

XVIII JORNADAS DE PRESUPUESTACIÓN, CONTABILIDAD Y CONTROL PÚBLICO. Contabilidad, Transparencia y Responsabilidades Públicas

Febrero 2014
IGAE 140 AÑOS



GOBIERNO
DE ESPAÑA

MINISTERIO
DE HACIENDA
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

IGAE

INTERVENCIÓN GENERAL DE LA
ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO

TÍTULO: XVIII JORNADAS DE PRESUPUESTACIÓN, CONTABILIDAD Y CONTROL PÚBLICO. Contabilidad, Transparencia y Responsabilidades Públicas. Febrero 2014. IGAE 140 AÑOS.

Elaboración y coordinación de contenidos: Intervención General de la Administración del Estado

Características: Adobe Acrobat 5.0

Responsable edición digital: Subdirección General de Información, Documentación y Publicaciones

Edita:

© Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas
Secretaría General Técnica
Subdirección General de Información,
Documentación y Publicaciones
Centro de Publicaciones

NIPO: : 630-14-157-6

Índice

XVIII JORNADAS DE PRESUPUESTACIÓN, CONTABILIDAD Y CONTROL
PÚBLICO Contabilidad, Transparencia y Responsabilidades públicas

Inauguración

Cristóbal Montoro Romero.

Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas 11

Presentación

José Carlos Alcalde Hernández.

Interventor General de la Administración del Estado 17

*Presupuesto de la Unión Europea: una herramienta transparente
al servicio de los europeos*

Janusz Lewandowski.

Comisario Europeo de Programación Financiera y Presupuestos 23

*La importancia de la información económico financiera en las
Administraciones Públicas en el marco de la Ley de Transparencia,
Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.*

José Luis Ayllón Manso.

Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes 61

*El papel de la contabilidad pública en el desarrollo del principio
de transparencia en el sector público. Derecho de acceso
a la información contable del sector público.*

Fernando Giménez Barriocanal.

*Profesor de Contabilidad Pública y ex decano de la Facultad
de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid 71*

Ricardo Bolufer Nieto. Interventor y Auditor del Estado 79

*Transparencia y buen gobierno: un reto para la mejora
de la gestión pública.*

María Elvira Rodríguez Herrero.

Presidenta de la Comisión Nacional del Mercado de Valores 101

*La responsabilidad social corporativa en las entidades públicas
y el proceso de reforma de las Administraciones Públicas.*

Miguel Ángel García Martín.

*Director General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social
y de la Responsabilidad Social de las Empresas 109*

Antonio Argandoña Rámiz.

*Profesor Emérito de Economía, Titular de la Cátedra “La Caixa” de
Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo del IESE .. 127*

Gasto Público, Estado social y Estabilidad Presupuestaria.

Alvaro Rodríguez Bereijo.

*Catedrático de Derecho Financiero de la Universidad Autónoma
de Madrid. Presidente emérito del Tribunal Constitucional 147*

*La pervisión del lenguaje en el análisis de la información
financiera pública.*

José Antonio Martínez Álvarez.

*Director General del Instituto de Estudios Fiscales. Ministerio de
Hacienda y Administraciones Públicas 171*

Rafael Pola Mínguez.

Publicista y Periodista 181

Borja Puig de la Bellacasa.

Consejero Delegado de Ogilvy Public Relations 189

Carmen Alcaide Guindo.

Economista. Ex presidenta del Instituto Nacional de Estadística 199

Rafael Doménech Vilariño.

Economista. Jefe BBVA Research 211

*La reforma de las Administraciones Públicas en el marco de la Ley de
Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y de la Ley
Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las
Administraciones Públicas.*

Pilar Platero Sanz.

Subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas 221

<p><i>Jaime Pérez Renovales.</i> <i>Subsecretario de la Presidencia y Presidente de la Comisión para la Reforma de las AA.PP.</i></p>	235
<p><i>Responsabilidad contable y administrativa. El nuevo delito de falsedad contable pública.</i></p>	
<p><i>Alberto Palomar Olmeda.</i> <i>Magistrado de lo Contencioso-Administrativo</i></p>	249
<p><i>Alejandro Luzón Cánovas.</i> <i>Fiscal Anticorrupción</i></p>	287
<p><i>Francisco Uría Fernández.</i> <i>Abogado del Estado excedente, ex Subsecretario del Ministerio de Hacienda. Socio responsable del sector financiero KPMG</i></p>	307
<p><i>Estrategias para la detección, prevención del fraude y de la corrupción en las instituciones públicas en un marco de transparencia.</i></p>	
<p><i>Jesús Lizcano Álvarez.</i> <i>Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad Autónoma de Madrid. Presidente de Transparencia Internacional España</i></p>	321
<p><i>Juan Francisco Martín Seco.</i> <i>Interventor y Auditor del Estado</i></p>	337
<p><i>Mario Garcés Sanagustín.</i> <i>Subsecretario de Fomento</i></p>	353
<p><i>Clausura</i></p>	
<p><i>Marta Fernández Currás.</i> <i>Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos</i></p>	369
<p>HOMENAJE INSTITUCIONAL PRESIDIDO POR SU ALTEZA REAL EL PRINCIPE DE ASTURIAS</p>	
<p><i>Presentación</i></p>	
<p><i>José Carlos Alcalde Hernández.</i> <i>Interventor General de la Administración del Estado</i></p>	383

Laudatio

Ignacio Montaña Jiménez.

Interventor General de la Administración del Estado 395

Palabras de Su Alteza Real el Príncipe de Asturias

Don Felipe de Borbón y Grecia 399

PROGRAMA

Programa

*XVIII JORNADAS DE PRESUPUESTACIÓN, CONTABILIDAD
Y CONTROL PÚBLICO*

Contabilidad, transparencia y responsabilidades públicas 405

XVIII JORNADAS
DE PRESUPUESTACIÓN,
CONTABILIDAD Y CONTROL PÚBLICO
Contabilidad, Transparencia y Responsabilidades Públicas

IGAE 140 años
Madrid, 17 y 18 de febrero de 2014



Inauguración

Cristóbal Montoro Romero

Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas

Madrid, 17 de febrero de 2014



Es para mí una satisfacción el estar hoy aquí con todos ustedes, reunirme con la Intervención General de la Administración del Estado por un doble motivo: la celebración de unas nuevas Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público, y la coincidencia con el 140 aniversario de la Institución.

La IGAE es una institución antigua, con gran tradición en nuestro país, una institución del siglo XIX como refleja el Decreto de Echegaray de 7 de enero de 1874 en el que se reconocía a la IGAE como *Centro con singularidad propia dentro del organigrama del Ministerio de Hacienda, correspondiéndole la alta y noble misión de velar por la exacta aplicación de las leyes y por la guarda y legítima inversión de los caudales, de las rentas y de toda clase de pertenencias del país.*

D. José Echegaray, que pasaría a la historia de nuestra Hacienda Pública como el Ministro del “santo temor al déficit”, pensaría que el procedimiento más adecuado para encauzar y disciplinar la Hacienda Pública era confirmar y potenciar la Institución que la Ley de Administración y Contabilidad ponía a disposición del Poder Ejecutivo para ejercer el control interno de su actividad económico-financiera: la IGAE.

A lo largo de estos 140 años de historia la IGAE ha venido desempeñando una doble función: por una parte, las materias relacionadas con la Contabilidad Pública, y por otra parte, el control interno de la gestión económico-financiera del sector público estatal.

No cabe duda que estas funciones han ido evolucionando a lo largo del tiempo en línea con los cambios que ha ido experimentando el sector público en el transcurso de dicho período de tiempo.

Como saben, no son las primeras jornadas que tengo la oportunidad de compartir con ustedes, y celebro que en esta ocasión lleven por título “Contabilidad, transparencia y responsabilidades públicas”.

Son muchos los retos a los que nos enfrentamos en este campo y muchas las exigencias que nos hace la sociedad a este respecto, en especial en lo que a la transparencia y responsabilidades públicas se refiere.

De nuevo el objetivo fundacional de la IGAE de velar por el saneamiento de las cuentas públicas ha cobrado especial relevancia e interés en los últimos años. La IGAE es una Institución decisiva en el proceso de consolidación presupuestaria en el que estamos inmersos. Nos encontramos en una intensa fase de corrección de los graves desequilibrios macroeconómicos acumulados en la década anterior. Estos desequilibrios se centraban fundamentalmente en el déficit por cuenta corriente y el elevado endeudamiento externo, que aumentaron la vulnerabilidad de la economía española frente a las turbulencias exteriores. La acción de la política económica ha sido firme en todos los frentes, y se puede decir que ha logrado recuperar la credibilidad exterior y afianzar los primeros síntomas de la recuperación.

Se han llevado a cabo reformas en todos los ámbitos, destacan por su importancia en la estrategia general la reforma financiera con la reestructuración y el saneamiento de entidades, las medidas en el ámbito de disciplina fiscal, la reforma del mercado laboral, y las reformas estructurales en los mercados de productos, así como la sostenibilidad a largo plazo con la reforma de pensiones.

En materia de disciplina fiscal el principal hito ha sido la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera en vigor desde mayo 2012 y las medidas en materia de seguimiento de la información presupuestaria, con publicación mensual en contabilidad nacional para facilitar el análisis del grado de cumplimiento de los objetivos desde 2013.

La LOEPSF exige un elevado grado de transparencia, que se ha materializado en las cuentas trimestrales en contabilidad nacional en 2012 y mensuales en 2013, estando España a la vanguardia en publicación y transparencia de información en contabilidad nacional. Ya desde el verano de 2012 se publica la contabilidad presupuestaria de Co-

comunidades Autónomas mensualmente lo que ha permitido un mayor grado de análisis externo. En el ámbito institucional del sector público, se han aprobado reformas para incrementar la eficiencia en las principales partidas de gasto, como es el caso de la sanidad, de la educación y de los servicios sociales, así como de la función pública y la estructura de las Administraciones en general. Estas reformas tendrán un impacto fundamental en la sostenibilidad de las finanzas públicas y en la modernización de los servicios que se prestan al ciudadano.

También destacan por su importancia para el mantenimiento de la actividad las medidas de inyección de liquidez a través del plan de pago a proveedores para resolver la morosidad de las Comunidades Autónomas y Entidades locales; así como la liquidez del Fondo de Liquidez Autonómico para CCAA con un importante ahorro en costes financieros. Los planes de ajuste bajo el FFPP y el FLA permiten solicitar mayor información, control que se ha reforzado en 2013 para las Comunidades que han incumplido el objetivo el año anterior. Al mismo tiempo se ha iniciado el seguimiento trimestral de los planes económico financieros.



En todas estas medidas, tanto en la elaboración normativa como en su aplicación práctica participa activamente la IGAE, y los Interventores del Estado destinados en otros Centros directivos.

A los mecanismos de control establecidos por la Ley Orgánica 2/2012, se añade la supervisión que ejercerá la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIRF). Se refuerza el compromiso de lograr un control eficaz del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y la regla de gasto mediante la introducción de nuevos mecanismos de supervisión y transparencia en las políticas fiscales de las distintas Administraciones Públicas.

Esta nueva institución independiente y con autonomía funcional ejercerá una supervisión global de todas las Administraciones públicas y garantizará el cumplimiento efectivo de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Debe informar, las previsiones macroeconómicas y presupuestarias y analizar la ejecución presupuestaria de todas las Administraciones públicas. Se completa de esta forma el marco de gobernanza fiscal.

Todas estas reformas no hacen sino profundizar en el desarrollo del principio de transparencia en el sector público, a la vez que facilita el acceso de los ciudadanos a la información, en especial a aquella que está relacionada con la gestión de los recursos públicos y de la que somos responsables.

Las XIV Jornadas, en las que también tuve el honor de participar, se dedicaron al estudio de las subvenciones y ayudas públicas, y que junto con el impulso del Gobierno del que por aquel entonces formaba también parte, dieron lugar a la Ley General de Subvenciones. Ahora, 13 años después, están trabajando intensamente en una nueva regulación de la Ley General de Subvenciones, para imprimir mayor eficacia y eficiencia en el gasto público subvencional y reforzar la lucha contra el fraude de subvenciones. Estas modificaciones son fruto de la experiencia adquirida en la aplicación de la Ley de 2003, pero también de las instrucciones emanadas de la Comisión para la Reforma Administrativa enfocadas a promover una mayor transparencia y simplificación en la actuación administrativa.

No cabe duda que del desarrollo de estas jornadas centradas en la aportación de la contabilidad pública a la mejora de la gestión pública y en el impacto de los aspectos que facilitan la exigencia de responsabilidad de todos los que participan en el manejo y gestión de los fondos públicos, surgirán nuevas ideas y proyectos que serán de gran utilidad para el trabajo de la IGAE en beneficio del conjunto de la Administración Pública y de la sociedad en general.

Me gustaría ya, para acabar, aprovechar la oportunidad que me brinda la inauguración de estas jornadas, para agradecer el esfuerzo y la dedicación a todos los profesionales que conforman la Intervención General de la Administración del Estado. Sin su esfuerzo, dedicación y trabajo diario no podríamos haber conseguido convertir a la hacienda pública en un instrumento al servicio del crecimiento económico, ni avanzar en la senda de consolidación fiscal.

En definitiva, quisiera acabar mis palabras expresándoles mi agradecimiento y mi admiración por la calidad de su trabajo; animarles a que sigan superando los retos que las situaciones y la sociedad nos plantean y agradecerles de nuevo esta invitación que me ha permitido tener este contacto directo con todos ustedes.

Presentación

José Carlos Alcalde Hernández

Interventor General de la Administración del Estado

Madrid, 17 de febrero de 2014



La Intervención General de la Administración del Estado presenta las XVIII Jornadas sobre presupuestación, contabilidad y control público. Recuperamos con ello, casi cinco años después, la celebración de estos actos que desde 1974, año en el que se celebraron las primeras Jornadas coincidiendo con el Centenario de la Intervención, han jalonado este período de la Institución con el análisis sucesivo de las cuestiones que en cada momento se han considerado de mayor interés en el desarrollo de sus funciones públicas.

