una óptica de aprendizaje y crecimiento que permita, además, soportar el cambio, la innovación y el crecimiento organizacional, de tal manera que se cree la infraestructura necesaria para propiciar las mejoras a largo plazo, las cuales proceden de tres fuentes principales: las personas, los sistemas, especialmente los tecnológicos como generadores de valor y los procedimientos organizativos.

En definitiva, el cuadro de mandos integral se puede definir como un conjunto de objetivos e indicadores que traducen la misión de la empresa a datos numéricos y que constituye el eje del sistema de administración del desempeño de la organización.

De una manera sintética, se pueden estructurar algunas de las técnicas anteriores en el siguiente cuadro elaborado por Garrido Buj, con fuente en Bressiani, Alti y Massote (2003).



2.4. La gestión del conocimiento y capital intelectual

Los recursos humanos de una organización son indispensables para el crecimiento y productividad de las organizaciones, siendo el conocimiento el activo más importante de las mismas. El entorno, fundamentalmente el competitivo, demanda cambios y la necesidad de gestionar las organizaciones de forma muy distinta. La necesidad de generar nuevas ideas ha llevado a que los conocimientos sean una ventaja competitiva de primer orden. De ahí la necesidad de valorar la importancia del conocimiento, de facilitar el aprendizaje de las organizaciones y de valorar la aportación de

las personas. La gestión del conocimiento a través de bases de datos del conocimiento que transmitan conocimientos, investigaciones y procedimientos es un activo más de la organización, del que hay que obtener el mayor provecho de la experiencia del personal de la organización. Un ejemplo cercano de gestión del conocimiento es la base de datos BADOCTEA del Tribunal Económico Administrativo Central.

2.5. Los modelos COSO

Como se señaló, COSO no es una técnica de gestión, sino el acrónimo de la siglas inglesas del «Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission» que es un comité, iniciativa de cinco organizaciones del sector privado americano, entre las que cabe citar al Instituto de Auditores Internos y a la Asociación contable americana, que se dedica a proveer pensamiento líder a través del desarrollo de marcos y guías en la gestión de riesgos empresarial, control interno y eliminación del fraude.

Sus trabajos comenzaron por el informe denominado COSO I que constituyó una primera aproximación realizada en 1992 a un nuevo concepto de control interno, que se define como un proceso integrado en los procesos, y no un conjunto de mecanismos burocráticos añadidos a los mismos, efectuado por el consejo de administración, la dirección y el resto del personal de una entidad, diseñado con el objeto de proporcionar una garantía razonable para el cumplimiento de los objetivos. Este énfasis en el cumplimiento de los objetivos y el hecho de que es un proceso integrado en la gestión cotidiana de todos los agentes de la organización, comenzando por sus máximos directivos, constituye su hecho verdaderamente diferencial.

Para ello define cinco componentes, cuyo análisis pretende garantizar, la efectividad y eficiencia de las operaciones, la confiabilidad de la información financiera, el cumplimiento de las leyes y normas que sean aplicables y la salvaguardia de los recursos.

Posteriormente, en septiembre del 2004 se lanzó el Marco de Control denominado COSO II que su propio texto no contradice al COSO I, siendo ambos marcos conceptualmente compatibles. Sin embargo, este marco se enfoca a la gestión de los riesgos (más allá de la intención de reducir riesgos que se plantea en COSO I) mediante técnicas como la administración de una cartera de riesgos. Es este un ámbito que ha experimentado un amplio auge y cuya concreción excede de lo aquí perseguido.

Por último, en mayo de 2013, aparece el informe COSO III, que desarrolla un modelo conceptual a partir de la redefinición de los cinco componentes de COSO I y del desarrollo de 17 principios, cuyo cumplimiento debe producirse en los cinco componentes para asegurar el buen funcionamiento de un sistema de control interno, en la nueva aceptación ligada al cumplimiento de objetivos que COSO implica.

Es precisamente su rigor conceptual y metodológico lo que convierte a COSO en un referente para los gestores y órganos de control y cuyo detalle puede estudiarse en las publicaciones del Instituto Español de Auditores Internos.

3. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES DE PLANIFICACIÓN Y DIRECCIÓN POR OBJETIVOS. CUATRO EJEMPLOS DE BUENAS PRÁCTICAS

Como se ha señalado, la utilización de técnicas de gestión en el sector público está mucho más desarrollada en los países de influencia anglosajona que en los continentales. No obstante, también hay iniciativas en el continente que conviene destacar y poner en valor. Por eso, analizaremos cuatro experiencias que, desde distintas ópticas y con un nexo común, la orientación a resultados, se están desarrollando en el Reino Unido, los Estados Unidos, Francia y la Unión Europea.

3.1. Estados Unidos

En Estados Unidos existe en la Casa Blanca un departamento conocido como OMB (oficina de gestión y presupuesto) que, entre otros cometidos, dicta instrucciones sobre diversos aspectos relativos a la gestión pública. En 1993 se promulgó la Government Performance Act que, con carácter de proyecto piloto, estableció en una serie de agencias la planificación estratégica y el establecimiento de objetivos anuales. Sin más impulso que el de la OMB a través de sus instrucciones, esta iniciativa no fue revitalizada hasta que en 2010, y a través de un grupo de trabajo formado por representantes del sector privado y de la Administración y dirigido por el Inspector General del Tesoro, sentó las bases de un profundo cambio en la gestión de la Administración americana. En ese año se promulgó la GPR Modernization Act 2010 que estableció en todas las agencias y en el gobierno federal, con carácter obligatorio y contadas excepciones que la propia ley enumera, la planificación estratégica y la fijación de

objetivos anuales. Esta ley regula con detalle los diferentes aspectos relativos a estas cuestiones, entre ellos la duración de los planes estratégicos, que no debe ser inferior a cuatro años y que se debe realizar al comienzo de cada legislatura; los destinatarios de esos planes, entre los que figura el Congreso; la importancia concedida a que los objetivos sean cuantificables, existiendo contadas excepciones a esta cuantificación que deben ser autorizadas por un único órgano y sustituidas por expresiones descriptivas de lo que es un programa efectivo. También identifican medios y responsables de cada objetivo, las fuentes de los datos y el nivel de fiabilidad de los mismos. Las agencias y el gobierno federal deben justificar por qué no alcanzan los objetivos y las acciones a seguir, así como también los factores externos que pueden hacer que no se cumplan aquellos.

3.2. Reino Unido

En el Reino Unido el paradigma motor del cambio es el «value for money», de tal manera que fue impulsado por los máximos responsables del país. En abril de 2011 el departamento del Tesoro publica el denominado Magenta Book, que es una guía de evaluación ex post (*evaluation*), en la que se examina cómo las políticas públicas han sido llevadas a cabo y con qué resultados; y en julio de 2011, el denominado Green Book, que es un compendio de la filosofía y técnicas usadas para la planificación, con un enfoque distinto al americano; pero dirigido también a fijar los resultados que se deben perseguir en el Gobierno central.

Para ello diferencia entre los *outcomes* (*resultados*), los *outputs* (*productos*) y los *targets* (*objetivos*), que deben ser evaluados ex ante (*appraisal*) y ex post (*evaluation*). Se entiende por outputs los beneficios para la sociedad que las propuestas intentan conseguir. Los outputs son los resultados de las actividades que deben ser claramente fijados y medidos y que se relaciona con los outcomes deseados. Por su parte los objetivos se utilizan para ayudar el progreso en la producción de outputs y el logro de los outcomes y se deben definir con la técnica SMART a que hicimos referencia en el apartado de planificación. Un ejemplo aclarará mejor la relación entre estos conceptos.

OUTCOMES	OUTPUTS	TARGETS
Un nivel óptimo de formación.	Capital humano como porcentaje del PIB.	Número de plazas de formación en un período determinado.
Mayor productividad de los formadores.	Proporción de formadores con formación vocacional.	Reducción del porcentaje de alumnos que abandonan el sistema a una fecha.

Junto a la definición de outcomes, outputs y targets hay que desarrollar la evaluación ex ante que debe llevarse a cabo de los resultados que quiere alcanzar el Gobierno. Para ello, se debe justificar, en primer lugar, la necesidad de la intervención, después se deben explicitar alternativas para los distintos resultados que se persiguen, justificar las que se rechacen, y evaluar los costes y los beneficios de las distintas alternativas que se exploren. Ello conlleva, en ocasiones, acudir a técnicas econométricas y estadísticas.

3.3. Francia

El modelo francés es distinto de los anteriores y está basado en los programas presupuestarios. Consiste en la publicación anual de un documento que contiene las misiones, los programas, los objetivos y los indicadores de estos en los distintos centros presupuestarios. La clasificación por programas no es jurídica ni descriptiva, sino que está realizada, en su definición de objetivos e indicadores, con un claro enfoque de consecución de resultados.

En el ejercicio 2014 se incluían un total de 51 misiones, 196 programas, 506 objetivos y 1.025 indicadores, apreciándose una notable estabilidad en los objetivos e indicadores definidos, de tal manera que en torno al 80 % de los indicadores no se modifican de un año a otro. Existe una amplia variedad en el grado de abstracción de los indicadores, de tal manera que coexisten algunos muy concretos como el coste medio por alumno para el Estado, el retraso medio de los asuntos en casación ante el Consejo de Estado, la tasa de utilización de los procedimientos telemáticos, la tasa de anulación de las decisiones judiciales, con otros de mayor nivel de abstracción, como el de eficiencia de los servicios, el de eficiencia de la función inmobiliaria o el ratio de eficiencia de los recursos humanos.

La reglamentación de esta planificación se encuentra en los artículos 48 y 51 de la Ley orgánica de las finanzas de agosto de 2001 que indican, respectivamente, que todos los años el gobierno debe presentar al parlamento un informe que incluya la lista de las misiones, los programas y los indicadores de rendimiento de cada programa, acompañando al proyecto de ley de presupuestos de cada año y que se deben presentar en anexos, los costes asociados, los objetivos perseguidos, los resultados obtenidos medidos a través de indicadores precisos, cuya elección debe ser justificada. La reglamentación fue puesta en marcha, de manera progresiva entre 2001 y 2006.

3.4. Unión Europea

La Unión Europea tiene dos instrumentos de planificación: El Commission Work Programme, que, como señala el correspondiente a 2015, no detalla lo que hará la Comisión en los próximos cuatro años, sino que tan sólo enumera una serie de nuevas iniciativas de las que se individualiza el alcance y los objetivos que se persiguen, sin cuantificar y en la que se hace referencia a una revisión a medio plazo y un marco financiero de varios años (esto es, define los objetivos generales de la Comisión en una especie de plan estratégico) y los Management Plans en los que cada Dirección General define los objetivos generales, los específicos y los indicadores por temas. Estos indicadores, inicialmente, no estaban siempre cuantificados; pero paulatinamente están evolucionando hacia una mayor concreción y relación con los objetivos, en línea con las recomendaciones contenidas en el informe de 2012 del Tribunal de Cuentas Europeo quien señaló que «las Direcciones Generales no se centran suficientemente en los aspectos de gestión, por lo que aun previendo una serie de objetivos, no siempre se incluyen los resultados e impactos previstos ni los indicadores que reflejen los compromisos». «Si bien los directores generales de la Comisión comienzan a fijar objetivos de rendimiento para sus planes de gestión, los objetivos, con frecuencia, no son suficientemente específicos, mensurables o delimitados en el tiempo, siendo necesario mejorar los indicadores para mejorar los resultados alcanzados».

4. LA PLANIFICACIÓN Y DIRECCIÓN POR OBJETIVOS EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESPAÑOLA

Como señala Koldo Echevarría, los diversos esfuerzos de reforma y modernización administrativa en España y Latinoamérica que se han sucedido desde mediados de los setenta han tendido más a enfatizar los aspectos organizativos que los culturales o institucionales. A excepción de parte del sector público empresarial, en gran parte privatizado, la conciencia directiva en el sector público es aún frágil.

Desde un punto de vista legal, la LOFAGE de 14 de abril de 1997 posibilita la planificación estratégica y la dirección por objetivos, aun no utilizando la terminología clásica de la literatura de gestión. Así, el artículo 12 establece que corresponde a los ministros la fijación de los objetivos del ministerio, la aprobación de los planes de actuación del mismo y la asignación de los recursos nece-

sarios para su ejecución, dentro de los límites de las dotaciones presupuestarias correspondientes. También le corresponde evaluar la realización de los planes de actuación del ministerio por parte de los órganos superiores y órganos directivos. Por su parte, el artículo 14 atribuye a los Secretarios de Estado la responsabilidad de dirección, impulso y control de los objetivos fijados, siendo la competencia de las Subsecretarías, según el artículo 15, apoyar a los órganos superiores en la planificación de la actividad del ministerio, a través del correspondiente asesoramiento técnico. Por último, corresponde según el artículo 16 a los Directores Generales proponer los proyectos de su ámbito para alcanzar los objetivos establecidos así como dirigir su ejecución y controlar su cumplimiento.

En base a esa posibilidad legal, han sido numerosos los organismos y más reducido el número de centros directivos que han introducido la dirección por objetivos. Así podemos citar que poseen experiencias de dirección por objetivos, entre otros, la Agencia Tributaria, la Dirección General del Catastro, la Dirección General de Tráfico, la Subsecretaría de Industria, la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas (iniciativa plasmada en la Instrucción de la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas de 30 de marzo de 2014 y en la guía para la implantación de un sistema de dirección por objetivos que se toma como referencia). Con experiencias de planificación estratégica, en ocasiones no continuadas, la Dirección General del Catastro, el Consejo General de Deportes, la UNED, la Agencia Española del Medicamento y Productos Sanitarios y el Instituto Nacional de Administración Pública.

Han sido numerosos los intentos de generalizar la utilización de estas técnicas y ya en 1997, la Intervención General del Estado (IGAE) editó una ambiciosa y detallada publicación, guía sobre el establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público. Más recientemente, el informe de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) refuerza la preocupación por los sistemas de gestión, con su medida número 0.00.001.0 en la que se indica que se implantarán modelos normalizados de objetivos e indicadores, así como métodos de medición del tiempo empleado en la tramitación de expedientes y de evaluación comparativa de la actividad en aquellas unidades que lo permitan.

Por su parte, también la ley General Presupuestaria, de 26 de noviembre de 2003, hace referencia a sistemas de planificación

presupuestaria (artículos 28 y 29) y de objetivos, ya que el artículo 31 hace referencia mencionando al establecimiento de unos objetivos presupuestarios.

Así pues, como se señala en la guía de la IGAE mencionada, se realiza un control financiero de los programas, pero se puede afirmar que no existen publicaciones similares a la francesa que se puedan considerar una alternativa a los planes objetivos de gestión. Son pues dos los tipos de objetivos que existen en nuestra legislación, los presupuestarios y los de gestión y dirección, que en algún momento deberán mostrar algún tipo de convergencia, considerándose necesaria la evolución de ambos sistemas.

A su vez, el artículo 6 de la ley de Transparencia, al que se ha hecho referencia al comienzo del artículo, impone la obligación de publicar los planes (entendemos de objetivos, ya que la norma hace referencia a los planes en que se fijan los objetivos concretos, así como las actividades...» y de «los indicadores de medida y valoración...»).

La interpretación de este artículo de esta ley suscita también la reflexión de si los objetivos deben ser obligatorios o no para todos los órganos y organismos de nuestras Administraciones. Mi postura es que sí lo deben ser, ya que no parece razonable someter a un mayor grado de transparencia, y por consiguiente de control por el ciudadano, a aquellas Administraciones u organizaciones públicas que se hayan dotado voluntariamente de un sistema de dirección por objetivos que a las que, también por su sola voluntad, carezcan de él, pues en buena lógica esto supondría un estímulo negativo para las primeras.

5. NORMAS INTERNACIONALES ORIENTADAS AL CONTROL DE RESULTADOS

Los órganos de control interno de los diferentes países poseen regulación interna que normaliza los informes emitidos por éstos.

Desde un punto de vista internacional debemos citar el IPPF, o Marco Internacional de la Práctica Profesional del Instituto de Auditores Internos, que normaliza la práctica de los auditores internos. Desde el ámbito estrictamente público, hay que hacer referencia a los estándares internacionales de las Instituciones Fiscalizadoras Superiores (ISSAI) y las Guías INTOSAI para el buen gobierno (INTOSAI GOV).

Recordaremos brevemente estas referencias, ambas producto de INTOSAI, que, como es sabido, es una organización autónoma e independiente, no gubernamental, con especial estatus consultivo del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, que proporciona a las Instituciones Fiscalizadoras Independientes, más conocidas como Tribunales de Cuentas (un total de 192 miembros) de un marco de normalización técnica y de transferencia del conocimiento.

Las ISSAI son un conjunto de normas, que en diferentes niveles, promueven la utilización de estándares de auditoría, no sólo válidos para los Tribunales de Cuentas, sino, como señala una de las normas, para el conjunto de auditores públicos. Hay que destacar los principios fundamentales (ISSAIS 100-4999) y las guías de auditoría, siendo de interés para los efectos aquí relacionados la ISSAI 1610, de utilización del trabajo de los auditores internos y la ISSAI 3000, relativa a la auditoría de resultados.

Por su parte, las INTOSAI GOV son pronunciamientos cuyo propósito es proveer guías de buena utilización de los fondos públicos, incluyendo el establecimiento de sistemas efectivos de control interno. Nos referiremos a la INTOSAI GOV 9150, de colaboración entre órganos de auditoría interna del sector público y las entidades fiscalizadoras superiores.

La ISSAI 3000 establece el marco y los principios fundamentales de la auditoría de resultados en la búsqueda de asistencia a los que gobiernan en la búsqueda de mejores resultados y que examina si las decisiones están tomadas e implementadas, siguiendo el principio del «value for money», siguiendo la regla de las tres E (economía, eficiencia y efectividad). Economía, según dicha norma, significa minimizar el coste de los recursos, el principio de eficiencia significa obtener lo máximo posible de los recursos disponibles y por efectividad se entiende la consecución de los resultados perseguidos, alcanzando los objetivos fijados. La auditoría de resultados puede ser parte de una auditoría más completa que también cubra la auditoría financiera y de cumplimiento, debiendo ser muy cuidadosos de no asumir la responsabilidad de otras partes, en particular las de los partidos políticos. Según la norma, las auditorías de resultados pueden ir orientadas a un sistema, que examina el funcionamiento adecuado de un sistema de gestión; orientadas a los resultados, que evalúa si el resultado o los objetivos se han alcanzado, u orientadas a los problemas, que examinan o analizan las causas de problemas particulares o desviaciones de los criterios.

Por su parte, la INTOSAI GOB 9150 expone las ventajas y riesgos de la colaboración y coordinación entre los órganos de control, entre las primeras de los cuales podemos citar el intercambio de ideas y conocimiento y la realización de auditorías más efectivas y entre los segundos el posible conflicto de interés. También los modos de colaboración, a través de la comunicación de los planes de auditoría, reuniones periódicas, comunicación de informes, desarrollo de metodologías, programas de formación, evaluación de la auditoría de la entidad (INTOSAI GOV 9100), estudios de indicadores de rendimiento o gestión de riesgos. En cualquier caso, la relación puede ser informal o mejor, formalizada, lo cual exigiría una normativa que diera cobertura a esta colaboración.

Según una reciente encuesta realizada en Europa sobre la cooperación entre las autoridades fiscalizadoras superiores y los órganos de control interno, promovida por EUROSAI (rama europea de INTOSAI) y ECIIA (Confederación Europea de Institutos de Auditoría Interna), en el 50 % de los países existe una cierta colaboración entre las autoridades fiscalizadoras superiores y en un tercio existen protocolos formales.

6. ALGUNAS REFERENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES A LOS ÓRGANOS DE CONTROL

En todos los países existen, fundamentalmente, dos tipos de órganos de control sobre los órganos de gestión, unos al servicio de los parlamentos y otros al servicio de los responsables de los departamentos. Algunos países, como España tienen, en la Administración General del Estado, tres órganos de control que actúan sobre los órganos de gestión: las Inspecciones de los Servicios, la Intervención General del Estado y el Tribunal de Cuentas, éste como órgano de control externo. Algunas comunidades autónomas, tienen también inspecciones de los servicios, aunque menos desarrolladas que las del Estado y todas ellas, Intervenciones Generales, con Consejos de Cuentas autonómicos en muchas de ellas, también con funciones de control externo.

Internacionalmente las funciones de los distintos órganos son distintas, pues son fruto de una evolución diferente. Veamos algunas referencias.

En primer lugar, nos centraremos en las Inspecciones de los Servicios. Aunque existen en varios países, sobre todo continentales,

les, hay dos países en los que asumen un papel especialmente relevante: Francia y Estados Unidos.

En Francia, la Inspección General de Finanzas es un órgano de auditoría interdepartamental que incorpora funcionarios de distintas categorías, que incluye en su misión, proveer supervisión, auditoría, consultoría y evaluación de los servicios en materias administrativas, económicas y financieras. También asisten con frecuencia al parlamento en trabajos que les encomiendan y en los últimos años ha estado a la cabeza en el movimiento de modernización del Estado, aun cuando históricamente su función central ha sido supervisar los servicios descentralizados de las áreas financieras.

Por su parte, en Estados Unidos, la Inspección General es el órgano básico de control departamental y de las Agencias, existiendo un Consejo de Inspectores de los Servicios que coordina las actuaciones y procedimientos, y que es presidido, de manera rotatoria, por los Inspectores de Servicios de los distintos departamentos existiendo también distintos tipos de personal, con diferentes cualificaciones. En Estados Unidos existe también, desde 1991, un tercer órgano de control, los denominados Chief Financial Officers, destinados en las principales agencias y cuya finalidad es que los sistemas de gestión financiera cumplan con los estándares de contabilidad, los estándares de control interno y los requerimientos de la OMB a que hacíamos referencia.

La situación en España es un poco diferente, pues existe una potente Intervención General de la Administración del Estado, dependiente del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas que asume las funciones de control económico-financiero interdepartamental, centrándose, fundamentalmente, las Inspecciones de Servicio, en particular la de Economía y Hacienda, en los controles de eficacia y la consultoría. Entre estos controles de eficacia se encuentra el control de los objetivos, especialmente reforzado por el artículo 6 de la ley de Transparencia que atribuye en el ámbito de la Administración General del Estado, la evaluación del cumplimiento de estos planes y programas a las Inspecciones de los Servicios.

En lo que existe mayor unanimidad en todos los países es en la existencia de órganos de control al servicio de los parlamentos: los denominados, bajo distintos nombres, Tribunales de Cuentas o Instituciones Fiscalizadoras Superiores, como vimos, agrupados in-

ternacionalmente en INTOSAI, y que ejercen el control bajo distintas fórmulas. En los países anglosajones, y como fruto de esas tendencias al funcionamiento de la Administración bajo un sistema orientado a la consecución de resultados y también como fruto de la evolución de los propios órganos de control, evolucionaron hacia órganos fuertemente especializados en control de los resultados de la acción gubernamental.

Dentro de esa línea de evolución es particularmente relevante el caso de los Estados Unidos, en el que la actual GAO (Government Accountability Office), evolucionó, desde su inicial concepción como órgano de contabilidad y control, a un órgano de control por resultados, ligado al Parlamento, aunque se mantuvieron las siglas (inicialmente era la Government Accounting Office y en su inicio dependía del departamento del Tesoro). Algo parecido a lo que ha sucedido en el Reino Unido, donde la National Audit Office, además de realizar tareas de auditoría del sistema de los estados financieros de todos los departamentos, agencias y otros entes públicos, realizan cada año aproximadamente 60 estudios basados en el «value for money».

En el escenario de funcionamiento de las Administraciones que se ha descrito, los órganos de control también se enfrentan al reto de cambiar su cultura y mejorar su organización interna, adaptando sus sistemas de trabajo a unas Administraciones que deberán modernizar sus métodos de gestión y orientar sus controles, además de a los procedimientos y a la legalidad, a los resultados obtenidos, en términos de eficacia y eficiencia.

Igualmente se enfrentan al reto de articular mecanismos de colaboración entre ellos, de forma que se mejore la eficacia de los controles ejercidos, en la línea de la norma INTOSAI IG 9150, a que se ha hecho referencia en el apartado cinco.

BIBLIOGRAFÍA

EDUARDO BUENOS CAMPOS, M.^ª PAZ SALMADOR SÁNCHEZ, CARLOS MERINO MORENO Y JUAN IGNACIO MARTÍN CASTILLA. *Dirección estratégica. Desarrollo de la estrategia y análisis de casos.*

H. MINTZBERG. *La estructuración de las organizaciones.*

IGAE. *El establecimiento de objetivos y la medición de resultados en el ámbito público. Guía, Fundamentos Técnicos y Aplicación Cprox.*

INSTITUTO EUROPEO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. *Evaluation de la performance dans les administrations publiques des Etats Membres de l'UE*. 2007.

JOSÉ EMILIO NAVAS LÓPEZ Y LUIS ÁNGEL GUERRAS MARTÍN. *Casos de dirección estratégica de la empresa*.

JOSÉ EMILIO NAVAS LÓPEZ Y LUIS ÁNGEL GUERRAS MARTÍN. *La dirección estratégica de la empresa. Teoría y Aplicaciones*.

M. BARZELAY. *Improving research and policy dialogue*.

M. BARZELAY. *La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos*.

MARK H. MOORE. *Gestión estratégica y creación de valor en el sector público*.

OCDE. *Human Resources Management: Country Profiles*, 2012.

OCDE. *Report PWB 2015-2016. Value for money*, 2014.

POLLITT Y OTROS. *Public management reform, a comparative analysis*.

ROBERT M. GRANT. *Dirección estratégica. Conceptos, técnicas y aplicaciones*.

SANTIAGO GARRIDO BUJ. *Dirección estratégica*.

The Green Book. UK 2011.

The Magenta Book. Guidance for evaluation. UK 2011.

SINOPSIS

La ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, establece en su artículo 6 que «Las Administraciones Públicas publicarán los planes y programas anuales y plurianuales en los que se fijen objetivos concretos, así como las actividades, medios y tiempo previsto para su consecución. Su grado de cumplimiento y resultados deberán ser objeto de evaluación y publicación periódica junto con los indicadores de medida y valoración, en la forma en que se determine por cada Administración competente» También atribuye, en el ámbito de la Administración General del Estado, la evaluación del cumplimiento de estos planes y programas a las Inspecciones de los Servicios.

La redacción de este artículo se enmarca en la conveniencia de impulsar la generalización del uso de la técnica de dirección por objetivos en

el ámbito de las Administraciones Públicas (que la LOFAGE recoge, aunque de forma no imperativa), ya que no parece razonable someter a un mayor grado de transparencia, y por consiguiente de control por el ciudadano, a aquellas Administraciones u organizaciones públicas que se hayan dotado voluntariamente de un sistema de dirección por objetivos que a las que, también por su sola voluntad, carezcan de él, pues en buena lógica esto supondría un estímulo negativo para las primeras.

En este escenario de funcionamiento, los órganos de control también se enfrentan al reto de cambiar su cultura, adaptando sus sistemas de trabajo a unas Administraciones que deberán modernizar sus métodos de gestión y orientando sus controles, además de a los procedimientos y a la legalidad, a los resultados obtenidos, en términos de eficacia y eficiencia, por las diferentes Administraciones y organizaciones públicas.

En este artículo, se pretende analizar qué supone un sistema de dirección por objetivos, qué son los objetivos y los indicadores, aspecto sobre el que existe en ocasiones cierta confusión, valorar por qué son necesarios en las Administraciones públicas, para, tras una revisión de la situación de la dirección por objetivos en varios de los países de nuestro entorno y de las normas internacionales sobre el tema, reflexionar sobre alguno de los retos futuros de los órganos de control de nuestro país en esta materia.

El nuevo modelo de contratación centralizada

María Luisa Lamela Díaz

Directora General de Racionalización y Centralización de la Contratación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Ana Varela Varela

Subdirectora General de Contratación Centralizada de Suministros, Obras y Servicios del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

Jorge Castejón González

Secretario de la Junta de Contratación Centralizada del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas

RESUMEN

El artículo analiza la contratación centralizada, instrumento de racionalización de la adquisición de bienes y servicios mediante contratos públicos que recogen las necesidades de varios entes. Comienza con una referencia a la evolución histórica de esta figura en España y a otras experiencias similares en el ámbito internacional. Posteriormente describe la situación actual en España tras la creación de la nueva Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación y sus amplias funciones, pieza sobre la que gravita el nuevo modelo. Se exponen a continuación las principales ventajas de la contratación centralizada, las dificultades del proceso y finalmente se describen los principales hitos que en la materia se han alcanzado, mediante el análisis de los contratos que actualmente se han tramitado o se están tramitando por este sistema de contratación.

PALABRAS CLAVE: contrato, contratación centralizada, racionalización, bienes y servicios.

ABSTRACT

The article analyzes the centralized contracting, as an instrument of rationalization of the acquisition of goods and services through public contracts that gathers the needs of several entities. It begins with a reference to the historical evolution of this figure in Spain and to other similar experiences in the international area. Later it describes the current situation in Spain after the creation of the new Headquarter of Rationalization and Centralization of the Contracting and its wide functions, piece on which the new model gravitates. There are exposed later the principal advantages of the centralized contracting, the difficulties of the process and finally it describes principal milestones that have been reached, analyzing the current contractual management.

KEY WORDS: *contract, centralized contracting, rationalization, goods and services.*

REFERENCIA HISTÓRICA Y A NIVEL INTERNACIONAL

Los países de nuestro entorno han puesto en marcha **mecanismos de centralización de la contratación**, si bien con características diversas. En algunos casos se han desarrollado nuevos esquemas internos de organización y funcionamiento en esta materia mientras que, en otros, se ha «externalizado» el proceso con la utilización de consultoras o empresas especializadas. La finalidad de todas las centrales de compras europeas, al igual que la española, es la adquisición de bienes y servicios para terceras Administraciones o entidades, y en la mayoría de ellas también se menciona la consecución del objetivo de racionalización del gasto público. En algunos casos se incluye una función de instrucción y apoyo a otras entidades para la ordenación de sus licitaciones públicas (Islandia) o la normalización de la contratación pública (Austria).

Los modelos utilizados son muy diversos: Sociedades propiedad del Estado (Francia, Italia, Austria, etc), Agencias (Alemania, Islandia, Reino Unido), Unidades o departamentos administrativos integrados en el gobierno central (Suecia, Croacia). Las fechas de creación, y por tanto su desarrollo, son también muy variados: desde 1947 fecha en la que se crea la central de compras de Islandia al año 2012 en que se crea la portuguesa. Los bienes y servicios centralizados, la forma de financiación, los destinatarios de los bienes y servicios contratados son muy diversos, si bien en todas ellas se observa una **vocación a ampliar sus ámbitos a la totalidad de la contratación pública**. De la misma forma varía el personal de las citadas centrales: desde los 1.000 empleados de Francia a los 65¹ de España o 43 de Croacia.

¹ Este es el resultado de minorar de los puestos de trabajo adscritos a la DGRCC los dedicados a la gestión de la Junta de Contratación del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Cuando a **finales del 2013** se lleva a cabo en España un **análisis de la situación por la Comisión para la Reforma de la Administración (CORA)** se observa que las **compras** de artículos o servicios se realizan en la AGE de una manera **muy atomizada** . Cada Departamento Ministerial, Organismo Autónomo y demás Entes la gestionan de forma individual, lo que produce como resultado que materiales o servicios similares, o incluso idénticos, se contraten con distintos procedimientos, precios y condiciones. En definitiva, la contratación se realiza de forma desagregada y con concurrencia escasa. Se concluye que es necesario aumentar el poder de negociación de la AGE, reduciendo los precios unitarios de los materiales o servicios, homogeneizar y optimizar el catálogo de productos y servicios, mejorar los procesos de ejecución, gestión y seguimiento de los contratos que se celebren y obtener ahorros. Por ello, a raíz del Informe Cora se ha dado un **gran impulso a la centralización de la contratación** pública en España.

Esta centralización ya comenzó en nuestro país en 1967 cuando se crea la central de compras en el ámbito del Ministerio de Hacienda a la que se le encarga las compras centralizadas de mobiliario de oficina y de equipamiento. Un segundo paso en la centralización se produce en 1995 cuando a través de la Ley 13/1995, de 18 de mayo de Contratos de las Administraciones Públicas se atribuye al Ministro de Hacienda la competencia de centralizar la adquisición de aquellos bienes y servicios que fueran de uso común en la AGE extendiéndose en el **año 2000** la posibilidad de que las CCAA y los EELL pudieran voluntariamente utilizar este servicio de central de compras del Estado. La citada central de compras fue ampliando su ámbito habiendo centralizado a **finales del año 2013** una gran parte de la contratación de suministros y servicios Tic, la adquisición de vehículos a motor, papel y mobiliario de oficina principalmente.

Sin embargo esta **centralización era parcial** ya que, si bien a través de este sistema se canalizaban una gran parte de las compras de tipo operativo que realizaban los diferentes centros gestores de los Ministerios y de los OOAA, las compras se seguían haciendo de forma muy desagrada. **Algún Ministerio inició procesos de centralización dentro de su departamento en algunos sectores** , como el **Ministerio de Fomento o Defensa** por poner algún ejemplo. Otro esfuerzo en la centralización por parte de la AGE de importancia fuera ya del ámbito del Ministerio de Hacienda ha sido la puesta en marcha de la Plataforma de Compras del Ministerio de Sanidad, a las que se pueden adherir las Comunidades Autónomas

que lo deseen, para adquirir productos sanitarios y medicamentos, y que ha supuesto ahorros para las Comunidades Autónomas estimados en más de 60 millones de €.

1. CREACIÓN DE LA DGRCC

A raíz del Informe Cora y para desarrollar la medida relativa a la centralización de contratos de servicios y suministros de una forma eficaz, se consideró imprescindible un reforzamiento de la estructura básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas con la **creación de la Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación (DGRCC)**.

Esta medida tenía una clara finalidad de reforzar la estructura de la central de compras estatal para poder alcanzar los **objetivos asignados por el informe CORA, obtener ahorros y mejoras en la contratación incrementando la transparencia, búsqueda de la eficiencia y homogeneizar los niveles de calidad de los servicios y suministros que se contratan en la AGE, de tal forma que no se perciban diferencias injustificadas entre los organismos**.

Debe recordarse que la central de compras estatal se conformaba hasta ese momento por una Subdirección General integrada en la Dirección General del Patrimonio del Estado.

La **creación** de esta Dirección General se llevó a cabo mediante el **Real Decreto 696/2013, de 20 de septiembre**, por el que se modifica el Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

Las **funciones** atribuidas a esta Dirección General son las siguientes:

- a) *El estudio, planificación, impulso y seguimiento de los procesos de contratación centralizada en el ámbito establecido por el artículo 206.1 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.*
- b) *El establecimiento de criterios dirigidos a los entes del sector público estatal sobre medidas para la racionalización de la contratación en actividades de gestión que, por ser similares o de la misma naturaleza, puedan desempeñarse de forma unificada o coordinada.*
- c) *La tramitación, para su elevación al Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, de la propuesta de los contratos de suministros,*

obras y servicios que deban ser declarados de contratación centralizada de acuerdo con el artículo 206 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

d) *La preparación y tramitación de los expedientes de contratación centralizada de suministros y servicios en materia de seguridad, infraestructuras tecnológicas y aquellos otros ámbitos relacionados que se identifiquen como comunes.*

e) *La preparación y tramitación de los expedientes de contratación centralizada de suministros, obras y servicios distintos de los previstos en el párrafo d).*

f) *La coordinación y, en su caso, elaboración de los pliegos de cláusulas administrativas particulares, gestión administrativa de los expedientes de contratación y tareas de apoyo administrativo a la Junta de Contratación Centralizada.*

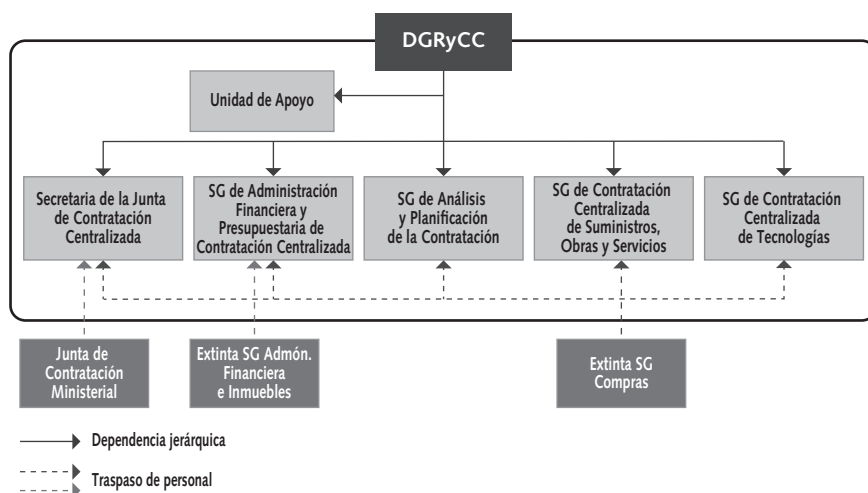
g) *La gestión de medios humanos, materiales y presupuestarios a ella asignados en el ámbito de la Dirección General.*

h) *La gestión presupuestaria de los expedientes de contratación centralizada cuando se produzca la centralización de los créditos presupuestarios.*

i) *Cuantas otras funciones pudieran serle atribuidas o le otorgue el ordenamiento jurídico, en particular los artículos 203 a 207 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público y su normativa de desarrollo en los que se regula con carácter básico los principios, creación y funcionamiento de las centrales de contratación.*

Como puede observarse, no **se atribuyeron** funciones únicamente **de centralización de compras sino también, como indica su propia denominación, de racionalización de la contratación**, como se señala en la letra b), y funciones relacionadas con la gestión centralizada de créditos presupuestarios para la financiación de créditos centralizados, como se indica en la letra h), lo que permitía avanzar en dos líneas novedosas en la central de compras estatal, y en general en el funcionamiento de las centrales de compras, como son la tramitación de procedimientos ordinarios al margen de los tradicionales procedimientos especiales de adopción de tipo y la centralización de créditos presupuestarios que se extraerían de los participantes en los contratos para poder financiar los contratos y reflejar en un crédito presupuestario diferenciado parte de los ahorros derivados de la centralización.

La estructura de la que se dotó a esta Dirección General ha sido una de las características más relevantes de un proceso que surge en un contexto marcado por una política de austeridad en todos los niveles. Así, de las 5 Subdirecciones Generales existentes sólo una de ellas supuso un incremento de estructura en el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, ya que a la vez que se creaba la Dirección General se suprimían 2 Subdirecciones Generales de la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas, se suprimía la Junta de Contratación del Ministerio que tenía rango de Subdirección General asimilada (cuyas funciones asumía Secretaría de la Junta de Contratación Centralizada) y se integraba la Subdirección General de Compras proveniente de la DG de Patrimonio del Estado. En el gráfico siguiente se muestra la estructura de la DGRCC:



Además, a nivel de personal asignado, el incremento ha sido escaso en comparación con los proyectos desarrollados y los objetivos alcanzados.

Por ello, teniendo en cuenta el desbordamiento de los objetivos asignados, se ha hecho necesario plantear de forma urgente en este momento el crecimiento estructural de la DGRCC para implementar los contratos adjudicados y avanzar en las categorías de compras centralizadas.

Esta cuestión fue puesta de manifiesto en el propio Real Decreto de creación ya que en la disposición adicional tercera se

planteaba que: «En el primer trimestre de 2015, la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración elevará al Consejo de Ministros un informe sobre las funciones e idoneidad de los órganos de contratación y órganos de apoyo a la contratación existentes en los distintos departamentos ministeriales y organismos públicos, con alternativas de redimensionamiento de dichas estructuras y propuestas de medidas y actuaciones que puedan adoptarse por los órganos competentes, en el marco de lo dispuesto en el artículo 15 del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, para garantizar la asignación eficiente y la optimización de sus recursos».

2. LA JUNTA DE CONTRATACIÓN CENTRALIZADA

En ese mismo Real Decreto, se creaba un órgano colegiado adscrito a la Dirección General, la Junta de Contratación Centralizada, al que se atribuía mediante esta norma, en consonancia con el artículo 316.3 del texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, «las funciones de órgano de contratación del sistema estatal de contratación centralizada regulado en los artículos 206 y 207».

En este sentido es destacable que desde el comienzo de la andadura de esta Dirección General se ha pretendido la **implicación de todos los actores con intereses en la contratación**. Así, como se indicará posteriormente, se mantienen contactos con el sector privado, con los órganos reguladores y, por supuesto, con los departamentos y organismos usuarios finales de la actividad de la Dirección General. Por ello, independientemente de su participación de distintas fases del procedimiento como la preparación del expediente o la ejecución de los contratos centralizados o acuerdos marcos mediante las Comisiones de Seguimiento, se consideró necesario que el órgano encargado de la contratación contase con representación de todos los departamentos.

Por ello, en la composición del Pleno de este órgano se encuentran representantes permanentes de los Ministerios de la Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas y representantes rotatorios del resto de departamentos ministeriales, de tal forma que asisten un total de cinco representantes de los departamentos ministeriales a las reuniones del Pleno de la Junta de Contratación Centralizada cuya función básica es adoptar los actos de adjudicación de los contratos centralizados y de los acuerdos marco. Además, la presidencia recae en la titular de la

DGRCC y dos vocalías y la secretaría del órgano en subdirectores generales de la DGRCC.

Adicionalmente, en función del objeto del contrato que se analice, si éste tiene singular incidencia en algún departamento que no esté representado por el turno rotatorio en el Pleno de la Junta de Contratación Centralizada o en la Comisión Permanente de esta Junta, podrá ser invitado a participar en la misma y así se ha hecho ya en diversas ocasiones.

Esta composición contrasta con la anterior Mesa de Contratación del sistema estatal de contratación centralizada en la que sólo estaban representados los departamentos de Economía y Hacienda, de Presidencia y de Industria, Turismo y Comercio (artículo 24 del Real Decreto 817/2009).

Por otra parte, conforme a la disposición adicional quinta del Real Decreto, se desconcentran las competencias de la JCC en el titular de la DGRCC salvo en materia de adjudicación de contratos o de procedimientos especiales de adopción de tipo, de tal forma que se reducen las rigideces de las decisiones de los órganos colegiados en aquellas actuaciones que debe realizar un órgano de contratación (inicio y aprobación de expedientes o formalización de los contratos, por ejemplo) pero manteniendo en la Comisión Permanente y en el Pleno de la JCC las decisiones fundamentales del procedimiento de licitación y adjudicación.

La Junta de Contratación Centralizada ha sido regulada por la Orden HAP/2028/2013, de 30 de octubre, estableciendo un esquema de Pleno y Comisión Permanente que es la encargada de la valoración de las ofertas y del resto de las actuaciones propias de las mesas de contratación conforme al artículo 22 del Real Decreto 817/2009, de 8 de mayo, por el que se desarrolla parcialmente la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y en otras disposiciones normativas.

La sesión constitutiva en la que estuvieron presentes todos los departamentos ministeriales tuvo lugar el 12 de noviembre de 2013. A finales de enero de 2015 se han producido 10 sesiones de Pleno de la Junta de Contratación Centralizada y 28 sesiones de la Comisión Permanente, lo que demuestra la sobreactividad de estos órganos como consecuencia de los procedimientos de adjudicación implementados desde la DGRCC en este año y 3 meses transcurrido desde la creación.

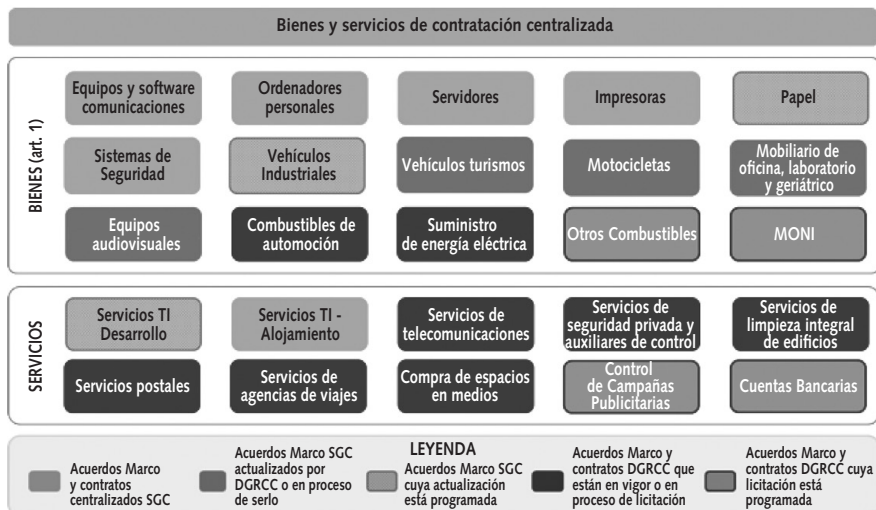
3. LINEAS DE ACCIÓN

Desde la creación de la DGRCC en septiembre de 2013 hasta finales de 2014, **el ámbito de la central de compras no ha dejado de crecer**, para ello se han conjugado **varias** líneas de acción con el objetivo no sólo de **renovar o dinamizar** los acuerdos marcos ya existentes, sino también de **ampliar las categorías de bienes y servicios centralizados**. En los procesos de centralización desarrollados no sólo se ha empleado la tradicional figura del acuerdo marco, sino también se ha acudido a procedimientos ordinarios de contratación (abiertos). La centralización a través de este último tipo de procedimientos, en algunos casos ha supuesto **también la centralización de los créditos** de los distintos centros gestores en la sección 31 «Gastos de diversos Ministerios» programa presupuestario 923 R «Contratación Centralizada», por lo que ha sido preciso desarrollar los mecanismos jurídicos e informáticos necesarios para permitir, en estos casos, la gestión descentralizada del reconocimiento de la obligación y propuesta de pago correspondientes a dichos contratos.

El listado inicial de bienes y servicios de uso común que pasaron a ser declarados de contratación centralizada con la **Orden EHA/1049/2008** se ha ido actualizando con la **incorporación de ocho materias adicionales** en sucesivas órdenes de centralización, que han permitido la adquisición centralizada a través de la definición de acuerdos marco o contratos centralizados, encontrándose pendientes de centralización otras materias:

- Contratos centralizados tramitados (sobre nuevas materias centralizadas): servicios de seguridad privada y auxiliares de control fases 1 y 2, servicios postales fase 1, servicios de limpieza integral de edificios fase 1, servicios de agencias de viajes y servicios de telecomunicaciones.
- Acuerdos marco (AM) tramitados:
 - Renovación y mejora de AM de materias ya centralizadas: motocicletas, vehículos turismos, mobiliario de oficina, laboratorio y geriátrico, y equipos audiovisuales.
 - Nuevos AM: Combustibles de automoción, compra de espacios en medios y suministro de energía eléctrica.
- En estudio: servicio de limpieza integral de edificios fase 2, servicios TI desarrollo, material de oficina no inventariable

(MONI), otros combustibles, servicios postales fase 2, control de campañas publicitarias y cuentas bancarias.



a) La primera línea de actuación desarrollada se ha centrado en **análisis de los acuerdos marcos ya existentes**.