Permítanme que mis primeras palabras sean para agradecer su esfuerzo y entusiasmo al personal de la Intervención, que ha desplegado su dedicación adicional en la preparación de estas jornadas, y también y muy especialmente a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre –Real Casa de la Moneda–, que además nos acoge, y al Instituto de Estudios Fiscales su esencial colaboración así como en general al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, comenzando por nuestro propio Ministro que nos ha hecho el gran honor de inaugurarlas y sin olvidar a nuestra Secretaria de Estado, que ha estado pendiente de su preparación y nos ha prestado todo su apoyo y ayuda. Muchas gracias a todos. Gracias también a la Asociación Profesional del Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado por la colaboración prestada.

Estas jornadas, dedicadas a la Contabilidad, Transparencia y Responsabilidades Públicas, se orientan a destacar la importancia de la contabilidad pública, sus procedimientos de gestión y de suministro de información financiera, como elementos clave en el fortalecimiento de la transparencia y el buen gobierno de los caudales públicos, con el objetivo de constituirse en el foro adecuado que permita a los que trabajamos

directa y estrechamente en este campo de la actividad financiera, contrastar nuestra opinión con profesionales de ámbitos de competencias muy variados.

En este sentido la organización de las jornadas ha optado por priorizar la participación de expertos y profesionales, tanto del ámbito público como del privado, en las diferentes materias conectadas con la transparencia, la información contable y las responsabilidades públicas, sobre las aportaciones directas desde el propio Centro organizador a fin de que las sesiones constituyan ante todo elementos enriquecedores de nuestro trabajo diario y perspectivas de actuación.

Desde su creación hace 140 años (no por generación espontánea sino consecuencia de un proceso evolutivo en nuestro país de adaptación a las ideas liberales que impulsó la Constitución de 1812) la Intervención General ha desarrollado una doble función, como Centro directivo y gestor de la contabilidad pública y como órgano de control interno de la gestión económico financiera del sector público estatal.

De este modo la Intervención General surge con un fundamento funcional determinado: la articulación integrada de dos funciones elementales y esenciales en el ámbito de la gestión económica de la Hacienda Pública, la contabilidad y el control interno, y con la idea de que su dirección conjunta desde una instancia organizativa relevante, posibilitaría en mayor medida el cumplimiento de los fines que se le marcaron, con mayor potencia (o aumentando la potencia) que disminuiría de una actuación aislada o diferenciada de ambas funciones. Al mismo tiempo es esta “asociación” existencial de los dos cometidos la que en gran parte justifica y fundamenta la también ininterrumpida adscripción de la institución, al Ministerio de Hacienda.

La reanudación de estas Jornadas coincide con una de las etapas más complejas de la reciente historia económica y social de nuestro país. Estamos viviendo tiempos de fuertes restricciones y presiones sobre las finanzas públicas a todos los niveles, en España y en Europa. Hoy más que nunca, los responsables de nuestras instituciones y toda la sociedad esperan una utilización eficiente de los recursos públicos. En un periodo en el que la gestión rigurosa de las finanzas públicas es centro nacional e internacional de atención y de escrutinio, es importante que nuestros sistemas de presupuestación, de contabilidad y de control se adecuen para contribuir a una mejor gobernanza y a una mayor transparencia.

En este contexto descrito, la Intervención General de la Administración del Estado, cuya dilatada trayectoria le confiere un profundo conocimiento, preparación y fortaleza en la gestión de la Hacienda Pública, debe hacer frente a los desafíos que le exigen

las instituciones públicas y a través de ellas la sociedad española, para contribuir a la mejora de la eficiencia en la gestión de los servicios públicos, a través del refuerzo de los mecanismos de presupuestación, de control y de registro contable, a generar una mayor transparencia y confianza en la gestión pública.

A este respecto me gustaría poner de relieve la utilidad que una adecuada actuación coordinada e integral de las dos funciones originarias y actuales de la Intervención (control interno y contabilidad) presenta en el momento en que nos desenvolvemos como instrumento efectivo para actuar en el proceso de consolidación fiscal de las finanzas públicas, que respalda y ratifica la idea que subyacía en la creación de la institución.

Nuestras tradicionales funciones de Control Interno y de Contabilidad Pública han evolucionado acordes con las exigencias de la sociedad avanzada y moderna. Este proceso continuo de mejora nos exige, como Institución, capacidad para ir adaptando nuestro saber hacer a las necesidades del país, que en este momento está empeñado en un profundo proceso de reformas con el fin de superar la peor crisis económica en las últimas décadas.

Así, en esta línea de reforma y evolución, la contabilidad pública no es ya solo el instrumento para el registro de las operaciones, sino uno de los ejes fundamentales para la toma de decisiones. Debo destacar en este terreno, el desarrollo e impulso de la informática presupuestaria para permitir, de una manera eficiente, tanto el acceso en tiempo real a la información financiera de las Administraciones Públicas y para facilitar el acceso y los medios adecuados para divulgar la información contable pública en un ejercicio de transparencia. Además desde un punto de vista metodológico, los sistemas contables dirigidos por la IGAE han ido escalonadamente ampliándose: presupuestario, financiero o patrimonial y de contabilidad nacional. Pero no debemos desconocer que las tensiones que recaen sobre los resultados económicos que patentizan los sistemas de información, de los que el contable es sustrato elemental y esencial, han vuelto a situar en primera línea la preocupación y atención constantes por la fiabilidad, certeza y seguridad de los procesos contables en relación con el hilo conductor del contenido de estas jornadas, me gustaría destacar las iniciativas desarrolladas en el ámbito del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, muchas de las cuales conciernen especialmente a la IGAE, para dar cumplimiento al principio de transparencia, mejorando las estadísticas publicadas, en línea con los requerimientos de disponibilidad que marca el Código de buenas prácticas del Fondo Monetario Internacional y los Reglamentos comunitarios, y dando cumplimiento al desarrollo de las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de 2012.

Así, respecto de las Administraciones territoriales, como mejora evidente de los sistemas de información y de seguimiento de sus cuentas públicas, se ofrece ya desde el pasado ejercicio información mensual de la ejecución financiera de las Comunidades Autónomas, no sólo en términos presupuestarios sino también de contabilidad nacional, consolidando con esta periodicidad la información relativa a Administración Central, Seguridad Social y Comunidades Autónomas hito que nos coloca a la cabeza en comparativa internacional, y así mismo hay que citar la obtención trimestral de la misma información de las Administraciones Locales, con la correspondiente consolidación de todos los subsectores.

Dentro de este proceso continuo en la mejora de la transparencia de las cuentas públicas, debo recordar la obligación de publicar en el Boletín Oficial del Estado junto a los resúmenes de las cuentas anuales de las entidades del sector público estatal que no efectúen la publicación de las mismas en el Registro Mercantil, del correspondiente informe de auditoría de cuentas, obligación que se introdujo mediante la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2013, (siendo las primeras cuentas anuales que se han publicado con su informe de auditoría las correspondientes al ejercicio 2012 y que se han publicado a lo largo del año 2013 por las entidades públicas estatales obligadas).

Me gustaría destacar la mejora introducida a partir de este año en la transparencia de la gestión de los recursos públicos, tras la aprobación de la ley de impulso de la factura electrónica y la creación del registro contable de facturas, que va a suponer, junto a la Ley Orgánica de control de la deuda comercial, una agilización de los procedimientos de pago a proveedores y una mejora sustancial en el control de gasto público y del déficit, con incidencia directa en una mayor confianza en las cuentas públicas y una mejora en la eficiencia de funcionamiento de todo el sistema económico, al promover un avance significativo en el grado de cumplimiento de la legislación de lucha contra la morosidad de las Administraciones Públicas.

Los trabajos y progresos efectuados en relación con la CUENTA GENERAL DEL ESTADO a rendir al Tribunal de Cuentas, en cuanto a su elaboración consolidada y con mayor contenido, deben también señalarse en este proceso de mayor transparencia contable.

Tampoco el ámbito del control puede ser ajeno a este impulso reformista y ello nos plantea la necesidad de reforzar y mejorar los actuales mecanismos y sistemas, que surgen con una rapidez inusitada en el sector público español.

Exponente de ello es la reciente medida por la que el Gobierno ha introducido un nuevo mecanismo para reforzar el sistema de corrección y seguimiento de las debili-

dades y salvedades puestas de manifiesto en nuestros informes de control financiero permanente y de auditoría pública.

Asimismo, y en el marco de las medidas incluidas en el informe CORA relativas a la racionalización y simplificación del actual sistema de control de la Administración Institucional, también el Gobierno ha acordado aplicar un mismo sistema de control a todos los Organismos Autónomos, al haberse suprimido la especialidad que algunos mantenían derivada de la gestión de las denominadas operaciones de carácter comercial, industrial, financiero o análogo. Esta medida es un paso adelante que da una mayor coherencia al modelo de control interno de la Administración General del Estado.

Nuestro compromiso con la mejora de los sistemas y las técnicas de control, se concreta también en la decisión de iniciar el proceso de adaptación de las Normas de Auditoría del Sector Público a las Normas Internacionales de Auditoría, con el objetivo de actualizar y mejorar la normativa técnica que utilizamos en la realización de nuestras auditorías y controles.

Por otra parte, la coyuntura que estamos viviendo ha planteado nuevos requerimientos en el modelo de control. Así, con independencia de la vocación de la IGAE para colaborar técnicamente con los órganos de control de las administraciones territoriales, la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local modifica el contenido del Texto Refundido de la Ley reguladora de las Haciendas locales configurando un nuevo marco para el ejercicio del control interno. Por una parte, se determina que el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, establecerá las normas sobre los procedimientos de control, metodología de aplicación, criterios de actuación, derechos y deberes del personal controlador y destinatarios de los informes de control, que se deberán seguir en el desarrollo de las funciones de control. Adicionalmente, los órganos interventores de las Entidades Locales remitirán con carácter anual a la IGAE un informe resumen de los resultados



de los controles desarrollados en cada ejercicio, en el plazo y con el contenido que se regulen en la normativa.

Evidentemente, este planteamiento constituye un nuevo e importante desafío para la Intervención General que debe concretarse en el desarrollo de la función de control en términos homogéneos y en disponer de capacidad para evaluar los resultados obtenidos, así como, en su caso, elaborar propuestas de medidas correctoras.

Para finalizar, como ya he señalado, nos encontramos inmersos en un momento de dificultades en nuestro país, dificultades que se están afrontando y superando con profundos cambios en las Administraciones Públicas y en diversos ámbitos de nuestra sociedad. Ello nos obliga, como institución histórica (con tradición y arraigo en una Administración del Estado de la que formamos parte esencial) a aumentar nuestro propio nivel de exigencia sin perder nuestra referencia que consiste en ofrecer el mejor servicio de nuestras funciones al sector público del que formamos parte y, a través de él, a toda la sociedad.

Muchas gracias y espero que como organización seamos capaces de articular y aprovechar todos los beneficios que han de derivarse de las aportaciones de indudable importancia para nuestro trabajo que efectuarán los distintos ponentes, conferenciantes y moderadores previstos en el programa y a los que debo transmitir mi agradecimiento final por su aceptación a participar en estas Jornadas.

Conferencia

“Presupuesto de la UE: una herramienta transparente al servicio de los europeos”

Janusz Lewandowski.

Comisario de programación financiera y presupuesto.

Madrid, 17 de febrero de 2014



INTRODUCCIÓN

Señor Ministro, señoras y señores.

Gracias por invitarme a hablar en esta conferencia hoy. Estoy muy contento, al comienzo de este nuevo período de siete años de compartir mis puntos de vista sobre algunas características importantes del presupuesto de la UE.

1ª PARTE. PRESUPUESTO DE LA UE COMO PRESUPUESTO PARA LOS CIUDADANOS EUROPEOS

Hoy estamos en el punto de partida del nuevo marco financiero plurianual: tenemos una visión consensuada de las finanzas europeas hasta el año 2020. En los próximos 7 años Europa invertirá casi 1 billón de euros en crecimiento y el empleo¹. Se podría decir que esto representa sólo el 1,00% de la RNB de la Unión en compromisos

¹ Para ser precisos: 960 billones de euros en compromisos y 908,4 billones de euros en pagos.

y 0,95% en los pagos, pero estoy convencido de que tendrá gran impacto positivo sobre el terreno gracias a su concentración en objetivos específicos.

A pesar de su tamaño relativamente pequeño, el presupuesto de la UE proporcionará un valioso horizonte de inversión a mediano plazo. Se centrará en las prioridades de Europa 2020 y financiará inversiones, particularmente, donde otras posibilidades de financiación públicas son escasas.

En comparación con el marco anterior, un 37% más se gastará en competitividad para el crecimiento y el empleo. Esto significa 34 miles de millones más² en instrumentos de financiación para la investigación y desarrollo, las PYMES, Educación y la Capacidad Europea de Conexión. A través del programa Erasmus +, más de 4 millones de personas recibirán apoyo para estudiar, formarse, trabajar o ser voluntario en el extranjero. El nuevo programa de investigación e innovación, Horizonte 2020, apoyará a más de 65.000 investigadores. Esto marcará una diferencia en la creación de nuevo crecimiento y empleo en Europa.

Con casi 367 miles de millones³, la política de cohesión reformada será la herramienta de inversión más importante de la UE para alcanzar los objetivos de Europa 2020. Cada Estado miembro discutirá con la Comisión su visión y firmará un acuerdo de asociación. La nueva política de cohesión estará orientada a resultados y a una nueva reserva de eficacia rendimiento en todos los fondos estructurales y de inversión europeos que incentivará buenos proyectos y una política de cohesión eficiente. La nueva iniciativa de empleo juvenil, cuyo valor se estima al menos en 6 miles de millones, apoyará la ejecución de un instrumento de garantía para la juventud para los años 2014-20.