Se ha analizado la evolución de los productos y las tendencias de compras en los últimos años en los acuerdos marcos cuya extinción estaba próxima, para valorar en cada caso concreto si las categorías de bienes incluidos en los mismos debían permanecer centralizadas. En base a dicho estudio se ha decidido **no renovar el relativo a la adquisición de los equipos de climatización** al considerar que su contratación descentralizada era más eficiente al estar ligada a obras, por lo que se ha modificado la Orden EHA/1049/2008, de 10 de abril, de declaración de bienes y servicios de contratación centralizada, para en este caso suprimir estos bienes (en la actualidad pueden adquirirse directamente por los órganos gestores de acuerdo con el procedimiento aplicable conforme al TRLCSP en cada caso concreto).

En otras ocasiones (mobiliario, motocicletas, vehículos turismos o sistemas audiovisuales), la decisión tras dicho estudio ha sido **licitar un nuevo acuerdo marco** con mecanismos que incidan en la eficiencia de gasto y que se comentan en el punto siguiente.

En el caso de **acuerdos marco en vigor**, las actuaciones se han dirigido básicamente a implementar **procesos de agregación de demanda interministeriales**. A modo de ejemplo, en el caso de los

acuerdos marcos de servicios y bienes informáticos, la DGRCC en colaboración con la Dirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones solicitó a todos los Departamentos Ministeriales y Organismos de la Administración General del Estado la remisión de las **necesidades de adquisición** de determinados productos (ordenadores personales, ordenadores portátiles, monitores y licencias de software) junto con la acreditación de la necesaria disponibilidad presupuestaria para hacer frente a esas compras. A la vista de las necesidades comunicadas por los distintos organismos, la DGRCC invitó a todas las empresas adjudicatarias del acuerdo marco a **actualizar sus productos y los descuentos** para adecuarlos a las características técnicas de las configuraciones de la agregación y para tratar de manera unificada el conjunto de necesidades trasladado en cada uno de los productos indicados. Como consecuencia se obtuvieron unos ahorros medios del 29.6% respecto de los precios ya ajustados del acuerdo marco, dado que las empresas mejoraron sus niveles de descuento en consonancia con los volúmenes generados por la agregación. Estos procesos de agregación se han realizado en cuatro ocasiones hasta la fecha (durante 2014 y hasta febrero 2015) para los productos mencionados, obteniéndose **unos ahorros totales de 22,5 millones de euros**.

b) La segunda línea de actuación ha consistido en la **renovación de los acuerdos marco existentes**.

En este caso se ha realizado un estudio previo a la renovación de cada acuerdo que, junto con la información remitida por los principales compradores actuales, ha permitido determinar en cada caso concreto las necesidades de la administración y **racionalizar las compras de estos productos**, buscando no sólo ahorros derivados de las reducciones de los costes de los suministros, sino también una simplificación de los costes administrativos asociados a la gestión y al mantenimiento actualizado de los catálogos. Las técnicas más destacables empleadas han sido:

- **Homogeneización de artículos** en acuerdos marco: la reducción de los productos incluidos en los catálogos para adaptarlos a las concretas necesidades y la limitación al número de productos a seleccionar para cada tipo de bien, ha incrementado los niveles de concurrencia y, en consecuencia, los precios ofertados.
- **Actualización de los precios a las coyunturas puntuales del mercado**: se han determinado los precios máximos de licitación teniendo en cuenta los precios actuales del mercado, y por otro lado se ha establecido en los nuevos pliegos la posibilidad (en vehí-

culos turismos y motocicletas) u obligación (en muebles y en audiovisuales), de acudir a **segundas licitaciones** que permiten que las empresas puedan ofertar precios ajustados a las situaciones puntuales de mercado (excesos de stock, lugares de entrega ventajosos por la localización geográfica de los almacenes o de las fábricas etc).

– **Agregaciones de demanda:** como ya se ha comentado, la agregación de demanda entre departamentos y organismos en un mismo contrato basado organizado en la DGRCC permite obtener a los compradores mejoras en los precios y descuentos ofertados.

– **Tramitación telemática:** finalmente, se ha incidido en la reducción de los costes administrativos de gestión mediante la obligación de realizar las peticiones a través de medios telemáticos (Orden HAP/19/2014).

c) La tercera línea de actuación ha consistido en la **ampliación de las categorías de servicios y suministros centralizados**.

Se han incluido **8 nuevas categorías de bienes y servicios centralizados:** servicios de telecomunicaciones, combustibles de automoción, suministro de energía eléctrica, servicios dirigidos a la compra de espacios en medios de comunicación y demás soportes publicitarios, servicios de seguridad privada y de auxiliares de control, servicios de limpieza integral de edificios, servicios postales y servicios de agencias de viajes.

A diferencia de otras centrales de compras que se centran en la determinación de **acuerdos marco** que permiten fijar unos catálogos con productos y precios detallados, la central de compras estatal ha desarrollado **también procedimientos ordinarios de contratación**.

De las ocho categorías antes citadas, se ha optado por la figura del **acuerdo marco** en el caso de combustibles de automoción, suministro de energía eléctrica y servicios dirigidos a la compra de espacios en medios de comunicación. Este mecanismo ha permitido que en estos casos el ámbito subjetivo y territorial de los contratos sea muy amplio. En general se trata de acuerdos marco con varios adjudicatarios y segunda licitación –en el acuerdo marco de combustibles este modelo se aplica para el lote de Península e Islas Baleares, mientras que en el resto de lotes (los dos lotes de Islas Canarias, el de la Ciudad Autónoma de Ceuta y el de la Ciudad Autónoma de Melilla) hay un único adjudicatario debido a que las necesidades de la Administración podían satisfacerse con un solo operador–.

En el caso de procedimientos abiertos, cabe diferenciar el contrato del servicio de agencia de viajes del resto. Para este contrato, aunque se ha determinado un valor estimado de 171 millones de euros, y se han fijado precios máximos de licitación tanto para hoteles como para viajes en avión de determinados trayectos, no se ha considerado conveniente financiar el mismo con cargo a créditos de la sección 31 puesto que en la práctica el pago de dichos gastos suele llevarse a cabo a través del procedimiento de anticipos de caja fija por los distintos centros gestores.

Los restantes procedimientos abiertos licitados se financian con cargo a créditos de la sección 31, y en algunos casos, también con cargo a los créditos correspondientes a las Entidades Gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social incluidos dentro del ámbito subjetivo de cada contrato (puesto que se trata de un subsector diferenciado desde el punto de vista de Contabilidad Nacional, no se ha considerado viable incluir dichos gastos dentro de los créditos de la sección 31).

En estos procedimientos, se ha buscado principalmente la **racionalización de la prestación de los servicios**. Se ha tratado de homogeneizar los niveles de prestación de los servicios, lo que ha permitido fijar unos estándares de calidad aplicables a todos los centros, y eliminar las diferencias injustificadas entre ellos. Esta labor ha redundado en **ahorros** derivados de las economías de escala generadas por la acumulación de demanda que han tenido su reflejo en las **bajas de licitación**, así como en **ahorros administrativos** derivados de una clara reducción de costes de tramitación y de gestión, ya que el número de procedimientos y de contratos se ha reducido de forma espectacular (así en limpieza se ha pasado de 108 a 11 contratos o en el caso de postales se ha pasado de más de 40 contratos a 4). Adicionalmente, los contratos centralizados de servicios postales, de servicios de agencia de viajes, o servicio de limpieza integral de edificios han desarrollado aplicaciones informáticas que incidirán en la reducción de costes y en la mejora de los niveles de control.

Como señalamos, la demanda acumulada de los diversos departamentos y organismos supone per se una potencial economía de escala, pero desde la DGRCC se han adoptado las medidas para evitar que el proceso de centralización afectase negativamente a la **competencia** en determinados sectores, y generase un efecto de expulsión de mercado de **las PYMES**.

En esta línea de fomento de la competencia se ha buscado la implicación de la **CNMC**, mediante la solicitud de a este organismo

del informe previo de los pliegos reguladores de los procedimientos de contratación.

Además, se ha valorado la conveniencia de que dicha demanda no fuera satisfecha, con carácter general, por una sola empresa. Es ésta una cuestión que se ha tenido muy en cuenta en el diseño de cada uno de los contratos ha sido el **garantizar que las PYMES puedan acceder a los contratos centralizados**, para lo que se han utilizado diversos mecanismos:

- **División en lotes:** se ha potenciado mucho el recurso a la división en lotes para fomentar que los adjudicatarios de un mismo servicio puedan ser varios. Así, en el caso de limpieza en la Comunidad Autónoma de Madrid se han establecido 11 lotes, en el contrato de servicios postales 4 lotes etc. Las divisiones en lotes están en la línea de lo prescrito por la Directiva 2014/24 (nueva directiva de contratación pública) para potenciar a las pymes. Se ha estudiado el posible tamaño de los lotes y las exigencias de solvencia necesarias a efectos de evitar que un tamaño excesivo pudiera constituir una barrera de entrada.
- **Limitación a las empresas para presentarse a los lotes:** en el caso del contrato de limpieza o seguridad, los licitadores tenían una limitación para presentarse a los diversos lotes. Esta medida es claramente beneficiosa para la Administración al tiempo que constituye una apertura hacia la PYME. La presencia de PYMEs es particularmente importante en estos sectores, de modo que fomentar su presencia en estas licitaciones favorece que cada licitador optimice su oferta hacia aquéllos lotes en los que puede realizar una propuesta más competitiva al tiempo que consigue una diversificación en la adjudicación.
- **Reserva de lotes a Centros Especiales de Empleo:** en el contrato de limpieza citado, existe un lote reservado a este tipo de entidades. Estos centros especiales se caracterizan porque un determinado porcentaje de su plantilla han de ser trabajadores discapacitados. Esta medida incide en esa política de aumentar el espectro potencial de posibles licitadores al tiempo que supone una clara apuesta de la contratación pública por las políticas sociales de inclusión.
- **Dejar fuera del ámbito de la centralización** aquellos organismos cuyo gasto fuese inferior a 18.000 € al año, por ejemplo, en seguridad o postales. Así, estos organismos pueden contratar

con empresas de reducida dimensión manteniendo parte del tejido empresarial calificado como pymes.

– **Modulación de los criterios de solvencia en todos los contratos y acuerdos marco.** Se ha buscado un equilibrio entre la lógica necesidad de contar con licitadores solventes y la conveniencia de establecer unas exigencias susceptibles de cumplirse por un amplio número de empresas.

– **Ponderación de los criterios de valoración de las ofertas,** (características técnicas, precio, cobertura territorial, etc.) que permita a las PYMES optar a la posible adjudicación de estos contratos.

– Aprobación de cláusulas o condiciones que puedan **favorecer la subcontratación** de la empresa adjudicataria con otras empresas de menor tamaño.

– Posibilidad de adjudicación de los contratos a **uniones temporales de empresas** (UTE,s) que, por sus características, resultan un vehículo especialmente adecuado para la incorporación de pequeñas y medianas empresas.

No obstante, la posibilidad de que las PYMEs sean adjudicatarias depende mucho de la contratación de que se trate. Así es pequeña en contratos tales como el de combustibles para automóviles (aunque se podría haber accedido con una pequeña red que alcanzase al menos 4 localidades en el lote de Península e Islas Baleares), vehículos de automoción o servicios postales y mucho más amplia en limpieza o mobiliario. Ejemplos de ello son el amplio número de empresas de distinto tamaño adjudicatarias del Acuerdos Marco de mobiliario de oficina, geriátrico y de laboratorio(78, así como el número de empresas que han presentado oferta al AM de suministro de equipos audiovisuales (53) o también en el contrato centralizado de limpieza de edificios en los que el volumen de muchos de los lotes se estableció expresamente con unas cuantías que eran adecuadas para el acceso a la licitación de las PYMEs (los 11 lotes se han adjudicado a 8 empresas de distintos tamaños). Sin embargo no puede garantizarse el logro de este objetivo ya que por las excepcionales condiciones de precio o calidad ofertadas por alguna gran empresa puede que se le deban adjudicar todos o muchos de los lotes de un contrato (como ha ocurrido en Agencias de Viajes) pero, como norma general, las condiciones incluidas en los pliegos de los contratos tienen como finalidad, entre otras, que las PYMEs no solo participen sino que resulten adjudicatarias.

4. METODOLOGÍA

Dada la magnitud de la tarea que supone ampliar el ámbito de la centralización de la contratación del sector público estatal, se han introducido determinadas **novedades en el procedimiento de elaboración de los pliegos** para garantizar la participación de todos los agentes implicados, siempre respetando los principios de publicidad, igualdad de trato y transparencia establecidos en la normativa en vigor. Por ello no sólo se ha solicitado información a los órganos **destinatarios** de los bienes o servicios centralizados, sino que también se han mantenido reuniones con los **agentes reguladores** de aquéllos sectores en los que hay reguladores internos o externos, y se han celebrado de sesiones informativas públicas con **asociaciones y representantes del sector empresarial**. Se ha garantizado siempre la publicidad de estas convocatorias a través de su anuncio en la Plataforma de Contratación del Sector Público y en la página web a través de la cual se gestionan las compras de los catálogos en vigor (CONNECTA).

El **procedimiento de análisis y elaboración de los pliegos de nuevos contratos centralizados**, implica la realización de múltiples acciones, entre otras:

- Se analizan en primer lugar los datos disponibles en bases de datos públicas como la Plataforma de Contratación del Sector Público. A través de un primer **análisis de pliegos**, se estudian los **distintos modelos de contratación** aplicados en la práctica (procedimiento abierto, acuerdo marco con uno o varios adjudicatarios, criterios de valoración, etc) y se comparan las diferentes alternativas de centralización desde un punto de vista técnico y económico.
- **Se analiza la normativa sectorial** que es de aplicación a la contratación de determinados bienes o servicios, por ejemplo, en el caso de limpieza y seguridad se analizaron los distintos convenios colectivos aplicables porque en este ámbito se establece la subrogación del personal actual; en seguridad se analizó también el cambio de normativa derivado de la nueva Ley de Seguridad Privada, en electricidad la normativa que regula las tarifas eléctricas, etc.
- Se solicita información detallada de los **Departamentos y organismos afectados** en cada caso, sobre los **contratos y los gastos** correspondientes a los bienes o servicios objeto de centralización. Este análisis permite determinar el ámbito de la centralización, tanto desde el punto de vista temporal (si es pre-

ciso o no establecer distintas fases para la centralización), como el ámbito objetivo, subjetivo y territorial que puede abarcar el nuevo contrato. Asimismo, si es preciso, se solicitan datos detallados sobre determinados aspectos que determinan la licitación (en el caso de limpieza y seguridad, datos de los edificios y del personal subrogado; en el caso de electricidad, datos de los CUPS, en el caso de servicios postales las sedes en las que se produce recogida con su periodicidad etc).

– Es preciso analizar la **situación presupuestaria en la materia** (disponibilidades, ejecución presupuestaria de años anteriores, etc) ya que la misma puede condicionar el modelo de contratación aplicable. En el caso de que el contrato vaya a financiarse con **créditos de la sección 31**, es preciso que los centros gestores determinen el coste actual del servicio o suministro, para poder detraer los correspondientes créditos de los centros gestores e incrementar en el mismo importe los créditos de la sección 31 destinados a financiar el contrato en el caso de contratos de tanto alzado. En el caso de precios unitarios el modelo es distinto como se comentará posteriormente.

En todo caso, tanto para los nuevos contratos centralizados, como para la renovación de los acuerdos marco actuales, es preciso:

– **Analizar la demanda:** establecer las **necesidades** de bienes y servicios de **cada organismo** dentro de la Administración, buscando economías de escala y racionalización de los servicios. Este análisis permite determinar, para los nuevos contratos el ámbito objetivo, diferenciando qué bienes o servicios son susceptibles de centralización por tener características lo suficientemente homogéneas dentro del ámbito de la AGE, de aquéllos que por sus características específicas, bien no son susceptibles de centralización, bien es preferible dejar esta para una fase posterior. Para la renovación de los acuerdos marco actuales, este estudio es la base para la fijación de las **categorías de productos** que deben incluirse en la nueva licitación (en particular, en el caso de automoción, son los usuarios de los vehículos los que fijan el contenido de los «kits» que permiten adaptar cada coche o moto a las necesidades de los distintos usuarios, como Policía, Guardia Civil, Tráfico, Correos, etc).

– **Analizar la oferta:** se realiza un estudio sobre el número y características de las **empresas** existentes en el mercado al que se dirige la contratación, analizando en el caso de suministros los **productos** disponibles en el mercado, sus características téc-

nicas comunes y la evolución tecnológica y tendencia de precios previsible.

– **Elaborar los Pliegos de Prescripciones Técnicas y Cláusulas Administrativas Particulares**, atendiendo a la necesidad de suministros y servicios, las características del mercado y las decisiones adoptadas sobre su racionalización y homogenización.

En el caso de las centralizaciones realizadas mediante acuerdo marco, tanto la financiación como todas las actuaciones de ejecución ordinarias corresponden al organismo petionario, siendo competencia de la DGRCC sólo aquellas cuestiones tales como las modificaciones, la penalidades o las resoluciones de contratos basados. Es decir, cualquier ahorro generado por un acuerdo marco redundará en los presupuestos de los organismos y, éstos, son responsables de los contratos basados y las unidades que solicitan dichos servicios.

En contraposición a este esquema de financiación y gestión descentralizada, surge el contrato centralizado con financiación centralizada que es una característica diferencial de esta nueva etapa de la central de compras estatal y que lo diferencia del resto de centrales de compras europeas.

Una de los mayores inconvenientes que se han planteado en relación con los contratos centralizados ha sido cómo conjugar una contratación centralizada, en la que el órgano de contratación es único para todo el ámbito subjetivo del contrato, con una relación directa entre las empresas adjudicatarias y los usuarios finales de los servicios. Debe recordarse en este punto que los órganos que en los departamentos y organismos que son responsables del funcionamiento de los edificios tienen que tener un papel protagonista en la ejecución de los contratos ya que desligar responsabilidad y control de ejecución supondría una debilidad muy significativa del sistema.

Por otra parte, desde el punto de vista presupuestario, una de las máximas de la creación de la DGRCC era precisamente la obtención de ahorros de forma absoluta, es decir, ahorros que no se utilizaran para otros fines por parte de los organismos (como ocurre en los acuerdos marcos), y, para ello, la única vía era la centralización de los créditos en un crédito presupuestario cuya gestión correspondiese a la propia DGRCC.

En este contexto surge el modelo de financiación centralizada con gestión descentralizada como sistema de ejecución de los contratos centralizados.

Este sistema se basa en la creación, mediante la Ley 22/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2014, del programa presupuestario 923 R «Contratación Centralizada» en la sección 31 «Gastos de diversos Ministerios», servicio 05 «Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación», desde el que se van a financiar los contratos centralizados, con la excepción de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social que por razones de contabilidad nacional financian sus gastos con cargo directamente a sus presupuestos.

Desde el punto de vista económico financiero, las competencias para la aprobación y el compromiso del gasto son del titular de la Dirección General y las competencias para el reconocimiento de las obligaciones y de las propuestas de pagos corresponden a los órganos designados por cada departamento u organismo que forma parte del contrato y que coinciden con los responsables de los servicios. Para ello, se ha aprobado la Orden HAP/386/2015, de 6 de marzo, por la que se modifica la Orden HAP/1335/2012, de 14 de junio, de delegación de competencias.

Desde el punto de vista de la ejecución del contrato, los departamentos y organismos son los competentes para dar la conformidad a los servicios y a las facturas por lo que son los responsables de los servicios los encargados de gestionar el contrato en su ámbito, lo que permite configurar una gestión descentralizada del contrato enlazada con la responsabilidad del funcionamiento. Es más, en aquellos contratos en los que hay penalizaciones por deficiencias en la calidad, son éstos los que tienen el poder de decisión lo que refuerza el papel fundamental que desarrollan los responsables en los departamentos y organismos. Debe destacarse que a efectos de controlar el proceso se han desarrollado aplicaciones informáticas (MERCURIO u OLIMPIA) para realizar un seguimiento de ejecución que aporte valor añadido a los gestores del contrato (información, control etc).

No obstante, y aunque lo expuesto parezca sencillo y razonable, la configuración de este modelo no ha sido fácil dado que se han debido modificar aspectos del funcionamiento de muchos centros directivos tan relevantes como la Dirección General de Presupuestos (DGP) o la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

Así, tanto la DGP como la IGAE han gestionado los cambios internos necesarios para poder implementar este modelo de una forma ágil. Es destacable que en el caso de la IGAE se han producido adap-

taciones de la Instrucción de Operatoria Contable, en la orden que regula los documentos contables, en la Instrucción de Contabilidad de la Administración Institucional del Estado o la Instrucción de Contabilidad para la AGE. Además, se ha producido una delegación de competencias en materia del ejercicio de la función interventora debido a que en el ámbito subjetivo de los contratos se incluyen organismos que no están sometidos a función interventora.

En particular, debe destacarse el impulso dado desde Informática Presupuestaria de la IGAE que ha debido modificar sus aplicaciones para atender a este nuevo procedimiento.

Con todo lo anterior, se ha impulsado un modelo nuevo, razonable, que asocia gestión y responsabilidad y que supone una respuesta a las reticencias iniciales al modelo de centralización a través de contratos centralizados. Este modelo es un cambio en la cultura de gestión en múltiples niveles (contractual, presupuestario, de control interno y de contabilidad) que constituye uno de los principales retos de la nueva central de compras pero que tras los primeros meses de andadura parece que ha fortalecido el proyecto que ha puesto en marcha al conseguir involucrar a todos los actores del proceso.

Finalmente, la DGRCC ha valorado en especial que en todo este procedimiento se garantizase la **transparencia de los procesos de preparación y licitación**. Desde este punto de vista, cabe destacar que en todos los procedimientos se han celebrado:

- **Reuniones con los organismos reguladores internos y externos del sector** concreto al que se dirigía la licitación (como en el caso del contrato de seguridad privada, servicios postales, Agencias de viaje o el acuerdo marco de suministro de energía eléctrica).
- **Reuniones con los organismos destinatarios** de los suministros o servicios objeto de contratación centralizada, tanto con carácter previo a la aprobación de los pliegos, como una vez licitado para informar de los cambios del modelo de gestión que implica cada contrato (en particular en los casos de contratos financiados con cargo a créditos de la sección 31). Estos contactos son fundamentales tanto para determinar con mayor precisión las necesidades a satisfacer por cada contrato, como para garantizar en fase de ejecución un mayor control de que los suministros y los servicios se prestan conforme a las condiciones fijadas en los pliegos reguladores de la licitación. Por ello en la mayoría

de los contratos centralizados se han constituido **Comisiones de Seguimiento** formadas por representantes de los distintos Departamentos interesados en la contratación, a las que se atribuyen las funciones del órgano responsable del contrato.

– **Reuniones con los potenciales licitadores y las asociaciones** más representativas para realizar consultas y analizar las observaciones que se han planteado (se han lanzado cuestionarios a las empresas sobre diversos aspectos relacionados con el contrato para conocer la opinión del sector en la configuración del mismo). En este amplio proceso se han celebrado varias **sesiones informativas públicas**, entre las que pueden citarse:

- El 12 de diciembre de 2013 se celebró con los operadores económicos del sector de las estaciones de servicio para combustibles de automoción (cuando la DG no había cumplido ni siquiera tres meses)
- El 26 de marzo se celebró una sesión informativa con el sector empresarial de la seguridad privada, para la presentación de la primera fase de la contratación centralizada de los servicios de seguridad privada y auxiliares de control en diversos edificios de cuatro Ministerios y varios Organismos en Madrid, a la que asistieron más de 60 personas de 45 empresas o asociaciones. Tras la reunión se remitió un cuestionario a las empresas asistentes sobre determinados aspectos determinantes de la licitación (como duración del contrato, integración de servicios, distribución en lotes, etc).
- El 8 de abril de 2014 se celebró una reunión informativa con Asociaciones y Empresas del sector de limpieza a la que asistieron más de 100 representantes del sector, tras la cual se les remitió un cuestionario para conocer su opinión sobre determinados aspectos del contrato, como la cuantía anual que haría que el contrato fuese accesible a las empresa de distinto tamaño.
- El 29 de abril se celebró una sesión informativa con las empresas dedicadas a la gestión de viajes, con la finalidad de presentar el procedimiento de licitación del contrato centralizado de servicios integrales de gestión de viajes para la Administración General del Estado, exponer a las empresas del sector las líneas generales del procedimiento de contratación y recoger su punto de vista sobre el mismo.

- El 4 de julio de 2014 se celebró la reunión de presentación del acuerdo marco para el suministro de energía eléctrica de la AGE, a la que fueron convocadas todas las empresas comercializadoras. A esta reunión asistieron 28 empresas y más de 40 responsables de las mismas.
- El 17 de julio se realizaron sendas sesiones de presentación del contrato de servicios postales (fase I) y del acuerdo marco para la contratación centralizada del suministro del mobiliario general y especializado (a este último acto público asistieron en torno a los 100 responsables de 66 empresas o asociaciones del sector).
- El 2 de octubre se celebró una sesión informativa con empresas del sector audiovisual, a la que confirmaron su asistencia 100 representantes de 65 empresas.

La magnitud de la tarea que supone centralizar la contratación del sector público estatal es muy compleja y exige un profundo estudio técnico-económico de necesidades así como un análisis de mercado. Una idea de la magnitud del proceso nos lo da, por ejemplo el contrato de servicios postales: hasta su centralización existían 40 contratos con más de 1.200 sedes de recogida o el contrato de limpieza que ha conseguido centralizar los 108 contratos que englobaban la limpieza de 401 edificios, en un solo contrato con 11 lotes.

5. LOGROS ALCANZADOS POR LA DGRCC

En el último año, como resumen de la actividad de la DGRCC, se ha dado un gran paso en materia de racionalización: además de asumir la gestión de los AM gestionados por la extinta SG de Compras, se han **tramitado 5 contratos centralizados, 7 acuerdos marco, 1 encomienda de gestión con la FNMT y varias compras agregadas de tecnologías de la información**, que ya han sido licitados o están en las últimas fases del proceso, todo lo cual supone un volumen de contratación y gestión de **más de 3.500 millones de euros de valor estimado**. Además se encuentran actualmente en elaboración otros 8 contratos centralizados o acuerdos marco que se licitaran este año.

Por otro lado, el grado de participación de los servicios centrales de los ministerios es mayor que el de los entes dependientes de ellos (OOAA, Agencias y Otros Entes Públicos). En algunas materias, este hecho responde a la elección de una estrategia de centralización por fases.

En el siguiente cuadro se resume el **grado de participación** en los distintos contratos **por Ministerios**:

Contratos centralizados desde la creación de la DGRyCC	Telecomunicaciones	Seguridad (fases I y II)	Postales (fase I)	Limpieza (fase I)	Agencia de viajes	Grado de participación en los contratos (por Ministerio)
Asuntos Exteriores y de Cooperación	✓	✓	x	✓	✓	80%
Justicia	✓	✓	✓	✓	✓	100%
Defensa	x	x	x	✓	✓	40%
Hacienda y Administraciones Públicas	✓	✓	✓	✓	✓	100%
Interior	✓	✓	✓	✓	✓	100%
Fomento	✓	x	x	✓	✓	60%
Educación, Cultura y Deporte	✓	✓	✓	✓	✓	100%
Empleo y Seguridad Social	✓	✓	✓	✓	✓	100%
Industria, Energía y Turismo	✓	x	✓	✓	✓	80%
Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	✓	✓	✓	✓	✓	100%
Presidencia	✓	x	✓	✓	✓	80%
Economía y Competitividad	✓	✓	x	✓	✓	80%
Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	✓	✓	✓	✓	✓	100%
Ministerio y/o entes dependientes que participan en los contratos centralizados						< 50% 75-99%
Ministerios incluidos en el contrato						12/13 (92%)
Ministerio y/o entes dependientes que participan en los contratos centralizados						9/13 (69%)
Ministerio y/o entes dependientes que participan en los contratos centralizados						9/13 (69%)
Ministerio y/o entes dependientes que participan en los contratos centralizados						13/13 (100%)
Ministerio y/o entes dependientes que participan en los contratos centralizados						13/13 (100%)

El **grado de participación de los OOAA, Agencias y otros Entes Públicos**, como puede apreciarse, es mucho menor, ya que en algunos contratos la centralización se ha llevado a cabo en varias fases (tanto desde el punto de vista territorial como subjetivo):

Contratos centralizados	Telecomunicaciones	Seguridad (fases I y II)	Postales (fase I)	Limpieza (fase I)	Agencia de viajes	Grado de participación de entes públicos en los contratos (por Ministerio)
Asuntos Exteriores y de Cooperación	66% (2/3)	33% (1/3)		66% (2/3)	100% (3/3)	66% (8/12)
Justicia	75% (3/4)	50% (2/4)	50% (2/4)	50% (2/4)	75% (3/4)	60% (12/20)
Defensa				0% (0/9)	33% (3/9)	16% (3/18)
Hacienda y Administraciones Públicas	54% (6/11)	56% (6/11)	36% (4/11)	63% (7/11)	72% (8/11)	56% (31/55)
Interior	25% (1/4)	25% (1/4)	50% (2/4)	25% (1/4)	50% (2/4)	35% (7/20)
Fomento	27% (3/11)			18% (2/11)	27% (3/11)	24% (8/33)
Educación, Cultura y Deporte	91% (11/12)	33% (4/12)	58% (7/12)	41% (5/12)	91% (11/12)	63% (38/60)
Empleo y Seguridad Social	20% (2/10)	30% (3/10)	50% (5/10)	70% (7/10)	90% (9/10)	52% (26/50)
Industria, Energía y Turismo	57% (4/7)		14% (1/7)	28% (2/7)	85% (6/7)	46% (13/28)
Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	31% (5/16)	25% (4/16)	68% (11/16)	31% (5/16)	93% (15/16)	50% (40/80)
Presidencia	80% (4/5)		80% (4/5)	60% (3/5)	80% (4/5)	75% (15/20)
Economía y Competitividad	50% (8/16)	6% (1/16)		50% (8/16)	56% (9/16)	40% (26/64)
Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	30% (3/10)	40% (4/10)	40% (4/10)	80% (8/10)	90% (9/10)	56% (28/50)
Entes dependientes de los ministerios que participan en los contratos centralizados						< 50% 75-99%
Entes públicos incluidos en cada contrato (solamente aquellos pertenecientes a ministerios ya incluidos en el contrato)						47% (52/109)
Entes dependientes de los ministerios que participan en los contratos centralizados						30% (26/88)
Entes dependientes de los ministerios que participan en los contratos centralizados						60% (40/79)
Entes dependientes de los ministerios que participan en los contratos centralizados						44% (52/118)
Entes dependientes de los ministerios que participan en los contratos centralizados						72% (85/118)

Como consecuencia de la centralización de los contratos descritos y por los contratos adjudicados hasta el 20 de febrero se ha producido un **ahorro estimado 290 millones de €**, lo cual demuestra la eficacia del modelo. Estos ahorros podrían incrementarse:

- con la supervisión y control efectivo de las segundas licitaciones de los acuerdos marco tramitados;
- por el impulso a las licitaciones de compras agregadas;
- y por el seguimiento y control de la ejecución de los contratos.

Este aumento de los ahorros en la adquisición de bienes y servicios viene a justificar también la conveniencia de la medida de CORA de crear esta DGRCC.

Inciendo en **los avances** en la tramitación de los diferentes expedientes en cada uno de los servicios o suministros a contratar serían la **situación en cada caso** sería la siguiente:

5.1. Expedientes finalizados

a) Acuerdo marco para **Combustible de Automoción**:

Una de las características estructurales de este acuerdo marco en el ámbito de Península e Islas Baleares era la previsión de realizar **segundas licitaciones** entre las empresas adjudicatarias para determinar la empresa suministradora. Esta herramienta ha permitido agregar la demanda de los departamentos y organismos de tal forma que se han conseguido descuentos adicionales a los ofertados en el acuerdo marco.

A modo de ejemplo, el Parque Móvil del Estado, el Ministerio de Defensa o el Ministerio del Interior, entre otros, han conseguido mediante una segunda licitación conjunta organizada en la DG de Racionalización y Centralización de la Contratación un **descuento de hasta el 14,05%**, lo que les reportó un ahorro adicional al ya conseguido de 600.000 €/año, garantizando en todo caso la seguridad del suministro en las distintas localizaciones requeridas.

Durante el año 2015, esta DG tiene previsto organizar estas **segundas licitaciones conjuntas** de tal forma que los operadores puedan ajustar sus ofertas en función del volumen, reduciendo los costes empresariales de presentación de ofertas y de gestión

y, por parte de la Administración, reducir las cargas administrativas de gestión de las licitaciones.

En este lote de Península e Islas Baleares se ha celebrado el Acuerdo Marco con las redes de los siguientes operadores (REP-SOL, CEPSA y SHELL)

En el caso de los lotes referentes a la Comunidad Autónoma de Canarias y a las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, la adjudicación se realizó a un único operador (DISA RED DE SERVICIOS PETROLÍFEROS, S.A.U.) que ofertó unos descuentos muy superiores a los vigentes. Así, salvo en el caso de las estaciones de servicios de las islas de El Hierro y la Gomera, los descuentos oscilan entre el 9% y el 9,20%.

Actualmente se han suscrito más de 120 contratos por un valor de más de 118 millones de euros. Debe destacarse que los descuentos mínimos obtenidos son mejores que cualquier descuento anterior existente en la Administración.

b) Acuerdo Marco de **Compra de Espacios en Medios de Publicidad, elaborado en colaboración con el Ministerio de la Presidencia**, tras la firma de los contratos con las 5 empresas adjudicatarias, se han iniciado ya los trámites para los primeros contratos basados, relativos a la campaña sobre el portal de transparencia por parte del Ministerio de la Presidencia, la campaña de renta por parte de la AEAT, o el dividendo digital por parte de Red.es

c) **Acuerdo marco de Vehículos Turismo**, que ha entrado en vigor a principios de diciembre. Entre los **principales usuarios** del catálogo se encuentran la DG Guardia Civil, la DG Policía, la DG Tráfico y el Parque Móvil del Estado. Para este acuerdo marco estaban adheridos 284 organismos y empresas públicas de CCAA, así como 258 EELL, organismos y empresas públicas locales.

El nuevo acuerdo marco se ha diseñado con el objetivo de introducir **mejoras sobre el anteriormente vigente**: se establece la posibilidad de acudir a una **2.ª licitación** para la compra de vehículos turismos y se han incorporado determinadas novedades para conseguir los objetivos de incentivar la competencia entre marcas y mejorar precios, simplificar el catálogo y adaptarlo a las necesidades de los compradores, evitar estancamiento y desactualizaciones del catálogo a través de promover la actualiza-

ción continua de precios y características técnicas por parte de los licitadores, según evolucione la tecnología y el mercado, y reducir la carga administrativa de los licitadores facilitándoles la elaboración de ofertas a través de reducir la cantidad de información a aportar.

El **ahorro medio de los vehículos ofertados** respecto a los precios de licitación **es de un 28,2%**, por lo que se estima que pueden obtenerse unos ahorros totales durante el plazo de duración del contrato de unos **18,3 millones de euros**.

d) **Acuerdo marco de Motocicletas y ATV/Quads** que ha entrado en vigor a principios de diciembre. La situación de partida era un acuerdo marco con 349 productos catalogados, de los cuales sólo habían tenido ventas en casi 4 años 47 productos.

El nuevo acuerdo marco responde al objetivo de un catálogo con **menos productos**, pero acordes con las necesidades de los usuarios, que permita una gestión más eficaz del mismo, y actualizaciones de precios y de características técnicas de los productos en caso de que evolucione la tecnología o el mercado.

Con este objetivo se han introducido **algunas novedades** respecto al acuerdo marco anterior, como son simplificación de tipos y subtipos (se suprimen los ciclomotores porque no han tenido venta y los complementos), introducción de determinadas medidas que buscan fomentar la competencia (como son una solvencia más adecuada a la situación del mercado) y se han mantenido por motivos medioambientales las motocicletas eléctricas e híbridas.

Las principales novedades de este acuerdo marco es que se regula la posibilidad de acudir a una **2.ª licitación** en aquellos casos en los que el volumen de pedido o las circunstancias del mercado hagan que la compra directa no garantice la oferta económicamente más ventajosa para el peticionario.

El **ahorro medio ponderado** obtenido respecto a los precios de licitación ha sido de un **14,15%**, por lo que se estima el ahorro total durante toda la vigencia del AM en torno a **los 3 millones de euros**.

e) **Contrato de servicios de limpieza integral de Edificios (Fase 1)** que centraliza la limpieza de los edificios de uso administrativo situados en la Comunidad de Madrid. A través de este proceso, se pasa de **108 contratos** vigentes en 2014 a un contrato con 11 lotes que incluye la **limpieza de 401 edificios dentro de la**

Comunidad de Madrid. El personal actual con derecho a subrogación que presta estos servicios supera los 3.000 trabajadores. El coste actual al año asciende a 67 millones de euros IVA incluido y su valor estimado del contrato alcanza los 225 millones de euros. El ámbito subjetivo de este contrato es muy amplio, ya que en esta primera fase de centralización entran un total de 61 organismos, los 13 Ministerios, 33 Organismos Autónomos, 7 Agencias, 5 Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social y 3 Entidades de derecho público.

Los objetivos que se persiguen a través de la centralización de este servicio han sido **homogeneizar los niveles de calidad y frecuencias** de las tareas de limpieza, obtener ahorros derivados de las economías de escala, reducir la carga administrativa asociada a la contratación y mantener la posibilidad de control efectivo de la prestación del servicio. Además, se ha buscado un equilibrio que permita el **acceso a la licitación de empresas de distinto tamaño** a través de la estructuración del contrato en 11 lotes, y evitar los problemas sociales que pueden surgir en caso de ajustes bruscos en plantilla fijando en los pliegos un número mínimo de horas al año que debe respetar el adjudicatario.

La **baja de licitación global de los 11 lotes ha ascendido al 4.03%**, por lo tanto el ahorro global para todo el periodo de vigencia del contrato (48 meses), sin tener en cuenta los modificados ascendería a **9,6M €**, IVA incluido. El contrato **entró en vigor el 1 de enero de 2015**. Actualmente, está en estudio una **fase 2** que incluiría la limpieza de edificios de uso administrativo en el mismo ámbito territorial que la fase 1 (Comunidad de Madrid).

El **resto de España** inicialmente no se ha incluido en la centralización, para evitar que las empresas locales y de menor tamaño se vieran afectadas por el proceso. No obstante, está en estudio la forma en que puede centralizarse el servicio de limpieza en otras zonas del territorio español sin afectar negativamente a la competencia.

f) Contrato centralizado de servicios de seguridad privada y de auxiliares de control (fase 1).

El contrato incluye **116 sedes correspondientes a 4 Ministerios** (Justicia; Educación, Cultura y Deporte; Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y Hacienda y Administraciones Públicas) y **14 organismos**. Los servicios integrados se repartían hasta ahora en 22 contratos. Entró en vigor el pasado 1 de diciembre.

Para la racionalización y el ahorro en este contrato se han adoptado las siguientes medidas:

- Parametrización de los servicios, presupuestándolos de forma homogénea, para los distintos Ministerios y Organismos, garantizando, por otra parte, precios de licitación adecuados a los costes del contrato.
- Fomentar, mediante los precios de licitación y criterios de valoración, la presentación de ofertas a la baja,
- Revisar en la elaboración del pliego los servicios requeridos, mediante criterios homogéneos y ajustados, dimensionando los servicios de forma proporcional al riesgo esperable y analizando la implantación de sistemas técnicos de seguridad.
- Agrupar la demanda para favorecer economías de escala en la prestación del servicio.
- Establecer la obligación de que, en ejecución del contrato, las empresas elaboren un plan de optimización en los servicios de seguridad, que tendrá como objetivos implementar medidas de control de calidad y coordinación para un mejor funcionamiento de los servicios, reajustar los servicios e implantar sistemas técnicos que supongan una mayor eficiencia en la prestación y sustituir equipos e instalaciones de seguridad obsoletos. La empresa financiará, sin coste para la administración, la inversión en equipos que se apruebe, por un importe de un 1,5% del presupuesto de licitación del contrato.

El ahorro alcanzado con este contrato asciende a **2,5 millones de euros** (para 44 meses).

Actualmente está en tramitación la Fase II, que abarcará 128 sedes correspondientes a 18 centros gestores (Ministerios, OOAA, Agencias, Entes y Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social).

g) Contrato de **Servicios Postales (Fase 1)**, que está ya formalizado y ha entrado en vigor el primero de enero de 2015 (atendiendo a las obligaciones contractuales previas). Además del ahorro obtenido que ha ascendido a 74 millones de euros, debe valorarse que la **reducción en el número de contratos (de 40 a 4)**, la reducción de las facturas a emitir (a modo de ejemplo, en el Ministerio de

Hacienda y Administraciones Públicas se reducen los centros de facturación de 62 a 6) y la implementación de una herramienta informática (MERCURIO) que automatizará el proceso de validación de consumos para reducir los costes administrativos de gestión. Debe señalarse que estas contrataciones habían generado una inusitada conflictividad en materia de recursos contractuales debido a las características propias del sector.

Este contrato ha sido uno de los claros ejemplos de éxito de la centralización ya que la adecuada distribución en lotes permitió obtener unos precios de adjudicación significativamente inferiores a la licitación. El modo de presupuestar en este contrato se basó en establecer como precio de licitación de cada servicio postales el mejor que tuviera la Administración en ese momento. Esta decisión supuso ya un ahorro de partida del 10% (7,5 millones de €/año) que se mantuvo en los presupuestos de los departamentos y organismos ya que lo que se incluyó en la Sección 31 fue el resultado de multiplicar las previsiones de consumo por los precios unitarios de licitación.

Posteriormente, las bajadas de adjudicación (que en el caso de la paquetería fue de hasta el 50%) incrementaron el ahorro previsto en 44 millones de euros adicionales.

La puesta en marcha de este contrato con 1.234 sedes de recogida no ha generado incidencias significativas.

h) **Encomienda a la FNMT - RCM** para la centralización de los servicios de certificación que ha entrado en vigor el 1 de noviembre de 2014. Afecta a todos los Ministerios y sus OOAA.

i) **Gestión de Compras Agregadas.** Desde 2014 y hasta la fecha se han realizado 4 procesos de compra agregada para adquirir ordenadores personales, ordenadores portátiles, monitores y licencias de software ofimático. El presupuesto con el que se partía para realizarlas ascendía a 76,16 millones de euros y el precio finalmente obtenido como consecuencia de la agregación fue de 53,65 millones de euros, obteniendo un **ahorro de 22,51 millones de euros, con valores medios de bajada en las ofertas del 29,6%.**

En 2015 está previsto realizar al menos 2 procesos de agregación adicionales referidos a los mismos productos. No es fácil estimar el ahorro que puede derivar de los mismos pues depende en gran medida del volumen de compra que se logre agre-

gar, pero se calcula que los ahorros podrían ser similares a los de 2014, es decir, unos 10-15 millones de euros con bajadas en el entorno del 29%.

5.2. Expedientes adjudicados

a) Acuerdo Marco de **Mobiliario**: El acuerdo marco de mobiliario de oficina, geriátrico y laboratorio ha sido renovado estando pendiente de formalización en este momento. En el diseño de esta renovación se ha planteado la exigencia de segundas licitaciones con el objeto de adaptarse a la evolución del sector y poder aprovechar las coyunturas puntuales de las empresas que les permitan ofertas precios más ajustados a su situación de stocks, por ejemplo.

b) Contrato centralizado para el **Servicio de Agencias de Viajes**. Entre los objetivos de este contrato destacan:

- Centralizar en un único contrato los servicios de Agencia de Viajes, que actualmente se prestan a través de más de 40 contratos diferentes, para los 13 Ministerios y 85 centros, de los cuales más de 30 no tienen contrato a día de hoy.
- Desarrollar una prestación en modo servicio **minimizando la necesidad de soluciones in plant** en las dependencias de los ministerios a través del servicio por vía telefónica o aplicaciones en línea, de manera que se facilite un dimensionamiento y utilización óptima de los recursos por parte de los adjudicatarios.
- Realización de los **ahorros** derivados de las mejoras de los precios gracias la agregación de la demanda y volumen de la contratación.
- Mejora de la implantación de las políticas de viajes en los centros gestores mediante las herramientas e informes de gestión centralizada que proporcionen visibilidad del nivel del servicio recibido y de la adopción de las **mejores prácticas en la gestión de viajes** por parte de los centros identificando y dirigiendo de esta forma las posibles áreas de mejora.
- Permitir una gestión operativa descentralizada para facilitar la flexibilidad y **adaptación a las necesidades específicas de cada centro**.
- **Reducción de los costes administrativos** que supone la tramitación de todos los contratos a los que se sustituye.

El contrato se ha dividido en cuatro lotes, teniendo en cuenta el perfil de viajeros, sus destinos habituales y la ubicación de sus dependencias de forma que se pueda minimizar el despliegue de oficinas *in plant* para dar servicio.

La Junta de Contratación adjudicó el contrato el 27 de enero. Estaba prevista la entrada en vigor del contrato entre el 1 de marzo y el 1 de abril, pero se han presentado recursos a la adjudicación, por lo cual la misma está en suspenso.

Aunque como hemos indicado el contrato se dividió en cuatro lotes para permitir la diversidad de adjudicatarias, la oferta de Halcón Viajes ha sido la económicamente más ventajosa para la Administración en todos los lotes (cabe destacar que en este contrato el peso de los criterios dependientes de un juicio de valor es tan sólo un 10%, mientras que el 90% restante corresponde a criterios automáticos, que son los que en este caso han sido determinantes de la adjudicación). Aunque los **ahorros previstos** inicialmente ascendían a 17,6 millones de euros, tras la adjudicación el ahorro ha alcanzado los **25,6 millones de euros**.

5.3. Expedientes iniciados

a) El 30 de octubre de 2014 se publicó el anuncio de licitación para el acuerdo marco de **Equipos Audiovisuales**. El plazo de presentación de ofertas finalizó el 9 de diciembre, el acto público de apertura de ofertas se celebró el 15 de diciembre y el informe de valoración se aprobó por la Comisión Permanente de la Junta de Contratación Centralizada el 22 de diciembre de 2014. Finalizado el plazo de solicitud de documentación a las empresas propuestas como adjudicatarias, está previsto que se adjudique en marzo de 2015.

b) **Contrato Centralizado de Telecomunicaciones**, la convocatoria del procedimiento se publicó en en la Plataforma de Contratación el 21 de noviembre. El día 16 de enero tuvo lugar el acto público para la apertura de ofertas (criterios no valorables mediante fórmulas). Una vez valoradas las mismas por la Comisión de valoración nombrada a tal efecto entre especialistas de los diferentes Ministerios, el 24 de febrero se ha procedido a la apertura en acto público del sobre n.º 3 y sobre n.º 4, que contienen la oferta económica así como la oferta de otros criterios objetivos de valoración automática. Una vez que se lleve a cabo la valoración de estos últimos criterios mediante la aplicación de las fórmulas

establecidas en los pliegos se determinará cuál es la oferta económicamente más ventajosa para la administración en cada lote. Está prevista que la adjudicación por la Junta de Contratación Centralizada se produzca durante el mes de marzo de 2015.

5.4. Expedientes en trámites previos

a) Acuerdo marco para el suministro de **Energía Eléctrica**, en el que tras haberse recibido el informe de la CNMC se ha revisado el pliego a la vista del citado informe y de las últimas modificaciones en la normativa del sector eléctrico. Esta prevista su elevación al Consejo de Ministros la primera semana de marzo para comenzar la licitación. Este acuerdo marco atiende a la necesidad de **garantizar el suministro de energía eléctrica a todas las dependencias de la Administración General del Estado (AGE)**, sus entes y organismos dependientes, **en todo el territorio nacional**, lo que, en último término garantiza el normal funcionamiento de los servicios administrativos ubicados o prestados en ellas. En resumen se **trata de atender el suministro de energía eléctrica de los más de 15.000 puntos de suministro existentes en el ámbito del contrato, con volumen de gasto anual aproximado de 300 millones €.**

En la contratación actual del suministro de energía eléctrica de la AGE se distinguen 4 situaciones:

- Grandes contratos o AM centralizados.
- Contratos de menor cuantía que centralizan –de forma total o parcial– puntos de suministro de los Ministerios, sin sus Organismos, o de grandes Organismos.
- Contratación centralizada por Centros de Gasto, áreas territoriales, y otros.
- Contratación descentralizada: en Organismos de pequeño tamaño o en centros de gestión descentralizada, existen contratos para un pequeño número de puntos de suministro o incluso contratos administrativos que incluyen un solo punto de suministro.

Esta dispersión en la contratación, unida a la complejidad del sector eléctrico, repercute negativamente en las posibilidades de ahorro y supone un sobrecoste de gestión para la AGE, que se ve obligada a tramitar una multiplicidad de contratos (más de 300 en el ámbito citado, sin contar los contratos de punto de suministro único). Además, imposibilita el tener un conoci-

miento a nivel de la AGE del consumo eléctrico y del precio pagado por este suministro.

En un primer análisis realizado por la DGRCC, vía muestreo, de **los precios de la energía activa que vienen pagando los distintos Ministerios y organismos, se observan desviaciones muy significativas en los precios, para los mismos grupos de tarifa y periodos.**

La contratación propuesta se estructura a través del **sistema de adopción de tipo**, en función de las tipologías de peajes de acceso reguladas en el mercado eléctrico, de manera que **todos los tipos de peajes de acceso de utilización común en la AGE están incluidos en el AM.**

En paralelo se está realizando el análisis de la herramienta informática que está elaborando la S.G.T.I.C. del Ministerio, para la tramitación de los contratos basados. Esta aplicación permitirá la preparación de la licitación de los contratos basados por parte de los organismos peticionarios y el seguimiento del AM y sus contratos basados, aportando datos de gasto y de consumo energético. Asimismo, se está trabajando en el inventariado de puntos de suministro (más de 15.000) y en la carga de datos históricos de consumo y gasto. Actualmente se han inventariado ya 2.000 puntos.

Finalmente, la contratación centralizada y el modelo de contratación propuesto permitirán un mejor control de la facturación, mejorarán el conocimiento sobre el gasto en electricidad, permitiendo establecer prioridades en la adopción de estrategias y medidas de racionalización encaminadas al ahorro energético y a la optimización de la factura.

b) Contrato de **Seguridad de Edificios (Fase 2)**, el Consejo de Ministros autorizó el 20 de febrero de 2015 la celebración del contrato, ya que su valor estimado supera los 12 millones de euros. Está previsto que se publique el anuncio de licitación a finales de febrero o principios de marzo. Su valor estimado asciende 62 millones de euros.

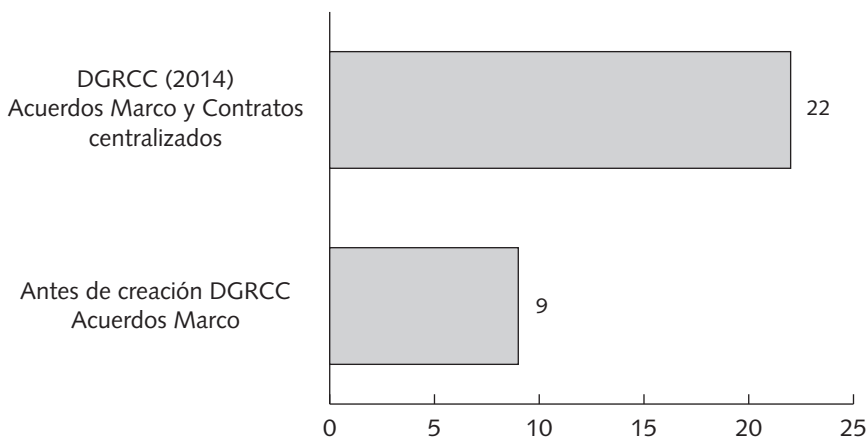
c) Acuerdo marco de compra de **material de oficina no inventariable**, en preparación. El 7 de enero de 2015 se ha remitido a los centros gestores solicitud de información de carácter económico y técnico, que permita determinar el valor estimado del contrato y cerrar el listado de productos objeto de centralización. Está pendiente de aprobación la modificación de la Orden Ministerial que centralice este suministro.

d) Contrato de **Servicios Postales (Fase 2)**. Teniendo en cuenta los logros obtenidos en la fase anterior, la DG de Racionalización y Centralización de la Contratación ha comenzado los estudios para licitar un segundo contrato centralizado de servicios postales que incluya a aquellos departamentos y organismos que no pudieron incluirse en la fase 1 por tener contratos vigentes. El objetivo es aglutinar al resto de departamentos y organismos en esta segunda fase de tal forma que puedan converger los contratos de la fase 1 y de la fase 2 en una misma fecha y lanzar un único contrato. El valor estimado aproximado es de 60 millones de euros.

e) Contrato de **Otros combustibles**. Adicionalmente se va a abordar la centralización de los contratos de suministros de combustibles cuya finalidad es distinta a la automoción, así, por ejemplo, los combustibles para calefacción o para grupos eléctricos. En este momento se han iniciado los estudios y las reuniones con los departamentos y organismos para poder realizar una adecuada definición de la estructura del acuerdo marco.

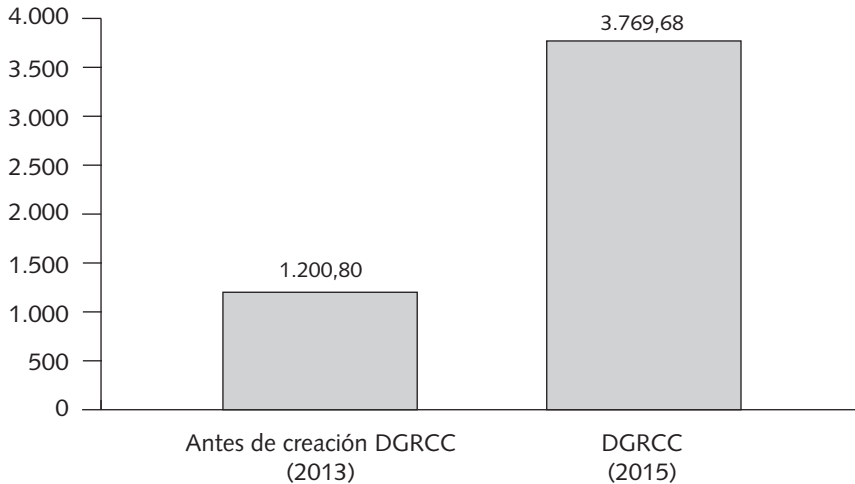
A modo de **resumen, el trabajo realizado hasta la fecha** ha sido el siguiente:

a) **El número de contratos centralizados que gestiona la DGRCC** actualmente es de 22, habiéndose duplicado el número de contratos frente a los acuerdos marco que se gestionaban anteriormente²:

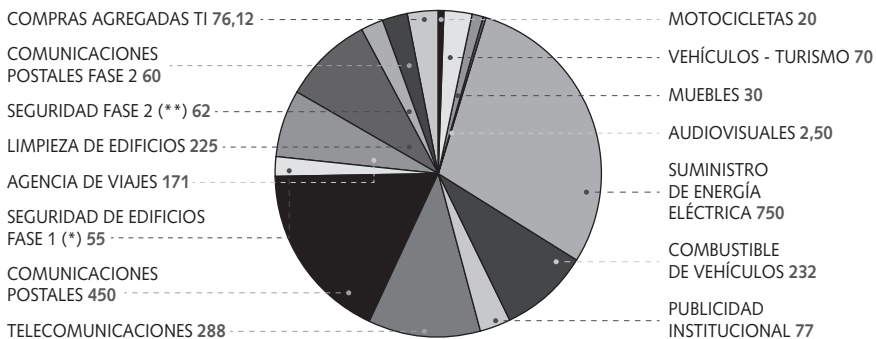


² El número de contratos antes de la creación de la DGRyCC no incluye los Acuerdos Marco actualizados en 2014.

b) **El valor estimado gestionado a través de dichos contratos** se ha incrementado desde 1.200,8 millones €, gestionados anteriormente, a 3.769,68 millones € que se gestionan en la actualidad por la DGRCC³:

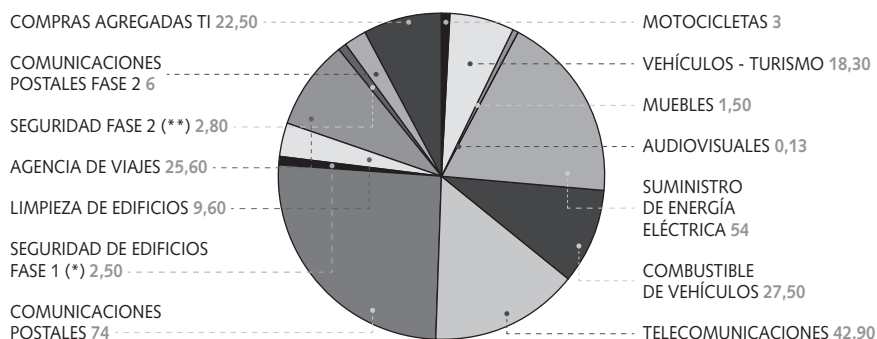


c) **La distribución del valor estimado de los nuevos contratos centralizados desde la creación de la DGRCC** es la que se muestra a continuación:



³ El VE antes de la creación de la DGRyCC no incluye los Acuerdos Marco actualizados en 2014.

La distribución del ahorro conseguido desde la creación de la DGRCC por contrato es la siguiente. Se expresan los ahorros en Millones €⁴:



El método cálculo ahorros previstos ha sido el siguiente:

a) **En los nuevos AM:** se aplica la baja de licitación media al valor estimado del AM

b) **En los procedimientos abiertos:**

- **Seguridad y limpieza:**
 - se parte de la baja de licitación para el periodo inicial del duración del contrato (presupuesto del contrato menos importe de adjudicación) y
 - se calcula el importe proporcional para la duración total del contrato (con prórrogas y sin modificaciones).
- **Telecomunicaciones:** hay un doble ahorro:
 - por un lado, la diferencia entre el coste de los servicios y el presupuesto de licitación (ahorro de racionalización) y
 - por otro lado, el ahorro derivado de la baja de licitación (calculado como se ha indicado antes).

⁴ Las previsiones de ahorro de los contratos de telecomunicaciones, seguridad fase 2 y comunicaciones postales fase 2 pueden variar por no estar todavía adjudicados estos contratos (datos a 26/2/2015).

- **Servicios postales. Los ahorros se derivan de:**
 - La diferencia entre precios unitarios de licitación (mejor precio disponible) y los precios unitarios vigentes en cada centro: este ahorro se queda en el presupuesto de los centros gestores.
 - La diferencia entre el precio unitario de licitación y el precio unitario de adjudicación: este ahorro se queda en la sección 31.
- **Agencia de Viajes: Los ahorros se calculan como estimación de varios aspectos:**
 - Bajada del precio de licitación de los vuelos a los destinos relevantes de la AGE.
 - Reducción de 50 a 18 inplants más un centro de gestión centralizada.
 - Garantía de mejores precios por agregación de todo el volumen de contratación de viajes de la AGE en un único contrato.
 - Ofertas comerciales exclusivas para la AGE de descuentos en RENFE Operadora y aerolíneas para los principales destinos de la AGE.

Cabe **destacar un elevado grado de participación**: todos los ministerios participan en algún contrato centralizado, siendo 7 los que participan en todos los contratos definidos. La participación en los contratos centralizados de los entes dependientes de cada ministerio presenta diversos grados de avance. Cabe destacar que en 8 ministerios es superior al 50% y que el grado de participación global de entes dependientes alcanza el 50% (255 participaciones sobre 510 posibles).

Por último señalar que, en el marco del Plan Estratégico de la DGRCC, a partir de enero se han ido poniendo en marcha diversas herramientas informáticas que permitirán la gestión, seguimiento y control de los contratos centralizados, todo ello de manera integrada en un sistema de información, que facilitará la mejora de los procesos de la Dirección y permitirá disponer de información global para la operación y toma de decisiones estratégicas.

El nuevo marco fiscal. Ámbito subjetivo y mecanismos de control. Papel de los Órganos Legislativos y de las Instituciones de Control Externo

Javier de Diego Alonso

Inspector de Seguros del Estado

Auditor del Consejo de Cuentas de Castilla y León

RESUMEN

En su proceso de adaptación a las nuevas exigencias impuestas en el marco de gobernanza fiscal de la UEM, la nueva normativa de estabilidad presupuestaria ha fragmentado el marco fiscal nacional y los elementos que lo configuran en dos bloques claramente diferenciados, con ámbitos institucionales, sistemas contables y entidades de control y análisis también distintas. Esta segmentación, contraviniendo la normativa comunitaria, ha generado lagunas y problemas de cohesión dentro del marco fiscal, relegando al mismo tiempo al Parlamento estatal y a los autonómicos y a las Instituciones de Control Externo a un papel accesorio en el control de las políticas fiscales de las Administraciones Públicas.

En este artículo, se analizan estas carencias e inconsistencias, reivindicando la labor que de conformidad con la normativa comunitaria corresponde a estas instituciones, proponiéndose simultáneamente, en su caso, los cambios normativos que son imprescindibles para unificar el marco fiscal, y de este modo, garantizar una mayor eficacia, eficiencia y transparencia de la política fiscal.

PALABRAS CLAVE: marco fiscal, reglas fiscales, instituciones de control externo, política fiscal, parlamentos nacional y autonómicos.

ABSTRACT

In their adaptation to the new demands imposed under fiscal governance of EMU, the new budgetary stability legislation has fragmented the national fiscal framework and elements that make it up into two distinct blocks, with institutional environments, accounting and monitoring and analysis entities also different. This segmentation, contrary to Community law, has created gaps and problems of cohesion within the fiscal framework, while relegating state and regional parliaments and institutions of external control to an accessory role in the control of fiscal policies of the Public Administrations.

In this article, these gaps and inconsistencies are analyzed, reclaiming the work corresponding to these institutions in accordance with Community legislation, and simultaneously proposing regulatory changes that are essential to unify the fiscal framework, and thus ensure greater efficiency, efficiency and transparency of fiscal policy.

KEY WORDS: *fiscal framework, fiscal rules, institutions of external control, fiscal policy, state and regional parliaments.*

1. MARCO FISCAL

Se entiende por marco fiscal¹, el conjunto de disposiciones, procedimientos, normas e instituciones que constituyen el soporte para la ejecución de las políticas presupuestarias de las administraciones públicas (AAPP). Formando parte del marco fiscal se encuentran los siguientes **elementos**: los marcos presupuestarios a medio plazo, las previsiones macroeconómicas y presupuestarias que se emplean en la planificación presupuestaria, las reglas presupuestarias numéricas, los procedimientos presupuestarios anuales, los sistemas de contabilidad pública y de información estadística, los dispositivos de control y análisis independientes y, finalmente, los mecanismos y las normas que regulan las relaciones presupuestarias ente las autoridades de todos los subsectores de las AAPP.

Entre los requisitos que son necesarios para que el marco fiscal otorgue una mayor eficacia, transparencia y eficiencia a la política fiscal, merecen reseñarse los siguientes: en primer lugar, es imperativo, que todos los elementos que lo configuran, estén estrecha-

¹ La noción de marco fiscal o presupuestario no es de nuevo cuño, si bien su definición como tal (que es la que se reproduce más arriba) se incorpora por vez primera al Ordenamiento jurídico, en la Directiva 2011/85/UE del Consejo. Esa Directiva también enumera los principales elementos que componen el marco fiscal.

mente coordinados entre sí², en la medida en que el funcionamiento de cada uno de ellos afecta a la operatividad del resto; en segundo lugar, que el entramado dispositivo, procedimental, normativo e institucional sobre el que descansa, extienda su ámbito subjetivo de aplicación sobre todos los sujetos o entidades que, desde un punto de vista estrictamente económico, se engloban dentro de las AAPP, de conformidad con el Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea (SEC); y finalmente, y como parte integrante de su ámbito institucional, que disponga de organismos de control y/o análisis independientes que garanticen, en un marco estrecho de cooperación y coordinación, entre otros aspectos, previsiones macroeconómicas y presupuestarias probables y prudentes, el cumplimiento de las reglas fiscales a lo largo de todo el ciclo presupuestario y la fiabilidad de los sistemas de contabilidad pública e información estadística. En la medida en que los elementos del marco fiscal estén adecuadamente coordinados, su ámbito de cobertura institucional se delimite en base a los criterios económicos del SEC, y se disponga de organismos de control y/o análisis independientes que en un entorno de colaboración institucional realicen funciones diferenciadas pero complementarias, mayores serán las posibilidades de conseguir y mantener en el tiempo situaciones presupuestarias saneadas, de mejorar la utilización de la política fiscal como instrumento de estabilización de los ciclos económicos y de aumentar la eficiencia del gasto público y la transparencia de los procesos presupuestarios.

El artículo se estructura como sigue. Tras este primer apartado, en el que como ya se ha visto, se define el marco fiscal y los elementos que lo configuran y se describen algunos de los requisitos que son indispensables para dotarle de una mayor consistencia, el apar-

² El presente artículo se centra únicamente en la coordinación de los ámbitos subjetivos y los mecanismos de control, pero la misma es necesaria para todos los elementos del marco fiscal. Así, la conexión entre las reglas fiscales y los procedimientos de gestión presupuestaria, se analiza por **JAVIER DE DIEGO ALONSO** en «*Conexión y coordinación entre reglas fiscales y reglas de gestión presupuestaria*», Revista Crónica Presupuestaria 2/2014, siendo preciso en este sentido: primero, que las reglas fiscales de saldo, deuda y gasto estén estrechamente coordinadas entre sí; segundo, que los mecanismos, reglas e instrumentos (límite de gasto no financiero, fondo de contingencia, y reglas que obligan a destinar los ingresos obtenidos superiores a los previstos y los superávits a reducir deuda pública) que deben respetarse en el contexto de los procedimientos presupuestarios anuales de las AAPP, sean coherentes con las restricciones que derivan de la aplicación de las reglas fiscales citadas; y tercero, que esos mecanismos, reglas e instrumentos de gestión presupuestaria estén armonizados con el resto de las normas, procedimientos, y disposiciones que integran el marco fiscal.

tado segundo, se focaliza en examinar la relevancia que los marcos fiscales nacionales han pasado a tener en el nuevo marco de gobernanza fiscal de la Unión Económico y Monetaria (UEM). En el apartado tercero, se analiza el ámbito subjetivo global que deben tener los marcos fiscales nacionales de conformidad con la normativa europea, y se compara con el delimitado por el marco presupuestario nacional, y paralelamente, se revisa el principio de transparencia como instrumento empleado para dotar al marco fiscal nacional de un único perímetro institucional. En el cuarto, se confrontan los mecanismos de control y análisis exigidos por el marco del gobernanza fiscal de la UEM con los que, ya existían con anterioridad en el marco fiscal nacional, y con los recién incorporados al mismo, por la Ley Orgánica 2/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (LOAIREF), al tiempo que se analizan las lagunas e incoherencias que se derivan de la nueva regulación de los sistemas de vigilancia y control. En el quinto, como colofón, y a partir del contenido de los apartados precedentes, se concluye, poniendo de manifiesto el papel secundario al que se ha relegado en el nuevo marco fiscal nacional, a los Plenos de las Corporaciones Locales (CCLL), los órganos legislativos del Estado y Comunidades Autónomas (CCAA) y las Instituciones de Control Externo (ICEX), contrastándose con el que debería haberseles otorgado para cumplir la normativa comunitaria, respetar el control político de los ejecutivos estatal, autonómico y local y dotar de una mayor consistencia y coherencia al marco fiscal.

2. IMPORTANCIA DE LOS MARCOS FISCALES NACIONALES EN EL NUEVO MARCO DE GOBERNANZA FISCAL DE LA UEM

El marco institucional de la UEM estableció una clara división de responsabilidades entre las autoridades europeas y nacionales. Así, de acuerdo con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en la zona del euro se combina una política monetaria centralizada orientada a la estabilidad de precios cuya ejecución corresponde al Banco Central Europeo, con una responsabilidad descentralizada de las políticas económicas y fiscales que continúan, en gran medida, a cargo de los Estados miembros (EM). Esta configuración inicial, ya desde un principio, se consideró insuficiente para garantizar un funcionamiento adecuado de la UEM³,

³ En realidad, los padres de la UEM consideraron esa configuración inicial como un paso previo para poder posteriormente evolucionar hacia un mayor ni-

por lo que se establecieron mecanismos para la coordinación y supervisión de las políticas económicas y fiscales que permanecían en manos de los gobiernos nacionales.

En el contexto de la política fiscal, que es el que nos interesa a los efectos de este artículo, se impuso a los EM la obligación de «evitar déficits presupuestarios excesivos» (que se evaluaban en relación con los valores de referencia del 3% y 60% del PIB nominal para el déficit y la deuda respectivamente) y se estableció un procedimiento aplicable en los casos de déficit excesivo (PDE) con el fin de evitar y corregir tales déficits para el caso de que estos llegaran a producirse. Al objeto de desarrollar de una forma más amplia ese esquema de mínimos en los que se asentaba la arquitectura institucional inicial de la UEM y, en consecuencia, para dotar de una mayor consistencia a la coordinación y supervisión de las políticas presupuestarias de los EM y garantizar la disciplina fiscal en los términos estrictos del Tratado, se creó el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC). Este Pacto⁴, que se centró fundamentalmente en la política fiscal, y que fue objeto de una primera reforma en 2005⁵, desdobló el esquema de coordinación y supervisión fiscal en dos vertientes: la preventiva y la correctiva. La vertiente preventiva se fundamentó en el seguimiento periódico de las finanzas públicas nacionales por parte de la Comisión y el Consejo sobre la base de los Programas de estabilidad que anualmente presentan los EM. A su vez, la vertiente correctiva, se diseñó al objeto garantizar la aplicación rápida y rigurosa del PDE incluida la eventual imposición de sanciones.

La acumulación de graves desequilibrios macroeconómicos, financieros y presupuestarios en la zona euro y la crisis de deuda

vel de integración de las políticas fiscales y económicas de los EM, como de hecho, está sucediendo en la actualidad.

⁴ El PEC estaba constituido inicialmente por los siguientes textos: 1) Resolución del Consejo sobre el Pacto de Estabilidad y Crecimiento adoptada en Ámsterdam el 17 de junio de 1997; 2) Reglamento (CE) 1466/1997 del Consejo, relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las Políticas económicas (vertiente preventiva); 3) Reglamento (CE) 1467/1997 del Consejo relativo a la aceleración y la clarificación del procedimiento de déficit excesivo (vertiente correctiva).

⁵ La reforma efectuada en 2005, que tuvo su origen en los problemas experimentados en las cuentas de Francia y Alemania, introdujo un mayor grado de discrecionalidad y flexibilidad en los procedimientos de vigilancia. El PEC fue reformado, de una parte, por el informe del Consejo ECOFIN de 20 de marzo de 2005, que actualizó y completó la Resolución del Consejo de 17 de junio de 1997 y de otra, por los Reglamentos 1055/2005 y 1056/2005 del Consejo que modificaron respectivamente los Reglamentos 1466/97 y 1467/97 del Consejo.

soberana que se produjo posteriormente en varios países, han dejado al descubierto importantes deficiencias en el marco de gobernanza fiscal de la UEM debido, entre otras razones, al escaso rigor del Comisión y del Consejo en la exigencia de cumplimiento de las reglas fiscales y a la falta de compromiso nacional con dichas reglas. Para hacer frente a estos importantes problemas y, de forma paulatina, se han efectuado una serie de transformaciones en el marco de gobernanza fiscal de la UEM. En este contexto: **en primer lugar**, y dentro del denominado «*Six Pack*» o «*paquete de seis medidas legislativas*» se aprobaron a finales de 2011, de una parte, tres reglamentos que reformaron y reforzaron los reglamentos preexistentes del PEC⁶, y de otra, la Directiva 2011/85/UE en la que se estableció el marco común en materia de política presupuestaria que debería existir en los ordenamientos internos de los EM; **en segundo lugar**, en marzo de 2012, se firmó por todos los EM de la UE, salvo el Reino Unido y la República Checa, el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la UEM (TECG), en el que en la parte presupuestaria conocida como Pacto fiscal, los EM firmantes, además de sus obligaciones en virtud del derecho comunitario, asumieron las que derivan del cumplimiento de las normas establecidas en el mismo; **y por último**, en febrero de 2013, se aprobaron dos nuevos reglamentos, al objeto de mejorar la coordinación y la supervisión presupuestarias de los Estados miembros de la zona del euro⁷.

A partir de la Directiva 2011/85/UE⁸ y en coordinación con la misma, todos los reglamentos mencionados y el TECG, han reforzado y desarrollado las vertientes preventiva y correctiva del marco

⁶ Reglamento 1175/2011 y 1176/2011 que modifican los Reglamentos 1466/1997 y 1467/1997 de las vertientes preventiva y correctiva y Reglamento 1173/2011 sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria de la zona euro.

⁷ El denominado *two pack* (paquete de dos medidas) integrado por: el Reglamento (UE) n.º 472/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre el reforzamiento de la supervisión económica y presupuestaria de los EM de la zona del euro cuya estabilidad financiera experimenta o corre el riesgo de experimentar graves dificultades; y el Reglamento (UE) n.º 473/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, sobre disposiciones comunes para el seguimiento y la evaluación de los proyectos de planes presupuestarios y para la corrección del déficit excesivo de los EM de la zona del euro.

⁸ Si bien, como señala Ester Marco Peñas en «*Reforma de la gobernanza económica y la disciplina presupuestaria de la Unión Europea: El Six Pack*» Revista Española de Control Externo n.º 41, Mayo de 2012, esta Directiva no tiene un contenido novedoso, ya que se limita a recoger *el tratamiento de obligaciones presupuestarias, dispersas en la normativa europea. Todo ello, «con el objetivo de alcanzar la convergencia de las legislaciones presupuestarias nacionales a través de la función armonizadora de la Directiva».*

de gobernanza fiscal europeo, y a la vez, han comenzado a exigir importantes cambios en los marcos fiscales nacionales⁹, asegurándose de esta forma una mayor armonización de las disposiciones, procedimientos, normas e instituciones que configuran los marcos presupuestarios de los EM con el marco de gobernanza fiscal de UEM, y en definitiva, un mayor nivel de integración de las políticas fiscales a nivel comunitario.

3. ÁMBITO SUBJETIVO DEL MARCO FISCAL NACIONAL. TRANSPARENCIA

3.1. Ámbito Subjetivo exigido por el marco de gobernanza fiscal de la UEM. Transparencia presupuestaria

Los considerandos 23, 24 y 25 de la Directiva 2011/85/UE, delimitan nítidamente cuál debe ser el ámbito subjetivo de aplicación de los marcos fiscales nacionales. Así, mientras el considerando 23 establece que *«las disposiciones del marco de supervisión presupuestaria establecido en el TFUE y, en particular, en el PEC, son aplicables al conjunto de las AAPP, que comprenden los subsectores de la administración central, las CCAA, las CCLL y las administraciones de seguridad social, tal y como se definen en el Reglamento (CE) n.º 2223/96»*¹⁰, el considerando 24 señala que *«un buen número de EM ha llevado a cabo una descentralización considerable en el ámbito presupuestario, con la transferencia de poderes presupuestarios a las administraciones subnacionales. El papel que han desempeñado estas últimas a la hora de garantizar el cumplimiento del PEC se ha incrementado significativamente, por lo que resulta necesario velar por el que el alcance de las obligaciones y procedimientos establecidos en los marcos presupuestarios nacionales se extienda debidamente a todos los subsectores de las*

⁹ Hasta la 2.ª revisión del PEC, el marco de gobernanza fiscal de la UEM (TFUE Y PEC revisado en 2005) no establecía los requisitos mínimos que debían cumplir los marcos fiscales nacionales, por lo que su diseño y configuración quedaba totalmente a discreción de los EM. Esta situación ha cambiado sustancialmente a partir de la Directiva citada, ya que la misma, junto con los Reglamentos mencionados y el TCEG ordenan incorporar a los ordenamientos nacionales internos gran parte de los requerimientos y exigencias del marco de gobernanza fiscal comunitario. Este proceso no acaba más que comenzar, y evidencia el cambio de rumbo de la normativa comunitaria, y su mayor compromiso con la armonización y convergencia de las políticas fiscales de los EM.

¹⁰ Actualmente, ese reglamento se sustituye por el Reglamento (UE) 549/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea. A partir de aquí, las referencias al Reglamento (CE) 2223/96 que se contienen en las normas comunitarias y nacionales reproducidas o citadas en este artículo, se sustituyen por remisiones al Reglamento (UE) 549/2013.

Administraciones pública, sobre todo (aunque no solo) en dichos EM». Por si todavía quedara alguna duda, el considerando 25, de una forma más explícita, indica que «con el fin de promover la disciplina presupuestaria y la sostenibilidad de las finanzas públicas, los marcos presupuestarios deben abarcar las finanzas públicas en su integridad».

La filosofía que subyace en esas consideraciones de la Directiva se traslada posteriormente al articulado que, de una forma general, en su Capítulo VI bajo la denominación genérica de «*Transparencia de las finanzas de las Administraciones Pública y ámbito de aplicación global de los marcos presupuestarios*» y, de una forma particular, en ese mismo capítulo y a lo largo del resto de los capítulos, contiene numerosas referencias «*a las administraciones públicas*» y «*a los subsectores de las administraciones públicas*»¹¹.

Centrándonos en el Capítulo VI de la Directiva, el artículo 12 al indicar que «*los EM garantizarán que todas las medidas adoptadas a efectos del cumplimiento de los Capítulos II, III y IV abarquen de manera exhaustiva y coherente todos los subsectores de las AAPP*», está fijando como ámbito de aplicación general de los marcos presupuestarios nacionales a todos los subsectores de las AAPP, tal y como éstos actualmente se definen, en el Reglamento (UE) 549/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2013, relativo al Sistema de Cuentas Nacionales y Regionales de la Unión Europea.

Este ámbito subjetivo de aplicación, que se fija de manera global para el conjunto del marco fiscal o presupuestario, se demanda también de forma individualizada, para cada uno de los elementos sobre los que gravita su entramado dispositivo, normativo, procedimental e institucional, por lo que cada uno de ellos extiende su cobertura a todos los subsectores de las AAPP actualmente definidos en el Reglamento (UE) 549/2013.

Así, en los marcos presupuestarios a medio plazo, en las previsiones a emplear en la planificación presupuestaria y en las reglas fiscales numéricas, las referencias al ámbito subjetivo son múltiples. El artículo 9, al regular el contenido de los marcos presupuestarios a medio plazo, se remite, sucesiva y repetitivamente, *a las administraciones públicas*, mientras que el artículo 5, exige a los EM que dispongan de reglas presupuestarias numéricas que promuevan de manera efectiva el cumplimiento de sus respectivas obligaciones derivadas del TFUE con respecto *al conjunto de las AAPP*. Por su parte, y aglutinan-

¹¹ Conceptos que deben entenderse equivalentes.

do todos estos elementos del marco fiscal, el artículo 13.1 establece que *«los EM establecerán mecanismos adecuados de coordinación entre todos los subsectores de sus AAPP a fin de asegurar la cobertura exhaustiva y coherente de todos los subsectores en la planificación presupuestaria de las AAPP, en las reglas numéricas específicas por país, y en la elaboración de las previsiones presupuestarias y el establecimiento de la planificación plurianual según lo establecido, en particular, en el marco presupuestario plurianual»*.

Para los sistemas de contabilidad pública o presupuestaria y los sistemas de información estadística, el artículo 3 de la Directiva, exige respectivamente, que cubran de manera íntegra y coherente *todos los subsectores de las AAPP*, y que garanticen la disponibilidad pública, oportuna y periódica de datos presupuestarios relativos *a todos los subsectores de las AAPP* según se definen en el Reglamento (UE) n.º 549/2013.

A pesar de que de acuerdo con toda esa regulación, el legislador comunitario extiende el ámbito subjetivo de aplicación de los marcos presupuestarios nacionales a todos los subsectores de las AAPP, tal y como estos actualmente se definen en el Reglamento (UE) 549/2013, también es cierto que aquel, asimismo, es plenamente consciente que, en determinados EM, algunos elementos de los marcos fiscales nacionales no extienden su cobertura institucional sobre la totalidad de los subsectores de las AAPP, definidos y delimitados en el SEC-2010, sobre todo, en el contexto de los procedimientos presupuestarios anuales¹². Para dar solución a esta incongruencia de los ámbitos subjetivos en los marcos presupuestarios nacionales y como solución alternativa, la Directiva en su artículo 14, invocando la transparencia presupuestaria de las finanzas públicas, *exige que los EM, en el marco de los procedimientos presupuestarios anuales, hagan una relación y presentación de todos los organismos y fondos de las AAPP que no formen parte de los presupuestos ordinarios de los distintos subsectores junto con cualquier otra información pertinente y, que presenten la incidencia combinada de dichos organismos y fondos en los saldos y deudas de las AAPP*¹³.

Los procedimientos presupuestarios anuales¹⁴, se desarrollan a lo largo de las sucesivas fases de elaboración, aprobación, modificación

¹² Que son uno de los elementos de los marcos fiscales.

¹³ También se exige que la incidencia combinada de dichos organismos y fondos de las AAPP se presente en el marco de los **planes presupuestarios a medio plazo**.

¹⁴ De acuerdo con la Directiva 2011/85 entre los elementos del marco fiscal se incluyen *«los procesos presupuestarios, comprendidas las normas procedimentales que sostienen todas las etapas del proceso presupuestario»*.

y ejecución presupuestaria, por lo que la relación y presentación de todos esos organismos y entidades y su incidencia en los saldos y deudas de las AAPP, debe realizarse durante el proceso de elaboración de los presupuestos, al tiempo de su aprobación, cuando estos sean objeto de desarrollo y ejecución durante el ejercicio, y a la postre, en el momento de la aprobación de su liquidación definitiva.

3.2. Ámbito subjetivo del marco fiscal nacional. Principio de transparencia

Como no podía ser de otra forma y, haciéndose eco de lo dispuesto en la normativa europea, la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (LOEPSF) al fijar su ámbito de aplicación subjetivo (artículo 2), hace coincidir el ámbito institucional del marco fiscal nacional con el sector Administraciones Públicas, tal y como este se define, delimita y subsectoriza en el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales aprobado por el Reglamento (UE) 549/2013.

Esa coincidencia, se hace ulteriormente visible a lo largo del articulado de la Ley, respecto de alguno de los elementos que, de acuerdo con la Directiva 2011/85/UE, configuran el marco fiscal nacional. Así, por ejemplo, las reglas fiscales que deben respetarse a lo largo del ciclo presupuestario, los marcos presupuestarios a medio plazo y los sistemas de información estadística, extienden su cobertura institucional sobre los subsectores integrados en el sector de AAPP del SEC-2010.

En cambio, en **los procedimientos presupuestarios anuales**, que también son un elemento del marco fiscal, no existe esa uniformidad, por lo que los ámbitos subjetivos que se continúan recogiendo en las leyes y disposiciones que regulan la elaboración, aprobación, modificación y ejecución de los presupuestos de las AAPP, no engloban a la totalidad de sujetos que conforman los respectivos subsectores del sector AAPP del SEC-2010. Así, a modo de ejemplo, durante el proceso de elaboración de los presupuestos, el ámbito subjetivo para la aprobación del límite de gasto no financiero en el Estado, CCAA y CCLL (art. 30 LOEPSF), no se identifica con el ámbito institucional de los correspondientes subsectores del sector AAPP del SEC-2010. Al tiempo de su aprobación, ocurre exactamente lo mismo, ya que los presupuestos que tienen que ser aprobados por los Plenos de las Corporaciones Locales y los órganos legislativos del Estado y CCAA poseen un ámbito subjetivo diferente del que corresponde a los subsectores local, estatal y auto-

nómico del SEC-2010. Esta falta de identidad de ámbitos subjetivos, también se traslada al proceso de modificación y ejecución de los presupuestos, ya que por ejemplo, el ámbito institucional del fondo de contingencia y de las reglas que obligan a destinar los ingresos obtenidos superiores a los previstos y los superávits a reducir deuda pública (artículos 31, 32 y 12.5 de la LOEPSF), se circunscribe exclusivamente a la parte de la AAPP que formulan presupuestos limitativos, mientras que los organismos, entidades, sociedades y fundaciones que presentan presupuestos estimativos y los que se encuentran integrados en los subsectores del SEC-2010 pero excluidos de los presupuestos, carecen de instrumentos similares, por lo que no son objeto de discusión y debate en el seno de los procedimientos presupuestarios anuales¹⁵. Por último, las Cuentas Generales de las AAPP, en las que se incluyen las liquidaciones definitivas de sus presupuestos, y que deben ser finalmente aprobadas en los Plenos de las CCLL, las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las CCAA, adolecen de idénticos problemas, ya que tienen un ámbito institucional normalmente acotado a los mismos sujetos y entidades que forman parte de los presupuestos iniciales de las respectivas AAPP.

En íntima conexión con este problema, **el ámbito subjetivo del control externo de las ICEX**, en virtud de su carácter instrumental del control político posterior, en muchas ocasiones, se mantiene limitado por sus normas reguladoras a los mismos sujetos y entidades que forman parte de los Presupuestos y Cuentas Generales de las diferentes AAPP, sin extenderse a los organismos y fondos que sin integrarse en ellos/as, sí que forman parte de los correspondientes subsectores del SEC-2010. Eso conlleva que, en el ámbito nacional, las ICEX, al examinar los sistemas contables e informar las Cuentas Generales de las AAPP, no extienden su auditoría a todos los organismos y entidades que forman parte de los correspondientes subsectores del sector AAPP del SEC-2010, quedando al margen de su control, organismos incluidos en estos subsectores pero excluidos de los Presupuestos y Cuentas Generales de las AAPP. Esta ausencia de control técnico, además de obstaculizar el subsiguiente control político en sede parlamentaria¹⁶, origina una

¹⁵ En **JAVIER DE DIEGO ALONSO** «Conexión y coordinación entre reglas fiscales y reglas de gestión presupuestaria», Revista Crónica Presupuestaria 2/2014, se analizan los ámbitos subjetivos del límite de gasto no financiero, del fondo de contingencia y de las reglas que obligan a destinar los ingresos obtenidos superiores a los previstos y los superávits a reducir deuda pública.

¹⁶ O en los Plenos de las entidades locales, en el caso de las CCLL.

inconsistencia en los sistemas de vigilancia del marco fiscal, ya que, como se verá más tarde, estos organismos sí que son tenidos en cuenta por las autoridades presupuestarias nacionales para mostrar los resultados de las finanzas públicas, y por la AIREF para analizar las previsiones macroeconómicas y presupuestarias y evaluar el cumplimiento de las reglas fiscales.

La solución óptima para todas estas discrepancias, desde un punto de vista estrictamente técnico, debería pasar por la modificación los perímetros institucionales de las leyes y disposiciones que regulan la elaboración, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos y el control externo de las distintas AAPP, para que fueran coincidentes con los de los correspondientes subsectores del sector AAPP del SEC-2010¹⁷, y de esta forma, disponer de un único ámbito subjetivo para todo el marco fiscal. Razones, que se me escapan, y que probablemente están basadas en posiciones más políticas que técnicas, han frenado, de momento¹⁸, ese necesario proceso de armonización.

En lugar de avanzar en la senda de la convergencia de los ámbitos subjetivos, la LOEPSE, continuando en la línea de sus antecedentes legislativos, regula en su artículo 6 el denominado principio de transparencia¹⁹. Este principio, en línea con lo dispuesto en la Directiva, aboga por suministrar «información adicional» sobre todos aquellos organismos y entidades integrados en los correspon-

¹⁷ Tal y como de modo reiterado viene reclamando la doctrina, y el Tribunal de Cuentas y los OCEX en sus informes, notas y/o mociones. A modo de ejemplo, deberían modificarse los criterios para considerar a las empresas o fundaciones como públicas en las diferentes AAPP, sustituyendo los basados en aspectos estrictamente jurídicos por los de carácter económico que se contemplan en el SEC-2010.

¹⁸ Ante la ausencia de iniciativas legislativas nacionales, habrá que aguardar a un mayor desarrollo de la normativa comunitaria para avanzar en este necesario proceso armonizador (sustitución de Directivas por Reglamentos y exigencias de ámbitos subjetivos uniformes para todo el marco fiscal). Sirva como referencia lo que ya está ocurriendo en el ámbito del derecho administrativo (contratos, subvenciones...), que para adaptarse a la reglamentación comunitaria ha ido extendiendo el ámbito subjetivo del sector público, para reincorporar a los organismos y entidades «huidos» del mismo.

¹⁹ De acuerdo con ese artículo: «*La contabilidad de las Administraciones Públicas y demás sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de esta Ley, así como sus Presupuestos y liquidaciones, deberán contener información suficiente y adecuada que permita verificar su situación financiera, el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia.* A este respecto, los Presupuestos y Cuentas Generales de las distintas Administraciones integrarán información sobre todos los sujetos y entidades comprendidos en el ámbito de aplicación de esta ley».

dientes subsectores del sector AAPP del SEC-2010, pero excluidos del ámbito institucional de los procedimientos presupuestarios y del control externo de las distintas AAPP. Es decir, en vez de modificarse el ámbito institucional de las leyes y disposiciones reguladoras de los procedimientos presupuestarios anuales y del control externo de las distintas AAPP para que sean coincidentes con los de los correspondientes subsectores del SEC-2010, y de esta forma, beneficiarse de un único ámbito subjetivo para todo el marco fiscal, se opta por una postura inmovilista, que mantiene un ámbito institucional diferenciado respecto al que corresponde al resto de los elementos del marco presupuestario, y que no deja otra alternativa posible para poder cumplir con las exigencias comunitarias, que la de aportar información adicional sobre todos los organismos y entidades «*deliberadamente*» excluidos de los procedimientos presupuestarios y del control externo de las distintas AAPP.

Además debe resaltarse, que esa transparencia de la LOEPSF no ha sido concebida como una solución que posibilite la conversión del perímetro institucional de los procedimientos presupuestarios anuales en el ámbito subjetivo correspondiente al resto de los elementos del marco fiscal, tal y como demanda la Directiva 2011/85/UE. El principio, tal y como se colige del tenor literal del artículo²⁰ y de la regulación que posteriormente lo ha completado (art 27 y 28 de la LOEPSF, Orden HAP/2015/2012, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la LOEPSF, y finalmente la LOAIREF), se ha configurado como un instrumento que permite la transformación subjetiva ya comentada, pero no a efectos de que esa información sea conocida en el marco de los procedimientos presupuestarios, sino solo para que el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (MINHAP) pueda desarrollar las funciones que le corresponden dentro del marco fiscal y, para que la AIREF, pueda verificar la observancia por parte de las distintas AAPP del cumplimiento de las reglas fiscales (de saldo, gasto y endeudamiento)²¹. Por lo tanto, los destina-

²⁰ Al señalarse de forma expresa en el artículo «*A este respecto*» cabe entender que esa transparencia, únicamente tiene por objeto que los Presupuestos y Liquidaciones presupuestarias las AAPP, permitan verificar el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera y la observancia de los requerimientos acordados en la normativa europea en esta materia, correspondiendo las competencias para ello al MINHAP(previsiones macroeconómicas y presupuestarias, sistemas de información estadística), y sobre todo, a la AIREF(cumplimiento de las reglas fiscales).

²¹ El principio de transparencia, como bien se ha señalado doctrinalmente, se ha configurado como un instrumento al servicio de la estabilidad presupuestaria

tarios de esa transparencia, no son todas las entidades e instituciones de control y análisis que forman parte del marco fiscal, sino sólo unos pocos privilegiados, continuando en la «oscuridad presupuestaria» los Plenos de las Entidades Locales, los Parlamentos estatal y autonómicos y las ICEX.