Una más verde y más justa política agrícola común (PAC) responderá mejor a las expectativas de nuestros ciudadanos y será un motor esencial para el empleo y el crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

El mayor uso de instrumentos financieros innovadores tales como préstamos, garantías, acciones y otros instrumentos de riesgo compartido será un importante catalizador para el aprovechamiento de las inversiones PYMES pioneras, investigación y desarrollo de proyectos, eficiencia energética y de infraestructura clave. Ellos movi-

² En los precios de 2011.

³ En precios actuales.

lizan inversiones que de otra manera no tendrían lugar. Por ejemplo, PYME nueva iniciativa de la Comisión, apoyará préstamos a las PYME en los Estados miembros particularmente afectados por la crisis financiera a través de garantías parciales de crédito e instrumentos de titularización. Los bonos de proyectos proporcionan posibilidades alternativas de financiación a largo plazo para proyectos de infraestructura tales como líneas ferroviarias, autopistas y redes de transmisión de energía⁴. Todos estos instrumentos pueden mejorar el apalancamiento del presupuesto de la UE en los próximos 7 años.

Además, en la parte superior del techo del marco financiero plurianual, si está plenamente activado, los instrumentos para las situaciones imprevistas (como la reserva de ayuda de emergencia, el Fondo Europeo de la Globalización, el Fondo de Solidaridad y el Instrumento de Flexibilidad) y el Fondo Europeo de Desarrollo, representarán casi un adicional de 37 miles de millones (0,04% del PIB de la UE).

Los recién introducidos “márgenes globales” harán posible la transferencia de un año presupuestario al siguiente de créditos no utilizados y los pagos que se dejan por debajo del límite máximo⁵. Esto facilitará significativamente la ejecución presupuestaria.

También hicimos una observación detallada para simplificar las reglas —la Comisión analizó 40 instrumentos de financiación para buscar las simplificaciones—. Procedimientos menos onerosos y menos costosos se traducirán en mejor gasto, mejor entrega, más amplio y fácil acceso a fondos de la UE. Habrá simplificación por ejemplo para investigadores de la UE con tasa de reembolso individual, los beneficiarios de la cohesión se beneficiarán de e-Cohesión, gestión de solicitudes de ayudas completamente electrónica, y un límite obligatorio máximo de 90 días para la entrega. El efecto de simplificación no obstante dependerá mucho de la actitud de las administraciones nacionales.

⁴ Los instrumentos financieros serán utilizados en programas como COSME para promover la competitividad de las empresas y las PYMES y para mejorar el acceso de las PYME a la financiación, Horizonte 2020 de investigación & innovación, Erasmus + y la facilidad de conexión Europa para proyectos de infraestructura.

⁵ El margen Global para compromisos y margen Global de pagos.

2ª PARTE. PRESUPUESTO DE LA UE COMO RESULTADO DEL PROCESO DEMOCRÁTICO

Permítanme presentarles ahora algunas características principales del presupuesto de la UE.

El presupuesto de la UE es el resultado de un proceso democrático muy singular y complejo.

Empezando con el marco financiero plurianual, se tardó más de dos años para llegar a un acuerdo debido a negociaciones de gran complejidad. Las partes interesadas y los ciudadanos fueron consultados antes de la propuesta de la Comisión para el paquete legislativo⁶. Luego, largas discusiones tuvieron lugar con todos los Estados miembros en el Consejo, con las orientaciones políticas precisas dadas por unanimidad en la posición del Consejo Europeo de febrero de 2013. Durante el último año se estaba negociando con el Parlamento europeo quien finalmente dio su consentimiento a la regulación del marco financiero plurianual y exitosamente se decidieron conjuntamente todas las propuestas legislativas sectoriales.

Permítanme decir algunas palabras sobre el procedimiento presupuestario anual:

La Comisión presenta el proyecto de presupuesto para el año que viene generalmente en abril. Tiene que estar en consonancia con la programación del marco financiero plurianual. Luego se analiza desde todos los ángulos no sólo por los representantes de los Estados miembros en Bruselas y el Parlamento Europeo, sino también por los parlamentos nacionales en las capitales de los Estados miembros que tienen 8 semanas para presentar observaciones.

Las negociaciones presupuestarias anuales no son siempre un proceso fácil —cada año la Comisión, el Parlamento y el Consejo pasan largas horas en la reunión de conciliación— este año el acuerdo final fue alcanzado después de las 3 de la mañana. Sin embargo, este proceso sin duda asegura un equilibrio de poder de decisión, aumenta el control democrático y conduce a la responsabilidad compartida de las decisiones adoptadas.

⁶ De junio de 2011: MFF regulación y la propuesta legislativa sectorial.

3ª PARTE. PRESUPUESTO DE LA UE COMO HERRAMIENTA DE RENDICIÓN DE CUENTAS

El proceso de rendición

La segunda característica del presupuesto de la UE es su responsabilidad democrática: la Comisión es responsable de la ejecución del presupuesto de cada año ante el Parlamento Europeo que aprueba la gestión final.

En los 6 meses siguientes al final del ejercicio presupuestario, la Comisión produce informes de actividad para todas las áreas de política y un informe de síntesis de los logros de su gestión.

Estos informes, junto con las cuentas anuales, están sujetos a una auditoría externa por el Tribunal de Cuentas Europeo. El Tribunal de Cuentas entonces proporciona al Consejo y al Parlamento Europeo una declaración de fiabilidad (DAS) en cuanto a la fiabilidad de las cuentas y la legalidad y regularidad de las operaciones subyacentes.

Además, el Tribunal examina si la gestión financiera ha sido correcta e informa de los casos de irregularidad.

Generalmente en noviembre el Presidente del Tribunal de Cuentas presenta el informe anual, primero ante la Comisión de Control presupuestario del Parlamento y luego ante el Plenario. En estas reuniones públicas, los diputados establecen los requisitos que la Comisión tiene que abordar inmediatamente para poder proceder a aprobar la gestión. Este año por ejemplo el Parlamento pidió más detalles sobre la intención de la Comisión de introducir correcciones financieras netas para ser impuestas a los Estados miembros con débiles procedimientos de gestión y control. En respuesta a eso, en diciembre pasado, la Comisión elaboró y publicó una comunicación dedicada a la aplicación de correcciones financieras netas a los Estados miembros para la agricultura y la política de cohesión.

El Parlamento entonces organiza audiencias con los comisarios más afectados.

En el proceso de descarga, el Consejo adopta su propia recomendación. El Parlamento vota finalmente su resolución para aprobar la gestión normalmente en abril.

El papel de los Estados miembros en la gestión compartida

Como ya sabes, la rendición de cuentas del presupuesto de la UE depende de los esfuerzos realizados por los Estados miembros dado el hecho de que el 80% del presupuesto de la UE, especialmente en el ámbito de la cohesión y la agricultura, es gestionado e implementado por los propios Estados miembros. La Comisión es, según el Tratado, responsable de la ejecución del presupuesto, pero tiene que confiar en los sistemas de gestión y control de los Estados miembros. Los Estados miembros están allí para prevenir, detectar y corregir errores e irregularidades en los beneficiarios.

Dentro de esta óptica, la Comisión asegura una función general de supervisión de auditoría de sistemas de los Estados miembros. Si las insuficiencias significativas y los errores son detectados, la Comisión tiene que aplicar correcciones financieras. El objetivo principal de las correcciones financieras es proteger el presupuesto de la UE de errores, irregularidades y fraude. Son la última etapa de la cadena de sistemas de control.

Para mostrar el nivel de gravedad, debe tenerse en cuenta que la recuperación de pagos indebidos con las correcciones financieras y otras recuperaciones ascendieron a 4.400 millones de euros en 2012.

Por desgracia, todavía ocurren demasiados errores en la ejecución, que podrían evitarse. El Tribunal de Cuentas concluyó que, en 2012, en más del 50% de las intervenciones en materia de cohesión, los controles a nivel de Estado miembro deberían haber detectado y corregido los errores, y esto antes de que el gasto fuera declarado a la Comisión. Esto explica el interés del Parlamento para la introducción de las correcciones financieras netas en el ámbito de la cohesión como un incentivo para gestionar mejor los fondos de la UE.

Es mi más profunda esperanza como Comisario responsable de presupuesto que no haya ninguna necesidad de proceder con correcciones gracias a la movilización en el lado de los Estados miembros.

El nuevo período de programación y la reforma del Reglamento financiero

Aparte del incentivo de las correcciones financieras netas, el nuevo periodo de programación 2014-2020 traerá numerosas mejoras en el campo de la política de cohesión:

- Opciones de costo simplificado.
- Un nuevo marco de gestión que abarcará el período de junio-julio.
- Un mecanismo de retención del 10%.
- Nuevas declaraciones de gestión anual.
- Trabajo de auditoría independiente y dictamen de auditoría sobre las cuentas.

La combinación de todos estos elementos conllevará bajar la tasa de error y garantizar la legalidad y regularidad de los gastos del presupuesto de la UE.

Por supuesto bajar la tasa de error no es un objetivo en sí mismo. Estoy convencido de que para el próximo período la Comisión tendrá que poner más atención a la ejecución de los programas europeos.

El presupuesto de la UE, tiene que ser utilizado de la manera más eficaz, eficiente y económica. Este nuevo enfoque, centrado en la eficiencia y cuestionando el rendimiento actual del presupuesto de la UE, será mucho más evidente en el debate presupuestario europeo durante los próximos años, en lugar de concentrarse en las tasas de error.

4ª PARTE. EL PRESUPUESTO DE LA UE COMO UNA HERRAMIENTA TRANSPARENTE

Otra característica principal del presupuesto de la UE es su transparencia. Es fundamental en la Europa de 28 Estados democráticos. Sé que el tema de la transparencia también es actualmente prioritario en la agenda española. Déjenme ilustrar mi intervención con algunos ejemplos.

2005 Iniciativa Europea de Transparencia⁷. Avance innovador

Voy a comenzar con la Iniciativa Europea de Transparencia. Las discusiones sobre la transparencia en la Unión Europea se abrieron en 1992. Este proceso condujo a la adopción de la iniciativa europea de transparencia (ETI) en noviembre de 2005.

⁷ <http://EC.Europa.eu/Citizens-Initiative/Public/Welcome?LG=es>

Esta fue una propuesta innovadora donde la Comisión realiza iniciativas concretas en las siguientes áreas temáticas:

- Publicación de beneficiarios de fondos de la UE.
- Disuasión de fraudes a través de listas negras de los defraudadores.
- Buenas relaciones con los grupos de presión a través de registro y el respeto de un código de conducta⁸.
- Ética profesional de los titulares de cargos públicos.
- Un registro de la correspondencia de los Comisarios en el contexto de la legislación de “Acceso a los documentos”.

El Sistema de Transparencia Financiera⁹-Websearching beneficiarios de fondos de la UE

Tras la aprobación de la Iniciativa Europea de Transparencia la Comisión empezó a desarrollar un sistema de búsqueda que podría proporcionar información detallada sobre los beneficiarios de la financiación de la UE. Esto se consideró un instrumento clave en la apertura del presupuesto de la UE al escrutinio público y para hacer a todas las instituciones involucrase en su gestión responsable, en la era de Internet.

El Sistema de Transparencia Financiera desde 2007 proporciona información sobre los beneficiarios de los fondos de la UE gestionados directamente por la Comisión y desde 2010 sobre aquellos del Fondo Europeo de Desarrollo, que no es parte del presupuesto de la UE.

Esta herramienta de búsqueda permite a cualquiera conectado a Internet encontrar fácilmente los nombres de los beneficiarios de la financiación de la UE. Proporciona información sobre el año, la cantidad otorgada, el nombre y dirección del beneficiario, el tema de la concesión o contrato, el nombre de línea de presupuesto y el departamento responsable de la Comisión. La información se actualiza anualmente a finales de junio (Resumen abajo en letra cursiva).

⁸ <http://EC.Europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?locale=es#es>

⁹ http://EC.Europa.eu/Budget/FTS/index_en.htm

La información proporcionada por el sistema de transparencia financiera. (Resumen)

- *Quien recibe los fondos (beneficiario).*
- *Tema, es decir, el propósito del gasto.*
- *Donde se encuentra el beneficiario (el país, si son personas naturales la información de ubicación es limitada a la región según la clasificación NUTS2, código postal).*
- *Cantidad y tipo de gasto (operacional vs administrativa).*
- *El departamento responsable (dirección general (DG) o agencia) que otorgó los fondos.*
- *¿De que parte del presupuesto de la U.E. viene (la línea presupuestaria).*
- *Cuando (año) la cantidad fue reservada en las cuentas.*

Lo siguiente también se dará, si está disponible:

- *Tipo de acción, generalmente el programa correspondiente de la UE.*
- *Coordinador – el beneficiario responsable para redistribuir los fondos en un proyecto de múltiples beneficiarios.*

A pesar del hecho de que el sistema de transparencia financiera cubre solamente alrededor del 15% del presupuesto de la UE, gestiona considerables cantidades de datos. Los datos sobre el presupuesto de la Unión Europea 2012 representan más de 55 mil (55.329) filas de datos y la cantidad total es más de 20 mil millones de euros (20.493.684.889).

Cuando una institución comparte información con el ciudadano común y corriente, no se trata sólo de comunicárselo. La información deberá ofrecerse de tal manera que cualquiera puede entender fácilmente cómo encontrarla, cómo usar el sistema.

En cuanto a los fondos de la UE aplicados indirectamente por nuestros asociados en la ejecución (Estados miembros, terceros países, organizaciones internacionales, etc.), los requisitos de transparencia constituyen una precondition para la delegación de la ejecución de fondos de la UE, porque la Comisión no es la propietaria de los datos en detalle. Según las nuevas disposiciones legales para los fondos de cohesión, la Comisión ha introducido mayores requisitos de transparencia para las

autoridades nacionales que manejan los fondos de la UE y la Comisión proporciona un portal de acceso a esta información¹⁰.

Estados financieros de UE

Permítanme decir algunas palabras sobre los estados financieros. Los estados financieros de la UE son el resultado de la modernización del sistema de contabilidad de la UE hace más de una década. Se preparan y presentan de acuerdo con el principio contable del devengo, basados en las normas internacionalmente aceptadas para el sector público conocidos como las NICSP (Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público). Estos estándares aseguran no sólo la transparencia sino que ponen de manifiesto a todos los interesados que la Comisión utiliza estándares independientes y de alta calidad para la presentación de informes sobre la ejecución del presupuesto.

Los Estados financieros anuales tienen como objetivo presentar, de una manera verdadera y justa, la naturaleza y el alcance de las actividades de las instituciones, para explicar sus métodos de financiamiento y para proporcionar información sobre la forma en que sus actividades se llevaron a cabo.

Esto convierte a la UE en una de las primeras organizaciones del sector público en todo el mundo para presentar Estados financieros basados en provisiones basadas en las NICSP. Las cuentas anuales son instrumentos para lograr una mejor gobernanza y gestión financiera transparente, y proporcionan:

- Información financiera y mejor seguimiento de los proyectos en curso financiados por el presupuesto de la UE.
- Información completa y fiable sobre la ejecución del presupuesto.
- Lista exhaustiva y seguimiento de los activos, pasivos y los ingresos y gastos.
- Un complemento a la visión plurianual del presupuesto.
- Mayor transparencia de la gestión financiera del sector público; y
- Comparabilidad entre entidades del sector público.

¹⁰ http://EC.Europa.eu/contracts_grants/beneficiaries_es.htm

Las cuentas anuales son adoptadas por la Comisión y presentadas ante el Tribunal de cuentas para su auditoría y finalmente al Parlamento Europeo y al Consejo como parte del proceso de rendición de cuentas. Desde 2007, la UE ha recibido un dictamen de auditoría sin salvedades sobre la fiabilidad de sus cuentas anuales por el Tribunal de Cuentas Europeo.

Las cuentas anuales de la Unión Europea son traducidas en todos los idiomas oficiales de la UE, publicadas en el diario oficial de la UE y libremente accesibles en el sitio web de la Comisión Europea.

Una de las lecciones aprendidas de la crisis financiera es que los gobiernos necesitan información transparente y fiable sobre la situación financiera de los Estados miembros. En este contexto la Comisión ha tomado el derecho de iniciativa y propone la introducción de normas armonizadas contables del Sector público europeo para todo Estado miembro de la UE¹¹. Estas normas contables europeas pueden servir como base para la vigilancia fiscal en la UE y una base para las decisiones de los gobiernos.

Informe financiero – una herramienta de transparencia interactiva¹²

El informe financiero de la UE proporciona una visión general del ciclo presupuestario anual. El informe describe la forma en que se gestionó el presupuesto de la UE durante todo el año. Identifica las fuentes de ingresos y ofrece información sobre gastos de la UE según las líneas presupuestarias y las subpartidas del marco financiero plurianual pertinente. Los datos también están estructurados según la asignación de gastos por cada Estado miembro. Desde 2011 la publicación viene en una versión electrónica con tablas interactivas que permiten comparar los datos a través de una amplia gama de criterios.

El informe también tradicionalmente proporciona la información sobre los llamados “saldos presupuestarios operativos”, la diferencia entre lo que los Estados miembros contribuyen al presupuesto de la UE y la cantidad de fondos de la UE que reciben. Esta información es muy interesante para aquellos Estados miembros que se hacen llamar los “beneficiarios netos” del presupuesto de la UE.

¹¹ COM (2013) 114, de 6.03.2013.

¹² Source: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm

En la tabla que se verá en términos de PIB la posición española “neta” oscila en medio de los Estado miembros, lo cual es contrario al valor en euros donde España es una de las mayores beneficiarias netas.

Estos ejemplos demuestran el grado de transparencia de la información. Sin embargo, es importante ser consciente de la desventaja de tales informes. Las estadísticas en los llamados saldos presupuestarios operativos dan una imagen incompleta y no proporciona información sobre los costos o beneficios de estar en la UE y sobre el valor añadido de la UE, para lo cual todavía no hemos encontrado una manera fácil de cuantificación estadística. Nuestros datos no pueden medir ventajas financieras que provienen del mercado interior de los Estado miembros. Tampoco podemos proporcionar la suma de ganancias que las empresas de los llamados países “contribuyentes netos” reciben gracias a su participación en proyectos financiados por fondos de la UE en los Estados miembros beneficiarios netos.

Sólo para dar un ejemplo, según un estudio realizado por el Ministerio de desarrollo regional de Polonia en cooperación con la República Checa, Eslovaquia y Hungría y publicado en 2012, cada euro que Alemania pague para fondos de cohesión de la UE produce 1,25 euros en los ingresos por las exportaciones a estos cuatro países. Los Países Bajos ocupan el segundo lugar ganando 0,83 euros y Finlandia el tercer lugar con 0,58 euros por cada euro invertido.

Impacto de la transparencia financiera

La transparencia financiera se ha convertido en la norma de la Comisión Europea. Persigue objetivos políticos importantes como contrarrestar algunos de los mitos sobre el supuesto “abuso masivo y mala gestión” de los fondos comunitarios que se repite tan a menudo por radicales euroescépticos. Es también una herramienta para prevenir y disuadir el fraude.

En relación con la reciente crisis económica que azotó España de una forma más dura que en otros países, muchos expertos consideran la transparencia financiera como un elemento importante en las medidas anticrisis adoptadas por las autoridades. No hay duda de los efectos positivos en la situación económica de una información libre, abierta y correcta en relación con los procedimientos de licitación pública, y la concesión de subvenciones. En este sentido, la Comisión considera las iniciativas recientes de las autoridades españolas como un paso muy positivo.

5ª PARTE. PRESUPUESTO DE LA UE COMO PRESUPUESTO PARA LOS ESPAÑOLES

Finalmente, permítanme presentarles brevemente en una instantánea lo que pueden esperar los ciudadanos españoles del presupuesto de la UE en los próximos años.

Como fue el caso en el pasado, el nuevo marco financiero plurianual traerá importantes beneficios a España, sobre todo a través de los programas de gastos de la cohesión y la política agrícola común.

La política de cohesión tiene como objetivo reforzar la cohesión económica y social dentro de una Unión ampliada. España estuvo durante décadas entre los principales destinatarios de la política de cohesión de la UE. Como la prosperidad aumentó en España antes de la crisis económica y la Unión fue ampliada por Estados miembros de regiones menos desarrolladas, aumentó la riqueza relativa de España. Por lo tanto, la participación relativa de España en la financiación de la política de cohesión podría verse disminuida.

Aun así, España logró un excelente resultado en el resultado final del nuevo marco financiero plurianual. Además, debido a las graves consecuencias de la crisis económica y financiera de España, los Estados miembros mostraron un fuerte compromiso político para asignar recursos financieros adicionales a España.



Como consecuencia, España será el tercer destinatario más importante de fondos de cohesión durante el próximo marco financiero plurianual en términos absolutos. Y España se beneficiará de una asignación adicional de 1,8 miles de millones de euros de los fondos estructurales sobre el dinero de cohesión destinado a España basándose en el método de asignación acordado. Además, la creación de una nueva categoría de regiones de transición con una prima de aumento del desempleo de 1.100 euros por persona incrementa considerablemente la asignación de la cohesión de España. Más de 1/3 de estas regiones se encuentran en España.

Más aun, para tener en cuenta la situación particularmente difícil de ciertos países, como España, la Comisión revisará en 2016 las asignaciones totales de todos los Estados miembros bajo el objetivo de “Inversión para el crecimiento y el empleo” de la política de cohesión para el 2017-2020.

Para orientar mejor y ampliar el apoyo disponible del Fondo Social Europeo para la Garantía de la Juventud, el Consejo y el Parlamento Europeo acordaron crear una iniciativa dedicada al empleo juvenil (YEI) para las regiones más afectadas por el desempleo de los jóvenes. Casi el 30% de la cantidad total disponible se utilizará para ayudar a los jóvenes en España, que no están en el empleo, la educación o formación, apoyando la prestación de trabajo, prácticas y aprendizajes o creación de empresas. Para las regiones donde la tasa de desempleo juvenil supera el 25%, España tendrá la posibilidad de gastar un total de casi 2 mil millones de euros en precios actuales para la iniciativa de empleo juvenil. El nivel de apoyo por joven es suficiente para hacer una diferencia real.

Además, algunas disposiciones acordadas por la nueva normativa de cohesión, también serán de interés para España: por ejemplo, el IVA será elegible para su financiación cuando no se pueda recuperar en la legislación española y una general “N + 3” regla de compromiso reducirá el riesgo de que se pierdan los fondos no comprometidos.

Para las regiones ultra-periféricas, el Consejo Europeo acordó proporcionar casi 1,4 miles de euros de fondos adicionales sobre el fondo de cohesión asignado según las reglas normales de elegibilidad normal. Más del 30% de este dinero, unos 430 millones, será para las regiones ultra-periféricas españolas.

También para sus agricultores, que confían en el apoyo del presupuesto de la PAC, España logra buenos resultados en las negociaciones del marco financiero plurianual. En cuanto a ayudas directas, España mantendrá la proporción relativa en el nivel de

apoyo durante el período 2014-2020. A pesar de que las ayudas directas se cortan a nivel mundial, el nivel de los pagos directos por hectáreas en España no se verá muy afectado. Y, en cualquier caso, el nuevo régimen de ayudas directas ofrecerá un importante margen de maniobra para tomar en cuenta las especificidades regionales y grupos específicos, como los agricultores pequeños y jóvenes.

Para su política de desarrollo rural, España obtuvo una asignación adicional de 500 millones de euros además de su cuota normal de financiación para el desarrollo rural basado en criterios objetivos.

CONCLUSIÓN

Ministro, señoras y señores, me complace concluir diciendo que —aunque no ha sido fácil llegar— lo hicimos, Europa lo hizo: el presupuesto de la UE, en toda su diversidad, como resultado de un proceso democrático y como una herramienta, responsable y transparente, seguirá proporcionando, en los próximos siete años, las suficientes oportunidades de inversión para las empresas españolas, científicos, ciudades, regiones y estudiantes a la vez, cuando estas inversiones son muy necesarias. Espero y deseo que su país aproveche esta oportunidad al máximo.

Gracias por su atención.

Conferencia

“EU Budget: transparent tool at the service of Europeans”

Janusz Lewandowski.

Commissioner for Financial Programming and Budget.

Madrid, 17 de febrero de 2014



INTRODUCTION

Dear Minister, Ladies and Gentlemen,

Thank you for inviting me to speak at this conference today. I am very pleased, at the start of this new 7-year period to share my views on some important features of the EU budget.

PART 1. EU BUDGET AS BUDGET FOR EUROPEAN CITIZENS

Today we are at the starting point of the new Multiannual Financial Framework: we have an agreed vision of European finances until 2020. Over the next 7 years Europe will invest almost 1 trillion euros in growth and jobs¹. One could say that this represents only 1.00% of the Union's GNI in commitments and 0.95% in payments, but I am convinced that it will have substantial positive impact on the ground thanks to its concentration on specific targets.

Despite its relatively small size, the EU budget will provide a precious medium-term investment horizon. It will concentrate on the Europe 2020 priorities and it will fund investments, particularly where other public funding possibilities are scarce.

Compared to the previous framework, some 37% more will be spent on Competitiveness for growth and jobs. This means 34 billions more² in financing instruments for Research

¹ To be precise: 960 billion euros in commitments and 908.4 billion euros in payments.

² In 2011 prices.

and Development, SME's, Education and the Connecting Europe Facility. Through the Erasmus+ programme more than 4 million people will receive support to study, train, work or volunteer abroad. The new programme for research and innovation, Horizon 2020, will support more than 65 000 researchers. This will make a difference in creating new growth and jobs in Europe.

With nearly 367 billions³, the reformed cohesion policy will be the EU's most important investment tool for delivering the Europe 2020 goals. Each Member State will discuss with the Commission its vision and sign a Partnership Agreement. New cohesion policy will be more result-oriented and a new performance reserve in all European Structural and Investment Funds will incentivise good projects and efficiency in cohesion policy. The new Youth Employment Initiative, worth at least 6 billion, will support the implementation of the Youth Guarantee in the years 2014-20.

A greener and fairer Common Agricultural Policy (CAP) will better respond to our citizens' expectations and remain an essential driver for jobs and smart, sustainable and inclusive growth.

The enhanced use of innovative financial instruments such as loans, guarantees, equity and other risk-sharing instruments will be an important catalyst for leveraging investments in pioneering SMEs, research and development projects, energy efficiency and key infrastructure. They mobilise investments which otherwise would not take place. For example, the Commission's new SME Initiative will support bank lending to SMEs in Member States particularly affected by the financial crisis through partial loan guarantees and securitisation instruments. Project Bonds provide alternative financing possibilities for long term infrastructure projects such as railway lines, motorways and energy transmission networks.⁴ All these instruments will increase leverage of EU budget in the next 7 years.

Also, on top of the MFF ceilings, if fully activated, instruments for unforeseen circumstances (like the Emergency Aid Reserve, the European Globalisation Fund, the Solidarity Fund and the Flexibility instrument) and the European Development Fund, will represent nearly an additional 37 billion (or 0.04% of the EU's GNI).

³ In current prices.

⁴ Financial instruments will be used in programmes such as COSME to promote competitiveness of enterprises and SMEs and to improve the SME access to finance, Horizon 2020 for Research & Innovation, Erasmus+ and the Connecting Europe Facility for infrastructure projects.

The newly introduced “Global Margins” will make it possible to transfer from one budgetary year to the next any unused commitments and payments left under the ceilings⁵. This will significantly facilitate budget implementation.