A mi entender, carece de toda lógica, regular un principio de transparencia, en el que el MINHAP y la AIREF tengan derecho a percibir información sobre todos los sujetos que forman parte del perímetro del sector AAPP SEC-2010, y que al mismo tiempo, los Plenos de las Entidades Locales y los Parlamentos estatal y autonómicos y las ICEX, que desempeñan un papel de gran relevancia en la tramitación de los procedimientos presupuestarios anuales (ya que aprueban los presupuestos y liquidaciones e informan las liquidaciones), permanezcan anclados en el ámbito institucional «limitado» contemplado en las leyes y disposiciones que regulan la aprobación, ejecución y control externo de sus respectivos Presupuestos. Los Plenos de las CCLL y el Parlamento estatal y los autonómicos, como representantes de la soberanía popular, y en sus funciones de participación activa en el ciclo presupuestario y control político de los Gobiernos respectivos, y las ICEX en su función técnica de análisis e informe de las Cuentas Generales de las AAPP correspondientes, deben tener conocimiento a lo largo de todo el proceso presupuestario de la misma información que el MINHAP y la AIREF, por lo que, también deben recibir notificación sobre todos los organismos y entidades excluidos de los Presupuestos y Cuentas Generales, pero integrados en el SEC-2010. De no ser así, la transparencia regulada en la LOEPSF, no sería una transparencia completa²², y violaría, en consecuencia, lo dispuesto en la Directiva comunitaria. El principio de transparencia de la LOEPSF, para cumplir la Directiva comunitaria, debe articularse como un instrumento que permita, que en el marco de los procedimientos presupuestarios y por la vía del suministro de información adicional, el limitado ámbito subjetivo contemplado en las leyes y disposiciones que regulan la aprobación, ejecución y control externo de los Pre-

(y del resto de las reglas fiscales), pero no como un garante de que la información correspondiente a todos los organismos integrantes de las finanzas públicas sea conocida por todas las entidades e instituciones del marco fiscal nacional.

²² En realidad, eso no es transparencia. La transparencia presupuestaria debe ser para todos y no sólo para unos pocos. Ver a estos efectos lo que señala **BEGOÑA SESMA SANCHÉZ** en «Comentarios al informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre el cumplimiento del principio de transparencia establecido en la legislación sobre estabilidad presupuestaria en relación con los PGE para los ejercicios 2007 y 2008» de la Revista Española de Control Externo N.º 42, septiembre de 2012.

supuestos de las AAPP se transforme en un perímetro institucional que abarque a todos los organismos y entidades incluidos en los correspondientes subsectores del SEC-2010.

De esta forma, al resolverse esas incongruencias institucionales en el marco de los procedimientos presupuestarios anuales, simultáneamente se garantiza un único ámbito subjetivo para todo el marco fiscal y, un mejor funcionamiento de este y, por ende, una mayor eficacia, transparencia, eficiencia y control de la política fiscal.

Asumiendo que tanto la normativa comunitaria, como la nacional, consienten la existencia de ámbitos subjetivos diferenciados y que toman como vía de solución de esta divergencia, la de una mayor transparencia²³, deberían efectuarse, al menos, las modificaciones legislativas oportunas en el principio de transparencia de la LOEPSF²⁴, para adaptarlo a lo dispuesto en la Directiva. La reforma de este principio debe encaminarse a garantizar que la información correspondiente a todos los organismos que forman parte de los subsectores del SEC-2010, que no estén incluidos en los Presupuestos y Cuentas Generales de las AAPP, además de aportarse al MINHAP y a la AIREF, se presente también en el marco de los procedimientos presupuestarios anuales, a los Plenos de las Entidades Locales, Parlamentos estatal y autonómicos y a las ICEX.

4. ORGANISMOS DE CONTROL Y/O ANÁLISIS DE LOS ELEMENTOS DEL MARCO FISCAL

De acuerdo con la Directiva 2011/85/UE, dentro de los elementos que vertebran los marcos fiscales nacionales, se incluyen «*los dispositivos de control y análisis independientes destinados a reforzar la transparencia de los elementos del proceso presupuestario*». El marco de gobernanza fiscal de la UEM somete a cuatro de los elementos que conforman los marcos presupuestarios nacionales a controles y/o análisis independientes. En concreto, las previsiones macroeconómicas y presupuestarias, los sistemas de contabilidad pública o presupuestaria, los sistemas de información estadística y, por último, las reglas fiscales.

²³ En lugar de profundizarse en la convergencia de ámbitos subjetivos.

²⁴ Ello, no obsta, sin embargo, para que el Tribunal de Cuentas y los OCEX autonómicos continúen recomendando las modificaciones a nivel legal o reglamentario necesarias para conseguir la convergencia del ámbito institucional de los Presupuestos y Cuentas Generales de las AAPP con el de los subsectores correspondientes del sector AAPP del SEC-2010.

4.1. Previsiones macroeconómicas y presupuestarias

En lo concerniente a las previsiones macroeconómicas y presupuestarias, en las que debe fundamentarse la planificación presupuestaria, **la normativa comunitaria** ha experimentado una importante evolución. Se ha pasado de únicamente exigir que los EM especifiquen cuál es la institución responsable de presentar las previsiones macroeconómicas y presupuestarias (apartado 5 del artículo 4 de la Directiva 2011/85/UE)²⁵, a reclamar que los proyectos de presupuestos para el ejercicio siguiente²⁶, que deben presentarse al objeto de su evaluación previa por la Comisión antes del 15 de octubre, se basen en previsiones macroeconómicas independientes, entendiendo por tales, las realizadas o avaladas por organismos independientes (apartados 4 del artículo 4 y b) del artículo 1 del Reglamento (UE) 473/2013).

Para dar cumplimiento a estas nuevas imposiciones, **la Ley Orgánica 2/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (LOAIREF)**, ha atribuido a esta nueva autoridad competencias en este terreno²⁷. De las dos posibilidades contempladas en el Reglamento para garantizar

²⁵ Adicionalmente, la Directiva establece los requisitos que deben cumplir esas previsiones: primero, que sean realistas, debiendo utilizarse el escenario macropresupuestario más probable o uno más prudente; segundo, que se comparen con las previsiones de la Comisión más actualizadas (estableciéndose un diálogo técnico entre Comisión y EM sobre los supuestos de base al menos una vez al año) y, en su caso, las de otros órganos independientes; tercero, que en el marco de un análisis de sensibilidad permitan examinar la evolución de las principales variables presupuestarias teniendo en cuenta diferentes supuestos de crecimiento, tipos de interés, escenarios de riesgo y resultados de previsiones anteriores; cuarto, que sean transparentes, para lo que se exige que se hagan públicas de forma conjunta con las metodologías, supuestos y parámetros en los que se fundamentan; y quinto, que estén sometidas a evaluación periódica, no sesgada y general basada en criterios objetivos, incluida una evaluación *ex post*, que se hará pública y tenida en cuenta en la formulación de previsiones futuras.

²⁶ Que engloban los presupuestos de la Administración Central, junto con los principales parámetros de los proyectos de presupuestos de todos los demás subsectores de las AAPP. Debiendo el presupuesto de la Administración Central aprobarse y hacerse público cada año a más tardar el 31 de diciembre, junto con los principales parámetros de los proyectos de presupuesto de todos los demás subsectores de las AAPP.

²⁷ Aun cuando hay quien piensa que esas previsiones macroeconómicas y presupuestarias podrían haber sido elaboradas por los OCEX en el marco de su inexplorada función consultiva. Ver ROBERTO FERNÁNDEZ LLERA «Previsiones económicas, control externo y supervisión independiente». Revista de Auditoría Pública. N.º 62 mayo 2014.

la «independencia» de las previsiones macroeconómicas, se ha optado porque la AIREF realice únicamente una función de aval, continuando en la esfera de las competencias de las autoridades presupuestarias de los correspondientes subsectores de las AAPP, la elaboración de esas previsiones. Con este fin, la LOEPSF exige que todas las AAPP, antes de la formulación de sus previsiones, soliciten informe de la AIREF, el cual, entre otros aspectos, debe valorar su adecuación a la Directiva 2011/85/UE. Ese informe, una vez emitido, deberá ser tenido en cuenta en la elaboración de las previsiones definitivas a incorporar por las AAPP en sus proyectos de presupuestos, debiendo indicarse en las previsiones formuladas, si estas han sido avaladas por la AIREF.

4.2. Sistemas de contabilidad pública

La Directiva 2011/85/UE, en su considerando 2, delimita de una forma muy clara, de una parte, los **sistemas de contabilidad pública** que incluyen funciones como contabilidad, control interno, presentación de información financiera y auditoría y, de otra, **los sistemas de información estadística** que se refieren a los resultados de las finanzas públicas.

La Directiva, somete a los sistemas de contabilidad pública a un control doble. Así, el artículo 3 de la Directiva establece que los sistemas de contabilidad pública estarán sujetos a control interno (que según el considerando 3 deben garantizar que las normas vigentes se apliquen en todos los sectores de las AAPP) y serán objeto de auditorías (de cuentas anuales) independientes (que conforme al considerando tercero serán realizadas por instituciones públicas como los tribunales de cuentas o por auditores privados que fomenten las mejores prácticas internacionales).

En este escenario, **la normativa nacional**, respetando la Directiva comunitaria, contempla en cada uno de los tres niveles de las AAPP, un sistema de control dual, integrado por un control interno y un control externo. El control interno corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) sobre la Administración estatal, y a las Intervenciones de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales respecto de las administraciones autonómicas y locales. En cuanto al control externo, corresponde al Tribunal de Cuentas y a los Órganos de Control Externo dependientes de los Parlamentos estatal y autonómicos respectivamente.

4.3. Sistemas de información estadística

En cuanto a los sistemas de información estadística, **la Directiva Comunitaria**, de una parte, como ya se ha apuntado, exige que los sistemas de contabilidad pública o presupuestaria están sometidos a control interno y auditorías independientes (apartado 1 del art. 3), y de otra, requiere que esos sistemas, contengan la información necesaria para generar datos según el principio de devengo con el fin de preparar datos basados en las normas SEC-2010. Además, se emplaza a que los EM garanticen la disponibilidad pública, oportuna y periódica de datos presupuestarios relativos a todos los subsectores de las AAPP, en particular, un cuadro de conciliación detallado que muestre el estado de transición entre los datos basados en contabilidad de caja (o cifras equivalentes de la contabilidad pública) y los datos basados en la norma SEC-2010 (apartado 2 del art. 3).

Todo ello, permite deducir que la información para preparar los datos basados en las normas SEC-2010 y la conciliación entre los datos de contabilidad pública y contabilidad nacional que debe ofrecerse por las autoridades presupuestarias de los EM, al tener que estar incluida u obtenerse de los sistemas de contabilidad pública o presupuestaria de las AAPP, también debe estar sometida a control interno, y ser objeto de auditorías independientes por los tribunales de cuentas o los auditores.

La normativa nacional hace oídos sordos, o cuando menos, efectúa una interpretación sui generis de lo dispuesto en la Directiva, ya que por un lado, contempla que la información y la conversión sea analizada por los órganos de control interno de cada AAPP, y por otro, incorpora un nuevo control en este ámbito de la administración central sobre las administraciones autonómicas y locales, omitiendo cualquier referencia a su revisión por parte del Tribunal de Cuentas y los OCEX autonómicos.

Son los órganos de control interno de cada Administración, los que obtienen esa información a partir de los sistemas contables y, los que efectúan esa conciliación entre contabilidad pública y contabilidad nacional, correspondiendo esas funciones a la IGAE en el ámbito estatal, y a las Intervenciones de las CCAA y CCLL en la esfera autonómica y local²⁸. Posteriormente, y teniendo en cuenta

²⁸ Para efectuar la conciliación, las Intervenciones de CCAA y CCLL utilizan los Manuales específicos que para CCAA y CCLL han sido elaborados por la IGAE. No obstante, tal y como se señala en **JAVIER DE DIEGO ALONSO** «*Conexión y coordinación entre reglas fiscales y reglas de gestión presupuestaria*», Revista Crónica Presu-

que es la IGAE la encargada de formar las cuentas de todo el sector público, las CCAA y CCLL, a través de sus Intervenciones, y en cumplimiento del principio de transparencia²⁹ (art 8 y 27 de la LOEPSF y Orden HAP/2015/2012), remiten al MINHAP la información necesaria para que la IGAE efectúe la conciliación entre sus contabilidades pública y nacional³⁰. Por último, esa información de CCAA y CCLL, junto la correspondiente al Estado se traslada por el MINHAP a la AIREF (art 4.2 LOAIREF) para que con base en la misma, se valore el cumplimiento de las reglas fiscales por parte de todas las AAPP.

Por otra parte, la normativa nacional, ha instituido un nuevo sistema de control de la Administración Central sobre las AAPP autonómicas y locales. Así, la LOAIREF, en su Disposición adicional primera, dando carta de naturaleza al grupo de trabajo que con anterioridad ya venía funcionando, crea junto a la AIREF, el **Comi-**

puentaría 2/2014: *«sería recomendable que los criterios de conversión de la contabilidad pública o privada a la contabilidad nacional se regulasen en una norma de aplicación obligatoria para todas ellas (las AAPP), no bastando a estos efectos, con la remisión genérica al SEC y con los actuales manuales orientativos de la IGAE. Los ajustes a términos de contabilidad nacional ya no se encuentran restringidos exclusivamente a efectos de las reglas fiscales, sino que se han trasladado también al ámbito de la gestión presupuestaria, lo que hace inaplicable que se establezca una norma de rango legal que regule estos criterios y ajustes».*

²⁹ Al igual que ya se comentó anteriormente respecto del ámbito subjetivo, para la conciliación entre los datos de contabilidad pública y contabilidad nacional, el principio de transparencia se concibe fundamentalmente como un instrumento al servicio del MINHAP y de la AIREF para la verificación del cumplimiento de las reglas fiscales, y no como un mecanismo que permita garantizar que esa conversión pueda analizarse en el marco de los procedimientos presupuestarios anuales.

³⁰ El art 27.1 de la LOEPSF señala que *«los Presupuestos de cada Administración Pública se acompañarán de la información precisa para relacionar el saldo resultante de los ingresos y gastos del Presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme a las normas del SEC-2010».* En desarrollo de la Ley, la Orden HAP/2015/2012, respecto las CCAA, establece que éstas deberán remitir al MINHAP: el límite de gasto no financiero para el ejercicio siguiente (art 13.2) con una memoria descriptiva de los principales elementos considerados para la fijación de dicho límite así como de su composición (el cual al fijarse en términos de SEC-2010 contiene los ajustes de contabilidad nacional); las líneas fundamentales de los Presupuestos para el ejercicio siguiente (art. 13.3) los Proyectos de Presupuestos (art. 13.4) y los Presupuestos Generales (art. 13.6) que en todo caso incluirán la información que permita relacionar el saldo de ingresos y gastos del presupuesto con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme al SEC-2010. Además, y con carácter mensual las CCAA deben presentar liquidaciones del presupuesto en la que se incluya la información que permita relacionar el saldo presupuestario con la capacidad o necesidad de financiación calculada conforme al SEC-2010 (art. 27.3 de la Ley y 14 de la Orden). Por último, la Cuenta General de las CCAA debe incluir toda la información necesaria para calcular la ejecución presupuestaria en términos de contabilidad nacional. Para las CCLL las exigencias de la Orden HAP/2015/2012 son similares.

té técnico de cuentas nacionales (CTCN), integrado por representantes de la IGAE, del Banco de España y del Instituto Nacional de Estadística, como órganos competentes en la elaboración de las cuentas nacionales de las unidades que componen el sector de las administraciones públicas y de las sociedades financieras y no financieras³¹. En este contexto, la LOAIREF ha añadido una nueva competencia a las que tradicionalmente venía desempeñando ese grupo de trabajo, es decir, la valoración e imputación de operaciones económicas efectuadas por las diferentes unidades del sector público y la delimitación sectorial de las citadas unidades de acuerdo con los criterios establecidos en el SEC. Así, en uso de su reciente atribución, el CTCN puede realizar actuaciones directamente encaminadas a la verificación y contraste de la información suministrada por las unidades institucionales pertenecientes a las CCAA y CCLL, clasificadas de acuerdo con los criterios del SEC³².

En mi modesta opinión³³, el control encomendado a este Comité no puede considerarse como sustitutivo del control que la normativa comunitaria atribuye a los tribunales de cuentas, por las siguientes razones: primero, porque ese control *es de carácter potestativo*³⁴; segundo, porque, en principio, *no es un control independiente*, sino un control entre administraciones públicas, que viene a reforzar el control interno de las administraciones autonómica y

³¹ A la fecha de la conclusión de este artículo, aún no se había publicado en el BOE el reglamento de régimen de interior del CTCN en que se regule su organización y funcionamiento tal y como se establece en el apartado 2 de la Disposición adicional 1.ª (y la LOEPSF entró en vigor el 16 de noviembre de 2013).

³² La razón de la atribución de esta nueva competencia, probablemente es debida a las inspecciones de carácter técnico realizadas por EUROSTAT en 2012, con motivo de la revisión al alza del déficit de las AAPP de 2011 en 4 décimas por gastos no registrados en las CCAA de Madrid y Valencia. Ya que, esas inspecciones concluyeron con un informe en el que se criticó el sistema de información estadística nacional y se recomendó la realización de auditorías independientes similares a la realizada por la Sindicatura de Cuentas de Valencia en esa CCAA.

³³ Sin duda influenciada por mi pertenencia a un OCEX.

³⁴ El carácter voluntario y no obligatorio del control se deduce del hecho de que la LOEPSF señala que el CTCN «podrá» realizar esas actuaciones, en lugar de indicar que las «realizará». En cualquier caso, habrá que esperar al funcionamiento futuro del Comité para poder valorar de una forma más concluyente acerca de la naturaleza potestativa o no de su actividad. No sería muy coherente que los sistemas contables (basados en datos de contabilidad pública) y las reglas fiscales (soportadas en datos del SEC) de la totalidad de las AAPP estén sujetos a controles permanentes, y que sin embargo, la conciliación entre contabilidad pública y nacional, tenga un carácter puramente esporádico y, además, sometido al arbitrio de la decisión de las autoridades presupuestarias nacionales. Si el control se efectuase por el Tribunal de Cuentas y por los OCEX autonómicos, sería siempre anual, ya que debería efectuarse al examinar y comprobar las Cuentas generales de las AAPP.

local, en la medida en que es la IGAE, como institución integrante del Comité a la que corresponde la elaboración de las cuentas nacionales de las unidades que componen el sector AAPP y de los subsectores de sociedades no financieras públicas e instituciones financieras públicas (artículo 125 TRLGP), la que posiblemente promoverá las actividades de control del Estado sobre CCAA y CCLL³⁵; y tercero, porque *únicamente recae sobre CCAA y CCLL*, por lo que la conversión de la contabilidad pública en contabilidad nacional del Estado, a pesar de su importancia, quedaría al margen del mismo, y en consecuencia, excluida de su control³⁶.

De la conjunción de todo lo anterior se infiere, tal como ya se avanzó anteriormente, que la normativa nacional, en contra de lo dispuesto en la Directiva comunitaria, excluye a las ICEX de la revisión de la transformación de la contabilidad pública en contabilidad nacional. No parece la mejor solución para disponer de un sistema de vigilancia coordinado dentro del marco fiscal, que tanto los órganos de control interno como las ICEX analicen los sistemas de contabilidad pública, y que sin embargo, la conciliación entre contabilidad pública y contabilidad nacional se reserve exclusivamente en favor de los órganos de control interno, apartando a las ICEX de su verificación. Para trasponer adecuadamente lo dispuesto en esa Directiva, deberían efectuarse las modificaciones legislativas oportunas en la normativa nacional para que la conversión de la contabilidad pública en contabilidad nacional y la conciliación entre una y otra, se sometiera, además de a control interno, a la revisión de las ICEX. Esta reforma legislativa debería encauzarse a requerir, que cuando estas instituciones examinen y comprueben anualmente las Cuentas Generales de la AAPP y emitan declaraciones sobre su fiabilidad, al mismo tiempo, revisen y comprueben el estado de transición entre los datos de la contabilidad presupuestaria y la contabilidad nacional.

³⁵ La Directiva exige que las auditorias de los sistemas contables se realicen por tribunales de cuentas independientes, y la IGAE, en principio, no tiene tal carácter, por cuanto se encuentra incardinada en el MINHAP, es decir, en una de las autoridades presupuestarias nacionales. Como luego se verá en este artículo al analizar las reglas fiscales, la normativa comunitaria entiende que un organismo es independiente cuando es estructuralmente independientes o cuando esta dotado de autonomía funcional con respecto a las autoridades presupuestarias del EM.

³⁶ Situación que no se produciría si la conciliación fuese verificada por el Tribunal de Cuentas, ya que esta se efectuaría al examinarse y comprobarse la Cuenta General del Estado. En este sentido, **JUAN VELARDE** en su ponencia «*Un giro obligado en el control correspondiente al Tribunal de Cuentas*» en las XV Jornadas de presupuestación, contabilidad y control público de la IGAE, ya señalaba que el Tribunal de Cuentas debería avanzar en la línea de analizar esa conversión.

La contabilidad basada en los criterios del SEC-2010, constituye uno de los pilares fundamentales sobre el que se edifica el naciente marco fiscal nacional, en la medida en que los datos que de ella se extraen, son los que se manejan, de un lado, por las autoridades presupuestarias para efectuar **previsiones macroeconómicas y presupuestarias** y para mostrar los resultados de las finanzas públicas a través de los **sistemas de información estadística** y, por otro lado, por la AIREF para avalar esas previsiones y analizar el cumplimiento de **las reglas fiscales** por parte de las distintas AAPP. Por lo que, en resumidas cuentas, no tiene ningún sentido, que las ICEX, en su calidad de instituciones de control y análisis integrantes del marco fiscal nacional, no extiendan sus análisis a los datos que resultan de aplicar la metodología propia de la contabilidad nacional. Admitir lo contrario, nos llevaría a una inconsistencia del marco fiscal, ya que en tal caso, ¿cuál es la justificación de que el marco fiscal disponga de una autoridad independiente (AIREF) que revise el cumplimiento de las reglas fiscales a partir de la información proporcionada por las autoridades presupuestarias de las AAPP, y que sin embargo, los datos de contabilidad nacional en los que una y otras se fundamentan, no estén sometidos a las auditorías de instituciones, también independientes, como las ICEX? Para que el marco fiscal sea coherente y homogéneo, es necesario que parta de un único ámbito subjetivo, y que además, se fundamente en la misma información contable, y esta no es otra, que la que deriva de la aplicación de los criterios del SEC-2010.

Además, como argumento a favor de que esa conversión se analice por las ICEX, debe mencionarse que las reglas fiscales de saldo, gasto y deuda y los mecanismos e instrumentos de gestión presupuestaria incorporados por la LOEPSF (límite de gasto no financiero, fondo de contingencia, reglas que obligan a destinar los ingresos obtenidos superiores a los previstos y los superávits a reducir deuda pública) para coadyuvar al cumplimiento de aquellas, no se conciben como compartimentos estancos, ya que tanto unas, como otros, se fijan y definen con arreglo a la metodología propia de contabilidad nacional, por lo que las ICEX cuando ejecuten sus fiscalizaciones, deben analizar estos mecanismos e instrumentos mediante la conversión de los datos presupuestarios a datos del SEC-2010. Al ser esto así, ¿qué sentido tiene que las ICEX analicen estos instrumentos de gestión presupuestaria con criterios SEC-2010 y que, sin embargo, no utilicen idénticos criterios al examinar y comprobar las Cuentas Generales de las correspondientes AAPP?, ¿cuál es la vertiente de contabilidad que debe ser considerada por las ICEX en su función de control del sistema contable, la presupuestaria, la de contabilidad

nacional o ambas? Sin lugar a ningún tipo de dudas, y por razones de simple coherencia en el desarrollo de su función, las ICEX, al examinar y comprobar las Cuentas Generales de las AAPP, deberían extender su control a ambas vertientes de la contabilidad pública (presupuestaria y nacional³⁷), y por lo tanto, incorporar en sus análisis la conciliación y ajustes entre ambas vertientes.

A mayor abundamiento, estos análisis por parte de las ICEX permitirían, además, que los Plenos de las CCLL, las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las CCAA pudieran, al cierre del ejercicio presupuestario, ejercitar el control político que la LBRL, la Constitución y los Estatutos de Autonomía les asignan sobre sus correspondientes Ejecutivos, de una forma más orientada e informada y, por lo tanto, más eficaz que como se efectúa en la actualidad. Como se verá en el apartado siguiente de este artículo, el control de la política fiscal de los Gobiernos estatal, autonómico y local se fundamenta en la verificación del cumplimiento de las reglas fiscales y estas se asientan, a su vez, en los criterios de SEC-2010, por lo que para que aquel pueda desarrollarse de manera efectiva, es imprescindible que las Cuentas Generales informadas por las ICEX incorporen los estados de transición entre la contabilidad pública y la contabilidad nacional³⁸. ¿Qué tipo de información quieren recibir los Parlamentos para el control de la política fiscal de sus correspondientes Ejecutivos, contabilidad presupuestaria, contabilidad nacional o ambas? ¿quieren limitarse a conocer el resultado presupuestario consolidado o prefieren conocer este y la capacidad o necesidad de financiación en términos SEC-2010? ¿quieren recibir solo información sobre el endeudamiento que figura en el balance consolidado, o a mayores quieren ser informados sobre el volumen de deuda pública de acuerdo con el PDE? ¿tiene algún sentido que las instituciones comunitarias, el MINHAP y la AIREF evalúen las políticas fiscales de las AAPP con arreglo a criterios de contabilidad nacional y que, sin embargo, los Parlamentos continúen aferrados exclusivamente a la contabilidad

³⁷ Además de la económico-financiera.

³⁸ Cosa que no ocurre en la actualidad. Así, en el Informe del Tribunal de Cuentas sobre la Cuenta General del Estado de 2012, en la parte relativa al seguimiento de las Resoluciones de la Comisión Mixta Congreso-Senado para las relaciones con el Tribunal de Cuentas emitidas a partir de la Declaraciones de ejercicios anteriores (en las que se exigía la aplicación efectiva del principio de transparencia), se señala que «*el Tribunal considera que tanto la información que se incluye en los PGE (hasta el año 2014) como la que se ha incorporado en los últimos ejercicios a la CGE(hasta 2012) no es suficiente para poder verificar íntegramente los ajustes previstos o realizados en las cifras de ingresos y gastos presupuestarios no financieros, derivados de la aplicación del SEC-95 a efectos de determinar la capacidad o necesidad de financiación, que es la magnitud con que se mide el objetivo de estabilidad presupuestaria*».

presupuestaria? En un contexto en el que las instituciones comunitarias han pasado a asumir un papel muy relevante en el diseño, supervisión y control de las políticas fiscales, resulta imprescindible, que los Parlamentos estatal y autonómicos redefinan cuál es el papel que quieren desempeñar en un futuro en este ámbito.

Recapitulando, el control de las ICEX en estas circunstancias, al ser anual, independiente de las autoridades presupuestarias nacionales y abarcar todas las AAPP, proporcionaría más transparencia al proceso de conversión de contabilidad pública en contabilidad nacional, garantizando una mayor fiabilidad a los datos proporcionados por los sistemas de información estadística de las AAPP y a los análisis de las reglas fiscales por parte de la AIREF, y posibilitando al mismo tiempo, un control político más eficaz de los respectivos ejecutivos en sede parlamentaria, y en última instancia, un mejor funcionamiento y una mayor cohesión del marco fiscal nacional.

4.4. Reglas fiscales

Para las reglas fiscales, se constata también una evolución del **marco de gobernanza fiscal de la UEM** respecto a las exigencias de control³⁹. **En un principio**, el artículo 6.1.b) de la Directiva 2011/85/UE establece «*que el cumplimiento de las reglas presupuestarias numéricas debe ser objeto de un seguimiento efectivo y oportuno, basado en análisis fiables e independientes realizados por órganos independientes u órganos dotados de autonomía funcional respecto a las autoridades presupuestarias de los EM*». **Posteriormente el TCEG**, al tiempo que introduce el denominado mecanismo corrector que garantiza la corrección de las desviaciones que se produzcan en el cumplimiento de algunas de las reglas fiscales, exige (artículo 3.2) que los EM contratantes, al incorporar al Derecho Nacional ese mecanismo⁴⁰, tengan en cuenta los principios comunes fijados por la Comisión⁴¹, relativos, entre otros aspectos, a

³⁹ Las exigencias de una institución encargada de la verificación del cumplimiento de las reglas fiscales han evolucionado de forma muy rápida. En apenas dos años, se ha pasado de una Directiva (que debía ser objeto de transposición al Derecho nacional a más tardar el 31 de diciembre de 2013), a una exigencia a nivel de Acuerdo internacional (que ponía un plazo máximo de 5 años desde su entrada en vigor para incorporar lo dispuesto en el Tratado al marco jurídico de la Unión Europea) y, finalmente, a un Reglamento directamente aplicable en todo los Estados Miembros (que exigía la creación de organismos independientes encargados del seguimiento de cumplimiento de las reglas fiscales antes del 31 de octubre de 2013).

⁴⁰ Mecanismo corrector, que a la fecha de conclusión de este artículo, todavía no se había incorporado a la normativa de estabilidad presupuestaria nacional.

⁴¹ Comunicación de la Comisión «*Principios comunes aplicables a los mecanismos de corrección presupuestaria*». El Principio 7 establece que: «*La credibilidad y transparencia*

la función e independencia de las instituciones responsables a escala nacional de supervisar la observancia de las normas que el Pacto Presupuestario obliga a incorporar a los Derechos nacionales (normas que hacen referencia no solo al mecanismo corrector, sino también, a las reglas de saldo, de gasto y deuda). Finalmente, el **Reglamento (UE) n.º 473/2013**, define por vez primera en su artículo 1.a) lo que se entiende por organismos independientes⁴², para posteriormente en su artículo 5, bajo el tenor literal de «**Organismos independientes encargados del seguimiento del cumplimiento de las reglas presupuestarias**», de una parte, exigir que los EM se doten de organismos independientes encargados del seguimiento del cumplimiento de las reglas presupuestarias numéricas, y de otra, establecer algunas de las evaluaciones públicas que los mismos deben realizar respecto a las reglas presupuestarias nacionales.

Para dar cumplimiento a las nuevas exigencias del Marco de Gobernanza fiscal de la UEM en este contexto, la **LOAIREF** ha encomendado a esta autoridad (además de su papel de avalista de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias), la función de velar por el estricto cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario de todos los sujetos que integran el sec-

del mecanismo corrector contará con el respaldo de organismos independientes u organismos con autonomía funcional que actuarán como instituciones de supervisión. Esas instituciones llevarán a cabo evaluaciones periódicas sobre la existencia de circunstancias que justifiquen la actividad del mecanismo corrector; la aplicación de la corrección conforme a las normas y planes nacionales, y la presencia de circunstancias que justifiquen la activación, la prórroga y la retirada de las cláusulas de salvaguardia. El Estado miembro afectado deberá dar seguimiento a la evaluación de estos organismos o explicar públicamente por qué no lo hace. La configuración de las instituciones de supervisión deberá tener en cuenta el marco institucional vigente y la estructura administrativa específica de cada país. Los organismos citados contarán con el respaldo de disposiciones legales nacionales que asegurarán un elevado grado de autonomía funcional, a saber: i) un régimen jurídico basado en el Derecho; ii) la libertad frente a toda injerencia, en virtud de la cual los citados organismos no aceptarán instrucciones y podrán comunicar públicamente la información oportuna; iii) unos procedimientos de nombramiento sobre la base de la experiencia y la competencia; iv) unos recursos adecuados y un acceso oportuno a la información para dar cumplimiento al mandato obtenido.

⁴² Organismos estructuralmente independientes u organismos dotados de autonomía funcional con respecto a las autoridades presupuestarias del EM, basados en disposiciones normativas nacionales que garanticen un nivel elevado de autonomía funcional y responsabilidad, en particular: i) un régimen jurídico basado en disposiciones legales, reglamentarias o administrativas nacionales de carácter vinculante; ii) prohibición de aceptar instrucciones de las autoridades presupuestarias del EM o de cualquier otro organismo público o privado; iii) capacidad para comunicar información públicamente y a su debido tiempo; iv) procedimientos de nombramiento de sus miembros sobre la base de su experiencia y competencia; v) recursos suficientes y acceso adecuado a la información para llevar a cabo el mandato conferido.

tor AAPP del SEC-2010. Para poder cumplir con este fin, la LOAIREF encomienda a esa autoridad la elaboración de informes, opiniones y estudios⁴³. Ahora bien, esta Ley mediante su disposición adicional primera, ha reservado en el articulado de **la LOEPSF** (apartados 3 y 4 del artículo 17), y en favor del MINHAP, ciertas competencias para la evaluación del cumplimiento de las reglas fiscales por parte de las AAPP. Por lo que en definitiva, y a pesar de que el artículo 2 de la LOAIREF incluye entre los fines de esta autoridad, garantizar el cumplimiento de las reglas fiscales mediante la evaluación continua del ciclo presupuestario, las competencias para ello, no han sido atribuidas a esta entidad de forma exclusiva. De acuerdo con la distribución competencial efectuada, y a efectos de la valoración del cumplimiento de las reglas fiscales, el ciclo presupuestario se ha fraccionado, en 2 etapas claramente diferenciadas, de una parte, la que abarca las fases de elaboración, aprobación y liquidación parcial de los presupuestos (años n-1 y n) y de otra, la que incluye exclusivamente su liquidación definitiva (año n+1).

En el cuadro 1 se recogen los informes y opiniones que la normativa nacional exige para evaluar el cumplimiento de las reglas fiscales de las AAPP, el contenido, el órgano competente para su emisión/formulación y la etapa del ciclo presupuestario en la que se efectúa el control. Como puede observarse, en la primera parte del ciclo presupuestario la emisión de los informes corresponde fundamentalmente a la AIREF, con la única excepción del correspondiente a su liquidación parcial a 15 de octubre que se arroga en favor del MINHAP, mientras que en la segunda, las competencias para la emisión de los informes valorativos del cumplimiento de las reglas fiscales de los presupuestos liquidados del ejercicio anterior (uno antes del 15 de abril y otro antes del 15 de octubre, en función del carácter provisional o definitivo de la información de la ejecución presupuestaria) se retienen en favor del MINHAP, contemplándose la posibilidad de que la AIREF formule opiniones al respecto⁴⁴.

⁴³ Los **informes** a evacuar son los preceptivamente fijados en la Ley y deben ser emitidos de oficio por la propia Autoridad o a petición de las AAPP. Estos informes no son vinculantes, pero si la AAPP o la entidad destinataria del informe se aparta de las recomendaciones deberá motivarlo e incorporar el informe en el correspondiente expediente. **Las opiniones** se formularán a iniciativa propia de la propia autoridad pero solamente sobre las materias previstas en la Ley. En este caso, la Administración o entidad destinataria podrá apartarse del criterio contenido en la opinión sin necesidad de motivación, a diferencia de los informes. **Los estudios** serán realizados a solicitud del Gobierno, CPFF, CNAL, Comisión Financiera de la Seguridad Social, CCAA y CCLL.

⁴⁴ La LOAIREF posibilita a esta autoridad (art. 23.a) a formular opiniones sobre el seguimiento de la información sobre la ejecución presupuestaria facilita-

CUADRO I
CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE REGLAS FISCALES

Órgano competente	Contenido	Plazo	Etapas del ciclo presupuestario
AIREF	Informe de los proyectos y líneas fundamentales de los presupuestos de las AAPP para n+1 (art. 17.1 LOEPSF y 20 LOAIREF)	Antes del 15 de octubre del año n	Elaboración de los presupuestos de n+1
AIREF	Informe de Presupuestos iniciales de las AAPP de n+1 (art. 17.2 LOEPSF)	Antes de 1 de abril del año n+1	Presupuestos n+1 ya aprobados
AIREF	Informe sobre la ejecución presupuestaria del año n+1 (art. 17 LOAIREF)	Antes del 15 de julio del año n+1	Presupuestos de n+1 en ejecución
MINHAP	Informe sobre la ejecución presupuestaria del año n+1 (art. 17.4 LOEPSF)	Antes del 15 de octubre del año n+1	Presupuestos de n+1 en ejecución
MINHAP	Informe sobre Ejecución presupuestaria del ejercicio n (art. 17.3 LOEPSF)	Antes del 15 de abril del año n+1	Ejecución presupuestaria del año n
MINHAP	Informe sobre Ejecución presupuestaria del ejercicio n (art. 17.4 LOEPSF)	Antes del 15 de octubre del año n+1	Ejecución presupuestaria del año n
AIREF	Opinión sobre el seguimiento de información presupuestaria facilitada por el MINHAP en virtud del principio de transparencia (art. 23 LOAIREF)	No hay plazo	Ejecución presupuestaria del año n

Habría que analizar con detenimiento la actividad futura de la AIREF, para poder conocer si esta autoridad va a formular opiniones anuales (dado su carácter potestativo) valorando el cumplimiento de las reglas fiscales a nivel de presupuestos liquidados de todas las AAPP, ya que en caso contrario, el único control en esta fase del ciclo presupuestario sería el realizado por el MINHAP⁴⁵. Los informes del MINHAP, en su calidad de autoridad presupuestaria, no pueden sustituir a la valoración del cumplimiento de las reglas fiscales que debe realizarse por un organismo independiente⁴⁶, por lo que en definiti-

da por el MINHAP en aplicación del principio de transparencia, en relación con el cumplimiento de las reglas fiscales de las AAPP.

⁴⁵ En 2014, primer año de actividad de la AIREF, no se han formulado opiniones en este sentido.

⁴⁶ Para ser independiente conforme a la normativa comunitaria, el control debería realizarse por un organismo estructuralmente independiente u dotado de

va, se estaría contraviniendo la reglamentación comunitaria. En este escenario, quedaría expedita la vía para que las ICEX⁴⁷ al examinar las Cuentas Generales de las respectivas AAPP, asumieran la función de verificar la observancia de las reglas fiscales⁴⁸.

Reafirma esta tesis que la AIREF únicamente tiene competencia para analizar el cumplimiento de las reglas fiscales, quedando fuera de su ámbito de actuación, las reglas, mecanismos e instrumentos de gestión presupuestaria incorporadas por la LOEPSF para garantizar el buen funcionamiento de aquellas. La aplicación de estas reglas, mecanismos e instrumentos, como ya se ha comentado anteriormente, al circunscribirse al ámbito de la gestión presupuestaria, debe ser objeto de revisión por las ICEX. Estas reglas, mecanismos e instrumentos de gestión presupuestaria están íntimamente coordinadas/os con las reglas fiscales⁴⁹, por lo que no tiene ninguna razón de ser, que se analicen por instituciones de control diferentes, ya que a través de su estudio conjunto podrían extraerse mejores conclusiones sobre las causas que han motivado el incumplimiento de las reglas fiscales. En este contexto, parece más razonable que las ICEX en las Declaraciones de las Cuentas Generales de sus AAPP, analicen conjuntamente ambos tipos de re-

autonomía funcional con respecto a las autoridades presupuestarias. En consecuencia, el MINHAP, no es un organismo «independiente» para analizar el cumplimiento de las reglas fiscales por parte de CCAA y CCLL. Y no digamos para comprobar el cumplimiento de las reglas fiscales por parte de la propia Administración Central de la que forma parte.

⁴⁷ Las ICEX son organismos estructuralmente independientes u dotados de autonomía funcional con respecto a las autoridades presupuestarias, por lo que cumplen lo exigido por la normativa comunitaria. Y además, entre sus funciones figura informar las Cuentas Generales de las diferentes AAPP, por lo que lo más razonable, desde un punto de vista de eficacia, eficiencia y economía, es que se aprovechen sus informes, que han de emitirse en todo caso, para analizar el cumplimiento de las reglas fiscales a nivel de presupuestos liquidados.

⁴⁸ El Tribunal de Cuentas, en sus últimos informes de las Cuentas Generales del Estado, ha dejado de analizar el cumplimiento de las reglas fiscales, habida cuenta de la polémica suscitada por sus opiniones en este ámbito, a la aparición de la AIREF y a que las normas nacionales (LOEPSF y LOAIREF) dictadas para la adaptación al Marco de gobernanza fiscal de la UEM no le han asignado competencias en esta materia. No obstante, la nueva regulación nacional, como se ha descrito más arriba, ha reservado determinadas competencias a favor del MINHAP, en detrimento de la AIREF, lo que ha originado que las reglas fiscales a nivel de presupuestos liquidados queden al margen del control de un organismo independiente conforme exige la reglamentación comunitaria, por lo que a mi entender, el Tribunal de Cuentas debería replantearse su posición ante estas nuevas circunstancias.

⁴⁹ En **JAVIER DE DIEGO ALONSO** «*Conexión y coordinación entre reglas fiscales y reglas de gestión presupuestaria*», Revista Crónica Presupuestaria 2/2014, como ya se ha comentado, se destaca y analiza la importancia de una adecuada coordinación entre las reglas fiscales y las reglas de gestión presupuestaria.

glas, su vinculación y coordinación y las razones de su incumplimiento, ya que de esta forma, se conseguiría en primer término, un análisis técnico más completo, y posteriormente, un mejor control político en sede parlamentaria, lo que en última instancia redundaría, sin duda, en un marco fiscal más sólido y en una mayor eficacia, eficiencia y transparencia de la política fiscal.

Por último, y como apoyo a la propuesta de que esa evaluación de las reglas fiscales a nivel de presupuestos liquidados se ejecute por las ICEX, también debe señalarse que si estas no asumen el desempeño de esta función, además de transgredirse la reglamentación comunitaria y de dejarse al marco fiscal «huérfano» de un control de esta naturaleza, se limitaría el control político que la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la LBRL atribuyen al Parlamento estatal, a las Cámaras legislativas autonómicas y a los Plenos de las Corporaciones Locales sobre los Ejecutivos estatal, autonómico y local. El cumplimiento de las reglas fiscales incorporadas a nivel constitucional y de la legislación orgánica y básica estatal, constituye en estos momentos, la pieza clave sobre la que se articula la política fiscal y la gestión presupuestaria de todas las AAPP. Por lo que, el control político de los Gobiernos estatal, autonómico y local, a mi parecer, no puede, o al menos no debiera ser entendido, sin que al finalizar el ciclo presupuestario se analice si se han cumplido o no las reglas fiscales.

La paulatina incorporación de reglas fiscales en el marco jurídico nacional a partir de las exigencias del marco de gobernanza fiscal de la UEM, ha supuesto la introducción de modificaciones sustanciales en el procedimiento de aprobación de los Presupuestos Generales del Estado, que han desembocado en la atribución a las Cortes Generales de la competencia de aprobar los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública fijados previamente el Gobierno para todas las AAPP⁵⁰. En este escenario, de que nos vale, que las Cortes Generales aprueben los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública fijados por el Ejecutivo estatal para todas las AAPP como trámite previo a la aprobación de los Presupuestos esta-

⁵⁰ Como se señala en **JAVIER DE DIEGO ALONSO** «Conexión y coordinación entre reglas fiscales y reglas de gestión presupuestaria», Revista Crónica Presupuestaria 2/2014(Nota a pie de página 44), «la LOEPSF no exige que la regla de gasto se apruebe por el Consejo de Ministros, no obstante en el Acuerdo del Consejo de Ministros se incluye la regla de gasto para 2014-2016. Lo que llama poderosamente la atención es que la LOEPSF exija que las Cortes aprueben los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, sin señalar expresamente que la regla de gasto también deba ser aprobada por éstas. La regla de gasto, como regla fiscal que complementa a las reglas de saldo y deuda, también debería ser objeto de aprobación por las Cortes».

tales, si estas no son finalmente informadas al cierre del ciclo presupuestario sobre si las reglas fiscales fueron respetadas o no. ¿Dónde quedaría entonces el control de la política fiscal del Ejecutivo estatal en sede parlamentaria?⁵¹.

A su vez, en el ámbito local y autonómico, tampoco tendría ninguna lógica, que se aprobara en las CCAA y CCLL un límite de gasto no financiero coherente con los objetivos de estabilidad presupuestaria y la regla de gasto (art 30.1 LOEPSF) aprobados/ informados previamente en las Cortes Generales⁵² y que, sin embargo, los Plenos de las Entidades Locales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades, en su calidad de responsables del control político de los Gobierno locales y autonómicos, no fueran informados acerca de si las reglas fiscales fueron o no finalmente acatadas al concluir el ejercicio presupuestario. Así las cosas, aunque la AIREF analizara el cumplimiento de las reglas fiscales de estas AAPP (lo que como ya he dicho, está por ver), los Plenos de las Entidades Locales y las Cámaras Legislativas de la Comunidades quedarían desplazados/as a un papel meramente secundario o accesorio en el control de la política fiscal, ya que no podrían desarrollar el control político que la LBRL y los Estatutos de Autonomía le encomiendan sobre sus gobiernos respectivos. En este contexto, entiendo que para preservar el control político a desarrollar por estos órganos, los OCEX al verificar si los límites de gasto no financiero previamente aprobados son respetados al concluir el ejercicio presupuestario, deberían simultáneamente analizar el cumplimiento de las reglas fiscales en las que estos se sustentan y ello con independencia de que esa verificación se efectuase por la AIREF⁵³.

⁵¹ Este problema puede darse solución de 2 formas distintas: una de ellas, que es la que se propone en este artículo, pasaría por incorporar dentro del examen y comprobación de la Cuenta General del Estado del Tribunal de Cuentas, el análisis del cumplimiento de las reglas fiscales a nivel de presupuestos liquidados, ya que entonces la valoración de la política fiscal del Ejecutivo estatal, se podría realizar en sede parlamentaria mediante la aprobación de la Cuenta General; la otra, que esa función se encomendara a la AIREF, de una forma obligatoria y no potestativa (es decir a través de informes anuales y no de opiniones discrecionales) y que posteriormente su Presidente en su comparecencia anual ante la Comisión competente del Congreso de los Diputados y del Senado (art 24.8 LOAIREF) expusiera los resultados de los informes emitidos sobre todas las AAPP.

⁵² Y que además, se estimarían unas previsiones de endeudamiento neto coherentes con los objetivos de deuda fijados por el Gobierno y aprobados por las Cortes Generales para CCAA y CCLL.

⁵³ La LOAIREF no contempla que su Presidente comparezca ante los Plenos de las Corporaciones Locales ni ante las Asambleas Legislativas de las CCAA para mostrar los resultados de los análisis del cumplimiento de las reglas fiscales de las AAPP correspondientes, por lo que si los OCEX no asumieran esa verificación no existiría ningún control parlamentario de la política fiscal de los ejecutivos autonómicos y locales.

La conjunción de todas las razones invocadas, es una base lo suficientemente sólida, para que se asigne a las ICEX la verificación del cumplimiento de las reglas fiscales a nivel de presupuestos liquidados, ya que de esta manera, se aprovecharían los informes que imperativamente deben emitirse por estas instituciones, se evitaría que, vulnerando la reglamentación comunitaria, las reglas fiscales a nivel de presupuestos liquidados quedaran exoneradas del control de organismos independientes, se posibilitaría un análisis técnico coordinado de las reglas fiscales y de las reglas, mecanismos e instrumentos de gestión presupuestaria coadyuvantes de aquellas, y en última instancia, se lograría un control más eficaz de la política fiscal de los Ejecutivos local, estatal y autonómico por parte de los Plenos de las CCLL y de los órganos legislativos del Estado y CCAA.