We also had a close look at simplifying the rules - the Commission scanned 40 funding instruments to look for simplifications. Less burdensome and less costly procedures will result in better spending, improved delivery, broader and easier access to EU funds. There will be simplification for example for EU researchers with single refund rate, cohesion beneficiaries will benefit from e-Cohesion – fully electronic management of grant applications and binding 90-days time-limit to get refund. The simplification effect will however depend a lot on the attitude taken by national administrations.

PART 2. EU BUDGET AS RESULT OF DEMOCRATIC PROCESS

Let me present now some main characteristics of the EU budget.

The EU Budget is a result of a complex and very unique democratic process.

Starting with the MFF, it took more than 2 years to reach an agreement because of highly complex negotiations. Stakeholders and citizens were consulted prior to the Commission proposal for the legislative package⁶. Afterwards, long discussions took place with all the Member States in the Council, with precise political orientations unanimously given in the European Council position of February 2013. During the last year there was negotiating with the European Parliament who finally gave its consent to the MFF regulation and successfully co-decided on all sectoral legislative proposals.

Let me say a few words about the annual budget procedure:

The Commission presents the Draft Budget for the year to come usually in April. It has to be in line with the MFF programming. It is then scrutinised from all angles – not only by the representatives of the Member States in Brussels and the European Parliament, but also by the national Parliaments in the capitals who are given 8 weeks to comment.

The annual budget negotiations are not always an easy process – every year the Commission, Parliament and the Council spend long hours in the Conciliation meeting

⁵ the so-called Global Margin for commitments and Global Margin for payments.

⁶ June 2011: MFF regulation and the sectoral legislative proposal.

– this year the final agreement was reached after 3 o'clock – in the morning. However, this process certainly ensures a balance of decision-making power, increases the democratic control, and leads to shared responsibility for the decisions taken.

PART 3. EU BUDGET AS ACCOUNTABLE TOOL

The Discharge Process

The second characteristic of the EU budget is its democratic accountability: the Commission is accountable for execution of the budget each year before the European Parliament who grants the final discharge.

Within 6 months following the end of the financial year, the Commission produces activity reports for all policy areas and a synthesis report of its management achievements.

These reports, together with the annual accounts, are subject to an external audit by the European Court of Auditors. The Court then provides the European Parliament and the Council with a statement of assurance (DAS) as to the reliability of the accounts and the legality and regularity of the underlying transactions.

Furthermore, the Court examines whether the financial management has been sound and it reports on cases of irregularity.

Usually in November the President of the Court presents the Annual Report, first before the Budget Control Committee of the Parliament and then before the Plenary. In these public meetings, the Members of Parliament set requirements that the Commission has to address immediately in order to obtain discharge. This year for example the Parliament asked for more details about the Commission's intention to introduce net financial corrections to be imposed on Member States with weak management and control procedures. In reply to that, last December, the Commission produced and published a dedicated communication on the application of net financial corrections on Member States for Agriculture and Cohesion Policy.

The Parliament then organizes hearings with the most concerned Commissioners.

In the discharge process, the Council adopts its own recommendation. The Parliament finally votes its resolution on discharge usually in April.

The role of Member States in shared management

As you know, the accountability of the EU budget depends on the efforts made by Member States – given the fact that 80% of the EU budget, especially in the field of Cohesion and Agriculture - is managed and implemented by the Member States themselves. The Commission is, according to the Treaty, responsible for the execution of the budget BUT it has to rely on the management and control systems of the Member States. The Member States are there to prevent, detect and correct errors and irregularities at the level of the beneficiaries.

Within this optics, the Commission ensures an overall supervisory role by auditing Member States' systems. If significant system weaknesses and errors are detected financial corrections have to be applied by the Commission. The main objective of financial corrections is to protect the EU budget from errors, irregularities and fraud. They are the last stage in the chain of control systems.

To show you the level of gravity, you should note that the recovery of undue payments with financial corrections and other recoveries amounted to EUR 4,4 billion in 2012.

Unfortunately, still too many errors occur in the implementation, which be avoided. The Court of Auditors concluded that, in 2012, for more than 50% of interventions in the Cohesion area, the controls at Member State level should have detected and corrected the errors, and this before the expenditure was declared to the Commission. This explains the interest of the Parliament for the introduction of net financial corrections in the field of Cohesion as an incentive to better manage EU funds.

It is my deepest hope as a Commissioner responsible for Budget that there will be no need to proceed with corrections thanks to mobilisation on the side of Member States.

The new Programming Period and the reform of Financial Regulation

Apart from the incentive of net financial corrections, the new programming period 2014-2020 will bring about numerous improvements in the field of Cohesion policy:

- simplified cost options,
- new management framework covering the period July-June,
- 10% retention mechanism,
- new annual management declarations,
- independent audit work and audit opinion on the accounts.

All these elements in combination will bring the error rate down and ensure the legality and regularity of expenditure made from the EU budget.

Of course the low error rate is not a goal in itself. I am convinced that for the next period the Commission will have to put more attention to the performance of European programmes – the EU budget has to be used in the most effective, efficient and economical way. This new approach, focusing on value for money and questioning the EU budget's actual performance will be much more evident in the European budgetary debate over next years, rather than concentrating on error rates.

PART 4. EU BUDGET AS A TRANSPARENT TOOL

Another main characteristic of the EU budget is its transparency. It is essential in Europe of 28 democratic states. I know that the issue of transparency is currently also high on the Spanish agenda – let me illustrate my intervention with some examples.

2005 European Transparency Initiative⁷ – ground-breaking step forward

I will start with the European Transparency Initiative. The discussions on transparency in the EU opened back in 1992. This process led to the adoption of the European Transparency Initiative (ETI) in November 2005. This was a ground-breaking proposal where the Commission made concrete initiatives in the following thematic areas:

- Publication of beneficiaries of EU funds
- Deterrence of fraud through blacklisting of fraudsters
- Sound relations with lobbyists through registration and the respect of a code of conduct⁸
- Professional ethics of holders of public office
- A register of the Commissioners' correspondence in the context of the 'Access to documents' legislation.

⁷ <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=es>

⁸ <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do?locale=es#es>

Financial Transparency System⁹ – websearching beneficiaries of EU funds

Following the adoption of the European transparency initiative the Commission started to develop a search system which could provide detailed information about the beneficiaries of EU funding. This was considered to be a key instrument in opening the EU budget to public scrutiny and making all institutions involved in its management accountable, in the era of the Internet.

The Financial Transparency System since 2007 provides information on the beneficiaries of EU funds directly managed by the Commission and since 2010 on those from the European Development Fund - which is not part of the EU budget.

This search tool enables anybody connected to the Internet to easily find the names of beneficiaries of EU funding. It provides information on the year, the amount awarded, the name and address of the beneficiary, the subject of grant or contract, the budget line name and the responsible Commission department. The information is updated on a yearly basis by the end of June (summary below in italics).

Information provided by Financial Transparency System (summary)

- *who receives the funds (beneficiary)*
- *subject, i.e. the purpose of the expenditure*
- *where the beneficiary is located (country, if they are natural persons the information on location is limited to region according to the [NUTS2 classification](#), post code)*
- *amount and type of expenditure (operational vs. administrative)*
- *which responsible department (directorate-general (DG) or agency) awarded the funding*
- *which part of the EU budget (budget line) it comes from*
- *when (year) the amount was booked in the accounts*
- *the following will also be given, if available:*
 - *type of action, usually the relevant EU programme*
 - *coordinator – the beneficiary responsible for redistributing funds in a multi-beneficiary project.*

⁹ http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm

Despite the fact that Financial Transparency System covers only around 15% of the EU budget, it manages considerable quantities of data. The data on 2012 EU budget represent more than 55 thousand (55.329) rows of data and the total amount is more than 20 billion EUR (20.493.684.889).

When an institution shares information with ordinary citizen, it is not only about just opening up. The information should be offered in such way that anybody can easily understand how to find it, how to use the system.

As for EU funds implemented indirectly by our implementing partners (Member States, third countries, international organisations, etc.), the transparency requirements constitute a pre-condition for the delegation of implementation of EU funds, but the Commission is not the owner of the detailed data. Under the new legal provisions for cohesion funding the Commission has introduced increased transparency requirements for the national managing authorities of EU funds and the Commission provides a portal access to this information¹⁰.

EU financial statements

Let me say a few words about the financial statements. EU financial statements are the result of the modernisation of the EU accounting system more than a decade ago. They are prepared and presented on full accruals-based accounting based on the internationally accepted standards for the public sector known as IPSAS [International Public Sector Accounting Standards]. These standards ensure not only transparency but they demonstrate to our stakeholders that the Commission uses independent and high quality standards for the reporting on the implementation of the budget.

The annual financial statements aim to present, in a true and fair manner, the nature and range of the activities of the institutions, to explain their financing methods and to provide information on the way in which their activities were carried out.

This makes the EU one of the first public sector organisations worldwide to present accruals-based financial statements based on IPSAS. The annual accounts are instrumental in achieving better governance and transparent financial management, as they provide the following:

¹⁰ http://ec.europa.eu/contracts_grants/beneficiaries_es.htm

- Better financial information and monitoring of on-going projects financed by the EU budget
- Reliable and complete information on the implementation of the budget
- Exhaustive list and follow-up of assets, liabilities and revenues and expenses
- A complement to the multi-annual vision of the budget
- Improved transparency of public sector financial management; and
- Comparability between public sector entities.

The annual accounts are adopted by the Commission and presented to the Court of Auditors for audit and finally to the European Parliament and Council as part of the discharge process. Since 2007, the EU has received an unqualified audit opinion on the reliability of its annual accounts from the European Court of Auditors.

The annual accounts of the European Union are translated in all the official languages of the EU, published in the Official Journal of the EU, and freely accessible on the website of the European Commission.

One of the lessons learned from the financial crisis is that governments need transparent and reliable information on the financial situation of Member States. In this context the Commission has taken the right of initiative and proposes the introduction of harmonised European Public Sector Accounting Standards for all EU Member States¹¹. These European accounting standards can serve as a basis for fiscal surveillance in the EU and a basis for governments' decisions.

Financial Report – an interactive transparency tool¹²

The EU financial report provides an overview of the annual budgetary cycle. The report describes the way the EU budget was managed throughout the year. It identifies the sources of revenue, and offers information on EU expenditure according to the budgetary headings and subheadings of the relevant multiannual financial framework. Data is also structured according to the allocation of expenditure by each Member State. Since 2011 the publication comes in an electronic version with interactive tables making it possible to compare data across a wide range of criteria.

¹¹ COM(2013)114, of 6.03.2013.

¹² Source: http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_en.cfm

The report also traditionally provides the information on the so-called “operating budgetary balances” - the difference between what Member States contribute to the EU budget and the amount of EU funds they receive. This information is very interesting to those Member States who call themselves the “net beneficiaries” to the EU budget.

In the table you will see in terms of GNI the Spanish “net” position oscillates in the middle of EU Member States, which is contrary to the value in euros where Spain belongs to the biggest “net beneficiaries”.

These examples demonstrate the degree of transparency of our information. However, it is important to be aware of the downside of such reporting. The statistics on the so called operational budgetary balances gives an incomplete picture and does not provide information on the cost or benefits of being in the EU, and on the EU added value for which we still have not found an easy way to a present statistical quantifier. Our data cannot measure financial benefits which a Member State derives from the internal market. Neither can we provide the sum of profit companies from the so called “net contributing” countries receive thanks to their participation in projects financed by EU money in the “net beneficiaries” Member States.

Just to give you an example, according to a study by Poland’s regional development ministry undertaken in cooperation with the Czech Republic, Slovakia and Hungary and published in 2012, each euro that Germany pays into EU cohesion funds generates 1.25 euros in revenues from exports to these four countries, with the Netherlands ranking second earning 0.83 euros and Finland third with 0.58 euros per invested euro.

Impact of financial transparency

Financial transparency has become the norm for the European Commission. It pursues important political aims such as countering some of the myths about the so-called ‘massive abuse and mismanagement’ of EU funds which is so often repeated by radical Euro-sceptics. It is also a tool to prevent and deter fraud.

In relation to the recent economic crisis which hit Spain somehow harder than many others, many experts name financial transparency as an important element in the anti-crisis measures adopted by the authorities. The positive effects of free, open and correct information related to financial information, tender procedures, beneficiaries, on economic situation are without doubt. In this respect, the Commission sees the recent initiatives of the Spanish authorities as a very positive step forward.

PART 5. EU BUDGET AS BUDGET FOR SPANISH CITIZENS

Finally, let me shortly present in a snapshot what the Spanish citizens can expect from the EU budget in the coming years.

As was the case in the past, the new multiannual financial framework will bring important benefits to Spain, not least through the spending programmes of the Cohesion and Common Agricultural Policies.

Cohesion Policy aims at strengthening the economic and social cohesion within an enlarged Union. Spain was for decades among the main recipients of EU Cohesion Policy. As prosperity rose in Spain prior to the economic crisis and the Union was enlarged by Member States mainly consisting of less developed regions, the relative wealth of Spain increased. Therefore, Spain's relative share of Cohesion Policy funding could be expected to decrease.

Still, Spain achieved an excellent result in the final outcome of the new multiannual financial framework. In addition, due to the severe consequences of the economic and financial crisis for Spain, the Member States showed strong political commitment to allocate additional financial funds to Spain.

As a consequence, Spain will be the 3rd most important recipient of cohesion funding during the next MFF in absolute terms. And Spain will benefit from an additional allocation of 1.8 billion euros from the Structural Funds on top of the cohesion money allocated to Spain on the basis of the agreed allocation method. Also, the creation of a new category of transition regions with an increased unemployment premium of 1.100 euros per person substantially increases Spain's cohesion allocation. More than 1/3 of these regions are situated in Spain.

Moreover, to take account of the particularly difficult situation of certain countries, such as Spain, the Commission will review in 2016 all Member States' total allocations under the "Investment for growth and jobs" goal of the cohesion policy for 2017-2020.

To better target and amplify the available support from the European Social Fund for the Youth Guarantee, the Council and the European Parliament agreed to create a dedicated Youth Employment Initiative (YEI) for the regions most affected by youth unemployment. Nearly 30% of the total available amount will be used to help young people in Spain, who are not in employment, education or training by supporting job provision, traineeships and apprenticeships or business start-up. For regions where the youth unemployment rate exceeds 25%, Spain will have the possibility to spend

a total of almost 2 billion euros in current prices for the Youth Employment Initiative. The level of support per young person is sufficient to make a real difference.

Furthermore, some provisions agreed under the new cohesion regulations will also be of interest to Spain: for instance, VAT will be eligible for funding where it is not recoverable under the Spanish legislation and a general “N+3” de-commitment rule will reduce the risk of non-committed funds being lost.

For the outermost regions, the European Council agreed to provide almost 1.4 billion of additional funding on top of the cohesion money allocated on the basis of the normal eligibility rules. More than 30 % of this money, some 430 million, will be for the Spanish outermost regions.

Also for its farmers, who rely on support from the CAP budget, Spain achieved good results in the MFF negotiations. As for direct aids, Spain will maintain the relative share in the level of support during the period 2014-2020. Despite direct aids being cut globally, the level of direct payments per ha in Spain will not be very much affected. And, in any case, the new direct aids regime will offer an important margin of manoeuvre for taking into account regional specificities and specific groups, like small and young farmers.

For its rural development policy, Spain obtained an additional allocation of 500 million euros in addition to its normal share of rural development funding based on objective criteria.

CONCLUSION

Minister, Ladies and gentlemen, I am pleased to conclude by saying that -although it was not easy to get there – we did it, Europe did it: the EU budget, in all its diversity, as the result of a democratic process and as an accountable and transparent tool, will continue to provide, in the next seven years, much needed investment opportunities to Spanish businesses, scientists, towns, regions and students at a time, when these investments are much needed. I hope and I wish that your country will use this chance to the maximum.

Thank you for your attention.

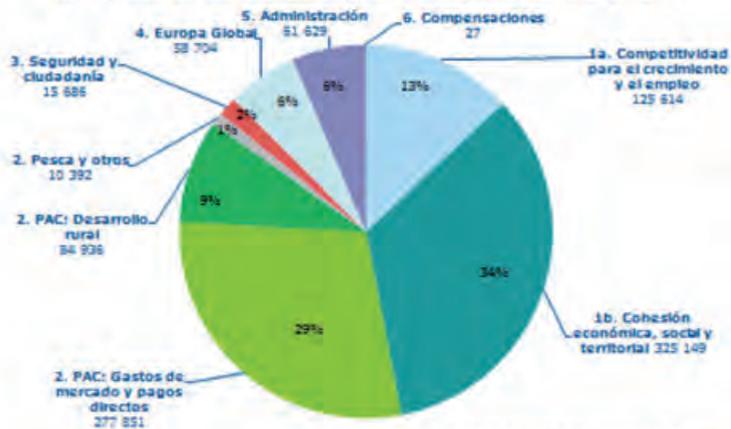


El presupuesto europeo – Una herramienta transparente al servicio de los europeos

Janusz Lewandowski
Madrid 17.02.2014



Marco financiero plurianual 2014-20



TOTAL: EUR 959 988 EUR million
(1 082 555 EUR precios corrientes)

*Créditos de compromiso

† Precios 2011



Marco financiero plurianual 2014-20: Mayor efecto, flexibilidad y simplificación de las normas

- Instrumentos financieros innovadores: préstamos, garantías, instrumentos de riesgo compartido
- Bonos para la financiación de proyectos
- Instrumentos flexibles: Reserva de Ayuda de Emergencia, Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización, Instrumento de Flexibilidad, margen global del MFP
- Simplificación



Presupuesto de la UE – Proceso democrático

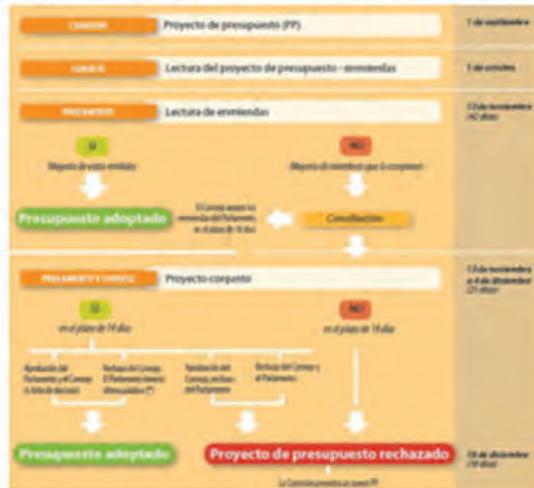


CONSEJO
DE LA UNIÓN EUROPEA

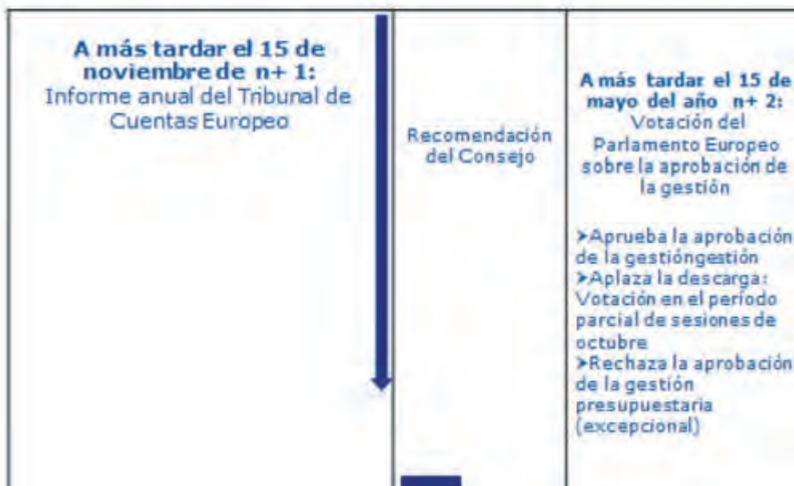




Presupuesto de la UE – Proceso democrático



Presupuesto de la UE – Rendición de cuentas





Presupuesto de la UE – Mejora de la responsabilización 2014 +

- >Objetivo: Reducción de los porcentajes de error
- >Objetivo: Rendimiento de los programas



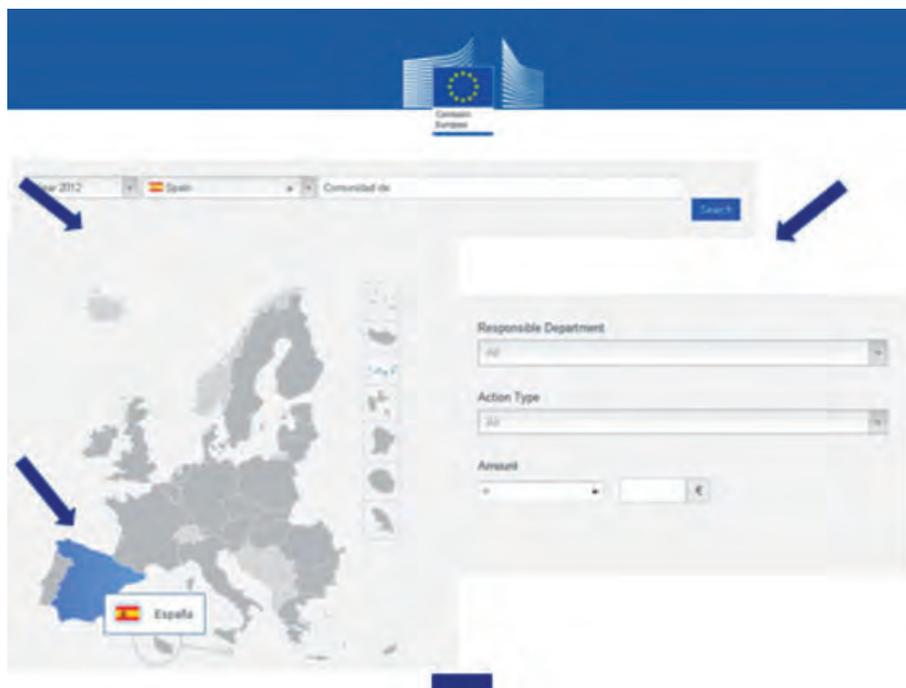
Transparencia en la UE

•2005 Iniciativa Europea en favor de la transparencia

- ✓Publicación de beneficiarios del presupuesto
- ✓Establecimiento de listas negras de defraudadores
- ✓Registro de los grupos de presión, código de conducta
- ✓Ética profesional

[Http:// ec.europa.eu/transparency/index_es.htm](http://ec.europa.eu/transparency/index_es.htm)





The screenshot shows the results page of the Commission Europe website. At the top, there is a blue header with the Commission Europe logo. Below it, there are navigation tabs: 'Summary', 'Country', 'Responsible Service', 'Program', 'Receipts', and 'Details - 2466 results'. An 'Export' button is also visible. The main content is a table with the following columns: '#', 'Program', 'Number of Commitments', and 'Total amount'. The table lists 10 programs with their respective commitment counts and total amounts in euros. A blue arrow points to the 'Program' column header.

#	Program	Number of Commitments	Total amount
1	Surveys on the structure of agricultural holdings	1	1,500,000 €
2	Market expenditure and direct aids	5	1,587,761 €
3	Fundamental Rights and Justice	14	7,374,086 €
4	Common fisheries policy and in the area of the law of the sea	7	2,212,622 €
5	Competitiveness and Innovation Framework Programme	88	88,695,703 €
6	Europe for Citizens	15	858,727 €
7	Culture	19	4,095,930 €
8	Civil Protection Financial Instrument	3	1,600,159 €
9	Consumer policy actions	5	1,574,981 €
10	Prevention of and Fight against Crime	34	18,125,093 €



Subject of grant or contract	ERASMUS FOR YOUNG ENTREPRENEURS - GRANT AGREEMENT FOR AN ACTION 2011 NEW ENTREPRENEURS IN ACTION
Total amount	179,964 €
Year	2012
Responsible department of the Commission	Directorate-General for Enterprise and Industry
Reference (Budget)	32.624762.1 (BOLIE)
Budget line and number	Preparatory action — Erasmus for Young Entrepreneurs (02.02.03.05)
Action Type	
Funding Type	Public procurement and other expenditure
Expense Type	Operational
Action Location	N/A
Geographical Location	N/A

Name of the beneficiary	VAT Number	Amount
Address/Locality	Postal Code	Country
COMUNIDAD VALENCIANA*COMUNIDAD AUTONOMA	E354011001A	€ 179,964
		Spain



Transparencia — Estados financieros

- Presupuesto de la UE — se basa en la contabilidad por el principio de devengo, las normas IPSAS
- Cuentas anuales — totalmente fiables, dictamen de auditoría sin reservas desde 2007
- En el futuro: EPSAS — armonización de las normas en los Estados miembros







Presupuesto de la UE – Un presupuesto para España



Conferencia

“La importancia de la información económico financiera en las Administraciones Públicas en el marco de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”

José Luis Ayllón Manso

Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes.

Madrid, 17 de febrero de 2014



Es un honor participar en estas Jornadas de la IGAE. Primero, por la entidad de los convocantes. La Intervención es un referente ético y de eficiencia. Lo ha sido durante 140 años y lo es hoy más que nunca. Porque hoy es más importante que nunca vuestra labor. En segundo lugar, es un honor estar hoy aquí, por la elección de la transparencia

y la responsabilidad pública como ejes de unas más que interesantes jornadas de las que me enorgullece formar parte.

Unos ejes que lo son del trabajo trascendente que hacen día a día los interventores, quienes sabéis muy bien de la importancia de la transparencia y la responsabilidad pública, porque no en vano son las herramientas de la IGAE.

La verdad es que llevo ya bastantes años dedicado a estas cuestiones de lo público y lo político, pero también, antes de eso, tuve la oportunidad de estar unos años en una compañía privada y apreciar, desde otro punto de vista, el importantísimo trabajo que se hace desde la Intervención General, en este caso desde lo privado, y en esta casa, desde lo público.

En cualquier caso, quiero empezar agradeciendo a la Secretaria de Estado, Marta Fernández Currás, la oportunidad que me brindó en su momento, la invitación per-

sonal que me hizo a participar en estas Jornadas y, sobre todo, felicitar a la Intervención General del Estado, a la Secretaría de Estado de Presupuestos y también al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas por el hecho de que se celebren estas Jornadas, que se dediquen 48 horas, de intenso trabajo y de interesantísimas intervenciones, que se centran en debatir y discutir sobre asuntos que tanto nos importan a todos y al que tanto tiempo hemos dedicado algunos de nosotros, en estos primeros dos años de gobierno, como son, en definitiva, la Transparencia y el Buen Gobierno. Epígrafes que ya no son sólo referentes éticos en nuestro país, sino que han alcanzado la categoría de mandato y obligación legal, con la promulgación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Como todos ustedes saben, no ha habido en diez legislaturas de democracia una ley de este calibre y, a partir de ahora, podemos decir que nunca más volverá a dejar de haber una ley de transparencia en España.

Con esta ley estamos saldando una deuda pendiente con los ciudadanos. Se ha repetido mucho que España es uno de los últimos países de Europa en contar con una ley de estas características, lo cual es cierto. Pero también es verdad que el hecho de llegar los últimos al club de los países con ley de transparencia nos ha permitido conocer las demás legislaciones y por lo tanto poder decir que estamos a la altura de las mejores legislaciones de Europa.