Tal posibilidad es plenamente factible a la luz de la normativa comunitaria, ya que el Reglamento (UE) n.º 473/2013, en su considerando decimoséptimo, tras establecer que el seguimiento del cumplimiento de las reglas presupuestarias numéricas específicas para cada país debe ser realizado en el ámbito nacional por organismos independientes u organismos dotados de autonomía funcional, señala *«que dada la diversidad de sistemas posibles y existentes, debe poderse disponer, sin que ello sea la opción preferente, de más de un organismo independiente encargado del seguimiento del cumplimiento de las reglas, siempre que haya una clara asignación de responsabilidades y que no se solapen las competencias en aspectos concretos del seguimiento»*.

En este contexto, la distribución de competencias de verificación del cumplimiento de las reglas fiscales entre la AIREF y las ICEX, se plantea como una alternativa plausible, ya que en ningún caso, se produciría un solapamiento competencial. Así, por un lado, la AIREF asumiría ese control durante el proceso de elaboración, aprobación y liquidación parcial de los presupuestos y, por otro, las ICEX efectuarían la verificación al tiempo de su liquidación definitiva.

5. CONCLUSIONES. PAPEL DE LOS PLENOS DE LAS ENTIDADES LOCALES, PARLAMENTOS ESTATAL Y AUTONÓMICOS Y LAS ICEX EN EL NUEVO MARCO FISCAL

Como ya se entrevé en los apartados precedentes de este artículo, **la normativa nacional de estabilidad presupuestaria, en su adaptación al nuevo marco de gobernanza fiscal de la UEM, ha fragmentado el marco fiscal y los elementos que lo configuran en dos bloques claramente diferenciados, con ámbitos institucionales, sistemas contables y entidades de control y análisis también distintos.** Por

un lado, han quedado, las previsiones macroeconómicas y presupuestarias, las reglas fiscales y los sistemas de información estadística⁵⁴, que de acuerdo con la normativa de estabilidad presupuestaria, han acotado su ámbito institucional al sector AAPP del SEC-20120, se han definido y configurado en base a datos de contabilidad nacional, y su control y análisis se ha atribuido de una parte, en favor de la AIREF, respecto de las previsiones macroeconómicas y presupuestarias y las reglas fiscales, y de otra, a favor de los órganos de control interno de las respectivas AAPP y el CTCN, en lo concerniente a los sistemas de información estadística. Por otro lado, los procedimientos presupuestarios anuales y los sistemas de contabilidad pública, han mantenido limitado su ámbito subjetivo a lo exigido en las normas presupuestarias y contables de las distintas AAPP, se han continuado configurando mediante los sistemas de contabilidad pública y presupuestaria, y finalmente, su control se ha conservado, de una parte, en favor de los Plenos de las Entidades Locales y los Parlamentos estatal y autonómicos, respecto a los procedimientos presupuestarios, y de otra, a favor de la IGAE, las Intervenciones de CCAA y CCLL y el Tribunal de Cuentas y los OCEX en su calidad de órganos de control interno y externo respectivamente de las distintas AAPP, en lo relativo a los sistemas de contabilidad pública y presupuestaria.

La normativa nacional, **ha creado esta brecha dentro del marco fiscal contraviniendo lo dispuesto en la normativa comunitaria, y dejando muy limitado, y en mi opinión desregulado, el papel que deben desempeñar dentro del mismo los Plenos de las CCLL, el Parlamento estatal y los autonómicos y las ICEX.** Así, en cuanto **al ámbito subjetivo**, el principio de transparencia, tal y como se regula en la LOEPSF y en la normativa que lo ha desarrollado, se ha conformado como un instrumento al servicio exclusivo del MINHAP y de la AIREF, pero no, tal y como reclama la Directiva 2011/85/UE, como un principio que debe respetarse en el marco de los procedimientos presupuestarios anuales, por lo que el perímetro institucional sobre el que extienden su control los Plenos de las CCLL, el Parlamento nacional y los autonómicos y las ICEX continúa restringido al reglado en las leyes y disposiciones reguladoras de los procedimientos presupuestarios y de control externo de las distintas AAPP. Respecto **al sistema contable**, la normativa de estabilidad presupuestaria contempla que la conciliación entre la datos de contabilidad pública y contabilidad nacional, sea objeto de verificación por

⁵⁴ También se pueden incluir en este bloque los marcos presupuestarios a medio plazo y los mecanismos y las normas que regulan las relaciones presupuestarias ente las autoridades de todos los subsectores de las AAPP.

parte de los órganos de control interno de las respectivas administraciones, y además, crea el Comité Técnico de Cuentas Nacionales, con representantes del órgano de control interno estatal (IGAE), para que el Estado pueda verificar potestativamente las conciliaciones autonómicas y locales, omitiendo, y por lo tanto, excluyendo el control de las ICEX, a pesar de que conforme a la Directiva 2011/85/UE, la información para preparar los datos basados en las normas SEC-2010 y la conciliación entre los datos de contabilidad pública y contabilidad nacional, deriva de los sistemas de contabilidad pública y, que estos, además de estar sometidos a control interno, deben estar sujetos a auditorías independientes de los tribunales de cuentas.

Asimismo, en lo relacionado con el **control de las reglas fiscales**, la LOEPSF y la LOAIREF, han reservado en favor del MINHAP la competencia para analizar del cumplimiento de las reglas fiscales de las AAPP a nivel de presupuestos liquidados, contemplando igualmente, la posibilidad de que la AIREF pueda potestativamente formular opiniones al respecto, y apartando a las ICEX de esta función. Si la AIREF, dado su carácter potestativo, no llegara a emitir esas opiniones, y ese análisis se efectuara exclusivamente por el MINHAP, se vulneraría el Reglamento (UE) n.º 473/2013, que reclama que esa evaluación se realice por organismos estructuralmente independientes u dotados de autonomía funcional con respecto a las autoridades presupuestarias de los EM.

Todos esos incumplimientos de la normativa comunitaria, generan además importantes **lagunas e inconsistencias dentro del marco fiscal nacional**, debido por un lado, a que este no dispone de un único ámbito subjetivo para todos los elementos del marco fiscal, y por otro, a que no se contemplan dentro del mismo controles realmente independientes de la conversión de la contabilidad presupuestaria en contabilidad nacional y del cumplimiento de las reglas fiscales a nivel de presupuestos liquidados.

Además de vulnerarse la normativa comunitaria y de generarse incoherencias y vacíos de control dentro del marco fiscal, **se imposibilita que los Plenos de las CCLL y el Parlamento estatal y los autonómicos, en cumplimiento de la LBRL, la Constitución y los Estatutos de Autonomía puedan desempeñar un control eficaz de la política fiscal de los Ejecutivos local, estatal y autonómicos**. La política fiscal, tal y como se concibe actualmente, engloba a todos los organismos y entidades integrados en los subsectores del sector AAPP del SEC 2010, se fundamenta en los datos de contabilidad nacional y su eficacia se valora a través del cumplimiento de unas re-

glas fiscales, por lo que al quedar todos estos elementos al margen del control técnico de las ICEX, se impide que los Plenos de las CCLL y que el Parlamento estatal y los autonómicos, al aprobar las Cuentas Generales de sus AAPP, dispongan de los elementos de juicio necesarios para poder evaluar de un forma eficaz los resultados de la política fiscal de los Gobiernos respectivos.

Todas estas dificultades podrían ser fácilmente solventadas, si se unificara el ámbito subjetivo del marco fiscal, y al tiempo, se exigiese que las ICEX, en su calidad de organismos independientes de conformidad con la normativa comunitaria, comprobaran el estado de transición entre los datos de la contabilidad presupuestaria y nacional y verificasen el cumplimiento de las reglas fiscales a nivel de presupuestos liquidados.

Para que se avance en esta línea, resulta absolutamente imprescindible que las ICEX adopten una posición activa y reivindicativa. Las ICEX, a través de sus informes, notas y/o mociones, y en aras del cumplimiento de la normativa comunitaria, de la consistencia del marco fiscal en su conjunto y de la existencia de un control real de la política fiscal en sede parlamentaria, deberían ejercer de «*pepito grillo*» y reclamar y/o recomendar, las modificaciones legislativas pertinentes para solventar todos estos problemas. De no hacerse así, se corre el riesgo de que las ICEX, los Plenos de las Entidades Locales, las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las CCAA queden relegados a un papel de auténticos «*convidados de piedra*» en el control de las políticas fiscales gubernamentales.

6. BIBLIOGRAFÍA

DE DIEGO ALONSO, JAVIER: «*Cambios Normativos necesarios en la normativa autonómica para la instrumentalización del principio de transparencia de la Ley de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*». Comunicación en el V Congreso Nacional de Auditoría del Sector Público. Noviembre de 2012. Taller de control de cumplimiento de la Ley de Estabilidad.

DE DIEGO ALONSO, JAVIER: «*Conexión y coordinación entre reglas fiscales y reglas de gestión presupuestaria*». *Revista Crónica Presupuestaria* 2/2014.

DE DIEGO ALONSO, JAVIER: «*Posición de las Instituciones de Control Externo y de los Parlamentos ante la nueva Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal*». Comunicación en los X Encuentros Téc-

nicos de Instituciones de Control Externo de Mayo de 2013. Grupo 3. El Control Externo en el marco de la Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

FERNÁNDEZ LLERA, ROBERTO: «Previsiones económicas, control externo y supervisión independiente». *Revista de Auditoría Pública*. N.º 62 mayo 2014.

«Fiscal Frameworks across Member States: Commission services country fiches from the 2011 EPC peer review», *Occasional Papers* 91, febrero 2012.

«Fiscal Frameworks in the European Union: May 2012 update on priority countries (Addendum to Occasional Papers N.º 91)», *Occasional Papers* 113, Julio 2012.

«Fiscal Frameworks in the European Union: Commission services country factsheets for the Autumn 2013 Peer Review», *Occasional Papers* 168, diciembre 2013.

MARCO PEÑAS, ESTER: «Reforma de la gobernanza económica y la disciplina presupuestaria de la Unión Europea: El Six Pack», *Revista Española de Control Externo* N.º 41, Mayo de 2012.

MARTÍNEZ MANZANEDO, ROSARIO: «El Sistema Europeo de Cuentas (SEC95) en el contexto de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria» de la *Revista Española de Control Externo* N.º 42, septiembre de 2012.

MIAJA FOL, MIGUEL: «Déficit y deuda en Contabilidad Nacional ante la reforma del SEC-95». *Presupuesto y Gasto Público* 7372013.

RUIZ ALMENDRAL, VIOLETA: «Estabilidad presupuestaria y gasto público en España», *La Ley*, Universidad Carlos III de Madrid.

SESMA SÁNCHEZ, BEGOÑA: «Comentarios al informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre el cumplimiento del principio de transparencia establecido en la legislación sobre estabilidad presupuestaria en relación con los PGE para los ejercicios 2007 y 2008» de la *Revista Española de Control Externo* N.º 42, septiembre de 2012.

SESMA SÁNCHEZ, BEGOÑA: «El principio de transparencia presupuestaria». *Revista Crónica Presupuestaria* 1/2013.

VELARDE, JUAN: «Un giro obligado en el control correspondiente al Tribunal de Cuentas», ponencia en las XV Jornadas de presupuestación, contabilidad y control público de la IGAE.

El recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable: un repaso de la jurisprudencia reciente^{1 2}

Miguel Ángel Ruiz López

Letrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo

Profesor Asociado de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense (acreditado para el acceso al cuerpo de Profesores Titulares de Universidad)

RESUMEN

En este trabajo, el autor, una vez expuestas las vías de control a que están sujetos los actos, disposiciones y resoluciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas, especialmente a través del recurso de casación ante el Tribunal Supremo, examina los pronunciamientos más destacados y recientes de este último en materia de responsabilidad contable. Entre otros aspectos se hace referencia al concepto de responsabilidad contable y sus elementos caracterizadores y a la función de

¹ Este trabajo se inscribe en el marco del Proyecto de Investigación del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense «Defensa de la competencia y crisis económica y financiera. Problemas y desafíos» (DER2012-39127-C02-01) financiado por el MINECO, y del que es investigador principal el Profesor Doctor D. Tomás Ramón Fernández Rodríguez.

² Las abreviaturas que se utilizan en este documento son las siguientes: artículo (*art.*); Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 (*CE*); Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (*LOTCu*); Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas (*LFTCu*); Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (*LJCA*); sentencia(s) del Tribunal Constitucional (*STC*, *SSTC*); auto(s) y sentencia(s) del Tribunal Supremo (*ATS*, *AATS*, *STS*, *SSTS*); recurso de casación (*RC*) y recurso contencioso-administrativo (*RCA*).

enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas como una actividad de naturaleza jurisdiccional. De la mano de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, se analizan a continuación otras cuestiones tales como el ámbito subjetivo de la responsabilidad contable; la diferencia entre los supuestos de responsabilidad contable por alcance y otras infracciones contables; la independencia de la responsabilidad contable respecto de la responsabilidad penal y, en fin, la cuestión relativa a cuándo será de apreciar válidamente un hecho interruptor de la prescripción de las responsabilidades contables.

PALABRAS CLAVE: recurso de casación; responsabilidad contable; jurisprudencia del Tribunal Supremo.

ABSTRACT

In this paper, the author, once further explained the ways of controlling the Spanish National Court of Auditors acts, provisions and judicial decisions -specially through the appeal in cassation to the Supreme Court-, reviews the most prominent and recent judgments of this last in the area of accounting responsibility. Among other issues, particular reference is made to the accounting responsibility concept and its characteristics features, and also to the National Court of Auditors function of accounting prosecution as a jurisdictional nature activity. Following the Spanish Supreme Court's jurisprudence, the study analyses other questions such as the accounting responsibility subjective scope; the difference between accounting responsibility and other accounting law breaches; the independence of accounting and criminal responsibility and, finally, under what assumptions can validly be appreciated the interruption of the prescription period concerning accounting responsibility.

KEY WORDS: *appeal in cassation; accounting responsibility; Supreme Court's case law.*

ÍNDICE

1. **Introducción.**—2. **Recurso contencioso-administrativo directo contra los actos y disposiciones del Tribunal de Cuentas: especial referencia a la materia de personal.**—3. **El recurso de casación contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas:** 3.1. Aspectos generales: resoluciones recurribles y cuantía. 3.2. Algunas peculiaridades del recurso de casación en materia de responsabilidad contable: el error evidente en la apreciación de la prueba.—4. **Especial referencia a la función de enjuiciamiento contable y su control jurisdiccional a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Supremo:** 4.1. Consideraciones previas: el concepto de responsabilidad contable y sus elementos caracterizadores. 4.2. La función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas: a) *Naturaleza jurídica;* b) *Contenido y notas características.*—5. **Otras cuestiones destacables sobre la responsabilidad contable en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo:** 5.1. Ámbito subjetivo de la responsabilidad contable: concepto de cuentadante y exclusión

del «extraneus». 5.2. Diferencia entre los supuestos de responsabilidad contable por alcance y otras infracciones contables. 5.3. Independencia de la responsabilidad contable respecto de la responsabilidad penal. 5.4. Prescripción de la responsabilidad contable.

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con el art. 12 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA), se atribuye al Tribunal Supremo el control de los actos, disposiciones y resoluciones jurisdiccionales del Tribunal de Cuentas. En efecto, se puede hablar de dos tipos de controles: el recurso contencioso-administrativo directo y los recursos de casación y revisión. En concreto,

1) La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo conocerá en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial adoptados por los órganos competentes del Tribunal de Cuentas.

2) También conocerá de

- a) Los recursos de casación de cualquier modalidad, en los términos establecidos por esta Ley, y los correspondientes recursos de queja.
- b) Los recursos de casación y revisión contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas, con arreglo a lo establecido en su Ley de Funcionamiento.

2. RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DIRECTO CONTRA LOS ACTOS Y DISPOSICIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS: ESPECIAL REFERENCIA A LA MATERIA DE PERSONAL

Los actos y disposiciones del Tribunal de Cuentas están sometidos, en cuanto órgano de máxima relevancia constitucional, al control directo de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que, de conformidad con el art. 12.1.c) LJCA, tiene atribuido el control jurisdiccional en relación con las materias de personal, administración y gestión patrimonial³.

³ En estos últimos años se advierten diversos pronunciamientos del Tribunal Supremo sobre el personal del Tribunal de Cuentas. Se pueden destacar los siguientes: STS de 21/7/2014 (RCA 304/2013) –funcionaria Tribunal de Cuentas. Imposibilidad de disfrutar días de asuntos

3. EL RECURSO DE CASACIÓN CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

3.1. Aspectos generales: resoluciones recurribles y cuantía

El art. 12.2.b) LJCA establece que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá de los recursos de casación (y revisión) contra las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas, con arreglo a lo establecido en su Ley de Funcionamiento, esto es, la LFTCu. En este mismo sentido, dicha Ley establece que *«el conocimiento del recurso de casación en materia de responsabilidad contable corresponde exclusivamente a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo»* (art. 81.1).

Por su parte, el art. 84.1 LFTCu formula una remisión a la LJCA en todo lo que se refiere a la preparación, interposición, sustanciación y decisión del recursos de casación (*«de conformidad con lo dispuesto en la Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo»*, dice el precepto).

Así pues, el recurso de casación se rige en la actualidad por la LJCA, cuyo art. 86.5 se remite a la LFTCu para determinar en qué casos serán susceptibles de recurso de casación las resoluciones que en materia de responsabilidad contable dicte el Tribunal de Cuentas.

En este sentido, el art. 81.2 LFTCu establece que son susceptibles de recurso de casación las sentencias definitivas pronunciadas por las Salas del Tribunal de Cuentas en apelación o en única instancia cuando la cuantía del procedimiento exceda de 3.000.000 de pesetas.

propios en el año natural por encontrarse de baja laboral. Anulación del límite temporal fijado por el Tribunal de Cuentas–; STS de 9/6/2014 (RCA 80/2013)–cese de puesto de libre designación: subdirector informática en situación de servicio activo en el Tribunal de Cuentas. Derecho a que se le asigne provisionalmente un puesto a la espera de vacante en un puesto idóneo–; STS de 4/3/2013 (RCA 865/2011)–el cese en el anterior puesto de libre designación debe constituir el origen, no la consecuencia que dé lugar a la adscripción provisional en el nuevo destino–; STS de 3/12/2012 (RCA 339/2012)–adjudicación de vacantes en Tribunal de Cuentas a funcionarios de la Administración General del Estado. Libre designación. Anulación por sobrepasar el límite existente en relación con las plantillas que estos funcionarios pueden ocupar–; STS de 9/4/2012 (RCA 259/2011)–reducción de retribuciones por aplicación del Real Decreto-ley 8/2011, de 20 de mayo, de medidas extraordinarias para reducción déficit público. Constitucionalidad del real decreto-ley. Las medidas previstas no infringen el derecho a la negociación colectiva ni los derechos adquiridos. Tampoco son un tributo encubierto–; STS de 30/9/2009 (RCA 28/2006)–adjudicación de puesto por el procedimiento de libre designación. Desviación de poder. Incumplimiento del deber de abstención–; STS de 18/6/2008 (RCA 158/2005)–el Tribunal de Cuentas puede autorizar la convocatoria de pruebas selectivas dirigidas a su propio personal–.

No obstante este límite cuantitativo, el Tribunal Supremo ha venido considerando que, desde la entrada en vigor de la vigente LJCA, la cuantía concreta por debajo de la cual no cabe recurso de casación ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo es la de 600.000 euros, puesto que cuando el art. 86.2.b) LJCA excluye del recurso de casación las sentencias recaídas en asuntos cuya cuantía no exceda de 600.000 euros, «cualquiera que sea la materia», se establece una exclusión en términos tan incondicionales y absolutos que, cualesquiera que fueran las consecuencias de su literal aplicación, no consiente interpretación ni procedimiento alguno que sean válidos jurídicamente para justificar una pretensión que abra el acceso a la casación por debajo de esa cifra mínima.

En suma, los recursos de casación en materia de responsabilidad contable se prepararán, interpondrán, sustanciarán y decidirán ajustándose a la normativa reguladora de la casación contencioso-administrativa prevista en la LJCA, y deben considerarse también sujetos a la limitación cuantitativa legalmente prevista para la casación contencioso-administrativa en la LJCA si la sentencia recurrida se dictó después de la entrada en vigor de dicha Ley. Así se deduce, entre otras, de las SSTs de 15/2/2005 (RC 4061/1999), 2/11/2005 (RC 7977/2000), 1/6/2006 (RC 1517/2001), y del ATS 29/9/2011 (RC 3671/2010).

3.2. Algunas peculiaridades del recurso de casación en materia de responsabilidad contable: el error evidente en la apreciación de la prueba

El art. 82.1 LFTCu establece los motivos en los que puede fundarse el recurso de casación en materia de responsabilidad contable. Dichos motivos son prácticamente idénticos a los que contempla el art. 88.1 LJCA en relación con las sentencias dictadas en única instancia por las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia y por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional. En detalle, los motivos en los que puede fundarse el recurso de casación en materia de responsabilidad contable son los que siguen:

«1.º Abuso, exceso o defecto en el ejercicio de la jurisdicción contable.

2.º Incompetencia o inadecuación del procedimiento.

3.º Quebrantamiento de las normas esenciales del proceso o de los principios de audiencia y defensa, siempre que, en este último caso, se haya producido efectiva indefensión.

4.º *Error evidente en la apreciación de la prueba basado en documentos que obran en el procedimiento, que demuestren la equivocación del órgano del Tribunal sin resultar contradichos por otros elementos de prueba.*

5.º *Infracción de las normas de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueren aplicables para resolver las pretensiones de las partes».*

Como puede apreciarse, en el recurso de casación en materia de responsabilidad contable, a diferencia del recurso de casación común, se admite un motivo casacional distinto en el art. 82.1.4.º LFTCu, que es el «*error evidente en la apreciación de la prueba basado en documentos que obran en el procedimiento que demuestren la equivocación del órgano del Tribunal sin resultar contradichos por otros elementos de prueba*».

En la STS de 6 de octubre de 2004, al resolver el RC 7557/1999, y en las precedentes SSTs de 30 de enero y 3 de mayo de 1999 y en la de 26 de abril de 2004 (RC 1287/1999), se subraya que es manifiesto que el error evidente en la apreciación de la prueba, a que se refiere el número 4.º del art. 82.1 LFTCu, es un motivo que pertenece a la historia de la casación, cuya evolución legislativa terminó por eliminarlo expresamente para la casación civil en la reforma de la Ley Orgánica 10/1992, de 30 de abril, pero no así de la casación contencioso-administrativa⁴.

⁴ La referida Ley 10/1992, de 30 de abril, operó en el aspecto casacional en un doble sentido:

En cuanto a la casación civil, su art. 1 dio nueva redacción al art. 1.692 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, dejando de incluir entre los motivos en que puede fundamentarse el recurso de casación el error en la apreciación de la prueba.

Y en cuanto a la casación contencioso-administrativa, el art. 7 de la Ley 10/1992 la introdujo por primera vez en nuestra legislación y, en consonancia con la casación civil, no incluyó el motivo consistente en el error evidente en la apreciación de la prueba, de suerte que no figura en el artículo 95.1 de la Ley de la Jurisdicción de 1956.

Sin embargo, por lo que a las resoluciones del Tribunal de Cuentas se refiere, por dos veces el legislador ha rehusado suprimir –de acuerdo con la indicada evolución histórica– el motivo de casación consistente en el error en la apreciación de la prueba. Lo hizo por primera vez en la reforma efectuada por la Ley 10/92, al redactar el art. 93.1.5 de la Ley Jurisdiccional de 1956, en el que dispuso que «*las resoluciones del Tribunal de Cuentas, en materia de responsabilidad contable, serán susceptibles de recurso de casación en los casos establecidos en la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas*». El número 5 apareció en el precepto como una auténtica especialidad frente a la casación ordinaria.

Y volvió a reiterarlo, más significativamente aún, pues ya se habían dejado sentir las críticas de la doctrina, en la actual LJCA, cuyo art. 86.5 vuelve a reiterar «*que las resoluciones del Tribunal de Cuentas en materia de responsabilidad contable serán susceptibles de recurso de casación en los casos establecidos en su Ley de Funcionamiento*».

La STS de 30 de enero de 1999 afirma que la alegación de error evidente ha de apoyarse en documentos, y que los documentos en que se apoye el recurrente para el fin casacional deseado han de ser contundentes e indubitados, de manera que es preciso que las afirmaciones o negaciones sentadas por el juzgador estén en abierta contradicción con documentos que, por sí mismos y sin acudir a deducciones, interpretaciones o hipótesis, evidencien lo contrario a lo afirmado o negado en la sentencia recurrida, criterio ya postulado en tal sentido en las SSTS de 3, 13 y 30 de diciembre de 1993 y cuantas en ellas citan.

Por consiguiente, cuando se afirma el error evidente en la apreciación de la prueba hay que señalar con toda precisión el elemento o elementos probatorios de los que aquel pudiera ser inducido, siempre que, conforme a reiterada jurisprudencia de la Sala Primera del Tribunal Supremo (elaborada en la época en que podía ser invocada ante ella, y conforme a la doctrina posterior de la Sala Tercera), pudiera constatarse fácilmente sin necesidad de acudir a interpretaciones o nuevas apreciaciones de la prueba y, mucho menos, a otra apreciación global de la misma a través de su revisión total (por todas, SSTS de 28/11/2012, RC 3671/2010, y 18/1/2012, RC 798/2012).

4. ESPECIAL REFERENCIA A LA FUNCIÓN DE ENJUICIAMIENTO CONTABLE Y SU CONTROL JURISDICCIONAL A LA LUZ DE LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

4.1. Consideraciones previas: el concepto de responsabilidad contable y sus elementos caracterizadores

La responsabilidad contable se predica de aquellas personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos y que en el ejercicio de este tipo de tareas provoquen daños a los mismos a consecuencia de acciones u omisiones dolosas o gravemente culposas constitutivas, a su vez, de infracciones normativas presupuestarias o de contabilidad, esto es, de ilícitos contables.

La responsabilidad contable surge en el contexto de la encomienda a ciertas personas de la gestión de los fondos públicos. El que recibe fondos debe justificar la inversión de los mismos, respondiendo de ellos en tanto no se produzca el descargo, bien sea bajo la forma de justificantes adecuados de su inversión o bien bajo la forma de reintegro de las cantidades no invertidas. Acreditada la

entrega de los fondos y constatada la falta de justificantes o de dinerario, según los casos, aparece un descubierto en las cuentas, lo que se denomina un alcance de fondos.

De acuerdo con lo dispuesto en los arts. 38 LOTCu y 49 LFTCu incurren en responsabilidad contable quienes teniendo el manejo o la custodia de caudales públicos originan su menoscabo mediante acciones u omisiones dolosas, culposas o gravemente negligentes. Asimismo el artículo 72.1 de la citada Ley 7/1988 dispone que *«se entenderá por alcance el saldo deudor injustificado de una cuenta, o en términos generales la ausencia de numerario o justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadante ante el Tribunal de Cuentas»*.

El alcance de la responsabilidad contable no puede traspasar el tipo de responsabilidad que surja de las «cuentas» que, en el sentido más amplio, deban rendir quienes manejen o administren caudales o efectos públicos y derive de una infracción que, asimismo, pueda ser calificada de contable, tal y como exige el art. 15.1 LOTCu (a cuyo tenor *«el enjuiciamiento contable como jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas se ejerce respecto de las cuentas que deban rendir quienes recauden, intervengan, cuestionen, administren, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos»*) y, como explicita el art. 49 LFTCu, singularmente el que surja de las infracciones tipificadas en los arts. 140 y siguientes (sobre todo en el art. 141) de la Ley General Presupuestaria, cuyo conocimiento, por vía directa o por avocación, corresponde al Tribunal de Cuentas (arts. 143 y 144 de la referida Ley General Presupuestaria en relación con el art. 41.1 de la LOTCu).

De la interpretación conjunta de los arts. 2.b), 15 y 38.1 LOTCu se deducen los elementos caracterizadores de la responsabilidad contable como objeto del enjuiciamiento contable:

- a) Sólo pueden incidir en responsabilidad contable quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos [art. 2.b) LOTCu].
- b) No toda acción u omisión contraria a la Ley que produzca menoscabo de caudales o efectos públicos, realizada por quien está encargado legalmente de su manejo, será suficiente para generar responsabilidad contable, ya que se requerirá, además, que resulte o se desprenda de las cuentas, en sentido amplio, que deben rendir todos aquellos que recauden, intervengan, administren, custodien, manejen o utilicen bienes, caudales o efectos públicos (art. 15.1 LOTCu).

c) La infracción legal ha de referirse a las obligaciones impuestas por las leyes reguladoras de la contabilidad pública, es decir, de la Ley General Presupuestaria y las correspondientes Leyes de Presupuestos en orden al manejo de los tan repetidos caudales y efectos.

d) La acción u omisión contraria a la legislación contable y generadora del perjuicio a los fondos públicos ha de estar marcada por una nota de subjetividad y acotada, por consiguiente, en los presupuestos de dolo, culpa o negligencia grave, con distintas modulaciones en lo que a la gravedad de la culpa se refiere, según se trate de responsabilidad contable directa o subsidiaria, requisito este último que deriva del art. 140 de la Ley General Presupuestaria en relación con el art. 41 LOTCu.

e) Es de obligada referencia la producción de un daño efectivo, individualizado con relación a determinados caudales o efectos y económicamente evaluable, y que exista una relación de causalidad entre el daño efectivamente producido y la acción u omisión de referencia.

f) Finalmente, como se desprende de la STS de 18 de enero de 2012 (RC 11/2010) deben diferenciarse adecuadamente los supuestos de responsabilidad contable por alcance de otras infracciones contables distintas, como la consistente en dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir documentos en virtud de funciones encomendadas.

4.2. La función de enjuiciamiento contable del Tribunal de Cuentas

a) Naturaleza jurídica

La función de enjuiciamiento de la responsabilidad contable en la que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos se configura como una actividad de naturaleza jurisdiccional (por todas, STS de 28/11/2012, RC 3671/2010), a la que la LOTCu, utilizando la expresión contenida en el artículo 136.2 CE, califica de jurisdicción propia del Tribunal de Cuentas (artículo 15.1 LOTCu) y le atribuye las notas de necesaria e improrrogable, exclusiva y plena⁵. Las resoluciones que

⁵ No obstante, la doctrina jurisprudencial de la Sala de los Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo ha matizado [cfr., por todas STS de 13 de junio

dicte el Tribunal de Cuentas en el ejercicio de la función de enjuiciamiento serán susceptibles, en los casos previstos en la LFTCu, del recurso de casación y revisión ante el Tribunal Supremo (art. 49 LOTCu).

A diferencia de lo que ocurre con la función fiscalizadora, en la que el Tribunal de Cuentas es supremo, pero no único, ya que la propia LOTCu presupone la existencia de órganos autónomos de control externo; en el ejercicio de la función jurisdiccional contable, el Tribunal de Cuentas es único, pero no supremo (SSTC 187/1988, de 17 de octubre, y 18/1991, de 31 de enero, entre otras). De ahí que los órganos autónomos de control externo, en este ámbito, sólo puedan actuar por delegación expresa de aquél y exclusivamente en la fase preparatoria de los procedimientos jurisdiccionales que tienen por objeto la responsabilidad contable.

El Tribunal de Cuentas, junto con el Tribunal Constitucional y los tribunales consuetudinarios y tradicionales, constituye uno de los supuestos en los que la Constitución permite a un órgano no integrado en el Poder Judicial el ejercicio de funciones jurisdiccionales (STS de 27 de mayo de 1995). Cabe citar asimismo, en cuanto a la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, la STS de 16 de julio de 1988, que la reconoce junto con la función fiscalizadora como una función propia, sin prevalencia alguna entre ellas.

b) Contenido y notas características

En la función jurisdiccional le corresponde al Tribunal de Cuentas el examen y fallo de las cuentas generales y particulares del sector público, y el conocimiento y resolución de los expedientes de alcance y reintegro; contenidos que, dentro del ámbito de su competencia objetiva, permiten conocer a dicho Tribunal tanto de las cuestiones fácticas como de las cuestiones jurídicas.

La función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas conlleva las notas de independencia e inamovilidad. Su vinculación directa a las Cortes Generales tiene un alcance orgánico, y, en lo funcio-

de 2008 (en cuestión de competencia 2/2006)], que la función jurisdiccional del Tribunal de Cuentas, referida a la responsabilidad contable, ha de ser *interpretada restrictivamente* y dentro de sus justos límites para poder hacerla compatible con la unidad y exclusividad en el ejercicio de la jurisdicción que reconoce el art. 117 CE, como recoge la propia exposición de motivos de la LFTCu.

nal, afecta a la actividad fiscalizadora, dentro de la cual, para el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado, actúa el Tribunal por delegación del Parlamento (art. 136.1 CE). No obstante, se trata de un órgano de relevancia constitucional, al margen de la estructura de la Administración Pública, que no se integra en el Poder Judicial, y que ejerce una actividad asimilable a la propia de la jurisdicción, perfectamente deslindable de la jurisdicción ordinaria civil y penal y de la jurisdicción contencioso-administrativa.

El art. 136.2 CE señala que el Tribunal, «*sin perjuicio de su propia jurisdicción*», remitirá a las Cortes el informe anual propio de la función fiscalizadora, lo cual implica el desarrollo de una función cuasi judicial de control de cuentas, en sentido concreto, sobre actos administrativos perfectamente particularizados, siendo así que el Tribunal de Cuentas, como órgano imparcial, incide en relaciones jurídicas de naturaleza pública, uno de cuyos objetos es siempre la Administración. La voluntad de los interesados carece de eficacia para excluir, condicionar o paralizar su actuación, por lo que estamos ante un ámbito de actuación que puede calificarse como improrrogable.

Por otra parte, siguiendo la STS de 2 de julio de 2004 (RC 8924/1999), son notas relevantes de la jurisdicción contable las siguientes:

- a) La idea fundamental que se deduce del art. 18 LOTCu consiste en que la jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal, de tal modo que cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia.
- b) La jurisdicción contable debe actuar independientemente de la penal, conforme a sus propias pruebas contables, que deben aportarse en la sustanciación del procedimiento de reintegro, e incluso es posible la aportación de determinadas pruebas en el recurso de apelación contable, y, es más, también en el recurso de casación existe un motivo específico de la materia contable, no reconocido para el resto del recurso de casación, que consiste en la revisión de la apreciación de la prueba cuando el Tribunal de Cuentas haya incurrido en error evidente (art. 82.1.4.º LFTCu).

5. OTRAS CUESTIONES DESTACABLES SOBRE LA RESPONSABILIDAD CONTABLE EN LA RECIENTE JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO

5.1. **Ámbito subjetivo de la responsabilidad contable: concepto de cuentadante y exclusión del «extraneus»**

Como declara la STS de 2/3/2012 (RC 6338/2010), *«el término cuentadante es un concepto jurídico determinado que corresponde no sólo a los funcionarios encargados de la gestión de ingresos y gastos de la Administración del Estado, y a los Presidentes o Directores de los Organismos Autónomos o Sociedades del Estado, sino también a los particulares que, excepcionalmente, administren, recauden o custodien fondos o valores del Estado, y a los perceptores de subvenciones corrientes concedidas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, sean personas o entidades públicas o privadas»*.

La STS de 23/12/2013 (RC 3465/2012), a la que se remite la STS de 4/2/2014 (RC 3621/2012), sale al paso del significado que el recurrente pretendía dar al concepto jurídico determinado de cuentadante, *«ya que, cualquiera que sea su extensión, es evidente que el recurrente tenía a su cargo –como Concejal y, al mismo tiempo, Vocal del Consejo de Administración de la expresada sociedad municipal– el manejo de caudales públicos, por lo que le alcanza la responsabilidad contable [artículo 2 b) de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (en adelante LTC)] de que conoce el Tribunal de Cuentas»*.

Y añade lo siguiente:

«El que recibe fondos debe justificar la inversión de los mismos, respondiendo de ellos en tanto no se produzca la data, o descargo bien sea bajo la forma de justificantes adecuados de su inversión, o bien sea bajo la forma de reintegro de las cantidades no invertidas o entrega de las cantidades recibidas en interés de un tercero. Acreditado un cargo y comprobada la falta de justificantes o de dinerario, según los casos, aparece un descubierto en las cuentas, lo que conforme a la doctrina de esta Sala constituye el ilícito contable de alcance de fondos (artículo 72.1 LFTC)».

Por otra parte, el Tribunal Supremo tiene declarado que el «extraneus» no puede ser responsable contable porque no concurre en el mismo la condición de gestor de fondos públicos y de cuentadante respecto a los mismos, aunque su participación en los hechos hubiera constituido una colaboración necesaria en la producción del daño. La STS de 17 de abril de 2008 (RC 7452/2002), confirmando pronunciamientos anteriores, señala que *«sólo pueden ser sujeto de responsabilidad contable aquéllos que tengan la condición de gestores de fondos pú-*

blicos, sin perjuicio del supuesto especial de los perceptores de subvenciones y otras ayudas del Sector Público». Por tanto, el cooperador necesario queda fuera del ámbito subjetivo de la responsabilidad contable, criterio reiterado por la STS de 21 de julio de 2011 (RC 1018/2008).

Y es que, como recuerda la STS de 21/7/2011 (RC 1018/2008), la responsabilidad contable no se identifica necesariamente con la responsabilidad civil o la responsabilidad patrimonial en que puedan incurrir, frente a la Administración, quienes, sin estar vinculados al servicio de la misma o estándolo pero no teniendo a su cargo el manejo de bienes o causales públicos, causen daños a éstos, bien directamente, bien determinando la obligación de la Administración de indemnizar a terceros. *«En estos casos, no se estará ante supuesto alguno de responsabilidad contable, sino ante una situación de responsabilidad civil frente a la Administración pública, para cuya determinación ésta, a falta de un precepto legal que la habilite, habrá de acudir a la Jurisdicción civil como cualquier otro sujeto de derecho».*

5.2. Diferencia entre los supuestos de responsabilidad contable por alcance y otras infracciones contables

La STS de 28/11/2012 (RC 3671/2010) diferencia entre los supuestos de responsabilidad contable por alcance, ilícito presupuestario tipificado en los artículos 72 de la LOFTCu y 177.1.a) de la Ley General Presupuestaria, de 26 de noviembre de 2003, de otras infracciones contables distintas, como la preceptuada en art. 177.1.d) de esta última Ley, consistente en dar lugar a pagos indebidos al liquidar las obligaciones o al expedir documentos en virtud de funciones encomendadas.

«En términos sencillos alcance es el saldo en contra que resulta de la liquidación de las cuentas a los empleados que, por razón de su cargo, manejan fondos o efectos públicos. Todo alcance contable, haya existido o no culpa o dolo (caso de desfalco o malversación), implica la obligación de reintegrar al Tesoro Público el importe de dicho alcance, por aplicación natural del principio de responsabilidad civil [así, por todas, Sentencias de 2 de julio de 2004 (Casación 8924/1999) y 27 de noviembre de 1999 (Casación 1889/1995)] y el artículo 73.2 de la LFTCu».

5.3. Independencia de la responsabilidad contable respecto de la responsabilidad penal

La diferencia de matización y alcance del contenido de responsabilidad contable respecto de la jurisdicción penal es objeto de reiterada doctrina por parte del Tribunal Supremo al delimitar estas

cuestiones en la STS de 2 de julio de 2004 (RC 8924/1999), y en la precedente STS de 25 de octubre de 2002 (RC 9588/1997) al considerar, entre otras determinaciones, que:

1.^a Existe un concepto previo, de naturaleza contable, que es el «alcance», que la LFTCu define a los efectos de dicha Ley como *«el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas»*.

El alcance en términos sencillos es el saldo en contra que resulta de la liquidación de las cuentas a los empleados que, por razón de su cargo, manejan fondos o efectos públicos. Todo alcance contable, haya existido o no culpa o dolo, implica la obligación de reintegrar al Tesoro Público el importe de dicho alcance por aplicación natural del principio de responsabilidad civil.

2.^a Existe, pues, una responsabilidad especial, de naturaleza contable, cuya declaración y exigencia corresponde al Tribunal de Cuentas, como así aparece regulada en el art. 49.1 LFTCu, que dispone lo siguiente: *«La jurisdicción contable conocerá de las pretensiones de responsabilidad que, desprendiéndose de las cuentas que deben rendir todos cuantos tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos, se deduzcan contra los mismos cuando, con dolo, culpa o negligencia grave, origen menoscabo en dichos caudales o efectos, a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes (...)»*.

3.^a El art. 18 LOTCu establece lo que sigue: *«1. La jurisdicción contable es compatible respecto de unos mismos hechos con el ejercicio de la potestad disciplinaria y con la actuación de la jurisdicción penal. 2. Cuando los hechos fueren constitutivos de delito, la responsabilidad civil será determinada por la jurisdicción contable en el ámbito de su competencia»*.

De igual manera, el art. 49.3 LFTCu dispone que *«cuando los hechos fueren constitutivos de delito, con arreglo a lo establecido en el artículo 18.2 de la Ley Orgánica 2/1982, el juez o Tribunal que entendiéndose de la causa se abstendrá de conocer de la responsabilidad contable nacida de ellos, dando traslado al Tribunal de Cuentas de los antecedentes necesarios al efecto de que por este se concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales o efectos públicos»*.

4.^a El Tribunal Supremo ha precisado asimismo que la declaración y cuantificación de la responsabilidad contable compete al Tribunal de Cuentas, cuestión esta sobre la que no puede pro-

nunciarse el juez penal, razón por la cual éste debe suspender sus actuaciones hasta que se cuantifique el daño contable o alcance.

Por tanto, la responsabilidad contable lo que pretende es el reintegro del alcance, siendo pues independiente y compatible respecto de la responsabilidad penal cuando los hechos que han dado lugar al alcance sean constitutivos de delito o falta, coexistiendo la exigencia de ambas responsabilidades, por sus respectivos procedimientos, sin que exista la más mínima vulneración del principio de *non bis in idem* entre ellas.

Como dice la STS de 24/5/2010 (RC 3907/2006), *«la responsabilidad contable lo que pretende es el reintegro del alcance y que, por tanto, es independiente y compatible respecto de la responsabilidad penal, cuando los hechos que han dado lugar al alcance sean constitutivos de delito o falta, coexistiendo la exigencia de ambas responsabilidades, por sus respectivos procedimientos. De ello se deriva naturalmente que no puede existir prejudicialidad penal en casos como el que ahora enjuiciamos en los que la existencia de responsabilidad contable no depende de la concurrencia de un ilícito penal»*.

5.4. Prescripción de la responsabilidad contable

Finalmente, en este recorrido por la jurisprudencia reciente del Tribunal Supremo, conviene señalar que la STS de 28/2/2013 (RC 5469/2011), a la que se remiten los posteriores pronunciamientos de 4/2/2014 (RC 3621/2012) y 23/12/2013 (RC 3465/2012), como ya declararan otras sentencias anteriormente, como las SSTS de 26 de abril de 2012 (RC 825/2011) y 30/6/2011 (RC 2009/2010), resuelve la cuestión relativa a cuándo será de apreciar válidamente un hecho interruptor de la prescripción de las responsabilidades contables y, más concretamente, en qué concreta fecha habrá de considerarse producida la interrupción cuando el hecho interruptor que se tome en consideración sea la iniciación del «procedimiento fiscalizador» que literalmente menciona el apartado 3 de la disposición adicional tercera de la LFTCu.

El TS concluye que *«el hecho interruptor ha de ser el acuerdo de fiscalización adoptado el 14 de febrero de 2002 por el Pleno del Tribunal de Cuentas y no, como se pretende en el recurso, la citación para la liquidación provisional practicada en las actuaciones previas»*.

Añade que en el caso de autos no se produce la alegada prescripción, ya que el inicio del procedimiento de fiscalización, al ser un hecho notorio por su amplia difusión mediática, necesariamente fue conocido por el recurrente, de modo que surtió efectos inte-

ruptores de la prescripción, siendo así que *«en el caso litigioso es de asumir el conocimiento que las dos sentencias del Tribunal de Cuentas (la de instancia y la de la Sala de Justicia directamente recurrida en esta casación) tomaron en consideración para estimar interrumpida la prescripción desde la misma fecha en que se inició la fiscalización; y así debe hacerse porque, no habiéndose combatido la amplia difusión mediática que las sentencias del Tribunal de Cuentas invocan para valorar el inicio de la Fiscalización del Ayuntamiento de Marbella y sus sociedades participadas como un hecho notorio y, por ello, de necesario conocimiento para el recurrente, este dato, por sí solo es suficiente para dar por probado dicho conocimiento»*.

La sentencia viene acompañada de un voto particular que sostiene, en síntesis, que la sentencia admite la posibilidad de que el plazo de prescripción de las responsabilidades, que comienza a correr desde el día en el que se producen los hechos, pudiera prolongarse *sine die* (porque el procedimiento de fiscalización no tiene plazo de caducidad, al menos expresamente previsto), por el solo hecho de que, sin conocimiento del interesado (esto es, sin notificación personal), se hubiera abierto un procedimiento de dicha naturaleza.

LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA

TERCER CUATRIMESTRE DEL AÑO 2014

Javier Medina Guijarro y José Antonio Pajares Giménez

INTRODUCCIÓN

Siguiendo similar metodología a la de los números anteriores, ofrecemos en esta sección al lector interesado en ello una información de carácter general sobre la legislación y la jurisprudencia más relevante producida en el tercer cuatrimestre del año, en relación con las materias que directa o indirectamente afectan a la actividad económica-financiera del sector público, así como sobre las fiscalizaciones aprobadas por el Pleno del Tribunal y publicadas en el Boletín Oficial del Estado.

En la primera parte «Legislación y otros aspectos» constan, sistemáticamente ordenadas, Leyes del Estado y, en su caso, Autonómicas, Decretos u Órdenes ministeriales, y demás Resoluciones. La información que se proporciona consiste en el enunciado de la disposición y en la referencia del periódico oficial donde se publica, para facilitar su consulta.

La segunda parte «Jurisprudencia» recoge, principalmente, las resoluciones dictadas por la Sala de Justicia de la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, figurando una breve descripción de su fundamentación jurídica. También se hace mención, cuando procede, de las sentencias y autos pronunciados por el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo en materias que afecten al Tribunal de Cuentas, así como de las cuestiones y recursos de inconstitucionalidad que, por su relevancia, merecen citarse.

La tercera parte refleja las «Fiscalizaciones» del Tribunal de Cuentas, incluyendo, en su caso, la resolución aprobada por la Comisión Mixta en relación con el resultado fiscalizador que se trate, con el *Boletín Oficial* de su publicación.

1. LEGISLACIÓN Y OTROS ASPECTOS

1.1. Leyes Estatales y disposiciones con valor de Ley

- REAL DECRETO-LEY 11/2014, de 5 de septiembre, de medidas urgentes en materia concursal. (BOE n.º 217, de 6 de septiembre de 2014)
- LEY 15/2014, de 17 de septiembre, de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa. (BOE n.º 226, de 17 de septiembre de 2014)
- LEY 16/2014, de 30 de septiembre, por la que se regulan las tasas de la Comisión Nacional del mercado de Valores. (BOE N.º 238, de 1 de octubre de 2014)
- LEY 17/2014, de 30 de septiembre, por la que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial. (BOE n.º 238, de 1 de octubre de 2014)
- REAL DECRETO-LEY 13/2014, de 3 de octubre, por el que se adoptan medidas urgentes en relación con el sistema gasista y la titularidad de centrales nucleares. (BOE n.º 241, de 4 de octubre de 2014)
- LEY 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. (BOE n.º 252, de 17 de octubre de 2014)
- LEY 6/2014, de 29 de octubre, complementaria de la Ley de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. (BOE n.º 263, de 30 de octubre de 2014)
- LEY 20/2014, de 29 de octubre, por la que se delega en el Gobierno la potestad de dictar diversos textos refundidos, en virtud de lo establecido en el artículo 82 y siguientes de la Constitución Española. (BOE n.º 263, de 30 de octubre de 2014)
- LEY 21/2014, de 4 de noviembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Propiedad Intelectual, aprobado por

Real Decreto legislativo 1/1996, de 12 de abril, y la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. (BOE n.º 268, de 5 de noviembre de 2014)

- LEY ORGÁNICA 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea. (BOE n.º 275, de 13 de noviembre de 2014)

- LEY 22/2014, de 12 de noviembre, por la que se regulan las entidades de capital-riesgo, otras entidades de inversión colectiva de tipo cerrado y las sociedades gestoras de entidades de inversión colectiva de tipo cerrado, y por la que se modifica la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de inversión Colectiva. (BOE n.º 275, de 13 de noviembre de 2014)

- CORRECCIÓN DE ERRATAS DE LA LEY 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea. (BOE n.º 276, de 14 de noviembre de 2014)

- CORRECCIÓN DE ERRATAS DE LA LEY 22/2014, de 12 de noviembre, por la que se regulan las entidades de capital-riesgo, otras entidades de inversión colectiva de tipo cerrado y las sociedades gestoras de entidades de inversión colectiva de tipo cerrado, y por la que se modifica la Ley 35/2003, de 4 de noviembre, de Instituciones de Inversión Colectiva. (BOE n.º 276, de 14 de noviembre de 2014)

- LEY 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea. (BOE n.º 282, de 21 de noviembre de 2014)

- LEY 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales. (BOE n.º 288, de 28 de noviembre de 2014)

- LEY 30/2014, de 3 de diciembre, de Parques Nacionales. (BOE n.º 293, de 4 de diciembre de 2014)

- LEY 31/2014, de 3 de diciembre, por la que se modifica la Ley de Sociedades de Capital para la mejora del gobierno corporativo. (BOE n.º 293, de 4 de diciembre de 2014)

- REAL DECRETO-LEY 15/2014, de 19 de diciembre, de modificación del Régimen Económico y Fiscal de Canarias. (BOE n.º 307, de 20 de diciembre de 2014)

- REAL DECRETO-LEY 16/2014, de 19 de diciembre, por el que se regula el Programa de Activación para el Empleo. (BOE n.º 307, de 20 de diciembre de 2014)
- LEY 34/2014, de 26 de diciembre, de medidas en materia de liquidación e ingresos de cuotas de la Seguridad Social. (BOE n.º 313, de 27 de diciembre de 2014)
- LEY 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. (BOE n.º 314, de 29 de diciembre de 2014)
- LEY 36/2014, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2015. (BOE n.º 315, de 30 de diciembre de 2014)
- REAL DECRETO-LEY 17/2014, de 26 de diciembre, de medidas de sostenibilidad financiera de las comunidades autónomas y entidades locales y otras de carácter económico. (BOE n.º 315, de 30 de diciembre de 2014)

1.2. Leyes Autonómicas y disposiciones con valor de Ley

1.2.1. Comunidad Autónoma de Andalucía

- LEY 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas. (BOE n.º 255, de 21 de octubre de 2014)
- RESOLUCIÓN de 3 de diciembre de 2014, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se publica la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía. (BOE n.º 315, de 30 de diciembre de 2014)

1.2.2. Comunidad Autónoma de Aragón

- LEY 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón. (BOE n.º 281, de 20 de noviembre de 2014)
- LEY 9/2014, de 23 de octubre, de Apoyo a las Familias de Aragón. (BOE n.º 281, de 20 de noviembre de 2014)

1.2.3. Comunidad Autónoma del Principado de Asturias

- LEY 7/2014, de 17 de julio, de medidas en materia de función pública y organización administrativa. (BOE n.º 253, de 18 de octubre de 2014)
- LEY 8/2014, de 17 de julio, de segunda reestructuración del sector público autonómico. (BOE n.º 253, de 18 de octubre de 2014)

1.2.4. Comunidad Autónoma de Canarias

- LEY 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias. (BOE n.º 238, de 1 de octubre de 2014)
- LEY 6/2014, de 25 de julio, Canaria de Educación no Universitaria. (BOE n.º 238, de 1 de octubre de 2014)
- LEY 7/2014, de 30 de julio, de la Agencia Tributaria Canaria. (BOE n.º 238, de 1 de octubre de 2014)
- LEY 9/2014, de 6 de noviembre, de medidas tributarias, administrativas y sociales de Canarias. (BOE n.º 281, de 20 de noviembre de 2014)

1.2.5. Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha

- LEY 1/2014, de 24 de abril, de supresión de la Sindicatura de Cuentas. (BOE n.º 255, de 21 de octubre de 2014)
- LEY 2/2014, de 8 de mayo, de Museos de Castilla-La Mancha. (BOE n.º 255, de 21 de octubre de 2014)
- Ley 3/2014, de 21 de julio, de garantía de la atención sanitaria y del ejercicio de la libre elección en las prestaciones del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha. (BOE n.º 255, de 21 de octubre de 2014)
- LEY 4/2014, de 21 de julio, de reforma de la ley 5/1986, de 23 de diciembre, Electoral de Castilla-La Mancha. (BOE n.º 255, de 21 de octubre de 2014)

1.2.6. Comunidad Autónoma de Castilla y León

- LEY 5/2014, de 11 de septiembre, de Medidas para la Reforma de la Administración de la Comunidad de Castilla y León. (BOE n.º 239, de 2 de octubre de 2014)

- LEY 6/2014, de 12 de septiembre, de Industria de Castilla y León. (BOE n.º 239, de 2 de octubre de 2014)
- LEY 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en Materia de Urbanismo. (BOE n.º 239, de 2 de octubre de 2014)

1.2.7. Comunidad Autónoma de Cataluña

- LEY 12/2014, de 10 de octubre, del impuesto sobre la emisión de óxidos de nitrógeno a la atmósfera producida por la aviación comercial, del impuesto sobre la emisión de gases y partículas a la atmósfera producida por la industria y del impuesto sobre la producción de energía eléctrica de origen nuclear. (BOE n.º 281 de 20 de noviembre de 2014)
- LEY 13/2014, de 30 de octubre, de accesibilidad. (BOE n.º 281, de 20 de noviembre de 2014)
- LEY 16/2014, de 4 de diciembre, de acción exterior y de relaciones con la Unión Europea. (BOE n.º 309, de 23 de diciembre de 2014)

1.2.8. Comunidad Autónoma de Extremadura

- DECRETO-LEY 4/2014, de 26 de agosto, por el que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción. (BOE n.º 238, de 1 de octubre de 2014)
- LEY 8/2014, de 1 de octubre, por la que se establece un marco de financiación estable para la Universidad de Extremadura. (BOE n.º 257, de 23 de octubre de 2014)
- LEY 9/2014, de 1 de octubre, por la que se regula la Renta Básica Extremeña de Inserción. (BOE n.º 257, de 23 de octubre de 2014)
- LEY 10/2014, de 1 de octubre, de modificación de la Ley 6/2011, de 23 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad Autónoma de Extremadura. (BOE n.º 257, de 23 de octubre de 2014)

1.2.9. Comunidad Autónoma de Galicia

- LEY 9/2014, de 30 de octubre, de reforma de la Ley 1/1988, de 19 de enero, de iniciativa legislativa popular ante el Parlamento de Galicia. (BOE n.º 295, de 6 de diciembre de 2014)

1.2.10. Comunidad de Madrid

- LEY 1/2014, de 25 de julio, de Adaptación del Régimen Local de la Comunidad de Madrid a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. (BOE n.º 256, de 22 de octubre de 2014)

1.2.11. Comunidad Autónoma de la Región de Murcia

- LEY 4/2014, de 22 de septiembre, de modificación de la Ley 3/1993, de 16 de junio, del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia. (BOE n.º 253, de 18 de octubre de 2014)

- LEY 6/2014, de 13 de octubre de 2014, de medidas urgentes para la garantía y continuidad de los servicios públicos en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, derivada de la entrada en vigor de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local. (BOE n.º 269, de 6 de noviembre de 2014)

- LEY 7/2014, de 21 de noviembre, de modificación de la ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. (BOE n.º 309, de 23 de diciembre de 2014)

- LEY 8/2014, de 21 de noviembre, de Medidas Tributarias, de Simplificación Administrativa y en materia de Función Pública. (BOE n.º 309, de 23 de diciembre de 2014)

1.2.12. Comunidad Foral de Navarra

- LEY FORAL 17/2014, 25 de septiembre, por la que se modifica la Ley Foral 20/2012, de 26 de diciembre, por la que se establecen la cuantía y la fórmula de reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra por Transferencias Corrientes para los ejercicios presupuestarios de 2013 y 2014. (BOE n.º 255 de 21 de octubre de 2014)

- LEY FORAL 18/2014, de 28 de octubre, de modificación parcial del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto. (BOE n.º 281, de 20 de noviembre de 2014)

- LEY FORAL 19/2014, de 28 de octubre, por la que se modifica la Ley Foral 10/2014, de 16 de mayo, de modificación de la Ley

Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra. (BOE n.º 281, de 20 de noviembre de 2014)

- LEY FORAL 20/2014, de 12 de noviembre, por la que se modifica parcialmente la Ley Foral 13/2000, de 14 de diciembre, General Tributaria, con objeto de impulsar la notificación electrónica en el ámbito tributario de Navarra. (BOE n.º 295, de 6 de diciembre de 2014)

- LEY FORAL 21/2014, de 12 de noviembre, por la que se establece la cuantía y reparto del Fondo de Participación de las Haciendas Locales en los Tributos de Navarra por Transferencias Corrientes para los ejercicios presupuestarios de 2015 y 2016. (BOE n.º 295, de 6 de diciembre de 2014)

- LEY FORAL 23/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra. (BOE n.º 315, de 30 de diciembre de 2014)

- LEY FORAL 25/2014, de 2 de diciembre, de modificación de la Ley Foral 11/2005, de 9 de noviembre, de Subvenciones. (BOE n.º 315, de 30 de diciembre de 2014)

1.2.13. Comunidad Autónoma del País Vasco

- LEY 2/2014, de 2 de octubre, de modificación de la Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo. (BOE n.º 255, de 21 de octubre de 2014)

1.2.14. Comunidad Autónoma de La Rioja

- LEY 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja. (BOE n.º 238, de 1 de octubre de 2014)

- LEY 5/2014, de 20 de octubre, de administración electrónica y simplificación administrativa. (BOE n.º 288, de 28 de noviembre de 2014)

1.3. Reales Decretos

- REAL DECRETO 802/2014, de 19 de septiembre, por el que se modifican el Real Decreto 390/1998, de 13 de marzo, por el que se regulan las funciones y la estructura orgánica de las Delegaciones de Economía y Hacienda; el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica

de los departamentos ministeriales; el Real Decreto 199/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia; el Real Decreto 256/2012, de 27 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el Real Decreto 696/2013, de 20 de septiembre, de modificación del anterior. (BOE n.º 234, de 26 de septiembre de 2014)

- REAL DECRETO 806/2014, de 19 de septiembre, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos. (BOE n.º 234, de 26 de septiembre de 2014)

- REAL DECRETO 1006/2014, de 5 de diciembre, por el que se desarrolla la Ley 8/2014, de 22 de abril, sobre cobertura por cuenta del Estado de los restos de la internacionalización de la economía española. (BOE n.º 308, de 22 de diciembre de 2014)

- REAL DECRETO 1072/2014, de 19 de diciembre, por el que se crea la Agencia Estatal de Seguridad Ferroviaria y se aprueba su Estatuto. (BOE n.º 309, de 23 de diciembre de 2014)

- REAL DECRETO 1106/2014, de 26 de diciembre, por el que se fija el salario mínimo interprofesional para 2015. (BOE n.º 313, de 27 de diciembre de 2014)

- REAL DECRETO 1103/2014, de 26 de diciembre, sobre revalorización y complementos de pensiones para el año 2015 y otras normas en materia de Clases Pasivas. (BOE n.º 316, de 31 de diciembre de 2014)

- REAL DECRETO 1107/2014, de 26 de diciembre, sobre revalorización de las pensiones del sistema de la Seguridad Social y de otras prestaciones sociales públicas para el ejercicio 2015. (BOE n.º 316, de 31 de diciembre de 2014)

1.4. Órdenes Ministeriales y Circulares

- ORDEN PRE/1597/2014, de 5 de septiembre, por la que se establecen las cuantías y se dictan normas sobre la gestión y el cobro de la tasa por suministro de información ambiental en el ámbito de la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos. (BOE n.º 219, de 9 de septiembre de 2014)

- ORDEN PRE/1838/2014, de 8 de octubre, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros, de 19 de septiembre de 2014, por el que se aprueba Cl@ve, la plataforma común del Sector Público Administrativo Estatal para la identificación, autenticación y firma electrónica mediante el uso de claves concertadas. (BOE n.º 245, de 9 de octubre de 2014)
- ORDEN HAP/1881/2014, de 30 de septiembre, por la que se modifica la Orden HAP/2161/2013, de 14 de noviembre, por la que se regula el procedimiento de rendición al Tribunal de Cuentas de las cuentas anuales y demás información por las entidades reguladas en el tercer párrafo de la disposición adicional novena de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, que deben aplicar el Plan General de Contabilidad y la información de carácter anual, trimestral y mensual a remitir a la Intervención General de la Administración del Estado por dichas entidades. (BOE n.º 251, de 16 de octubre de 2014)
- ORDEN HAP/1949/2014, de 13 de octubre, por la que se regula el Punto de Acceso General de la Administración General del Estado y se crea su sede electrónica. (BOE n.º 260, de 27 de octubre de 2014)
- ORDEN HAP/2075/2014, de 6 de noviembre, por la que se establecen los criterios de cálculo del coste efectivo de los servicios prestados por las entidades locales. (BOE n.º 270 de 7 de noviembre de 2014)
- ORDEN HAP/2082/2014, de 7 de noviembre, por la que se modifica la Orden HAP/2105/2012, de 1 de octubre, por la que se desarrollan las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. (BOE n.º 271 de 8 de noviembre de 2014)
- ORDEN HAP/2126/2014, de 13 de noviembre, por la que se regulan las operaciones de cierre del ejercicio 2014 relativas al presupuesto de gastos y operaciones no presupuestarias. (BOE n.º 277, de 15 de noviembre de 2014)
- ORDEN HAP/2415/2014, de 17 de diciembre, por la que se modifica la Orden PRE/3581/200, de 10 de diciembre, por la que se establecen los departamentos de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y se les atribuyen funciones y competencias. (BOE n.º 309, de 23 de diciembre de 2014)

- ORDEN HAP/2469/2014, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Orden EHA/524/2008, de 26 de febrero, por la que se aprueban las norma sobre los gastos subvencionables de los programas operativos del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y del Fondo de Cohesión. (BOE n.º 315, de 30 de diciembre de 2014)

1.5. Acuerdos y Resoluciones

- RESOLUCIÓN de 5 de septiembre de 2014, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía que se acojan al Fondo de Liquidez Autonómico. (BOE n.º 220, de 10 de septiembre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 3 de julio de 2014, de la Intervención General de la Seguridad Social, por la que se aprueba la Instrucción de contabilidad para las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social. (BOE n.º 226, de 17 de septiembre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 2 de octubre de 2014, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se actualiza el anexo incluido en la Resolución de 5 de septiembre de 2014, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía que se acojan al Fondo de Liquidez Autonómico. (BOE n.º 246, de 10 de octubre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 10 de octubre de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, por la que se establecen las condiciones técnicas normalizadas del punto general de entrada de facturas electrónicas. (BOE n.º 255, de 21 de octubre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 20 de octubre de 2014, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se aprueba la distribución de funciones de la Oficina Nacional de Contabilidad. (BOE n.º 259, de 25 de octubre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 29 de octubre de 2014, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se actualiza el anexo incluido en la Resolución de 5 de septiembre de 2014, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía que se ac-

jan al Fondo de Liquidez Autonómico. (BOE n.º 268 de 5 de noviembre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 17 de noviembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se establece el calendario de días inhábiles en el ámbito de la Administración General del Estado para el año 2015, a efectos de cómputos de plazos. (BOE n.º 287, de 27 de noviembre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 21 de noviembre de 2014, de la Intervención General de la Administración del Estado, por la que se publica resumen de la Cuenta General del Estado del ejercicio 2013. (BOE n.º 287 de 27 de noviembre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 28 de noviembre de 2014, de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera, por la que se actualiza el anexo incluido en la de 5 de septiembre de 2014, por la que se define el principio de prudencia financiera aplicable a las operaciones de endeudamiento de las comunidades autónomas de régimen común y ciudades con estatuto de autonomía que se acojan al Fondo de Liquidez Autonómico. (BOE n.º 297, de 9 de diciembre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 3 de diciembre de 2014, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se publica el Acuerdo adoptado por el Pleno en su reunión de 27 de noviembre de 2014, sobre el derecho de acceso a la información. (BOE n.º 298, de 10 de diciembre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 3 de diciembre de 2014, de la Presidencia del Tribunal de Cuentas, por la que se designan los miembros de la mesa de contratación. (BOE n.º 298, de 10 de diciembre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 19 de diciembre de 2014, de la Comisión de Gobierno del Tribunal de Cuentas, por la que se incluyen determinados procedimientos y actuaciones en el ámbito de funcionamiento del registro electrónico del Tribunal de Cuentas. (BOE n.º 316, de 31 de diciembre de 2014)

2. JURISPRUDENCIA TRIBUNAL DE CUENTAS. SALA DE JUSTICIA

2.1. Sentencias y Resúmenes Doctrinales

- **SENTENCIA N.º 9/2014, dictada por la Sala de Justicia el 1 de octubre de 2014. Asunto: Recurso de Apelación n.º 4/14 interpuesto contra la Sentencia de 14 de enero de 2014, dictada en**

el Procedimiento de Reintegro por Alcance n.º A-189/12, del ramo de Sociedades Estatales (Correos)..... Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Se desestima el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de instancia, imponiéndose las costas al recurrente, destacando la Sala de Justicia, con carácter previo, que el recurrente ha reproducido las alegaciones efectuadas en la instancia y que esta técnica no es, en general, un modo de actuación jurídicamente aceptable, según sostiene el Tribunal Supremo y mantiene esta Sala. Frente a la alegación de incongruencia omisiva, alude la Sala al artículo 218 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que recoge los requisitos de exhaustividad, congruencia y motivación de las sentencias e indica que la congruencia conlleva una adecuada correlación entre el fallo y, no sólo las peticiones deducidas por las partes –*petitum*–, sino también el soporte fáctico –*causa petendi*– de las mismas y añade que, sin embargo, conforme reitera el Tribunal Supremo, no se incurre en incongruencia por no contestar a todas las afirmaciones o razonamientos jurídicos expuestos en los escritos procesales, pues el derecho a la tutela judicial efectiva se satisface, incluso, cuando se resuelven genéricamente las pretensiones de las partes. Respecto a la alegación de error en la valoración de la prueba practicada, recuerda la naturaleza del recurso de apelación. Y, dado que dicha naturaleza permite un «*novum iudicium*», puede la Sala valorar las pruebas practicadas en la instancia y corregir la ponderación llevada a cabo por el Juez «*a quo*», pues se otorgan plenas facultades al Juez o Tribunal «*ad quem*» para resolver cuantas cuestiones se le planteen, sean de hecho o de derecho. Sin embargo, frente al juicio de apreciación de la prueba que la sentencia de instancia contenga no pueden prevalecer meras alegaciones de parte, sino que será necesario desvirtuar los hechos declarados probados con medios que acrediten la inexactitud de los mismos y la veracidad de los alegados en contrario. Se rechazan las alegaciones del recurrente, en el sentido de que el actor no ha probado el objeto de su pretensión, conforme exige el artículo 217 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil. Desestima también la Sala la alegación de aplicación de criterios dispares en cuanto a la carga de la prueba en las transferencias realizadas por la empresa respecto a las del Ayuntamiento, ya que en la sentencia de instancia se recogen las razones por las que se considera probada la existencia de alcance en uno de los casos y no en el otro, al no haberse producido descubierto alguno o saldo deudor injustificado como consecuencia de las transferencias realizadas por el Ayuntamiento.

- **SENTENCIA N.º 10/2014, dictada por la Sala de Justicia el 1 de octubre de 2014. Asunto: Recurso de Apelación n.º 13/14 interpuesto contra la Sentencia de 11 de marzo de 2014, dictada en el Procedimiento de Reintegro por Alcance n.º A-39/13, del ramo de Entidades Locales Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Suárez Robledano.**

Se estima el recurso de apelación interpuesto contra el pronunciamiento relativo a las costas de la sentencia de instancia, analizando la Sala de Justicia la decisión de aplicar la excepción contemplada en el artículo 394.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, que permite apartarse de la regla general del vencimiento en juicio en materia de costas cuando concurren determinadas circunstancias concretadas en serias dudas de hecho o de derecho. Indica que, tal como establece el Tribunal Supremo, la condena en costas es un problema de legalidad ordinaria cuyo enjuiciamiento corresponde en exclusiva a los Tribunales ordinarios, por lo que la decisión acerca de su imposición implica el ejercicio propio de la función que el órgano judicial tiene encomendada en el art. 117.3 C.E y añade que, incumbe a esta Sala decidir si en la instancia se apreció debidamente, sobre parámetros de razonabilidad y motivación, y sin incurrir en error alguno, la aplicación de la citada excepción al principio del vencimiento objetivo, la cual debe asentarse en la apreciación en el caso, debidamente razonada por el Tribunal, de serias dudas de hecho o de derecho, sirviendo para tal apreciación a efectos condenatorios, la jurisprudencia recaída en casos similares. Señala que la condena en costas no constituye una sanción sino una contraprestación por los gastos originados en el proceso y destaca la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre el contenido de la motivación que debe acompañar a la adopción de pronunciamientos accesorios que integren el fallo de una sentencia, como el referido a las costas procesales. Considera la Sala que la aplicación de esta doctrina al caso lleva a estimar la pretensión revocatoria del pronunciamiento sobre las costas del proceso que contiene la sentencia de primera instancia, dado que no es posible discernir, ni siquiera implícitamente, del conjunto del discurso argumental que conforma la resolución, la motivación o fundamentación en que se apoya el Juzgador de instancia para apartarse de la regla general del vencimiento objetivo legalmente establecida, sin que constituya suficiente justificación la mera mención al carácter jurídicamente controvertido de las actuaciones.

- **SENTENCIA N.º 11/2014, dictada por la Sala de Justicia el 1 de octubre de 2014. Asunto: Recurso de Apelación n.º 17/14 interpuesto contra la Sentencia de 12 de marzo de 2014, dictada**

en el Procedimiento de Reintegro por Alcance n.º C-136/12-0, del ramo de Entidades Locales Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Se desestima el recurso de apelación interpuesto por el Ministerio Fiscal contra la sentencia de instancia, confirmándose ésta en su integridad, sin imposición de costas. Rebate para ello, la Sala, las alegaciones relativas a la no aplicabilidad al caso de la doctrina establecida en las Sentencias de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 18 de enero de 2012 (recurso 11/2010) y de 28 de noviembre de 2012 (recurso 3671/2010) por entender el recurrente que las resoluciones de la Jurisdicción Contable, contra las que se formuló casación, se habían pronunciado sobre la existencia de pagos indebidos, mientras que en el presente supuesto se atribuyó a los dos demandados la responsabilidad derivada de alcance, y por entender que la jurisprudencia extraída de esas sentencias se basa en que los demandados actuaron bajo la cobertura de un acuerdo municipal antes de que la Jurisdicción Contencioso-Administrativa lo declarase nulo e ilegal, mientras que en el presente caso, tal acuerdo ya había sido declarado nulo e ilegal. Esta Sala considera que sí es aplicable la referida jurisprudencia porque los recursos de casación resueltos por las sentencias citadas fueron interpuestos en sendos procedimientos de reintegro por alcance, y no se pronuncian exclusivamente sobre la existencia de pagos indebidos sino que hacen una distinción entre el alcance, como infracción contable independiente y perfectamente diferenciada, y el resto de ilícitos presupuestarios. Considera además, que la responsabilidad contable que se imputa en la demanda no puede ser exigida por la comisión de la infracción contenida en el artículo 177.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (LGP) –haber incurrido en alcance o malversación en la administración en los fondos públicos–, al no existir un saldo deudor injustificado sino unos pagos efectuados a los funcionarios del Ayuntamiento, a tenor de lo dispuesto en el artículo 22.3 del Acuerdo regulador de las condiciones de trabajo para dicho personal aprobado por el Pleno de la citada Corporación Local el 21 de febrero de 2001. Entiende, por tanto, que la cuestión se centra en dilucidar si los pagos ordenados por los demandados carecen de causa o título válido, análisis que debe realizarse a la luz de la jurisprudencia definida por el Tribunal Supremo, en sus Sentencias de 18 de enero y 28 de noviembre de 2012. En cuanto a la alegación relativa a la nulidad del acuerdo del Pleno bajo cuya cobertura actuaron los demandados, considera la Sala que la declaración de nulidad se produjo mediante Sentencia firme de 30 de marzo de 2006 y que hasta esa fecha existía un título jurídico válido y eficaz que

amparaba los pagos ordenados por los demandados, sin que puedan calificarse de indebidos, siendo aplicable la línea jurisprudencial definida por el Tribunal Supremo en las citadas Sentencias. Resalta además, que el daño o perjuicio que se hubiera podido causar a los fondos públicos por el abono de las retribuciones de todo el personal del Ayuntamiento, con incrementos superiores al límite legal establecido en las correspondientes Leyes de Presupuestos Generales del Estado, estaría causado por la actuación del Pleno Municipal, que aprobó el Acuerdo regulador de dichas retribuciones, y no por los ordenadores de pago, que se limitaron a cumplir y ejecutar el Acuerdo adoptado por dicho Pleno.

• **SENTENCIA N.º 12/2014, dictada por la Sala de Justicia el 28 de octubre de 2014. Asunto: Recurso de Apelación N.º 23/14, interpuesto contra la Sentencia de fecha 3 de abril de 2014, dictada en el Procedimiento de Reintegro por Alcance N.º B-194/12, del ramo de Seguridad Social.... Ponente: Excma. Sra. Dña. María Antonia Lozano Álvarez.**

Desestima la Sala de Justicia los recursos de apelación interpuestos contra la Sentencia de instancia y se imponen las costas a los apelantes. Comienza examinando la alegación de falta de jurisdicción del Tribunal de Cuentas considerando los recurrentes que correspondería a la Contencioso Administrativa. Indica que la cuestión fue desestimada en primera instancia, mediante auto que devino firme y que la pretensión objeto de este procedimiento se ajusta al modelo de responsabilidad contable que se establece en la Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas y en la Ley 7/1988, de Funcionamiento del mismo, y añade que la Jurisdicción Contable y la Contencioso Administrativa son compatibles respecto de unos mismos hechos, tal como se desprende de los arts. 15 y 18 de la Ley 2/1982, de la jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la doctrina de la propia Sala de Justicia. En cuanto a las cuestiones de fondo, considera que los pagos realizados por la Mutua con cargo al Patrimonio de la Seguridad Social y enjuiciados en el proceso, son constitutivos de alcance. Analiza en primer lugar, el pago de dietas por asistencia a la Junta Asesora Nacional y a las Juntas Asesoras Regionales, que considera vulnerador del art. 5.2 del Reglamento de Colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, que prohíbe que las empresas asociadas perciban beneficios económicos de las Mutuas, y del art. 20.1.3d) del Reglamento citado, pues éste sólo permite el pago de dietas por asistencia a las sesiones de los órganos directivos y no de los consultivos. Confirma también la inadecuación a Derecho de los pagos de retribuciones al Colabora-

dor «Federaciones y Asociaciones de Educación y Gestión», basándose en la jurisprudencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, que establece criterios de interpretación compartidos por la Sala de Justicia, que sitúan la ilegalidad de los pagos en que, no sólo suponen un beneficio para la Entidad que los recibe, sino que redundan en una ventaja para sus asociados. La misma falta de justificación jurídica predica respecto al pago, por parte de la Mutua, con cargo a los fondos de la Seguridad Social, de las cuotas de adscripción a organizaciones empresariales. Considera también injustificada la financiación de los gastos derivados de la participación de la Mutua en la Feria y el Congreso referidos en la sentencia, y entiende que las alegaciones de la Mutua no se sustentan en actividad probatoria suficiente, debiendo rechazarse interpretaciones flexibles o forzadas de preceptos que garantizan la integridad de los fondos públicos. Lo mismo establece respecto a la aportación a un Colegio de Graduados Sociales para la impartición de Jornadas sobre Sensibilización sobre la Prevención de Riesgos Laborales, considerados como una liberalidad por la jurisprudencia, y entiende que una declaración de objetivos en un presupuesto no constituye razón jurídica para omitir la aplicación de las normas legales y reglamentarias de carácter imperativo. Rechaza también que se hayan soportado con fondos públicos los pagos derivados del Convenio de Colaboración con la Universidad que se indica para la realización de un Master en Prevención de Riesgos Laborales, dado que éste tenía como destinatario al público en general y dado que estas actuaciones no encajan en las que corresponden a la Mutua en su condición de colaboradora en la gestión de la Seguridad Social. Confirma la existencia de responsabilidad contable derivada del alcance en los fondos públicos de la Seguridad Social, estableciendo que la responsabilidad contable directa de la Mutua es consecuencia de la aplicación a su actividad de lo previsto en los artículos 38 y 42 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, así como en el artículo 49 de la Ley de Funcionamiento del mismo. La Sala confirma, finalmente, la responsabilidad contable directa del otro recurrente, tanto por su intervención activa, como cooperador en la eficacia de los acuerdos objeto de controversia, como pasiva, por no haber evitado el menoscabo.

• **SENTENCIA N.º 13/2014, dictada por la Sala de Justicia el 4 de noviembre de 2014. Asunto: Recurso de Apelación n.º 14/14 interpuesto contra la Sentencia de 30 de enero de 2014, dictada en el Procedimiento de Reintegro por Alcance n.º B-213/13, del ramo de Sociedades Estatales (Correos),..... Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.**

Se desestima el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de instancia, imponiéndose las costas a la recurrente. Señala que la técnica de reproducir las alegaciones realizadas en la instancia no es, en general, un modo de actuación jurídicamente aceptable, según ha sostenido el Tribunal Supremo y ha mantenido la propia Sala de Justicia, y partiendo de esta afirmación analiza las alegaciones de la recurrente. Se opone a la alegación relativa a la alusión a un fallo informático y entiende que no afecta a las conclusiones a las que ha llegado el órgano de instancia en la sentencia apelada. En cuanto a la alegación de circunstancias que pretenden acreditar que no falta el efectivo que se considera originario del descubierto, la Sala establece que ya fueron valoradas en la instancia y que, aunque el recurso de apelación permite un *novum iudicium*, la fijación de los hechos y la valoración de los medios de prueba es competencia del juez de instancia. Considera que la apelante no aporta medios que desvirtúen los hechos declarados probados en la instancia y rechaza, por tanto, esta alegación. Respecto a la documentación enviada por la recurrente a título aclaratorio e informativo, destaca la Sala que ésta no puede ser tenida en cuenta ya que, si se pretendía su admisión como prueba, debía haberse aportado en la vista del juicio verbal, a lo que se añade que en el escrito de interposición del recurso de apelación no se solicitó el recibimiento del pleito a prueba.

2.2. Autos

• **AUTO N.º 12/2014, dictado por la Sala de Justicia el 1 de octubre de 2014. Asunto: Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, de 5 de abril, N.º 9/14, Actuaciones Previa N.º 18/12, del ramo de Entidades Locales..... Ponente: Excma. Sra. Dña. María Antonia Lozano Álvarez.**

Desestima la Sala los recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/88, interpuestos contra la Liquidación Provisional y la Providencia de requerimiento de pago, depósito o afianzamiento, dictadas por el Delegado Instructor, quedando éstas confirmadas, sin suspensión de las actuaciones ni de las medidas cautelares adoptadas. Comienza la Sala por desestimar la petición de suspensión del procedimiento y de las medidas cautelares, que el recurrente basa en la posible prejudicialidad penal concurrente en el caso, recordando su doctrina reiterada y uniforme según la cual no cabe en la fase de Actuaciones Previa ni a través del recurso del art. 48.1 de la Ley 7/88, el conocimiento y decisión sobre dicha prejudicialidad penal,

ni tampoco acordar la suspensión solicitada con base en dicha prejudicialidad, sin perjuicio del derecho del recurrente a reiterar su petición en el momento procesal oportuno de la primera instancia. En cuanto a la alegación referida a la posible ausencia de responsabilidad contable de la recurrente, indica la Sala que se trata de una cuestión referida al fondo del proceso, ajena a los motivos que podrían hacer prosperar un recurso del art. 48.1 de la Ley 7/88, no pudiendo ser objeto de conocimiento y decisión a través de dicho recurso, cuya naturaleza especial y sumaria, cuyos motivos, y cuya finalidad, han sido establecidos con carácter uniforme en la propia doctrina de esta Sala. Se desestima también la alegación subsidiaria de insuficiencia de plazo concedido para alegaciones y de procedencia de ampliarlo. Recuerda la Sala que los plazos de cinco días que se conceden en el artículo 48 de la Ley 7/88, para interponer el recurso y para alegaciones, son plazos procesales propios de un proceso impugnatorio de naturaleza jurisdiccional, no administrativa, al que por tanto no se aplica la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento administrativo Común. Considera que no concurren ni la complejidad ni la necesidad de documentación adicional que la recurrente esgrime para pedir la prórroga del plazo, ya que la hipotética omisión injustificada de diligencias o la indefensión, únicos motivos sobre los cuales pueden versar las alegaciones, pueden apreciarse y valorarse por las partes mediante el sencillo examen del expediente. Por último, frente a la alegación de uno de los recurrentes de indefensión por falta de citación, en condición de presunto responsable, en las Actuaciones Previas y en la práctica de la Liquidación Provisional, indica la Sala que existe constancia en las Actuaciones, de la citación a la práctica de dicha liquidación así como de la remisión de la misma al recurrente, habiéndose ajustado la tramitación a las exigencias del derecho de defensa consignado en el art. 24 de la Constitución.

• **AUTO N.º 13/2014, dictado por la Sala de Justicia el 1 de octubre de 2014. Asunto: Recurso n.º 10/14 del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, interpuesto contra la Providencia de requerimiento de pago, depósito o afianzamiento, dictada en las Actuaciones Previas n.º 7/13, del ramo de Comunidades Autónomas,..... Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Suárez Robledano.**

Desestima la Sala de Justicia el recurso del art. 48.1 de la Ley 7/88, interpuesto contra la Liquidación Provisional y la Providencia de requerimiento de pago, depósito o afianzamiento. Analiza, en primer lugar, la naturaleza jurídica y el ámbito propio de este

recurso innominado y considera que las cuestiones planteadas por el recurrente afectan al fondo del asunto, desbordando los contornos perfilados para este medio impugnatorio cuyo conocimiento compete a esta Sala. Se rechaza la alegación de litisconsorcio pasivo necesario, así como las alegaciones referidas a cuestiones de fondo. Entiende la Sala que no cabe apreciar indefensión, en los términos en que ésta viene siendo interpretada por la doctrina de esta Sala y por el Tribunal Constitucional, a partir del art. 24 de la Constitución Española y recuerda la doctrina establecida al respecto por la Sala de Justicia. Considera que, en este caso, no se han puesto de manifiesto circunstancias que hayan producido un perjuicio real y efectivo para la posición jurídica y defensa del recurrente, ni ha habido limitación de los medios de prueba, ni de su participación durante la instrucción, sin perjuicio de que pueda discrepar de las conclusiones recogidas en la Liquidación Provisional y el posterior dictado de la Providencia de requerimiento. Recuerda que el Tribunal Constitucional y esta Sala han razonado al respecto que «la indefensión se produce precisamente cuando se priva al interesado de la posibilidad de impetrar la protección jurisdiccional de sus derechos e intereses mediante la apertura del oportuno proceso o realizar dentro del mismo las adecuadas alegaciones o pruebas» y concluye que, por todo ello, procede desestimar el recurso.

• **AUTO N.º 14/2014, dictado por la Sala de Justicia el 1 de octubre de 2014. Asunto: Recurso de Apelación n.º 20/14, contra el Auto de 4 de marzo de 2014, dictado en la Acción Pública n.º A 1/14 del ramo Sector Público Estatal..... Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Suárez Robledano.**

Se desestima el recurso interpuesto por el Ministerio Fiscal, contra el Auto de inadmisión a trámite de la Acción Pública, el cual se confirma en todos sus términos, considerando la Sala de Justicia que no concurren en el escrito de ejercicio de la Acción Pública, los requisitos necesarios para su admisión, de acuerdo con el artículo 56.3 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Comienza recordando la configuración legal del principio de tutela judicial efectiva, «ex» artículo 24.1 de la Constitución Española, como derecho básico reconocido en el Derecho constitucional español, en el ordenamiento procesal y en la normativa reguladora de la jurisdicción contable, señalando que los derechos y garantías procesales que delimitan el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva se acogen a tres grandes principios: el del «favor actionis» o «pro actione», el deber judicial de promover y cooperar en la efectividad de la tutela, y el de razonabilidad. Añade que el princi-

pio «pro actione» actúa a través de otros subordinados, como son el principio antiformalista y el de subsanabilidad, y recuerda la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que consagra el derecho que integra el contenido de la tutela judicial efectiva. De acuerdo con dichos principios, examina el escrito de Acción Pública, partiendo de la regulación del art. 47 de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y el art. 56 de su Ley de Funcionamiento (relativo a los requisitos para la admisión de la acción pública contable y a su tramitación), y apoyándose en la doctrina de la propia Sala, según la cual, si bien los requisitos para la admisión de la acción pública previstos en el artículo 56 de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas deben ser objeto de una interpretación no rigorista y acorde con el derecho a la tutela judicial efectiva y con el principio «pro actione», dicha interpretación no puede ser tan flexible como para permitir la incoación de un juicio de responsabilidad contable por hechos que, según aparezcan expresados en el escrito de interposición de la acción pública, no presenten indicios suficientes de haber generado un menoscabo en los fondos públicos presuntamente constitutivo de alcance. Concluye, por tanto, que no procede admitir la acción de responsabilidad contable, sin perjuicio de las posibles responsabilidades de naturaleza jurídica distinta a la contable que, en su caso, pudieran derivarse de los hechos expuestos en la presente apelación y en el escrito de Acción Pública del que trae causa.

• **AUTO N.º 15/2014, dictado por la Sala de Justicia el 2 de octubre de 2014. Asunto: Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/1988 n.º 3/14, Actuaciones Previas n.º 166/10 del ramo de Entidades Locales (Coordinación)..... Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Suárez Robledano.**

Liquidación Provisional y la Providencia de requerimiento de pago, dictadas por el Delegado Instructor designado por la Sindicatura de Cuentas de Cataluña, recordando con carácter previo la naturaleza jurídica, finalidad y motivos de este recurso, que no pueden ser otros que los establecidos taxativamente en la ley, es decir, que no se accediera a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaren o que se causare indefensión. Entiende la Sala que los recurrentes plantean excepciones y motivos de fondo, que no pueden ser objeto de este recurso, el cual no se articuló para impugnar las conclusiones o valoraciones provisionales recogidas en el Acta de Liquidación Provisional, cuando las mismas no coinciden con los intereses de la parte recurrente. Ante la pretensión de anulación del requerimiento, recuerda la Sala que

las actuaciones previas son una fase anterior al procedimiento jurisdiccional en la que el Delegado Instructor practica las diligencias de averiguación necesarias para concretar, presuntamente, los hechos, los responsables contables y el daño causado a los fondos públicos, y añade que no es un proceso contradictorio, sino una fase de instrucción facilitadora del ulterior proceso judicial contable. Recoge su propia doctrina según la cual la providencia de requerimiento de pago o afianzamiento tiene su cobertura legal en el apartado 1.f) del artículo 47 de la Ley 7/88, siendo su finalidad evitar que, en el curso del ulterior procedimiento de reintegro que pudiera incoarse, el demandado pueda ocultar sus bienes o devenir insolvente, debiendo el Instructor dictar dicha providencia por imperativo legal. Entiende la Sala que el Delegado Instructor ha actuado conforme a la legalidad vigente y que no procede la anulación de las resoluciones recurridas. Respecto a las peticiones de suspensión del acto de afianzamiento mediante embargo, recuerda la Sala la regulación contenida en los párrafos f) y g) del apartado 1 del artículo 47 de la Ley 7/88 y advierte que la previsión contenida en el apartado f) constituye la traslación, al ámbito contable, de una regla general según la cual la suspensión de los actos administrativos de contenido económico se obtendrá siempre y cuando el interesado deposite, afiance o aporte aval bancario suficiente para garantizar el cumplimiento de la deuda. Considera que, conforme a la remisión que realiza el apartado g) del art. 47 de la Ley 7/88, y en cumplimiento del art. 73.1 del Reglamento General de Recaudación, se deben aplicar las normas de desarrollo del art. 233 de la Ley 58/2003, General Tributaria, en materia de revisión en vía administrativa, en las que se establece que, de manera excepcional, se podrá acordar la suspensión de la liquidación si se acreditan los siguientes extremos: 1) Cuando, ante la imposibilidad de efectuar depósito, constituir fianza o aportar el aval bancario, el solicitante ofrezca cualquier tipo de garantía de las admitidas en Derecho, o, 2) Se justifique la concurrencia de perjuicios de imposible o difícil reparación con dispensa total o parcial de garantías y, 3) De manera excepcionalísima, el solicitante podrá acceder a la suspensión sin garantía si se aprecian errores materiales o aritméticos en el acto impugnado o concurren los perjuicios antes expresados, pero atinentes a actos que no tengan por objeto una deuda tributaria u otra cantidad líquida exigible. Se deniega, por lo tanto, la petición de suspensión, dada su falta de fundamentación.

• **AUTO N.º 16/2014, dictado por la Sala de Justicia el 28 de octubre de 2014. Asunto: Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, n.º 35/13 Actuaciones Previas n.º 41/09 del**

ramo de Entidades Locales (Coordinación)..... Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.

Emite la Sala de Justicia su pronunciamiento referido a los recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/88, interpuestos contra el Acta de Liquidación Provisional y la correspondiente Providencia de requerimiento de pago, depósito o afianzamiento, dictadas en las Actuaciones Previas de referencia, tramitadas ante la Cámara de Cuentas de Andalucía, estimando únicamente los que fueron interpuestos por dos de los recurrentes contra la Providencia de requerimiento, por falta de notificación de la Liquidación Provisional de la que se deriva, quedando parcialmente revocada dicha Providencia, respecto a estos dos recurrentes y debiendo retrotraerse las actuaciones para ambos, al momento en que se les debió notificar la Liquidación Provisional practicada. Ante la solicitud de acumulación del recurso contra la Providencia de requerimiento al interpuesto contra la Liquidación Provisional, la Sala indica que, en este caso, no es necesario acudir a la acumulación, dado que los recursos contra ambas resoluciones se han considerado parte del mismo procedimiento y, por lo tanto, procede su resolución conjunta. Considera que la falta de notificación de la Liquidación Provisional resulta, en este supuesto, generadora de indefensión y determinante de la nulidad de la resolución recurrida para los dos afectados por ella, dado que no tuvieron conocimiento del contenido de la Liquidación al no haber estado presentes en la práctica de la misma, pese a haber sido citados, procediendo, pues, estimar los recursos contra la Providencia de requerimiento interpuestos por estos dos recurrentes. Desestima la Sala los restantes recursos y aclara que el artículo 48.1 de la Ley 7/88, proporciona un fundamento para recurrir las Actuaciones Previas, pero que sus términos literales no deben interpretarse en el sentido de confundir «diligencia» con «prueba de parte», sino que el término «diligencias» que en dicho precepto se utiliza debe entenderse como «actuaciones de investigación en su conjunto» y no como cada uno de los documentos o actividades concretas que reclaman quienes intervienen en las Actuaciones Previas. Recuerda que la Ley, en esta fase previa, únicamente prevé la citación de los presuntos responsables en el momento en que el Delegado Instructor acuerde la práctica de la Liquidación Provisional y que es entonces cuando los interesados pueden formular alegaciones e instar la práctica de las diligencias que estimen convenientes. Se refiere al carácter orientativo que tiene para el Delegado Instructor el plazo de dos meses prorrogable por otro mes con justa causa, previsto en el artículo 47.4 de la Ley 7/88, para la práctica de las diligencias de instrucción y

señala que el incumplimiento del mismo no determina la caducidad del trámite ni del procedimiento. Establece que la prescripción no es susceptible de fundamentar el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, al tratarse de una cuestión perteneciente al fondo del asunto. Rechaza, finalmente, la solicitud de suspensión del requerimiento de pago, depósito o afianzamiento y del posterior proceso ejecutivo, reiterando lo establecido en cuanto a la naturaleza no suspensiva de este recurso.