Era necesario que lo hiciéramos así, era necesario que hiciéramos una buena ley de transparencia porque si la rendición de cuentas es un elemento consustancial a la democracia, como vosotros bien sabéis, la máxima expresión de la rendición de cuentas, es decir la transparencia, no podía seguir sin una ley de referencia en nuestro país. Por eso, España contará con una ley de transparencia que forma parte del plan de reformas del Gobierno desde el primer momento. Una reforma institucional, que la sociedad demandaba y que la democracia precisaba. Y por eso le hemos dado un desarrollo legal con el despliegue que merecía a través del artículo 105 de la Constitución, que establece el derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y registros de la Administración y en el que, en consecuencia, se impone a las Administraciones la obligación de suministrar la información que en ellos se contiene.

A partir de ahora, la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno, como se señala en el preámbulo de la ley, se constituyen en los ejes fundamentales de toda acción política.

Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.

Este esfuerzo de cambio, se refleja no solo en la transformación de la cultura institucional en el ejercicio de funciones públicas, sino también, en la ejemplaridad en los comportamientos públicos.

Como decía, queríamos cambiar muchas cosas desde el Gobierno, queríamos y queremos seguir cambiando muchas cosas desde el Gobierno, y para empezar, una de las cuestiones importantes era la cultura institucional en el ejercicio de la función pública. Y también, la ejemplaridad en los comportamientos públicos. Por eso, la ley de transparencia y acceso a la información, que por sí mismos esos dos títulos hubieran tenido suficiente arraigo en una norma, como decía, muy esperada por los ciudadanos, quisimos también, además de esa transparencia y acceso a la información, unirla a un marco ético y jurídico a través del segundo apellido de la norma, que es la ley de buen gobierno.

Ambos, la transparencia y el buen gobierno, son principios ineludibles que han de servir para que las instituciones recuperen su credibilidad y para que presten el servicio que exigen los ciudadanos en las condiciones de viabilidad y ética que merece una sociedad democrática.

Permítanme que me detenga unos segundos en la gestación de la norma, en cómo se fue desarrollando el trabajo para su elaboración. Porque, como decía, antes de los cien primeros días de gobierno aprobamos un anteproyecto de ley que intentó en todo momento contar con la aportación de todos. Primero hicimos un proceso de información pública electrónica para recibir las aportaciones de todos los ciudadanos. Fue un proceso interesante en el que recibimos muchas opiniones y muchos comentarios sobre cómo tenía que ser esa norma y creo que esa aportación ciudadana ha permitido que el anteproyecto de ley que en su momento aprobó el Gobierno, fuera especialmente valiosa a la hora de plantear los trabajos posteriores.

Quisimos también, que fueran los expertos los que, a través de su participación, tanto en el proceso de elaboración del anteproyecto como más adelante en el trámite parlamentario, a través de una serie de comparecencias que durante bastantes

semanas hicieron posible que todos los parlamentarios, sobre todo los ponentes que estaban trabajando o que iban a trabajar en la aprobación y en la elaboración final del proyecto de ley, pudieran recibir información sobre cuestiones como el derecho comparado, cuestiones que los ciudadanos estaban demandando y reclamando a las Administraciones y por lo tanto que tenían que formar parte de esa ley de transparencia, insisto, esa fase de intervenciones y de comparecencias de los expertos fue especialmente útil a la hora de poner en marcha el trabajo parlamentario, el diálogo parlamentario, que fue muy intenso durante muchas semanas y que permitió una norma, insisto, de la que creo que podemos sentirnos orgullosos.

Hicimos todo lo posible para conseguir que la ley de transparencia fuera lo que quería el Gobierno inicialmente, una ley de todos. La verdad es que desde el primer momento, desde la primera fase de aprobación del anteproyecto hasta la aprobación definitiva, cada vez logramos contar con mayores apoyos desde el punto de vista parlamentario. No fue finalmente una ley apoyada, como todos ustedes saben, por todos los grupos parlamentarios, pero sí que puedo decir, porque participé en todas esas negociaciones, debates e intenso diálogo, creo que al final cuenta con la aportación de todos y cada uno de los grupos parlamentarios de la Cámara, lo cual creo que es bueno. Es bueno porque una ley de estas características es importante que cuente con la aportación del mayor número de fuerzas políticas posible y porque después esa norma va a ser aplicada por todos y por cada uno de nosotros. Es decir, todas las organizaciones políticas que tienen representación en las Cortes Generales, de una forma o de otra tienen responsabilidades de gobierno, ya sea en un ayuntamiento, en una diputación, en una comunidad autónoma, en el propio gobierno de la Nación, y por lo tanto era importante que todos fuéramos muy conscientes, no sólo del contenido de la ley, sino de la importancia de la aplicación a partir del momento de su entrada en vigor.

Los Gobiernos intentan, cuando presentan un proyecto de ley a las Cortes Generales, hacer el mejor proyecto posible, sin ninguna duda. Nos esforzamos por ello, tenemos la Comisión General de Secretarios y Subsecretarios, la Comisión Delegada para Asuntos Económicos, el Consejo de Ministros, y hacemos un gran esfuerzo y un gran debate interno para que salga el mejor proyecto posible.

Es un orgullo poder decir que la Ley de Transparencia que aprobó el Parlamento es mejor, que el proyecto de ley que aprobó el Gobierno. Y creo que es una cuestión muy importante para el conocimiento, la reflexión sobre la ley, el texto legal definitivamente aprobado, pero también es una reflexión importante sobre la importancia, e insisto, valga la redundancia, de la participación de las Cortes Generales en la

elaboración de nuestras normas, en la mejora de los textos que presenta el Gobierno y, en este caso, fue voluntad del Gobierno que así fuera.

Por eso les decía anteriormente que esa ley es fruto de una iniciativa gubernamental, de la reflexión social a través de la participación de organizaciones muy relacionadas con el mundo de la transparencia. Ha sido también fruto de la aportación de los expertos y también de la capacidad de diálogo por parte del conjunto de las fuerzas políticas.

Desde la presentación del proyecto de ley por parte del Gobierno hasta su aprobación final, hemos incorporado a la norma a los partidos políticos, las organizaciones empresariales y sindicales, hemos incorporado de forma expresa a la Casa Real, la primera casa real europea que lo hace, se ha incluido también a entidades privadas que reciben una financiación pública relevante, por eso es una ley de transparencia que afecta a las Administraciones Públicas fundamentalmente, pero también tiene una traslación en el mundo privado. Todas aquellas entidades privadas que tengan una especial relación financiera, o de financiación o de subvención, etc., con la Administración Pública, también se incorpora a esa Ley de Transparencia. Y por último, fue en el trámite parlamentario, cuando el Consejo de la Transparencia ganó una mayor independencia, una mayor vinculación con el Parlamento y por lo tanto una mayor capacidad para hacer su servicio. Son mejoras de calado por las que creo que debemos felicitarlos.

A partir de este momento empieza la parte complicada de la transparencia. Redactar una ley es relativamente fácil, aunque las vicisitudes de su debate hayan sido complejas. Ahora viene la parte de puesta en marcha de la misma y nuestro compromiso con la transparencia, obviamente, va más allá de haber acordado y de haber redactado una ley y lo que tenemos que hacer a partir de este momento es un esfuerzo de gestión.

Llevamos ya trabajando meses, incluso antes de su aprobación por las Cortes Generales, para poder poner en marcha todo el desarrollo de esa ley, tanto desde el punto de vista de la publicidad activa como desde el punto de vista de los sistemas internos de la Administración para gestionar el derecho de acceso a la información.

Y para empezar, hemos hecho un esfuerzo presupuestario. Como ustedes saben, el Gobierno está reduciendo el gasto en todo aquello de lo que la Administración puede prescindir. Y de la transparencia, yo creo que hemos hecho una excepción importante a la hora de poner en marcha esos presupuestos para el año 2014.



En los presupuestos del año 2014 hay una importante reducción de los gastos corrientes en todos los ámbitos. Para que se hagan una idea, en el Ministerio de la Presidencia, del que formo parte, hay una reducción del 7% en esos gas-

tos corrientes y, sin embargo, hemos conseguido habilitar 1.400.000 euros para la aplicación de la ley de transparencia y, sobre todo, para poner en marcha el portal de la transparencia.

Este portal contendrá al menos los siguientes tipos de información: información organizativa —funciones, normativa, estructura y planificación de todos los ministerios—, de relevancia jurídica —información sobre directrices, anteproyectos de ley, memorias e informes— e información de contenido económico —contratos, convenios, presupuestos, subvenciones, información estadística de todos y cada uno de los departamentos ministeriales.

Y si toda la información es importante, la económico-financiera y presupuestaria está llamada a ser la estrella del portal, tanto en el ámbito de la demanda, como en el de la oferta. En estos momentos, se está trabajando en el diseño de un sitio web, aprovechando todos los recursos ya existentes en la Administración. De hecho, queremos que toda esa información económica y financiera esté disponible en el momento de la entrada en vigor definitiva de la norma, que como saben ustedes es al cabo de un año de su aprobación por parte de las Cortes Generales, es decir, en el mes de diciembre de este mismo año.

Queremos que ese portal de la transparencia sea muy útil a la hora de que los ciudadanos puedan utilizar esa información. Queremos que con un solo click, un ciudadano pueda conocer perfectamente cuál es la situación económica de cualquier departamento, cuál es el importe de un contrato, de un convenio, de una subvención, quién es el beneficiario, cuál es el sistema de contratación que se ha utilizado, etc. Y además, queremos conseguir que el portal de la transparencia también pueda, en aras de ese principio de eficiencia de la Administración, ser utilizado por todas las administraciones públicas que así lo decidan para cumplir sus obligaciones de transparencia y servirse de un canal que la Administración General del Estado pondrá a su disposición.

Pero además, como les decía anteriormente, la ley de transparencia tiene un segundo apellido, que es el buen gobierno. Esa parte de la ley ya está en vigor, la parte referida al buen gobierno, y entendemos que es importante porque las encuestas muestran una mayoría social que exige un régimen más estricto de responsabilidad para los gestores públicos, es decir, para los gobernantes.

Existe, y esto es una evidencia, una desafección entre los ciudadanos hacia las personas que nos dedicamos a la actividad política. Ello requiere de medidas ejemplares de control, y, como no, si se demuestra la mala gestión, también de castigo.

Por eso esta ley ha de servir para acabar con esa sensación que tienen algunos ciudadanos de que los gestores públicos gozan de impunidad en todo lo que hacen, y que si lo hacen mal, por muy mal que lo hagan, no pasa nada.

Esa es la razón de que quisiéramos que las normas de buen gobierno tuvieran rango legal y una sistemática jurídica y unos parámetros claros de exigencia y de responsabilidad.

Los avances de la ley orgánica de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera impusieron a las Administraciones nuevas obligaciones y responsabilidades en la gestión pública a nivel colectivo. Pero los ciudadanos demandaban también una responsabilidad a nivel individual. Por eso, incluimos en la norma de buen gobierno infracciones y sanciones para los altos cargos, para los políticos, que se tipifican en tres tipos de infracciones: conflicto de intereses, gestión económico-presupuestaria e incumplimientos de naturaleza disciplinaria.

Se han concretado también las infracciones por incumplimiento de esta propia ley de manera expresa, y así se contempla, para quien obstruya el ejercicio del derecho ciudadano a la transparencia y al acceso a la información.

Les recuerdo que, como cláusula de cierre, en una ley orgánica complementaria de esta ley, que también ha sido aprobada y que ha modificado el Código Penal, se tipifican infracciones para castigar las conductas más graves que son merecedoras de sanciones penales, incluida la pena de prisión.

Como pueden comprobar, este Gobierno ha hecho un enorme esfuerzo, en todas las reformas que hemos puesto en marcha durante estos dos años de intenso trabajo, y

puedo decir que estamos sólo empezando. Todas ellas, se identifican con la voluntad de inaugurar un nuevo tiempo, el tiempo de la transparencia y el buen gobierno.

Porque la transparencia y el buen gobierno no obligan al ciudadano a nada. Obligan al Gobierno. A todos los gobiernos. A todos sus integrantes. Y a otros sujetos públicos, e incluso algunos privados, de un modo u otro vinculados a las administraciones.

Al ciudadano, en todo caso, esta norma le confiere fórmulas efectivas para ejercer un derecho constitucional, y es normal que quienes estamos embarcados en esta importante empresa, sintamos una importante responsabilidad.

Así es porque así lo hemos querido. Hemos querido que España por fin tuviera esta ley de transparencia. Y lo hemos querido porque es necesario que nuestras Administraciones sean cada vez más útiles, más austeras, más eficientes y más cercanas. Que el ciudadano se sienta identificado con ellas. Identificación que sólo es posible desde el conocimiento y desde la información, desde la confianza y desde la ética, es decir, desde la transparencia y el buen gobierno.

Somos un Gobierno que ha impulsado, que impulsa y que va a seguir impulsando medidas de regeneración democrática, de fortalecimiento institucional y de lucha contra la corrupción. Hemos puesto en marcha, como decía, la ley de transparencia, sin regatear esfuerzos, porque creemos que hay que proteger la democracia, que es lo que nos están pidiendo, con toda la razón, los ciudadanos.

Teníamos el doble objetivo, como les decía, el objetivo de recuperar la economía y regenerar la confianza en las instituciones. Hemos puesto en marcha medidas en todos los sentidos y vamos a seguir impulsando ese tipo de reformas.

Como les decía, esta ley de transparencia es la primera de las normas que forma parte de ese proceso de regeneración democrática, pero tendremos otras. Tendremos un plan de regeneración democrática a punto de llegar al Parlamento, con dos anteproyectos de leyes importantes aprobados por el Gobierno, uno, el Estatuto del Cargo Público, por decirlo de alguna manera, en el que regularemos la relación entre los cargos públicos y los ciudadanos, y otro, la Ley de Control Económico-financiero de los Partidos Políticos, para seguir insistiendo en esa transparencia también en la gestión de los partidos.