• **AUTO N.º 17/2014, dictado por la Sala de Justicia el 28 de octubre de 2014. Asunto: Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, n.º 5/14 Actuaciones Previas n.º 41/09 (Coordinación) del ramo Entidades Locales..... Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.**

Se pronuncia la Sala de Justicia en los recursos interpuestos al amparo del artículo 48.1 de la Ley 7/88, contra las Providencias de 5 y 6 de marzo de 2014, dictadas en las Actuaciones Previas de referencia, tramitadas ante la Cámara de Cuentas de Andalucía, estimando el recurso interpuesto por cuatro de los recurrentes, contra la Providencia de embargo de bienes, de 5 de marzo de 2014, que queda parcialmente revocada, debiendo retrotraerse las actuaciones respecto a ellos, a fin de que el Delegado Instructor se pronuncie sobre el ofrecimiento de bienes realizado para garantizar la presunta responsabilidad contable que se les atribuye. Estima también el recurso interpuesto por otro de los recurrentes contra las Providencias de 5 de marzo de 2014, por haber acordado la Sala en Auto de la misma fecha que el presente, retrotraer las actuaciones respecto a dicho recurrente al momento en que debió serle notificada la Liquidación Provisional de la que dimanaban las Providencias ahora recurridas. Se desestima, por último, el recurso interpuesto por este mismo recurrente contra la Providencia de 6 de marzo de 2014, de traslado de actuaciones, quedando ésta confirmada en todos sus términos.

• **AUTO N.º 18/2014, dictado por la Sala de Justicia el 28 de octubre de 2014. Asunto: Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, n.º 11/14 Actuaciones Previas n.º 126/12 del ramo: CC.AAPonente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.**

Se desestima el recurso interpuesto, al amparo del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, contra la Providencia de denegación de diligencias complementarias, contra el Acta de Liquidación Provisional y contra la Providencia de requerimiento de pago, depósito o afianzamiento, dictadas por la Delegada Instructora en las actuaciones previas de

referencia, considerando la Sala de Justicia que no se ha producido indefensión material ni vulneración de la tutela judicial efectiva. Expone, con carácter previo, la naturaleza, finalidad y objeto, tanto de esta vía impugnatoria como de las Actuaciones Previas y considera que no hubo indefensión derivada de la denegación de diligencias complementarias dado que, del examen del Acta de Liquidación Provisional se desprende que la denegación fue motivada y justificada, y que las alegaciones de los recurrentes fueron valoradas de forma detallada. Se refiere, la Sala, al valor probatorio de los Informes de Fiscalización, que no ha quedado desvirtuado por la aportación de nuevos documentos, en lo relativo a los gastos de taxi objeto de controversia, y entiende que lo que existe es una discrepancia con las conclusiones de la Delegada Instructora, que habrá de dirimirse en el procedimiento de responsabilidad contable que se incoe, en su caso. Recoge el concepto de indefensión con relevancia constitucional y considera que en el desarrollo de las actuaciones no se produjo tal indefensión, siendo conformes a derecho las resoluciones recurridas.

• **AUTO N.º 19/2014, dictado por la Sala de Justicia el 28 de octubre de 2014. Asunto: Recurso de Apelación N.º 15/14, interpuesto contra el Auto de 4 de febrero de 2014, Acción Pública n.º A-20/13, del ramo Entidades Locales..... Ponente: Excm.a Sra. Dña. Margarita Mariscal de Gante y Mirón.**

Se desestima el recurso de apelación interpuesto contra el Auto de archivo de la Acción Pública A-20/13, que queda confirmado, imponiéndose las costas al recurrente. Tras precisar las pretensiones y posiciones respecto al objeto de la pieza tramitada como Acción Pública, mantenidas tanto en la instancia como en la presente apelación, aclara la Sala que, aunque el objeto del procedimiento de las Diligencias Preliminares se extendía tanto a las seis irregularidades denunciadas inicialmente por el actor público, como a las diez que posteriormente añadió el Ministerio Fiscal, el recurso no impugna la decisión de archivo respecto a las dieciséis presuntas irregularidades sino que limita la impugnación a estas últimas, que son «las responsabilidades contables producidas en los ejercicios comprendidos entre 2006 y 2008, ambos inclusive, declaradas en el Informe del Interventor Municipal del Ayuntamiento de Toro», al entender que dichas responsabilidades no estarían prescritas. Señala que lo relevante a efectos de la interrupción de la prescripción no es la presentación de escritos de denuncia sino que, como consecuencia de los mismos, se hubiese iniciado «cualquier actuación fiscalizadora, procedimiento fiscalizador, disciplinario, jurisdiccional o de otra naturaleza, que tuviera por finalidad el examen

de los hechos determinantes de la responsabilidad contable», siendo en tal caso la fecha relevante la de inicio del procedimiento. Comparte la Sala el parecer del Fiscal en cuanto a la carencia de efecto interruptivo de la prescripción del Informe de Fiscalización del Consejo de Cuentas de Castilla y León sobre el Ayuntamiento, ejercicio 2008, al quedar fuera de su ámbito hechos del 2006, salvo que se justifique lo contrario, lo que no ha ocurrido en este caso. Respecto al Informe de la Intervención municipal, aun atribuyéndole la Sala eficacia interruptiva de la prescripción, entiende que han transcurrido más de cinco años entre la fecha de dicho Informe y la de la denuncia presentada por los actores públicos, por lo que las responsabilidades contables que pudieran derivarse de las irregularidades señaladas en el citado Informe estarían prescritas. Apreciada la prescripción se desestima el recurso sin necesidad de valorar las alegaciones de negligencia en la actuación de los gestores públicos y de daño en los fondos del Ayuntamiento.

• **AUTO N.º 20/2014, dictado por la Sala de Justicia el 28 de octubre de 2014. Asunto: Recurso del art. 48.1 de la Ley 7/88 n.º 16/14 Actuaciones Previas n.º 86/13 del ramo Entidades Locales..... Ponente: Excma. Sra. Dña. Margarita Mariscal de Gante y Mirón.**

Desestima la Sala los recursos del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas, interpuestos contra la resolución denegatoria de la petición de suspensión del acto de la Liquidación Provisional, y contra la Liquidación Provisional y la Providencia de requerimiento, dictadas por la Delegada Instructora en las Actuaciones Previas de referencia. Se rechaza la alegación de indefensión derivada de no haberse suspendido la celebración de la Liquidación Provisional atendiendo a la situación de incapacidad permanente en grado de gran invalidez de la recurrente, refiriéndose la Sala a la naturaleza y finalidad de las Actuaciones Previas, en las que el delegado instructor practica las diligencias de averiguación necesarias para concretar presuntamente los hechos, los responsables contables y el daño causado a los fondos públicos, y precisando que no es un proceso contradictorio en que los interesados intervienen en su condición de parte, sino una fase de instrucción facilitadora del ulterior proceso judicial contable. Establece que la Liquidación Provisional no es un trámite en el que los interesados tengan que intervenir necesariamente, bastando que se les conceda la posibilidad de hacerlo, mediante la correspondiente citación, y añade que la intervención en la Liquidación Provisional de los citados como presuntos responsables

no se configura legalmente como acto personalísimo, que no pueda efectuarse a través de un representante. Señala que, fuera del orden penal (donde se contempla la demencia sobrevenida como causa de archivo de la causa), la enfermedad del sujeto pasivo del proceso no tiene, por sí sola, efecto suspensivo. Concluye, de todo ello, que en el presente caso, la falta de comparecencia de la recurrente al acto de la Liquidación Provisional representada por su Letrado no se debió a irregularidad alguna causante de indefensión imputable a la Delegada Instructora, por lo que procede desestimar el recurso.

• **AUTO N.º 21/2014, dictado por la Sala de justicia el 3 de diciembre de 2014. Asunto: Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, de 5 de abril, N.º 12/14, Actuaciones Previas N.º 92/13, del ramo de Empresas Municipales Ponente: Excma. Sra. Dña. María Antonia Lozano Álvarez.**

Se desestiman tanto la solicitud de nulidad de actuaciones como el recurso interpuesto, con carácter subsidiario, al amparo del artículo 48.1 de la Ley 7/88, contra la Liquidación Provisional y la Providencia de requerimiento de pago, depósito o afianzamiento, dictadas en las Actuaciones Previas. En cuanto a la petición de nulidad de actuaciones, frente a la alegación de notificación tardía de la Providencia de citación para la práctica de la Liquidación Provisional, recuerda la Sala de Justicia la jurisprudencia constitucional, recogida en la propia doctrina de la Sala según la cual la mera indefensión formal no supone violación de los derechos del artículo 24 de la Constitución Española, ni implica nulidad de actuaciones. Respecto a la alegación de indebida denegación del acceso a las actuaciones, alude la Sala a la aplicación supletoria de determinados artículos de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común, a las Actuaciones Previas correspondientes a los procedimientos de reintegro por alcance y basándose en dicha aplicación, cabe sostener el derecho a la vista del expediente y a obtener copia de los documentos que lo integran. Sin embargo, para determinar si la falta de acceso a las actuaciones generó indefensión material justificativa de la nulidad, la Sala valora si se produjo un defecto formal generador de un perjuicio real y efectivo que minorara las posibilidades de defensa del recurrente, lo que no se produjo en este caso. Abordando el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, contra la Liquidación Provisional y la Providencia de requerimiento dictadas en las Actuaciones Previas, recuerda la Sala su doctrina según la cual no se reconoce la condición de interesado hasta la convocatoria a Liquidación Provi-

sional, sin que resulte preceptivo, hasta entonces, conceder vista de las actuaciones ni trámite de alegaciones. Respecto a la alegación de insuficiencia del plazo de diez días para examinar el expediente, formular alegaciones y aportar documentos, indica la Sala que dicho plazo es el que se aplica en todas las actuaciones previas de los procedimientos de reintegro por alcance, y que el recurrente no impugnó la providencia en la que se le concedió dicho plazo ni solicitó la prórroga del mismo, sino que aportó alegaciones antes de que se agotara. Recuerda que las Actuaciones Previas no tienen carácter contradictorio, y que constituyen una fase instructora de contenido limitado, a la que la Ley asigna un plazo breve y en la que sólo caben las diligencias previstas en el artículo 47 de la Ley 7/88, y las que resulten imprescindibles por aplicación de la normativa administrativa común. En la alegación referida a que la Liquidación Provisional se sustenta en las manifestaciones de la denunciante y de las empresas supuestamente perjudicadas, sin que haya podido contradecirlas ni aportar documentación en su descargo, distingue la Sala dos aspectos: por una parte, la discrepancia con el criterio de la Delegada Instructora al valorar la documentación, cuestión que excede el ámbito del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, y por otra parte, la posible privación al interesado de su derecho a formular alegaciones y presentar documentos, cuestión que sí tiene que ver con la indefensión pero que no resulta admisible teniendo en cuenta las posibilidades de que dispuso el recurrente para ejercer este derecho, el uso que hizo del mismo y el tratamiento dado a las alegaciones por la instructora. Rechaza igualmente, la Sala, que se causara indefensión al recurrente como consecuencia de no haber practicado determinadas diligencias, recordando que el Delegado Instructor debe practicar únicamente las diligencias de averiguación suficientes para fundamentar su juicio, previo y provisional, sobre la concurrencia de indicios racionales de existencia de alcance.

• **AUTO N.º 22/2014, dictado por la Sala de justicia el 3 de diciembre de 2014. Asunto. Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, n.º 19/14. Actuaciones Previas n.º 116/12 del ramo Entidades Locales..... Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.**

Se desestima el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, interpuesto contra el Acta de Liquidación Provisional dictada en las Actuaciones Previas de referencia, rechazando la Sala de Justicia la alegación de indefensión derivada de la denegación de la suspensión de la Liquidación Provisional planteada por la representación del recurrente, así como la relativa a la solicitud de ampliación del número de

presuntos responsables contables derivados de los hechos a los que se refiere dicha Liquidación. La Sala de Justicia recuerda la naturaleza jurídica, motivos y finalidad del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, que una doctrina constante ha calificado como un medio de impugnación especial y sumario por razón de la materia, cuyos motivos, taxativamente establecidos en la Ley, son que «no se accediera a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaran» o que «se causare indefensión» y cuya finalidad no es conocer del fondo del asunto sometido a enjuiciamiento contable sino revisar las resoluciones dictadas en la fase de instrucción que puedan impedir o minorar la defensa de quienes intervienen en las Actuaciones Previas, a efectos de garantizar en dicha fase la efectividad del derecho de defensa consagrado en el artículo 24 de la Constitución. Recuerda, asimismo, la naturaleza y objeto de las Actuaciones Previas, que tienen carácter preparatorio del proceso jurisdiccional y, tras examinar dichas actuaciones, concluye que la Delegada Instructora realizó un adecuado tratamiento de las alegaciones, motivando de manera suficiente sus conclusiones, sin que pueda apreciarse la existencia de indefensión con relevancia constitucional, ni considerarse que se han denegado diligencias indebidamente, y aclara que este último motivo prosperará cuando sea notable una ausencia de investigación o aportación de datos básicos que impida un pronunciamiento sobre el asunto, circunstancias que no se han dado en este caso. En cuanto a la discrepancia con las conclusiones de la Delegada Instructora, recoge su doctrina reiterada según la cual, si las partes legitimadas para comparecer en el Acta de Liquidación Provisional no están de acuerdo con dichas conclusiones, su posible oposición deberá ser ejercitada en el juicio contable que se incoe. Rechaza la solicitud de ampliación del número de presuntos responsables contables, que el recurrente apoya en el mayor número de imputados en la Jurisdicción penal, partiendo la Sala, del carácter previo y provisional de las conclusiones reflejadas en el Acta de Liquidación Provisional, que no vinculan a los posibles legitimados, quienes podrán plantear pretensiones de responsabilidad contable, con independencia de tales conclusiones.

• **AUTO N.º 23/2014, dictado por la Sala de Justicia el 3 de diciembre de 2014. Asunto: Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, de 5 de abril, N.º 21/14, actuaciones previas N.º 19/13, del ramo de Entidades Locales..... Ponente: Excma. Sra. Dña. María Antonia Lozano Álvarez.**

Se desestima el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, interpuesto por el representante procesal del Consorcio Provincial contra

la Providencia de requerimiento de pago, depósito o afianzamiento dictada en las Actuaciones Previas, considerando el recurrente que dicha Providencia debería haber incluido como presuntos responsables contables directos del alcance a otros tres sujetos que, como presidente del Consorcio, como Interventor del mismo y como Jefe de Administración y Contabilidad, incurrieron también en dicha responsabilidad. Entiende la Sala de Justicia que no se plantea, en el recurso, defecto de tramitación o decisión alguna que haya podido ocasionar indefensión o haya supuesto denegación injustificada de diligencias, sino que se suscita una discrepancia de criterio jurídico con la Delegada Instructora, en cuanto a la inclusión de otros presuntos responsables contables en el requerimiento de pago, depósito o afianzamiento. La Sala establece que, a través de este recurso, no puede entrar a valorar ni la forma en que debería quedar constituida la relación jurídico-procesal, ni la cuestión de fondo relativa a la posible responsabilidad contable directa de los tres gestores mencionados. En este sentido, recuerda su doctrina uniforme respecto a la naturaleza, finalidad y motivos del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, que es un recurso especial y sumario por razón de la materia, por medio del cual no se persigue un conocimiento concreto de los hechos objeto de debate en segunda instancia jurisdiccional, sino que lo que la Ley pretende es ofrecer a los intervinientes en las Actuaciones Previas un mecanismo de revisión de cuantas resoluciones puedan cercenar sus posibilidades de defensa, sin que los motivos de impugnación puedan ser distintos de los taxativamente establecidos en la Ley, esto es, que no se accediere a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaran o que se causare indefensión. Añade que la mera discrepancia con las conclusiones provisionales adoptadas por el órgano de instrucción no supone indefensión, y podrá ser resuelta en la primera instancia jurisdiccional y señala, finalmente, que la providencia de requerimiento debe considerarse válida y eficaz de acuerdo con el artículo 47 de la Ley 7/88 y la doctrina de la propia Sala, dado que se ajustó a la Liquidación Provisional de la que traía causa, concluyendo de todo ello que procede desestimar el recurso.

• **AUTO N.º 24/2014, dictado por la Sala de Justicia el 3 de diciembre de 2014. Asunto: Recurso de Apelación n.º 24/14 Procedimiento de Reintegro n.º C-277/13 del Ramo CC.AA..... Ponente: Excma. Sra. Dña. María Antonia Lozano Álvarez.**

Se desestima el recurso de apelación interpuesto por la representación de la Junta de Comunidades contra el Auto de no incoación dictado en el procedimiento de reintegro por alcance, que

queda confirmado. Refleja la Sala de Justicia, lo establecido en el artículo 68.1 «in fine» de la Ley 7/88, según el cual, turnado el procedimiento, el Consejero de Cuentas de la Sección de Enjuiciamiento a quien hubiere correspondido, cuando constare de modo manifiesto e inequívoco la inexistencia de caso alguno de responsabilidad contable, declarará no haber lugar a la incoación del juicio en los términos prevenidos para la inadmisión del recurso en el procedimiento contencioso-administrativo ordinario. Indica que, en este caso, el Delegado Instructor practicó las diligencias de averiguación necesarias en relación con las irregularidades puestas de manifiesto por el Ministerio Fiscal, concluyendo que no cabía deducir menoscabo de los fondos públicos, y añade que, turnado el procedimiento al Consejero de Cuentas del Departamento correspondiente, éste acordó, a la vista de las conclusiones del Acta de Liquidación Provisional, oír al Ministerio Fiscal y a los Servicios Jurídicos de la Junta de Comunidades para que alegaran lo que estimaren procedente sobre la posible inexistencia de responsabilidad contable por alcance, sin que la Junta hiciera alegación alguna y mostrándose conforme el Ministerio Fiscal. Rebate la Sala de Justicia la afirmación de que el archivo se haya producido en fase de diligencias preliminares sin investigar los hechos, puesto que el instructor ha realizado dicha investigación, exponiendo sus actuaciones y conclusiones tras analizar la documentación recibida, considerando que al margen de ciertas irregularidades formales, no concurría menoscabo para los caudales públicos, y el Consejero de instancia, a la vista de lo actuado y alegado, concluyó que resultaba, de modo manifiesto e inequívoco, la inexistencia de supuesto de responsabilidad contable. Rechaza, por tanto, este motivo de impugnación señalando que el auto recurrido no es un Auto de archivo de los previstos en el artículo 46.2 de la Ley 7/88, sino un Auto de no incoación del juicio, regulado en el artículo 68.1 de la Ley 7/88, previsto para los casos en que, habiéndose realizado labores de investigación de las Actuaciones Previas se apreciare de modo manifiesto e inequívoco la inexistencia de caso alguno de responsabilidad contable. Frente a la alegación referida a la existencia de alcance, señala la Sala que la documentación justificativa manejada por el instructor supera la subvención concedida, por lo que no se está ante una falta de caudales públicos ni ante la ausencia de justificación del empleo o destino dado a dichos fondos.

• **AUTO N.º 25/2014, dictado por la Sala de Justicia el 3 de diciembre de 2014. Asunto: Recurso del art. 46.2 de la Ley 7/88, n.º 25/14, interpuesto contra el Auto de 16 de junio de 2014 dic-**

tado en las Diligencias Preliminares A-5/14-3 de Sector Público Estatal.....Ponente: Excma. Sra. Dña. Margarita Mariscal de Gante y Mirón.

Se desestima el recurso interpuesto al amparo del artículo 46.2 de la Ley 7/88, por el Ministerio Fiscal, contra el Auto de archivo de Diligencias Preliminares abiertas a consecuencia del escrito del Fiscal Jefe ante el Tribunal de Cuentas al observar indicios de presunta responsabilidad contable en relación a los honorarios abonados a una sociedad estatal para la liquidación de otras dos sociedades estatales. Tras repasar los antecedentes de interés para la resolución del mismo, entre ellos los relativos al «Informe de Fiscalización de la estructura del Sector Público Empresarial Estatal en relación con el Acuerdo del Consejo de Ministros de 30 de abril de 2010 sobre extinción y fusión de Sociedades Estatales, Ejercicios 2010 y 2011», recuerda la Sala de Justicia que la función que corresponde al Delegado Instructor en el seno de las actuaciones previas reguladas en el artículo 47 de la Ley 7/88, no consiste en llevar a cabo una investigación prospectiva, encaminada a hacer aflorar posibles supuestos de alcance, examinando cualquier actividad de gestión de fondos públicos aun cuando la regularidad de la misma no haya sido cuestionada. Añade que el artículo 46.1 de la Ley 7/88, prevé que el nombramiento de Delegado Instructor se haga ante «hechos supuestamente constitutivos de alcance de caudales o efectos públicos» y considera, atendiendo a la información disponible, que no cabe apreciar indicios de irregularidad generadora de responsabilidad contable. Indica, finalmente, que el Ministerio Fiscal puede utilizar las facultades de investigación que le atribuye su Estatuto Orgánico para completar la información y promover, en su caso, el procedimiento de responsabilidad contable, puesto que el archivo de diligencias preliminares no cierra esta posibilidad, dada la ausencia de eficacia de cosa juzgada de la resolución que lo acuerda.

• **AUTO N.º 26/2014, dictado por la Sala de Justicia el 3 de diciembre de 2014. Asunto: Recurso del artículo 46.2 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, n.º 26/14, Diligencias Preliminares n.º C-63/14, del Ramo Sector Público Local Ponente: Excmo. Sr. D. Felipe García Ortiz.**

Se desestima el recurso del artículo 46.2 de la Ley 7/88, interpuesto contra el Auto de archivo de las Diligencias Preliminares dictado por el Departamento de instancia, recordando la Sala de Justicia su interpretación reiterada del artículo 46.2 de la Ley 7/88, como

un incidente de archivo cuya finalidad es rechazar a limine aquellas denuncias que versen sobre hechos que manifiestamente no revisitan los caracteres de alcance, sin que pueda entrar, en dicha fase, a conocer sobre el fondo, e indica los casos en que procede dicho archivo, que serán aquellos en que los hechos no sean incardinables, de manera manifiesta e inequívoca, en la figura del alcance. Recoge el concepto de alcance, definido en el artículo 72 de la Ley 7/88, como el saldo deudor injustificado de una cuenta o, en términos generales, la ausencia de numerario o de justificación en las cuentas que deban rendir las personas que tengan a su cargo el manejo de caudales públicos, ostenten o no la condición de cuentadantes ante el Tribunal de Cuentas. Añade que, a los mismos efectos, se considerará malversación de caudales o efectos públicos su sustracción, o el consentimiento para que ésta se verifique o su aplicación a usos propios o ajenos por parte de quien los tenga a su cargo. Repasa las funciones del Tribunal de Cuentas, que son la fiscalización externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del Sector Público y el enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y contable que resulte aplicable a las entidades del sector público. Se refiere también a la naturaleza, efectos y límites de la jurisdicción contable, conforme a lo establecido en el art. 49 de la Ley 7/88, indicando que no le corresponde el enjuiciamiento de los asuntos atribuidos a la competencia del Tribunal Constitucional, las cuestiones sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa, las de índole civil, laboral o de otra naturaleza encomendadas al conocimiento de los órganos del Poder Judicial y los hechos constitutivos de delito o falta. Del análisis de las circunstancias del caso, concluye la Sala que los hechos no revisten caracteres de alcance, de manera manifiesta, al no existir saldo deudor injustificado ni haberse originado perjuicio alguno a los fondos públicos. Aclara que la pretensión de que se declarase la nulidad del Acuerdo adoptado por la Mancomunidad por vulneración de normas estatutarias en el reparto de cuotas entre los Ayuntamientos mancomunados, no compete a esta jurisdicción contable sino a la contencioso-administrativa, y que el control de los estados contables, la gestión económica y la contabilidad de la Mancomunidad tampoco corresponde a esta jurisdicción, sino a la Cámara de Comptos de Navarra, sin perjuicio de las funciones encomendadas al Tribunal de Cuentas como supremo órgano fiscalizador de las cuentas del Sector Público. Entiende además, la Sala de Justicia, que el recurrente confunde las competencias de la Jurisdicción con-

table con las de la penal, pues es a ésta última a la que corresponde el conocimiento de los presuntos delitos, y considera que entrar a conocer de los supuestos planteados en el recurso vulneraría el derecho fundamental al Juez ordinario predeterminado por la Ley.

• **AUTO N.º 27/2014, dictado por la Sala de Justicia el 3 de diciembre de 2014. Asunto: Recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, de 5 de abril, N.º 27/14, actuaciones previas N.º 172/14, del ramo de Sector Público Estatal..... Ponente: Excma. Sra. Dña. María Antonia Lozano Álvarez.**

Desestima la Sala de Justicia el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, interpuesto contra la Providencia de requerimiento de pago, depósito o afianzamiento, dictada en las Actuaciones Previas, rechazando en primer lugar que se haya generado indefensión derivada de la falta de acceso a la contabilidad original que el recurrente alega, ya que esta cuestión es independiente de la tramitación de las Actuaciones Previas por el Delegado Instructor. Indica la Sala que ésta última se ha ajustado plenamente a los cauces del artículo 47 de la Ley 7/88, disponiendo el recurrente de los trámites de puesta de manifiesto del expediente y de formulación de alegaciones y teniendo, por tanto, acceso a toda la documentación incorporada al procedimiento. Añade que la falta de acceso a otros documentos ajenos al expediente no afecta a la corrección de la instrucción practicada, y que en las Actuaciones Previas no se desarrolla una plena actividad probatoria sino que únicamente se practican las diligencias de averiguación que el Delegado Instructor estima suficientes para fundamentar sus conclusiones, previas y provisionales, sobre la existencia de alcance y las presuntas responsabilidades contables derivadas del mismo. Rebate, igualmente, la existencia de indefensión derivada de la cuantificación de responsabilidades a través de un criterio desconocido, considerando la Sala que esta alegación se refiere a la suficiencia de la motivación de la Liquidación Provisional, sin que quepa apreciar dicha falta pues la motivación resultó suficiente y adecuada, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional. Desestima también una serie de motivos referidos al fondo del asunto, dado que no guardan relación con la indefensión ni con la denegación indebida de diligencias. Así, recuerda que no puede entrar a valorar cómo debe quedar constituida la relación jurídico-procesal en la primera instancia, ni si cabría estimar una excepción de litisconsorcio pasivo necesario, ni la eficacia probatoria de un determinado medio de prueba, ni cuestiones que reflejen una discrepancia con el órgano de instrucción sobre las conclusiones provisionales adoptadas por éste, ni

cómo debe exigirse la responsabilidad contable a los gestores de fondos a quienes se les reclama, ni la mayor o menos extensión de la cuantía del alcance, ni tampoco la prescripción de la responsabilidad examinada.

• **AUTO N.º 28/2014, dictado por la Sala de Justicia el 3 de diciembre de 2014. Asunto: Recurso n.º 18/14 del artículo 48.1 de la Ley 7/1988, interpuesto contra la Providencia de requerimiento de pago, depósito o afianzamiento, dictada en las Actuaciones Previas n.º 160/13, Comunidades Autónomas..... Ponente: Excmo. Sr. D. José Manuel Suárez Robledano.**

Se desestima el recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, interpuesto contra el Acta de Liquidación Provisional y contra la Providencia de requerimiento de reintegro, depósito o afianzamiento, dictadas en las Actuaciones Previas, rechazando la Sala de Justicia las alegaciones de nulidad procedimental causante de indefensión, nulidad del Acta de Liquidación Provisional por impedirse la defensa del interesado, vulnerándose los derechos y garantías procesales derivadas del artículo 24 de la Constitución, y prescripción de los hechos objeto de las actuaciones. La Sala de Justicia recuerda la naturaleza jurídica, motivos y finalidad del recurso del artículo 48.1 de la Ley 7/88, que ha sido configurado por su propia doctrina como un medio de impugnación especial y sumario por razón de la materia, cuyos motivos no pueden ser distintos de los taxativamente establecidos en la Ley (que no se accediere a completar las diligencias con los extremos que los comparecidos señalaran o que se causare indefensión), y cuya finalidad no es conocer del fondo del asunto sometido a enjuiciamiento contable sino revisar las resoluciones dictadas en la fase de instrucción que puedan impedir o minorar la defensa de quienes intervienen en las Actuaciones Previas. Rebate la alegación de nulidad del procedimiento causante de indefensión, derivada de la falta de intervención del recurrente en la fase de instrucción, considerando la Sala que las actuaciones practicadas en dicha fase fueron conformes a lo establecido en el artículo 47.1 de la Ley 7/88. Rechaza igualmente la alegación de nulidad del Acta de Liquidación Provisional, derivada de haberse impedido la defensa del interesado por el Letrado designado al efecto, indicando la Sala que éste último estuvo presente en la Liquidación, sin intervenir formalmente, al no haberse acreditado documentalmente la atribución de la representación pretendida. Recoge la Sala el concepto de indefensión con relevancia constitucional, que exige que se haya producido un perjuicio real y efectivo para la posición jurídica y los intereses del afectado, y entiende que

no se ha producido dicho perjuicio pues no hubo limitación de los medios de prueba ni de su participación en fase de instrucción, la cual se verificó a través de su Procurador. Se refiere a las facultades de dicho representante procesal, en función de la extensión del poder para pleitos otorgado y considera que, en este caso, dicho poder no le habilitaba para la atribución de la dirección y asistencia letrada al Letrado de su elección. Señala que la fase instructora en los procedimientos jurisdiccionales contables tiene un régimen jurídico propio, pudiendo los intervinientes en ella, conferir la representación y/o defensa de sus intereses, en los términos establecidos en el artículo 57 de la Ley 7/88, a profesionales habilitados, Procuradores y/o Abogados, exigiéndose la debida acreditación de las facultades y atribuciones conferidas para el ejercicio de sus funciones de representación y asistencia procesal.

3. FISCALIZACIONES

- RESOLUCIÓN de 27 de mayo de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe Anual de fiscalización de la Comunidad Autónoma de Cantabria, ejercicios 2010 y 2011. (BOE n.º 243, de 7 de octubre de 2014)
- RESOLUCIÓN de 27 de mayo de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe Anual de fiscalización de la Comunidad Autónoma de Extremadura, ejercicio 2010 y 2011. (BOE n.º 243, de 7 de octubre de 2014)
- RESOLUCIÓN de 27 de mayo de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe Anual de la Ciudad Autónoma de Melilla, ejercicios 2010 y 2011. (BOE n.º 243, de 7 de octubre de 2014)
- RESOLUCIÓN de 27 de mayo de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe Anual de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, ejercicios 2010 y 2011. (BOE n.º 243, de 7 de octubre de 2014)
- RESOLUCIÓN de 27 de mayo de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe anual de la Universidad Politécnica de Cartagena, ejercicios 2008 y 2009. (BOE n.º 243, de 7 de octubre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 27 de mayo de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Universidad de Cantabria, ejercicios 2008 y 2009. (BOE n.º 243, de 7 de octubre de 2014)
- RESOLUCIÓN de 27 de mayo de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Universidad de Extremadura, ejercicios 2008 y 2009. (BOE n.º 243, de 7 de octubre de 2014)
- RESOLUCIÓN de 27 de mayo de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Universidad de La Rioja, ejercicios 2008 y 2009. (BOE n.º 243, de 7 de octubre de 2014)
- RESOLUCIÓN de 27 de mayo de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Universidad de Murcia, ejercicios 2008 y 2009. (BOE n.º 243, de 7 de octubre de 2014)
- RESOLUCIÓN de 27 de mayo de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Universidad de Zaragoza, ejercicios 2008 y 2009. (BOE n.º 244, de 8 de octubre de 2014)
- RESOLUCIÓN de 27 de mayo de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las Mancomunidades de Aguas de la Comunidad Autónoma de La Rioja. (BOE n.º 244, de 8 de octubre de 2014)
- RESOLUCIÓN de 27 de mayo de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los gastos derivados de la Presidencia española de la Unión Europea. (BOE n.º 244, de 8 de octubre de 2014)
- RESOLUCIÓN de 27 de mayo de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de los Planes y Programas Presupuestarios de Fomento y Apoyo a las Pequeñas y Medianas

Empresas (PYMES) aplicados por la Dirección General de Política de la Pequeña y Mediana Empresa. (BOE n.º 244, de 8 de octubre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con Informe Anual de fiscalización de la Ciudad Autónoma de Ceuta, ejercicios 2010 y 2011. (BOE n.º 244, de 8 de octubre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la legalidad de las actuaciones del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria, de los Fondos de Garantía de Depósitos y del Banco de España relacionadas con la reestructuración bancaria, referida al periodo 2009-2012. (BOE n.º 244, de 8 de octubre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 10 de junio de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización sobre la gestión y control de la incapacidad temporal por las Entidades del Sistema de la Seguridad Social. (BOE n.º 244, de 8 de octubre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 24 de junio de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Universidad de Cantabria, ejercicios 2010 y 2011. (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 24 de junio de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Universidad de Extremadura, ejercicios 2010 y 2011. (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 24 de junio de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Universidad de Murcia, ejercicios 2010 y 2011. (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 24 de junio de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de la Universidad Politéc-

nica de Cartagena, ejercicios 2010 y 2011. (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2014)

- RESOLUCIÓN de 24 de junio de 2014, aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el tribunal de Cuentas, en relación con el Informe de fiscalización de las principales contrataciones relacionadas con la construcción de la línea férrea de alta velocidad Madrid-Barcelona, desarrolladas desde el 1 de enero de 2002 hasta la puesta en funcionamiento de la línea. (BOE n.º 261, de 28 de octubre de 2014)

DOCUMENTACIÓN, NOTAS Y COMUNICACIONES



Nota sobre la obra «Crisis y Política Económica en España», de Antonio Sánchez Andrés y Juan Antonio Tomás Carpi (directores)

Andrés Fernández Díaz

Constituye el libro que vamos a presentar a nuestros lectores una obra colectiva publicada en la editorial Thomson Reuters Aranzadi a finales del 2014, dirigida por dos destacados y conocidos Catedráticos de la Universidad de Valencia, en la que se nos ofrece una visión completa y rigurosa de la política económica actual y de su relación con la crisis y con las medidas adoptadas en su momento para combatirla e intentar atenuar sus perniciosos efectos.

En esta visión amplia e integradora de la política económica española durante los años de la crisis y en la actualidad se pasa revista, sucesivamente, al largo y tortuoso camino hacia la sostenibilidad financiera de las Administraciones públicas, al contexto europeo en el que se mueve esa política económica, y de forma más específica, a la crisis en la periferia, analizando de manera concreta los casos de Irlanda y España, a la política de consolidación fiscal y sus implicaciones macroeconómicas, a la competitividad, devaluación interna y sector exterior, a los retos de la política industrial, a la política económica en el siempre preocupante sector eléctrico, a la política de vivienda ante la crisis, a la crucial y tan necesitada reforma bancaria y financiera, a la estratégica política de I+D+i en nuestro país, a la nueva política de regulación y supervisión de los mercados, a la política turística en época de austeridad, a la refor-

ma laboral de 2012, a la reforma del sistema público de pensiones y, finalmente, a la intervención pública en el fomento de la economía social.

A nadie se le oculta la dificultad que supone coordinar un libro con tantos temas, plasmados en quine capítulos, y desarrollados por un numeroso plantel de profesores especialistas en las respectivas materias tratadas, pertenecientes la mayor parte de ellos al Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia. Pero esta dificultad queda superada por el buen pulso de los profesores Sánchez Andrés Y Tomás Carpi, coordinadores de la obra que, de manera rigurosa y no exenta de un claro y constructivo espíritu crítico definen las líneas maestras a seguir. Dichas líneas maestras quedan patentes en la introducción que precede al resto del texto, y en la que afirman que el nuevo gobierno que toma las riendas a finales del 2011 se encontró con una agenda condicionada por la necesidad de corregir importantes desequilibrios: *deterioro económico, rápido crecimiento del desempleo, déficit público descontrolado, crisis estructural en el sector bancario, desconfianza en los mercados financieros y falta de competitividad de la economía española. Era, pues, lógico que las políticas estructurales pasasen a un primer plano. (Pág. 17).*

Los responsables de la coordinación estructuran la obra agrupando los quince capítulos en cinco grandes apartados o áreas de análisis e investigación que muy en síntesis serían las siguientes: una primera que sirve de encuadre, en la que se comienza abordando con un lenguaje claro por parte del profesor Antuñano las principales políticas económicas de ordenación entre 2011 y 2013, se continúa con una referencia realizada por el profesor Jordán sobre el papel condicionante que supone el contexto europeo en el marco circunstancial de la crisis, que nos lleva a aplicar un duro plan de ajuste con el fin de evitar un rescate financiero de España, ajuste que se intensifica aún más en el verano de 2011, hasta el punto de incluir la reforma urgente de la Constitución para introducir una regla sobre la limitación del déficit público, medida, y esto es de nuestra cosecha, respecto a la que estábamos y estamos totalmente en contra, porque ningún instrumento de política económica debe ser prisionero de Carta Magna alguna. El terceto se completa con el análisis comparativo que llevan a cabo los profesores Raúl de Arriba y Peadar Kirby (Universidad de Limerick) del impacto que la crisis ha supuesto en la política económica, en general, y en la política social, en particular, en España e Irlanda.

La segunda parte del libro, tal como lo entienden los coordinadores o directores, la integran dos capítulos, el cuarto y el quinto, dedicado el primero de ellos, del que es autor el profesor Uxó, a la política de consolidación fiscal en España y sus implicaciones macroeconómicas, y abordándose en el segundo, escrito por los profesores Paúl y Uxó, el problema de la competitividad, devaluación interna y sector exterior, de tanta relevancia en la actual coyuntura. En su análisis de la consolidación fiscal en los años 2010-2011, y de la profundización en la política de reducción del déficit en el bienio 2012-2013, Jorge Uxó, con la claridad que siempre le ha caracterizado, parte del hecho de que la política fiscal que se ha estado aplicando en España en el contexto de la crisis puede calificarse como política de *consolidación fiscal* y no de *estabilización*, ya que su objetivo ha sido la reducción del déficit público por encima de cualquier consideración relacionada con los efectos sobre la demanda agregada a corto plazo, y que tanto las autoridades europeas como nacionales han terminado por reconocer el impacto restrictivo de esta política en el marco de una fuerte caída de la demanda interna, si bien dichas autoridades consideran que los inconvenientes de este carácter procíclico de la política presupuestaria se ven compensados por sus efectos a largo plazo sobre el crecimiento potencial, punto de vista que el autor del capítulo dice abiertamente y sin ambages que no comparte.

El trabajo conjunto llevado a cabo por los profesores Paúl y Uxó en el capítulo quinto toca un punto especialmente sensible en el comportamiento y evolución de la economía española, pues es bien sabido que una caída sistemática y prolongada de la demanda interna, como ha venido sucediendo en nuestro país desde el año 2008, tan sólo puede atemperarse con una contribución positiva del sector exterior medida en términos de su aportación al crecimiento del PIB, y ello depende, fundamentalmente, de una clara e importante mejora de la competitividad que, a su turno, requiere una política de devaluación interna mediante una bajada en los precios relativos de los productos españoles respecto a los demás países de la zona euro, hecho que ha sido posible por la importante caída en los salarios y en los costes laborales unitarios que ha permitido a la economía española corregir las pérdidas de competitividad-costes que había acumulado desde el inicio de la unión monetaria hasta la crisis. Pero como añaden y puntualizan los autores, esta mejora de la competitividad vía costes se ha trasladado escasamente a mejoras de competitividad-precio, dado el aumento de los márgenes de beneficios, y en menor medida, de los impuestos sobre la producción.

Siguiendo, como método y guía de nuestro comentario, con las agrupaciones temáticas realizadas por los directores de esta obra, nos encontramos en la parte tercera con sendos capítulos de carácter sectorial en los que se analizan, sucesivamente, los retos de la política industrial, la política económica en el sector eléctrico español, la política de vivienda ante la crisis, y la reforma bancaria y financiera llevada a cabo en el período que estamos considerando. Al respecto, creemos que este último capítulo (IX) de los cuatro que componen este tercer grupo de materias, dada la importancia del tema tratado, debería contemplarse de manera especialmente destacada, y al margen de cualquier ordenación que le podamos dar al contenido de la obra objeto de nuestra atención. Pero vayamos por parte.

El tema elegido y desarrollado por los profesores Ybarra y Fuster Olivares nos parece especialmente oportuno debido al hecho de que consideramos que la industria es la gran ausente en la política económica española, antes de la crisis, en la crisis y después de la crisis, tal como al comienzo de la misma poníamos de manifiesto en una conferencia pronunciada en Murcia el 12 de noviembre del año 2008. Los autores encargados de analizar este sector tan importante de nuestra economía ponen de relieve que la situación de la industria se ve afectada por varios frentes: la crisis de la construcción, que acaba con la demanda de numerosas empresas industriales relacionadas con este sector, los problemas de financiación, que limitan las posibilidades de renovar y/o acceder a líneas de crédito, y la caída de la demanda que se produce a raíz del aumento del desempleo y de la desfavorable coyuntura internacional que se produce en el año 2009. La inestabilidad de los mercados financieros, los problemas de solvencia relacionados con las cajas de ahorro y el aumento desmesurado de la prima de riesgo influyen severamente en las cuentas financieras de las empresas, especialmente de las pequeñas y medianas, muchas de las cuales se ven abocadas al cierre. Ante esta realidad, Ybarra y Fuster Olivares plantean la ineludible necesidad de hacer una composición de lugar sobre el futuro de la industria en España a lo largo de los próximos años, futuro que depende de cómo se afronten y gestionen una serie de retos que pueden influir en el proceso de recuperación de la economía en general, y de los niveles de empleo, en particular. En todo ello la competitividad constituye una variable clave, cuya mejora es función, como sabemos, de factores como los costes laborales, la inversión en I + D + i, o la productividad del factor trabajo y del factor capital.

Si, como hemos manifestado, la política industrial de nuestro país parece merecer el calificativo de de la *gran ausente*, la política económica en el sector eléctrico español podría adjetivarse como la *gran confusión*, lo que supone una situación insostenible en dos sectores estratégicos de la economía española, cuyas coordenadas o líneas maestras no terminan de definirse. Pero es preciso reconocer que si el papel de la industria en el futuro no goza de una planificación clara y bien estudiada –ahora se dice hoja ruta–, sin embargo no puede negarse que empieza a vislumbrarse un camino realista, ordenado y diversificado, cosa que no podemos afirmar en lo que al sector eléctrico respecta, y ello es debido al galimatías y a la absoluta falta de claridad que de manera deliberada caracterizan a esta importantísima rama de la actividad económica, cautiva desde hace años de un bien organizado oligopolio y del correlativo proteccionismo. La difícil tarea de acometer el análisis de cuanto sucede en este sector, del diseño de la política eléctrica, de la ejecución de dicha política, y de la reacción de los agentes implicados, ha recaído en el profesor Sánchez Andrés, uno de los dos directores y coordinadores de la obra que estamos reseñando. El autor arranca de lo establecido en el libro Verde de la energía de 2006 por parte de la Comisión Europea en el que se concretaron como objetivos básicos a alcanzar la sostenibilidad, la competitividad y la seguridad en el abastecimiento, relacionado el primero con la observación del medio ambiente, el segundo con el fomento de la competencia interna, y el tercero con la reducción de la dependencia exterior. Por lo que se refiere a España, estos objetivos se plantean y recogen en la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, en la que se constata que dicha norma superior tiene como finalidad básica establecer la regulación del sector eléctrico garantizando su suministro con los niveles necesarios de calidad y al mínimo coste posible, asegurando la sostenibilidad económica y financiera del sistema, permitiendo un nivel de competencia efectiva en el sector, todo ello dentro de los principios de protección medioambiental exigibles. Pero en este cuadro voluntarista la armonía se rompe al pasar los problemas financieros a un primer plano como consecuencia de los desequilibrios entre los ingresos y los costes reconocidos, como puede comprobarse si se analiza la evolución del déficit de tarifa, que se inicia en el año 2000 con 250 millones de euros, y se descontrola a partir del 2005, con un déficit anual de 4.007 millones, y 6.621 acumulados. Esta situación se exacerba en los años de la crisis, llegándose ya en el 2013 a un déficit acumulado de 38.739 millones de euros. Lo que esconde este panorama lo va desgranando con minuciosidad el profesor Sánchez Andrés al analizar las diferentes fases por las que atravesamos en un

intento de contar de una vez por todas con un diseño de la política económica en el sector eléctrico de nuestro país, resaltando el papel desempeñado por los diferentes protagonistas, públicos y privados, así como el desconcierto por parte de los agentes regulados, es decir, por las empresas, por una parte, y por las economías domésticas, por otra. Resulta claro que en el marco de las reformas estructurales realizadas y las que restan por realizar, la de esta parcela de tanta importancia estratégica parece estar condenada a no llegar a término por la confusión reinante ante la falta de claridad en los sucesivos cambios y disposiciones, así como por la ausencia de coordinación y la existencia de serias discrepancias entre los organismos estatales que detentan la responsabilidad en la toma de decisiones.

El trabajo que abordan en el capítulo VIII las profesoras Marisol Esteban y Amaia Altuzarra trata del nuevo modelo de política de vivienda que se ha puesto en marcha en estos años de crisis en España, centrándose concretamente en la política y los instrumentos de intervención del Gobierno central, sin detenernos en analizar las actuaciones de las Comunidades Autónomas. Pero antes de entrar en ello se impone hacer una breve referencia al comportamiento de este sector en la época anterior a la crisis, a la formación de la burbuja inmobiliaria, y a la perniciosa contribución de esta última en el peso de la crisis tal como se produce en nuestro país, así como a la estrecha relación del sector de la construcción y sus desequilibrios con los graves problemas de financiación planteados en el sistema financiero, espina dorsal de todo el proceso. En efecto, el grave problema generado por las hipotecas *subprime* en agosto de 2007 en los Estados Unidos, cuyo sistema financiero dejaba mucho que desear debido a importantes carencias en la regulación y el control, terminó desembocando en numerosas quiebras financieras, nacionalizaciones bancarias, constantes intervenciones de los Bancos centrales de las principales economías desarrolladas, profundos descensos en las cotizaciones bursátiles y un rápido deterioro de la economía global real, que dio lugar a la entrada en recesión de algunos de los países más industrializados. En este tormentoso panorama España resulta especialmente malparada, dada la peligrosa burbuja inmobiliaria que habíamos creado en los años de *inestable* opulencia y de cuyas negativas derivaciones ya habíamos hecho repetidas advertencias en sendos artículos y trabajos. Habíamos apostado tanto en la construcción que puede afirmarse que ningún otro país igualaba la intensidad del cambio del ciclo de la demanda, con sus irreparables consecuencias en el crecimiento y en el empleo, como se comprueba si acudimos a la evolución del PIB a partir del

año 2008. Pero había que aceptar los hechos y los errores cometidos, haciendo frente a semejante estado de cosas, dentro del estrecho margen que permitía la situación y a sabiendas del enorme stock de viviendas que, como veremos más adelante, terminó en manos de un descalabrado sistema bancario. De ese modo, y como primera reacción, el último gobierno socialista pone en marcha el Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012, que tenía como objetivos seguir incrementando el parque de vivienda protegida, y en especial, el alquiler social, la rehabilitación del parque existente, la creación de registros públicos de demandantes de VPO en todas las Comunidades Autónomas con el fin de asegurar la transparencia en las adjudicaciones, la ampliación de los beneficiarios de las ayudas públicas a la VPO para incorporar a estratos de las clases medias, y la adquisición y urbanización de suelo para vivienda protegida. Sin embargo, y así lo reconocen las autoras de este capítulo tan esencial como problemático, el resultado de estas iniciativas fue limitado, debido al grave deterioro de la capacidad adquisitiva de las familias españolas, especialmente de los estratos de población a los que iban dirigidas estas viviendas y de las restrictivas condiciones de financiación existentes en el mercado. En cualquier caso poco cabía esperar de un Ministerio que tuvo tres ministras durante el tiempo que duró en las dos legislaturas socialista (desde abril de 2004 a octubre de 2010). El nuevo gobierno, que inicia su andadura en el 2012, contempla el problema de la vivienda desde la óptica del saneamiento del sistema financiero y del tratamiento de los denominado *activos tóxicos*, vinculados con el sector inmobiliario, creando, como una solución o medida de emergencia, un *banco malo*, SAREB (Sociedad de Gestión de Activos procedentes de la Reestructuración Bancaria) con la misión de absorber una buena parte de esos activos problemáticos y de gestionar en un plazo de 15 años un proceso de desinversión gradual. A esta iniciativa, que estaba pensada más para resolver los problemas del sector bancario y no tanto los del sector de la vivienda, hay que añadir el conjunto de medidas recogidas en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, con el fin de reforzar la protección de los deudores hipotecarios, la reestructuración de la deuda y la promoción del alquiler.

La amplia visión de la política económica en España que se recoge en el libro que estamos comentando llega a su punto neurálgico en el capítulo noveno, que nos proporciona un bien cuidado resumen de un tema tan crucial como la reforma bancaria y financiera en España, siendo sus autores los profesores Antonio Calvo Bernardino e Irene Martín de Vidales. Tras una breve pero clara introduc-

ción en la que se pone de relieve la gravedad y peculiaridad de la crisis sistémica de dimensión global iniciada, como ya se ha visto y es bien conocido, en Estados Unidos en el año 2007, el trabajo se estructura en dos grandes apartados que abordan, respectivamente, las reformas en el sistema financiero español desde noviembre de 2008 a mayo de 2012, y el rescate bancario de España en el período que va desde junio de 2012 a enero de 2014. Con el fin de ayudar a seguir un discurso que inevitablemente es denso y prolijo, los autores, muy acertadamente, acompañan el texto con dos cuadros, uno para cada apartado, en el que de manera ordenada y clara se resume lo más esencial de lo tratado, incluyendo las fechas correspondientes a cada medida o toma de decisión ante los acontecimientos que, en forma de cascada y sin solución de continuidad, se van produciendo. El conjunto de medidas financieras adoptadas para hacer frente a las consecuencias más inmediatas de la crisis respondían a los principios y directrices marcados por la Unión Europea y por la Cumbre del G-20 celebrada en Washington el 15 de noviembre de 2008. Estas medidas, referidas al período 2008-2012, comenzaron con la creación de un Plan Español para el estímulo de la Economía y el Empleo, también conocido como Plan-E, que fundamentalmente consistía en la creación del Fondo de Adquisición de Activos Financieros, en el aumento de los importes máximos garantizados por los Fondos de Garantía de Depósitos, y en el otorgamiento de Avaless del Estado para las nuevas emisiones de deuda de las entidades de crédito. Con el fin de mantener la confianza en el sistema financiero español y de incrementar su fortaleza y solvencia, el Gobierno aprueba el Real Decreto-Ley 9/2009, de 26 de junio, en el que diseñaron algunos mecanismos para promover una reestructuración ordenada del sistema bancario, articulándose este modelo en torno a los tres Fondos de Garantía de Depósitos y a la utilización de la institución creada al efecto, el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB). Posteriormente, por Real Decreto-Ley 11/2010, de 9 de julio, tiene lugar la reforma del régimen jurídico de las cajas de ahorro buscando, por una parte, un menor peso de los cargos de representación pública en su gobierno corporativo y, por tanto, una mayor profesionalización de sus órganos de gobierno, y por otra, un refuerzo de su capacidad para obtener recursos propios de máxima calidad, con el objetivo de favorecer su posición competitiva y su credibilidad en los mercados. Ante la mayor incertidumbre generada en los primeros meses del 2011 en el conjunto de la eurozona, el Gobierno español aprobó el Real Decreto-Ley 2/2011, de 18 de febrero, que respondía a un doble objetivo: por un lado reforzar el nivel de solvencia de todas las entidades mediante el incremento de

los requerimientos de capital principal, y por otro acelerar la fase final de los procesos de reestructuración de las entidades a través del marco indispensable creado por el Real Decreto-Ley 11/2010. Ante la avalancha de acontecimientos y la contumacia de la crisis, dos nuevas disposiciones legales se aprueban en el año 2012 en un corto intervalo de tiempo. La primera, el Real Decreto-Ley 2/2012, de 3 de febrero, estableciendo, entre otras medidas, nuevos requerimientos de provisiones y de capital principal adicionales, orientados en exclusiva a la cobertura del deterioro ocasionado en los balances bancarios por los activos vinculados a la actividad inmobiliaria, así como limitaciones a las retribuciones de los directivos y administradores de las entidades de crédito que hubiesen precisado o necesitasen en el futuro ayuda financiera pública a través del FROB. La segunda de las disposiciones se concreta en el Real Decreto-Ley 18/2012, de 11 de mayo, en el que se imponen nuevas exigencias en materia de provisiones para los activos vinculados al sector inmobiliario, se introduce una nueva modificación de la normativa del FROB, y se prevé la constitución o creación de Sociedades para la Gestión de Activos.

El lector que haya seguido con atención lo expuesto hasta el momento habrá podido observar que, con el fin de ordenar la exposición, hemos procurado dedicar sistemáticamente un solo párrafo, por extenso que pudiese parecer, a cada tema, capítulo o autor(es). Pero la materia que ahora estamos analizando, pieza clave en la crisis general, y muy en particular en la que nos ha tocado de modo directo padecer merece, sin ninguna duda, un punto y aparte, y así procedemos con estas líneas adicionales dedicadas al segundo de los apartados mencionados, es decir, al rescate bancario de España, que es aprobado en la Cumbre celebrada en Bruselas el 29 de junio de 2012, y que los autores enmarcan entre junio de 2012 y enero de 2014. Tras los estudios encargados para conocer la realidad de la delicada situación de las finanzas españolas en la primera parte del 2012, se iniciaron las negociaciones con los socios europeos para la aprobación de un *Memorándum de Entendimiento*, ratificado por el Consejo Europeo el 20 de julio de 2012, en el que se recogían las medidas a adoptar para reforzar aún más la estabilidad del sistema financiero, estableciéndose una línea a seguir y un calendario al respecto. Después de un exhaustivo proceso de rigurosos test y pruebas de todo tipo, y tras el compromiso del Gobierno español de corregir la situación del déficit público excesivo antes de 2014, y de llevar a cabo las reformas estructurales necesarias para corregir los desequilibrios macroeconómicos, el 12 de diciembre de 2012 fue transferido por el MEDE al FROB

el primer tramo del rescate bancario, que ascendió a 39.468 millones de euros, siendo desembolsado el segundo tramo por un importe de 1.865 millones de euros, el 5 de febrero de 2013, elevándose así la cuantía del rescate a 41.333 millones.¹ En la etapa en la que tiene lugar el inicio del rescate las autoridades aplicaron reformas financieras más en profundidad, que han cambiado el mapa de uno de los grandes sectores bancarios de nuestro país, el de las cajas de ahorro, con su práctica desaparición, pues de las más de 45 entidades existentes antes de la crisis tan sólo quedaron 2, habiendo el resto formado grupos bancarios., proceso que ha terminado aumentando el grado de concentración del sector que, como comentábamos en unas declaraciones realizadas en abril de 2013, corre el peligro de convertirse en un oligopolio.

En el capítulo X de la obra, con el que se inicia la parte cuarta de la misma, los autores se enfrentan a una de las asignaturas pendientes de nuestra economía, que no es otra que la siempre marginada política de I+D+i. Digamos, para empezar, que el título no puede ser más afortunado: *La política de I+D+i en España en el período 2012-2014: incoherencia entre discurso y hechos*. En esencia, el trabajo de las profesoras Soldevila, De La Cámara y Mañé se concreta en el análisis de la políticas de I+D+i llevadas a cabo por parte del Gobierno actual en el período mencionado, partiendo en su estudio de los dos documentos definitorios de la actuación en esta materia elaborados a principios de 2012: la Estrategia Española de Ciencia y Tecnología y de Innovación (2013-2020), por una parte, y el Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación (2013-2016), por otra, ambos elaborados por el Ministerio de Economía y Competitividad, dentro del cual se ubica la Secretaría de Estado de Investigación, Desarrollo e Innovación, es decir el ámbito del que ahora nos estamos ocupando, en su continuo peregrinar de un departamento ministerial a otro, como si de un comodín se tratase. En el documento referente a la Estrategia se establecen cinco principios básicos, cuatro objetivos generales, seis ejes prioritarios y seis mecanismos de articulación, así como un

¹ Estas cifras se refieren exclusivamente al importe del rescate bancario por parte de las instituciones europeas. Otra cosa bien distinta es la cuantía de los recursos públicos empleados o comprometidos en la reestructuración, que según el Informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas aprobado en el pleno de 27 de marzo de 2014, es de 107.913 millones de euros.

Ver sobre este tema: Carmen Moral Moral (2015): «Crisis de gestión de la solvencia de las entidades de crédito, consecuencias para los fondos públicos y en el marco normativo», *Revista Española de Control Externo*, n.º 47, pp. 32-34.

conjunto de indicadores de esfuerzo, resultado e impacto, que deben servir para valorar el grado de cumplimiento de la Estrategia. En todo ello se detienen las autoras en sendos y detallados cuadros con una minuciosidad muy encomiable, pero que roza lo cansino (páginas 233-236), máxime si se considera lo que se consigue con tan complejo y farragoso planteamiento. En la misma línea, pero con datos concretos ilustrativos, se resalta lo más relevante en lo que atañe al Plan Estatal de Investigación Científica, Técnica y de Innovación (2013-2016), aunque la única referencia al tema de la financiación es que los objetivos que se definen en el Plan quedan supeditados, en cuanto a los recursos que precisan, al cumplimiento del principio de estabilidad presupuestaria.² De entre los datos a destacar y tener en cuenta, los que más nos interesa son los relativos a la Función 46 de los Presupuestos Generales del Estado en el período 2011-2014, pues en ellos se ve claramente cómo la parte del Gasto Público destinada a I+D+i ha ido descendiendo en los años sucesivos, pasando de los 8.586 millones de euros en 2011 a los 6.146 millones en el último año. La cantidad total, contando con el sector de empresas, que supone el 53%, se eleva para ese año 2014 a 13.052 millones de euros, lo que supone el 1,27% del PIB, como ya adelantábamos en la nota de pie de página anterior. Finalmente las autoras manifiestan la falta de voluntad política para cumplir los objetivos establecidos, pues hace más de un año de la aprobación de la Estrategia y aún no se ha puesto en funcionamiento la agencia encargada de gestionar su financiación y evaluación, además del hecho de pretender llevar a cabo dicha gestión a coste cero y sin dotarla de un presupuesto coherente.

El profesor Vicente Jaime Pastor es el autor del capítulo XI, que lleva por título *La nueva política de regulación y supervisión de los mercados: la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia*, tema de gran actualidad y que tiene mucho que ver con el cumplimiento de los principios fundamentales para el correcto funcionamiento de los mercados, y con el diseño de una política económica acorde con las circunstancias y necesidades del país, así como con el logro de sus principales objetivos. A modo de introducción el autor realiza una interesante distinción metodológica entre los términos *ordena-*

² Aunque el libro es muy reciente, pues sale al mercado en octubre de 2014, el desfase necesario para su confección nos remite, en lo que respecta a la actualidad de los datos, a los primeros meses de ese año. Esto explica que el dato básico del gasto total en I+D+i correspondiente al 2014 que aparece en la tabla 2. (página 238), sea del 1,37% del PIB, cuando el dato que proporciona Eurostat ya a finales del año es tan sólo del 1,24%.

ción y regulación que habitualmente se emplean indistintamente, como si se tratara de la misma cosa, y que constituyen potentes y complejos instrumentos de la moderna gestión pública. A este respecto, en una referencia a España afirma que... *como país mediterráneo que es, siempre ha resultado proclive tanto a la ordenación como a la regulación, y que...la tendencia a someter y dirigir los mercados, a definir exhaustivamente las condiciones en que debe realizarse una actividad, está inscrita en el código genético de nuestros gobernantes.* A continuación se detiene en una breve incursión en la teoría, recordándonos que la justificación clásica de la regulación se basa en los fallos de mercado que le impiden alcanzar el óptimo paretiano manifestado en el equilibrio competitivo, con el objetivo de incrementar la eficiencia a través de la mejora en la asignación de los recursos. Es cierto, como dice el autor, que España se incorpora de forma tardía a esa tendencia regulatoria, (aunque siempre se caracterizó por un acusado intervencionismo, añadimos nosotros), pero recupera el tiempo perdido creando los principales órganos reguladores en la década comprendida entre 1988 y 1998. Con la experiencia adquirida posteriormente respecto al funcionamiento de dichos órganos, y considerando que el número de agencias no debería ser excesivo, la Ley 3/2013, de 4 de junio, crea la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) que agrupa las funciones de los siguientes organismos existentes en ese momento: la Comisión Nacional de la Competencia, la Comisión Nacional de Energía, la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión Nacional del Sector Postal, la comisión de Regulación Económica Aeroportuaria, y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. La creación de la CNMC supone una profunda reforma del sistema de regulación sectorial español, al llevarse a cabo una concentración de los reguladores hasta llegar a un nivel que, en principio, al menos en nuestra opinión, podría considerarse excesivo. El Consejo de la CNMC, compuesto por diez miembros, se divide en dos Salas de cinco miembros: la Sala de Competencia, presidida por el Presidente de la CNMC, y la Sala de Supervisión Regulatoria, que preside el Vicepresidente de la Institución. Dada la corta experiencia existente desde su creación resulta arriesgado sacar conclusiones, pero por las actuaciones producidas hasta el momento, se tiene la percepción de que una Comisión tan poliédrica está dando lugar a no pocos problemas, especialmente en lo que respecta a la actuación de la Sala de Competencia. A este propósito, y esta es opinión nuestra y no del autor, la utilización del término *Sala* al desdoblarse la composición del Consejo, parece que nos remite al extinguido Tribunal de Defensa de la Com-

petencia, y aunque el procedimiento sancionador en materia de defensa de la competencia, según lo establecido en el artículo 29 de la mencionada Ley 3/2013 que crea la CNMC se rige por lo establecido en la Ley 15/2007, de 8 de julio, concretamente en el artículo 53, no parece adecuado el empleo de una terminología exclusiva de los tribunales, y la CNMC, a pesar de tener una potente capacidad sancionadora, no lo es. Pero seamos prudentes, y como concluye el autor del capítulo de la obra que ocupa ahora nuestra atención, es su labor futura la que permitirá efectuar un juicio definitivo sobre cuestiones tan esenciales como la oportunidad, la independencia y efectividad del nuevo organismo.

La parte cuarta, siguiendo la agrupación realizada por los Directores del libro, se completa con un estudio de la profesora Aurora Pedro sobre un sector de tanta relevancia para nuestra economía como es el turístico, estudio que no se limita a describir la evolución experimentada y la situación actual, sino que va más allá al considerar, como se desprende del propio título del trabajo: *Política turística en época de austeridad*. Partiendo de un contexto de crisis profunda y de la aplicación de un modelo de lucha contra la misma dominado por la austeridad, la autora pone de relieve y valora el hecho de que el turismo constituye una de las pocas actividades que ha continuado teniendo un comportamiento positivo en estos últimos años, y a reglón seguido se centra en el análisis del Plan Nacional Integral del Turismo (PNIT) en el período 2012-2015, y en las principales acciones desarrolladas en la Secretaría de Estado de Turismo en torno a este Plan.³ Este Plan Nacional para los cuatro años venía a sustituir al Horizonte 2020 y establecía siete objetivos principales que son los siguientes: incrementar la actividad turística y su rentabilidad, generar empleo de calidad, impulsar la unidad de mercado, mejorar el posicionamiento internacional, mejorar la cohesión y notoriedad de la marca España, favorecer la corresponsabilidad público-privada y fomentar la desestacionalización del turismo. Para el logro de estos objetivos se contaba con tres instrumentos básicos: impulsar el conocimiento, el emprendimiento y la formación, mejorar la oferta turística, y diversificar la demanda. El análisis del Plan, en cuyo detalle lógicamente no entramos, así como las declaraciones que lo acompañaban, muestran claramente el interés del Gobierno que iniciaba su andadura en

³ En el año 2013 España batió el record mundial de turistas internacionales, con una cifra de 60,6 millones, record que se ha repetido y superado en el año 2014, alcanzando los casi 65 millones de turistas, consolidando así la posición de liderazgo mundial.

dejar patente su reconocimiento por la actividad turística y sus actores, destacando su aportación al PIB de la economía española, y su capacidad de generar empleo y gasto turístico. Pone de relieve la autora que el Plan al que nos estamos refiriendo supone una continuidad de los Planes turísticos anteriores, tanto en los objetivos como en los instrumentos y acciones propuestos, aunque con menos recursos presupuestarios para llevarlos a cabo, y asimismo denuncia la falta de información suficiente para valorar el cumplimiento de las políticas turísticas, midiéndose el éxito de las mismas tan sólo o casi exclusivamente basándonos en el número de turistas que llegan a nuestro país.⁴ Concluye la profesora Aurora Pedro señalando la falta de atención al principio de sostenibilidad para el desarrollo turístico, estableciendo y reforzando las relaciones entre la competitividad y las bases de conservación medioambiental y sociocultural del país buscando, añadimos por nuestra parte, la manera de definir y perfilar un modelo turístico peculiar, único o distinto, con características propias e inconfundibles.

Y finalmente, en la última parte del libro, se acomete el análisis, en sus respectivos capítulos, de dos pilares básicos de nuestra política social: la reforma laboral y el sistema público de pensiones, que pasamos a considerar a continuación.

Una reforma laboral convincente y auténtica constituye no ya otra asignatura pendiente de nuestro sistema político-económico, sino la más importante de todas ellas. En España, los dos últimos intentos tuvieron lugar en los años 2010 y 2013, la primera con un Gobierno Socialista, y la segunda con el actual del Partido Popular, observándose escasa diferencia entre ambas. Del análisis de esta segunda se ocupa en el capítulo XIII el profesor Torrejón Velardiez. Pero antes de entrar a considerar lo que nos dice el autor queremos dejar constancia, de forma muy breve, nuestro parecer al respecto.

En todos los análisis realizados sobre las distintas experiencias llevadas a cabo, se ha hecho un balance de la normativa y de los resultados, pero no se ha profundizado sobre la posición y responsabilidad de los actores, algo básico y de gran relevancia que, desde nuestro punto de vista podría resumirse así: un sector empresarial manejando hasta la saciedad el argumento de la rigidez del mercado

⁴ Repare el lector en el hecho de que el espectacular crecimiento de ese número de turistas en nuestro país se debe, en no poca medida, a la caída del turismo tras las graves convulsiones políticas y la aparición del terrorismo en países del Norte de África en los que el turismo constituye su principal fuente de ingresos, como es el caso paradigmático de Egipto, y ahora de Túnez.

de trabajo y el abaratamiento del despido; las agrupaciones sindicales que, a cambio de golosas subvenciones y ayudas, han abdicado del papel que deben desempeñar en la política laboral; el Gobierno de turno, monta-tanto, tanto-monta, que cree que las concesiones a las organizaciones empresariales darán lugar a una caída del paro, y que paga gustosamente la garantía de una paz social, beneficiando a los líderes sindicales que, entre otras cosas son encendidos promotores y defensores de la nefasta modalidad del trabajo temporal.

Y ahora entremos en el análisis realizado por el autor de este nuevo capítulo que lleva el título de *La reforma laboral de 2012. Análisis de su contenido y de los resultados de su aplicación*. Como hemos anticipado, el profesor Velardiez parte de la Ley 3/2012 en cuyo preámbulo se reconoce que la gravedad de la crisis económica ha puesto de relieve las debilidades del modelo laboral español, señalando que se ha producido una mayor destrucción de empleo que en las principales economías europeas, especialmente en la franja de empleo juvenil, un desempleo de larga duración más elevado, y un mayor ajuste del empleo en los trabajadores temporales. Entre las medidas que recoge el Real Decreto-Ley 3/2012 destacan las siguientes: se aumentan las facilidades para los despidos objetivos y los expedientes de regulación, ampliándose las causas económicas justificativas de los mismos; se reduce la indemnización por despido improcedente del contrato indefinido ordinario a 33 días por año de servicio, con un máximo de 24 mensualidades; se extiende al personal laboral del sector público el despido por causas económicas, técnicas, organizativas o de producción; se aprueba un nuevo contrato denominado *contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a emprendedores* para las empresas con menos de 50 trabajadores; se potencia el descuelgue de los convenios mediante la ampliación de las causas y de las materias objeto del descuelgue, siguiendo en el procedimiento la misma filosofía que en los despidos colectivos y los ERE, bastando con la disminución de los ingresos o las ventas de las empresas durante dos trimestres consecutivos; se otorga prioridad al convenio de empresa en determinadas materias frente al convenio de sector y se limita la ultra actividad de los convenios colectivos; asimismo, se flexibiliza la movilidad geográfica, un factor de importancia que en nuestro país nunca se había contemplado. Del análisis de las medidas anteriores se desprende que van dirigidas básicamente a aumentar la flexibilidad interna y externa y a reforzar el poder empresarial en las relaciones laborales, lo que en opinión del autor no es coherente con los objetivos fijados en la propia reforma, especialmente con el concepto que pretende sintetizar dichos objetivos, y que es o denominan el de

la *flexiseguridad*, extraña y poco afortunada palabra que trata de tranquilizar respecto a los intereses de las dos partes interesadas. El capítulo se completa considerando el impacto de la reforma tanto sobre el empleo como sobre los ingresos, impacto sobre el que Velardíez tiene las ideas muy claras: la Reforma ha conducido a una mayor destrucción de empleo, por una parte, aumentando el paro y la inseguridad en el mercado de trabajo, sin que se refuercen las políticas activas y pasivas para contrarrestar esa situación, y por otra, ha afectado negativamente a la seguridad de los ingresos, produciéndose una reducción de los salarios y de la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB. (Ver la tabla 4 de la página 306).⁵ Los efectos contractivos sobre la demanda de esta devaluación salarial, añade el autor, más los recortes en el gasto público, son más que suficientes para contrarrestar el impacto positivo del sector exterior sobre el crecimiento que tenía lugar en los años analizados.

No podía faltar en esta última parte del libro un capítulo dedicado a la *Reforma del sistema Público de Pensiones*, tema esencial que en todo momento preocupa a nuestros gobernantes y responsables del bienestar económico y social. Este capítulo lo desarrolla el profesor Carlos Ochando Claramunt, que tras una referencia al contexto externo de la reforma del sistema de pensiones, se centra en los distintos intentos de reforma llevados a cabo en España. Plantea el autor que las últimas reformas del sistema público de pensiones, desde la realizada en el 2011 hasta las más recientes de 2012 y 2013, se enmarcan en dos escenarios: un contexto económico de crisis profunda y duradera, y un contexto político en el que se adoptan políticas de austeridad y consolidación fiscal cuyo objetivo primordial es la reducción del déficit público a través de la moderación o disminución del gasto público. Las reformas aprobadas por el Gobierno actual han afectado a los siguientes componentes del sistema de pensiones: ha dado lugar a un endurecimiento de la jubilación anticipada y la jubilación parcial (Real Decreto-Ley 29/2012, de 28 de diciembre y Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo); se ha adoptado la revalorización de un 1% en los ejercicios

⁵ Tenga el lector muy en cuenta, aunque es tan evidente que sobraría esta aclaración, que la obra objeto de nuestro comentario se refiere, en todos los temas o ámbitos considerados, a los años 2012-2013, y este capítulo en concreto, al período 2010-2013, por lo que no puede apreciarse cómo en el año 2014, debido principalmente a la reacción de la demanda interna y a una cierta recuperación de la confianza en el sistema, la evolución de la economía ha experimentado un cambio de rumbo, con un incremento del PIB de 1,4%, contando además con previsiones muy positivas para los años 2015 y 2016.

de 2012 y 2013, y la aprobación, esta vez por medio de la Ley 23/2013, de 23 de diciembre, reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social, consistente en revalorizar las pensiones entre un suelo mínimo del 0,25% (cuando los ingresos no sean suficientes para financiar los gastos), y un techo máximo del IPC más el 0,50% (si el sistema público de pensiones tiene superávit); esta misma Ley aprueba que el Factor de Sostenibilidad relacionará la cuantía de la pensión con la esperanza de vida del perceptor en el momento de cumplir los 67 años; mediante Real Decreto-Ley 28/2012, de 30 de noviembre el Gobierno modificó de manera excepcional la ley reguladora del Fondo de Reserva de la Seguridad Social del 2003, consistiendo la modificación en que durante los años 2012, 2013 y 2014 no se aplicaría el límite del 3% que establecía la normativa anterior. Junto con el cambio de regulación se ha ido sacando dinero del Fondo de Reserva para cubrir el déficit del sistema público de pensiones, destinándose a tal fin y a otras operaciones complementarias un total de 23.631 millones de euros en los ejercicios de 2012 y 2013, estimándose que a finales de 2013 el Fondo ascendería a unos 53.744 millones de euros. En la última parte de su trabajo, a modo de conclusión, el autor se muestra crítico con los efectos derivados de la última Reforma, afirmando que las medidas propuestas no se han aplicado con diálogo social ni consenso político, realizándose al margen del Pacto de Toledo.

Los editores y responsables de esta obra han dejado para el final un tema, cual es el de las *Políticas Económicas dirigidas a la economía social en España durante la crisis*, de cuyo análisis y contenido se encargan los profesores Chaves Ávila, Savall Morera y Monzón Campos en el capítulo XV, con el que se cierra el encomiable esfuerzo de coordinación y seriedad que supone este trabajo colectivo. Pero hay que advertir sin dilación que lo que aquí se aborda gira en torno al concepto de *Economía Social*, no siempre bien entendido, que no hay que confundir con el conjunto de sectores y actuaciones que configuran la política social, parte esencial y claramente predominante en los presupuestos generales del Estado de cualquier país. (En el Proyecto de Presupuesto correspondiente al año 2015, las políticas de gasto social en España suponen el 53,8% del PIB). Hecha esta aclaración, que demuestra que estamos tratando de dos cosas bien distintas, tanto desde el punto de vista cualitativo como desde el punto de vista cuantitativo, hay que destacar que los autores pasan revista a las distintas definiciones existentes de lo que habitualmente se conoce como Economía Social y a continuación se detienen en un breve

análisis de cada una de las partes integrantes de la misma: las cooperativas, las sociedades laborales, las empresas de inserción, y los centros especiales de empleo. Es preciso reconocer que esta parcela de la economía, en general, y de la política económica, en particular, constituye una materia a la que no se le ha venido concediendo demasiada atención ni en el campo académico ni en el de la política efectiva. Recientemente, la Ley 5/2011 de Economía Social, de 29 de marzo, dota de un marco institucional favorable a este sector, así como de un marco jurídico común para todas las entidades que lo conforma, recogiendo el reconocimiento del mismo como un interlocutor social en el proceso de elaboración de políticas públicas. Con la aprobación de esta ley de economía social se generaron unas expectativas que no se han visto ni se ven cumplidas a la espera de que la política económica deje de estar marcada por la austeridad y que los poderes públicos apuesten por la economía social con hechos concretos. En este sentido, el Real Decreto-Ley 4/2013 de Medidas de Apoyo al Emprendedor y de Estímulo del Crecimiento y de la Creación de Empleo constituye una actuación esperanzadora en la línea establecida por la normativa anterior.

* * *

Hemos concluido nuestro recorrido de la obra escrita bajo la dirección de los profesores Sánchez Andrés y Tomás Carpi, recorrido que abarca todos los sectores que marcan y definen la política económica aplicada en España durante el período de la reciente crisis, y de forma más precisa, en el bienio 2012-2013, aunque en algunos de los capítulos se contemplan años anteriores o previos al período considerado. Resta tan sólo poner de relieve algunos puntos o cuestiones que nos parecen de importancia e interés. En primer lugar que el texto comentado ofrece una panorámica rigurosa y completa de la fase neurálgica, en todos sus aspectos, de la crisis que hemos estado padeciendo hasta ya avanzado el año 2014. En segundo lugar, y esto puede parecer anecdótico, que la obra ha sido escrita en su totalidad por un conjunto de catedráticos y profesores de Política Económica, la mayor parte de ellos de la Universidad de Valencia, dejándose así oír la voz de los verdaderos profesionales y especialistas de una parcela del conocimiento, y más concretamente de la Ciencia Económica, en la que de forma frívola, abierta y descarada impera desde hace tiempo, y especialmente en este reciente período de crisis, el intruismo y el diletantismo, favorecidos de modo irresponsable principalmente por los medios de comunicación. No estaría mal reconocerlo, ponerse al día y aprender la lección.

Una nota sobre Instituciones de Control del Sector Público Español

Juan Velarde Fuertes

Como comenta la obra de Emilio Albi Ibáñez y Jorge Onrubia Fernández (directores), *Economía de la gestión pública. Cuestiones fundamentales*, Editorial Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2015, XV-327 págs., existe un planteamiento inicial, que expone así el profesor Albi en la pág. 5: «Interesa subrayar... que el mercado competitivo, como instrumento eficiente para asignar recursos, es bastante excepcional». No es posible mantener que todos los requisitos se cumplan habitualmente de acuerdo con lo que se plantea en análisis microeconómico, que previamente se había mencionado, indicando que, además de un comportamiento competitivo de los agentes económicos para que el mercado sea una organización eficiente ha de cumplir: que todos los bienes y servicios sean privados; que todas las intervenciones entre los agentes económicos (positivas o negativas), tengan lugar en el mercado y se reflejen en los precios; que la información de consumidores y productores sea perfecta y esté distribuida simétricamente para que las transacciones del mercado no sólo sean libres, sino que se realicen con el mismo poder de información, y que exista un sistema completo de mercados para cualquier transacción presente o futura. Pero, si como sucede en la realidad, estos requisitos no se cumplen habitualmente, el Estado no puede tener un papel económico mínimo.

Y dentro de esas obligaciones del Estado, en el capítulo 3, Jorge Onrubia desarrolla el tema de «Presupuestación y control». En él aparece el epígrafe de «La presupuestación en España: contenido y ciclo» en las páginas 70-72, donde señala, entre otras cosas, algo

muy importante, al indicar que «es necesario destacar la importante limitación que supone el formato de discusión en Comisión, de carácter orgánico –por departamentos ministeriales– y sobre las partidas de gasto asignadas a los centros directivos, lo que resulta inconsistente con el criterio funcional plasmado en los programas», como también el profesor Onrubia había manifestado en el artículo «Modernización de la institución presupuestaria española», aparecido en «Presupuestos del Estado: Transparencia y Democracia» (Fundación Modernización de España, Madrid, 2003, págs. 101-180). Agrega: «Este enfoque del debate parlamentario fortalece el componente político, arrinconando la perspectiva de discusión basada en la racionalidad económica propia de la técnica de la presupuestación por programas», cuestión ésta que ofrece Onrubia así: «Hay que precisar que, como reconoce una parte importante de la literatura académica, en España no puede hablarse en sentido estricto de la existencia de una presupuestación por programas, sino más bien de una presentación formal de los presupuestos de acuerdo con esta categoría funcional, que se añadía en 1984 a las tradicionales clasificaciones orgánica y económica ya normalizadas en 1967». Y de todo esto, de inmediato deduce que «la inexistencia de una oficina parlamentaria del presupuesto, como la existente en Estados Unidos, dificulta el debate económico del contenido» (pág. 72). Considero que no puedo estar más de acuerdo, y sobre todo, después de la experiencia de Barea en este sentido, como prelude de nuestra incorporación a la Eurozona.

Pero, además, agrega que «los controles de eficiencia y economía en España puede decirse que siguen siendo una asignatura pendiente» y por qué, «de cara al futuro es necesario hacer una reflexión sobre la importancia que tiene el consenso político para conseguir un sistema de control económico-financiero equiparable al de los países más avanzados de la OCDE. En este sentido es fundamental sacar a las instituciones de control de la lucha partidista. Únicamente su evolución deseable podrá conseguirse desde la independencia y la profesionalidad de estas instituciones y una consideración sin ambages de la necesidad de reforma. Para ello, un pacto de ámbito nacional entre las principales fuerzas políticas se nos antoja inaplazable si se quiere de verdad modernizar el control de la gestión pública en España» (págs. 75-76).

Es preciso tener en cuenta, tras lo dicho que, como se lee en la pág. 79 y referido a la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) de qué manera aparece un hueco, que se expone así: «El control financiero permanente viene condicionado por

la visión de control integral de la actividad que recoge el artículo 157 de la Ley General Presupuestaria. Este consiste en el análisis y procedimientos de las entidades o centros directivos con el fin de proporcionar una valoración sobre el cumplimiento normativo, ejecución presupuestaria y, en general, sobre la racionalidad económico-financiera y adecuación a los principios de buena gestión, con el propósito de detectar sus posibles deficiencias y proponer medidas para su corrección. Sin embargo, la práctica del mismo ha puesto de manifiesto que existe un claro sesgo hacia los cometidos tradicionales basados en los principios de legalidad y regularidad contable de la ejecución presupuestaria, en perjuicio de los principios de evaluación económica».

Añadamos a todo esto que el Consejo de Ministros, en virtud del artículo 158,2 de la Ley General Presupuestaria «en razón de un principio de flexibilidad puede sustituir en algunas entidades públicas empresariales y sociedades estatales de derecho público el control financiero permanente por actuaciones de auditoría pública que se establezcan en un Plan de Auditoría» (pág. 80). Pero lo cierto es que, en vez de «un salto cualitativo muy notable respecto de la potencialidad del control tradicional ejercido por la IGAE», surgió sencillamente un «uso marginal que... se ha venido haciendo, fundamentalmente por la ausencia de un adecuado diseño institucional del sistema de control y la escasez de profesionales especializados en la evaluación económica» (*Ibidem*).

Pasemos a lo que señala sobre el Tribunal de Cuentas y muestra una cuestión importante en la pág. 82: «El diseño institucional basa la independencia del Tribunal de Cuentas en dos elementos como son la autonomía interna de funcionamiento y en el estatuto de sus doce Consejeros, donde sobresalen su inamovilidad, establecida en el artículo 136.3 de la Constitución y la duración extensa de sus nombramientos, por muchos años, siendo estos mandatos renovables. Sin embargo, el método de nombramiento –seis plazas corresponden al Congreso de los diputados y seis al Senado, debiéndose aprobar por 3/5 de los parlamentarios correspondientes–, se ha visto desde el principio fuertemente politizado, convirtiéndose en la mayoría de los casos en un «retiro dorado» para personas muy vinculadas, incluso militantes, de los dos principales partidos políticos españoles. Esto ha podido dar lugar a una situación de «acomodo» de sus miembros, lo que ha favorecido la percepción de inmovilismo y de funcionamiento poco operativo de la institución». En este sentido, el profesor Albi, en el artículo «Evaluación de la eficiencia pública (el control de eficiencia del Sector Público)», en

Hacienda Pública Española, 1992, n.º 121-122, págs. 299-316, sostiene, y lo recoge Onrubia en la pág. 82, que era necesario «modificar los criterios de selección de los miembros del Tribunal de Cuentas, tratando de agregar al componente jurídico y contable, claramente predominante en los nombramientos, una vertiente formativa económica y de evaluación de la eficiencia del sector público, a la vez que debe preservarse su independencia profesional, lo que supone evitar la valoración política de las actividades controladas».

Destaco, aunque he de confesar que mi experiencia no genera exactamente la misma visión que Onrubia y Albi exponen –especialmente lo que hablan de «retiro dorado»– pero sí es preciso exponer con claridad dónde se hallan las críticas, en qué contexto se formulan, y alternativas posibles ante ellas, porque las imperfecciones del mercado son evidentes, pero las del sector público generan tanto o mayor daño, e indagar en pos de su mejora resulta fundamental.

PUBLICACIONES

PEDRO GONZÁLEZ POVEDA, GREGORIO PLAZA GONZÁLEZ y JOSÉ MANUEL SUÁREZ ROBLEDANO. *Código de Comercio y leyes complementarias. Concordancias, jurisprudencia y comentarios.* 12.ª edición 2015. Colex. 1276 páginas.

La obra objeto de esta recensión es una duodécima edición, lo que resulta un claro indicador de que se trata de una obra importante y de especial relevancia. También indica otra cosa y es el cambio frenético que experimenta la legislación mercantil, tan es así que en el momento de la publicación del libro aquí comentado está en tramitación un cambio radical de la legislación mercantil con la promulgación del denominado Código Mercantil, cuya Disposición Derogatoria Única (la del anteproyecto aprobado por el Gobierno) abroga el Código de Comercio actualmente vigente.

El anteproyecto de Código Mercantil pretende superar la dispersión normativa en materia de comercio, dispersión provocada por la vivacidad del área de la realidad social sobre la que recae. Prueba de esa dispersión es precisamente la obra que comentamos, pues junto al Código de Comercio recoge otras 10 normas (el Reglamento del Registro Mercantil, la Ley Concursal, la Ley de Sociedades de Capital, la del Contrato de Seguro, la Cambiaria y del Cheque, la General de Publicidad, la General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios, la de Defensa de la Competencia, la de Competencia Desleal y la del Contrato de Agencia).

El libro aquí comentado se edita en un momento en el que puede presumirse la desaparición de la legislación que es su objeto (aunque esto dependerá de los avatares parlamentarios, pero la voluntad de promulgar el nuevo Código Mercantil parece clara) sin embargo es loable tanto que se haya escrito el libro como que se haya editado y ello porque indudablemente la función que cumple este libro en este momento es de una utilidad manifiesta, pues ha de servir de libro de referencia no sólo a los interpretes de la Ley, a los profesionales que todos los días la aplican, sino también a quienes la hacen, a los legisladores.

La labor realizada en las anteriores ediciones del Código de Comercio y Leyes complementarias ha servido indudablemente de inspiradora, en cierta medida, de la crítica de la legislación mercantil y por tanto de base para su reforma.

El «Código de Comercio y leyes complementarias» es un texto legal comentado que recoge la estructura típica de este tipo de obras, es decir realiza una glosa artículo por artículo.

Esta forma clásica tiene un claro inconveniente como es el de perder la perspectiva general, y ello tiene su importancia pues uno de los medios de interpretación de las normas jurídicas es el sistemático, «en relación con el contexto» como dice el artículo 3.1 del Código civil, medio importante pues es el camino para aplicar el medio principal, el teleológico, «atendiendo fundamentalmente al espíritu y finali-

dad de aquellas» como concluye el citado precepto.

A cambio el análisis precepto a precepto tiene una ventaja evidente para el intérprete de la Ley, para el profesional que se encuentra en un caso concreto con la oscuridad de un artículo, oscuridad al menos para el caso que a él le ocupa en ese momento y en la que no había reparado ningún manual conceptuado desde un punto de vista general o sistemático. Es lo que suele llamar supuesto de laboratorio, sumamente improbable, que cuando le asalta a uno deja de ser improbable y deja de ser de laboratorio. Esta situación es la que evitan precisamente los comentarios artículo a artículo.

Pues bien la obra que aquí se recensiona goza desde luego de la ventaja acabada de exponer pero puede también declararse que evita en gran medida el defecto señalado más arriba. Y ello lo logra por la forma en la que se comenta cada artículo.

Así en cada precepto los autores aplican no sólo un comentario lógico del mismo sino que citan y desarrollan abundante jurisprudencia y doctrina, tanto de autores consagrados como propia y además vinculan el artículo comentado con el resto del ordenamiento jurídico mediante las oportunas concordancias.

Esas concordancias no sólo las realizan con otros preceptos del Código de Comercio sino con todas las normas del ordenamiento jurídico atinentes. Como ejemplo cabe citar el artículo 15 del Código de Comercio, relativo al comer-

ciante extranjero, en cuya glosa se citan preceptos de la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles en relación al traslado internacional de domicilio social, los artículos 8 a 11, 289, 454, 459, 460 y 464 de la Ley de Sociedades de Capital, los artículos 120, 160 y 163 del Reglamento del Registro Mercantil, la modificación de la Ley 7/1996 y la Ley 1/2010.

Por otra parte la cita de doctrina garantiza también la conexión sistemática de todos los preceptos comentados, porque es evidente que la doctrina elabora una sistemática de una disciplina y es imposible hacer abstracción en el comentario de cada artículo del espíritu en el que se basa la teoría de cada autor citado.

Los responsables de la obra son tres magistrados, Pedro Poveda González, emérito de la Sala Primera del Tribunal Supremo, Gregorio Plaza González, de la Audiencia Provincial de Madrid y José Manuel Suárez Robledano, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid.

A Plaza González le ha correspondido analizar el Libro I del Código, relativo a los comerciantes y al comercio en general y las prescripciones, única parte del Código de Comercio vigente del Libro IV relativo a la suspensión de pagos, las quiebras y las prescripciones. En cuanto a la legislación complementaria este autor ha comentado el Reglamento del Registro Mercantil, la Ley Concursal y la de Defensa de la Competencia.

José Manuel Suarez Robledano ha glosado la parte central del Código de Comercio, el Libro II relativo a los contratos especiales de comercio y de las normas complementarias ha analizado la Ley del Contrato de Seguro, la Cambiaria y del Cheque, la General de Publicidad y la de Defensa de Consumidores y Usuarios.

Por último Poveda González comenta la Ley de Sociedades de Capital, la de Defensa de la Competencia (junto a Plaza González), la de Competencia Desleal y la del Contrato de Agencia.

Como autor de esta recensión he de decir honradamente que nos encontramos ante una obra magna que por su sistemática, la calidad de sus autores y la temática que aborda es indudablemente un instrumento de consulta valioso y es también un instrumento para la modificación de la legislación mercantil.

Solo cabe concluir animando a los autores y deseando que en caso de que se promulgue el Código Mercantil se decidan a abordar también su comentario.

ANTONIO RAMÓN RODRÍGUEZ
CASTAÑO

NORMAS PARA LA PREPARACIÓN DE ORIGINALES PARA LA REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

INSTRUCCIONES A LOS AUTORES

1. Los trabajos (artículos, notas, comunicaciones y revisiones) deberán ser originales, cediendo el autor, antes de su publicación, los derechos de explotación y copia a la Revista Española de Control Externo.
 2. Los trabajos no podrán encontrarse en proceso de evaluación ni haber sido publicados o aceptados para su publicación en cualquier otro medio.
 3. Los originales deberán presentarse a espacio y medio, cuerpo de letra 12.
 4. La extensión de los artículos deberá estar comprendida entre 15 y 30 páginas, incluyendo cuadros, gráficos, notas a pie de página y referencias bibliográficas.
 5. Las notas y comunicaciones no superarán las 10 páginas y las revisiones no superarán las 5 páginas.
 6. En los artículos la primera página incluirá: título, nombre del autor o autores, cargo o titulación, institución de trabajo, un resumen de una extensión de entre 150 y 250 palabras y 5 palabras clave. El resumen y las palabras clave deberán redactarse en español y en inglés.
 7. La estructura debe responder al siguiente esquema:
 - a) Los apartados en que, en su caso, se divida el artículo irán precedidos de un número (arábigo) y del correspondiente epígrafe en minúscula y en negrita.
 - b) Las posibles subdivisiones irán precedidas de dos dígitos y el correspondiente epígrafe en letra normal.
 - c) Si resultaran indispensables mayores subdivisiones, estas irán precedidas de una letra minúscula seguida de medio paréntesis —a), b), c)...— y el epígrafe, en su caso, en letra normal.
 8. Las referencias bibliográficas se pondrán al final del texto, siguiendo el orden alfabético de autores. Las notas a pie de página se numerarán en arábigos, a espacio sencillo y cuerpo de letra 10.

De forma orientativa, el modo de redactar las referencias bibliográficas será el siguiente:

 - **Libros:** Apellidos del autor/es en mayúsculas; título del libro (en cursiva), editorial, ciudad de publicación y año.
 - **Revistas:** Apellidos del autor/es en mayúsculas; título del artículo (entrecomillado), nombre de la revista (en cursiva), número o volumen y año.
 - **Trabajo recogido en un libro colectivo:** Apellidos del autor/es en mayúsculas; título del trabajo (entrecomillado); título del libro (en cursiva); apellidos en mayúsculas del coordinador, director o editor de la obra, seguido de las abreviaturas coord., dir. o ed. (entre paréntesis); editorial, ciudad de publicación y año.
 - **Publicaciones electrónicas:** Apellidos del autor/es en mayúsculas; título del trabajo (entrecomillado); título del libro o nombre de la revista (en cursiva), número o volumen y año. Seguidamente se mencionará (entre llaves y en cursiva) la dirección web donde se puede consultar el trabajo.
 9. Los originales y la correspondencia sobre los mismos deberán dirigirse a la Secretaría del Consejo Editorial (c/ Padre Damián, 19 - 28036 Madrid - Tel.: 91 592 21 07 - e-mail: recex@tcu.es), que facilitará las instrucciones concretas que se le soliciten.
- Nota:** Los originales que se publiquen en la Revista podrán incluirse también en la edición electrónica de la misma.

La correspondencia puede dirigirse a:

REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO
Tribunal de Cuentas. Padre Damián, 19
28036 Madrid - Fax: 91 457 29 92 - recex@tcu.es

Advertencia: Los originales recibidos en esta REVISTA son sometidos a la evaluación anónima de especialistas cualificados.

NOTA: Ni el Consejo Editorial ni el Tribunal de Cuentas se hacen responsables de la opinión vertida por los autores de los artículos publicados en esta Revista.



TRIBUNAL DE CUENTAS