Queremos que esta ley de transparencia que ha protagonizado, o que queremos que protagonice esta legislatura, le sigan otras normas como las que les acabo de decir,

que esperemos que protagonicen el periodo de sesiones que estamos iniciando en este mes de febrero.

Queremos, insisto, que la ley sea una ley seguida por los ciudadanos, una ley útil para los ciudadanos, una ley en la que los ciudadanos puedan encontrar esa relación con la Administración que muchas veces nos demandan, y como les decía anteriormente, estamos en la fase de puesta en marcha de esa norma, de puesta en marcha del portal de la transparencia, de puesta en marcha de los sistemas para que los ciudadanos tengan un fácil acceso a la Administración Pública. Y les decía hace unos segundos que hacer una ley, redactar una ley, llevarla al Parlamento, discutirla con el resto de fuerzas políticas es complejo, pero es la parte más fácil del proceso.

Ahora estamos en la parte de gestión de la misma y muchas veces muchas personas nos dicen que es la parte más complicada y que va a ser difícil para el gobierno cambiar el paradigma de la Administración, un paradigma en el que muchas de las cuestiones que hasta ahora quedaban en los diferentes departamentos y que los ciudadanos no tenían oportunidad de conocer, se ponga, se traslade de forma evidente a la ciudadanía. Esa es la fase en la que estamos ahora. Insisto en que muchas veces nos dicen que esa parte del trabajo es una de las labores difíciles y que le costará mucho a este Gobierno.

Yo he de decir sencillamente que tenemos la voluntad de hacerlo, que vamos a hacerlo, que vamos a tener uno de los portales de transparencia más ágiles de los que podemos tener en los países de nuestro entorno y que vamos a conseguir ese objetivo fundamentalmente por ese impulso del Gobierno, por esa gestión que vamos a hacer desde los diferentes departamentos ministeriales para que toda la información esté a disposición de todo el mundo lo antes posible, pero sobre todo, porque contamos con unos funcionarios en nuestro país, unos funcionarios de la Administración Pública española, unos funcionarios especialmente, si me permiten, en la Administración General del Estado, también en el resto de las Administraciones, que van a demostrar una vez más que contamos con una de las Administraciones Públicas mejores del mundo, que tenemos unos de los mejores profesionales trabajando afortunadamente en la gestión de los recursos públicos de nuestro país, y vamos a demostrar, y vais a demostrar, y van ustedes a demostrar una vez más, que en la gestión de la transparencia también esa profesionalidad y esa capacidad de esfuerzo, de trabajo, de modernización y de cambio se va a demostrar en aras a conseguir el objetivo fundamental, que es que los ciudadanos conozcan mejor la Administración, tengan claro qué hacemos con los recursos públicos que todos ellos ponen a nuestra disposición y vamos a conseguir con todo

ello que las Administraciones sean cercanas y por lo tanto, que esa desafección de la que hablaba hace unos segundos desaparezca, o al menos vaya disminuyendo en los próximos años.

Muchas gracias por atenderme, muchas gracias también por el esfuerzo que se está haciendo por parte de todos ustedes, felicidades por esos ciento cuarenta años de trabajo intenso a favor de la Administración, a favor de la transparencia y a favor de la gestión de las cuentas públicas.

Muchas gracias.

Debate

“El papel de la contabilidad pública en el desarrollo del principio de transparencia en el sector público. Derecho de acceso a la información contable del sector público”

Fernando Giménez Barriocanal

Profesor de Contabilidad Pública y ex decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid.

Madrid, 17 de febrero de 2014



INTRODUCCIÓN

En primer lugar quiero agradecer a la IGAE la invitación a participar en esta mesa redonda y, en particular, a Ricardo Bolufer que fue quien me la trasladó.

Sería un atrevimiento por mi parte intentar dar clase a este selecto foro lleno de Interventores ampliamente cualificados. Muy al contrario, en esta breve exposición me centraré, desde los puntos de vista de docente y de usuario de información contable pública, a analizar cuáles son aquellos puntos de mejora que tiene actualmente la contabilidad pública de cara a la transparencia.

En los últimos años se ha producido un gran cambio en todo lo que tiene que ver con la contabilidad tanto a nivel nacional como internacional. En el ámbito privado se ha visto con la aprobación de las normas internacionales de información financiera para el ámbito de la Unión Europea (2002), que han supuesto un paso importantísimo en el proceso de homologación y convergencia contable. A nivel interno, los desarrollos normativos culminan con la aprobación del nuevo Plan General de Contabilidad

de Empresas, que entró en vigor en 2008. A partir de ahí, surgen nuevos marcos contables como el Plan Contable Público de 2010 y el nuevo Plan Contable para entidades no lucrativas de 2011.

Todos estos desarrollos afectan de manera muy importante a las entidades que conforman el Sector Público en nuestro país y suponen, de hecho, una nueva forma de concebir la contabilidad y la rendición de cuentas. Todo ello con objetivos claros como son la presentación de la imagen fiel de las entidades, la prevalencia del fondo sobre la forma, etc. Es decir, en definitiva, hay una apuesta decidida, ya en los propios planes, por el concepto de transparencia.

Estos conceptos en el mundo de la empresa se entienden muy bien. En cambio, en el ámbito público, en muchas ocasiones, los objetivos de la contabilidad han estado muy mediatizados por la fiscalización y el control de la legalidad de las transacciones.

Adicionalmente hay otro aspecto de la información y de la actividad económica que no debemos olvidar. La contabilidad debe servir para comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos de la entidad que refleja. En las empresas tienen muy claro cuál es su objetivo primario que no es otro que la obtención de un excedente (beneficio) que le permita atender a sus compromisos con sus accionistas y poder evolucionar en el futuro en su mercado: las empresas tienen que ganar dinero y por tanto, la contabilidad sirve para calcular el dinero obtenido y, en concreto, el excedente repartible. No es extraño, por tanto, que el marco conceptual y las normas de valoración estén encaminadas a la medición de las variables en tanto en cuanto representan patrimonio liquidable, capacidad de obtener flujos económicos en el futuro, etc.

EL PAPEL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y LA CONTABILIDAD

Para poder evaluar el sistema de información contable, conviene delimitar con toda claridad el papel de las administraciones públicas. El Sistema Europeo de Cuentas, incluso en su versión recientemente modificada de 2010, deja muy claro que los fines del sector público son:

- Producir bienes y servicios públicos.
- Realizar procesos de renta y riqueza.

Por tanto si nosotros quisiéramos, al igual que hacen las empresas, establecer sistemas eficaces de contabilidad, deberíamos ser capaces de medir adecuadamente si estamos prestando bien los servicios públicos y si estamos redistribuyendo la renta de acuerdo con lo que habíamos previsto de manera adecuada. Estos se configurarían como los fines básicos de la contabilidad pública y al igual que ocurre en la contabilidad privada, el modelo contable debería ser capaz de poder evaluar si se están prestando adecuadamente los servicios públicos y si se están efectuando, conforme a lo previsto los procesos de redistribución de la renta.

LOS DISTINTOS MODELOS CONTABLES EN LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Una peculiaridad adicional en las Administraciones Públicas es la relativa a su multiplicidad de modelos contables. Así, frente a las empresas que tienen un único modelo contable y unas cuentas anuales definido por el Plan General de Contabilidad, las Administraciones Públicas operan, en el ámbito de la contabilidad de las operaciones frente a terceros, con al menos, tres modelos diferentes.

En primer lugar, nos encontramos con el modelo de la contabilidad presupuestaria donde se definen conceptos distintos como déficits de caja no financieros, déficits en términos de obligaciones y derechos, necesidad de endeudamiento. Todo ello basado en la metodología presupuestaria, donde el concepto de gasto es bastante diferente al que se entiende del ámbito empresarial. Por ejemplo, un gasto sería la compra de una máquina, mientras que no lo sería la amortización. Incluso, hay diferencias notables en el momento del reconocimiento del gasto, en un modelo basado en el reconocimiento administrativo del mismo y en el otro atendiendo a la corriente real.

Un segundo modelo lo encontramos en la contabilidad patrimonial contenida en el Plan General de Contabilidad que también ofrece información sobre gastos e ingresos, así como sobre ahorro y desahorro. Una información más parecida a la que se elabora en las empresas, pero con escasa tradición de empleo en el ámbito público. El Plan Contable Público de 2010 incluye los mismos estados contables que el Plan de Empresas, añadiendo el Estado de liquidación del Presupuestos y sustituyendo el nombre de la cuenta de pérdidas y ganancias por la cuentas del resultado económico-patrimonial.

Por último, dentro del ámbito de la Contabilidad Nacional, nos encontramos con las cuentas elaboradas para el sector Administraciones Públicas, de acuerdo con criterios SEC. Estas cuentas se configuran a día de hoy como una especie de arcano,



dado que se formulan a partir de los anteriores modelos, mediante la introducción de distintos ajustes poco transparentes en la información que se ofrece a los terceros. Se trata de una información especialmente sensible y relevante ya que es la que se remite a Bruselas y publica Eurostat como elemento de comparación con los países de nuestro entorno.

Aún más, cada día es más demandada por la sociedad una información acerca del coste de los servicios que precisa la implantación de una contabilidad analítica para poder evaluar y medir adecuadamente nuestros servicios y saber si estamos siendo eficientes, eficaces, económicos, etc. En algunos ámbitos de actuación pública, como por ejemplo, en el ámbito universitario, la aprobación definitiva de los nuevos planes de estudio de acuerdo con la reforma emprendida por Bolonia, está condicionada a la implantación de una contabilidad analítica que permita conocer el coste de las titulaciones, los créditos impartidos, etc. Esto nos llevaría a implantar un cuarto modelo contable.

Esta variedad de modelos contables puede suponer, en la práctica un obstáculo en pro de la transparencia ya que la excesiva información acumulada y ofrecida sin el adecuado orden, puede generar confusión que aumenta la sensación de falta de claridad.

ALGUNOS PUNTOS DE MEJORA

Sin intención de ser exhaustivo, se presentan, a continuación, algunos puntos de mejora de la presentación de la información contable pública:

1. Es preciso establecer un mayor orden e identificación en la información contable que se presenta. Creemos que debería clarificarse, por ejemplo, referido al déficit:

- a. Perímetro de consolidación de entidades, se trataría de delimitar en todo caso el ámbito del sector público a que se refiere la información (total administraciones públicas, estatal, institucional, etc.).
 - b. El modelo contable sobre el cual se ha elaborado la información. Es decir, bajo qué normas contables está elaborada la información (Presupuestaria, normas de valoración del Plan Contable Público o normas de contabilidad nacional).
 - c. El contenido de las operaciones /instituciones que abarca (si incluye o no las empresas públicas, las operaciones de mercado realizadas por las administraciones, etc.).
2. Conviene dejar claro el impacto contable que tienen determinadas operaciones en el cálculo del déficit. Me refiero, por ejemplo, a operaciones como la contratación de una determinada infraestructura que pueden dar lugar a muy diversos efectos contables:
- a. Que el gasto esté calculándose y reflejándose en el momento en que se está ejecutando, través de la licitación.
 - b. Que el gasto se registre en el momento en que se concluye la infraestructura, bajo el sistema de abono total del precio a final de la misma.
 - c. Que el gasto se comience a registrar en un momento posterior, cuando se empieza a usar la infraestructura, con sistemas como el peaje en la sombra.
 - d. O simplemente, que el gasto nunca tenga impacto en el déficit, mediante operaciones de cosmética con entidades interpuestas, como las creación de empresas y la inyección de fondos a capital, etc.

Todo ello produce una enorme confusión en cuentas. Otro ejemplo reciente lo tenemos en las ayudas concedidas a la banca.

3. Debería establecerse una prelación de información contable pública ofrecida a la sociedad de manera que fuera fácil seguir su evolución. Actualmente el volumen de tipos de información distinta (sin grados de prelación) es tan grande, que no es fácil hacer el seguimiento. Cuando hablamos de transparencia debemos tener muy claro que la transparencia no es dar mucha información, es más cuando uno no quiere ser muy transparente lo que puede hacer es o no dar ninguna

información o inundar de información de todo tipo y muy detallada y los suficientemente desordenada para que la persona perciba que existe mucha información pero no entienda nada.

4. Convendría disponer cuanto antes de un portal web de transparencia donde puedan alojarse de manera clara y ordenada por relevancia estas informaciones sin tener que bucear entre decenas de ítems.
5. Otro aspecto que llama poderosamente la atención es que en el ámbito de la contabilidad pública en términos de contabilidad nacional, las cifras que se ofrecen están en continua revisión, lo que supone que prácticamente, cada nueva publicación de cifras altera las ofrecidas en momentos anteriores. Esta forma de proceder le resulta totalmente ajena a los hábitos de lectura de información financiera en el ámbito privado.
6. Ligado a lo anterior, conviene destacar el oscurantismo existente a la hora de presentar el contenido de las cuentas públicas en términos de contabilidad nacional. Mientras que todos conocemos cómo se elaboran y en qué modelo la contabilidad presupuestaria, no se ofrece apenas información de la razón y el modo de cálculo concreto de las cuentas en contabilidad nacional. En primer lugar, hay que referir que esas cuentas se elaboran, no en un modelo contable propio y autónomo (que pueda ser analizado operación a operación) sino a través de la introducción de ajustes sobre la información previamente elaborada en otros modelos. Ello genera una cierta sensación de arbitrariedad a la hora de conformar estas importantes cifras. Tal vez sería más conveniente que dichas cuentas tuvieran un proceso contable de datos independiente operación a operación, que implicaría la no realización de ajustes posteriores. Ello supondría que de cada transacción económica habría que reflejar su impacto en la contabilidad presupuestaria y en la relativa a la contabilidad patrimonial (tal y como se hace) pero también su impacto en las cifras en términos de contabilidad nacional.
7. Siendo conscientes de que lo que se propone en el punto anterior es ciertamente complejo, convendría resolver, al menos, la sensación de que no se dispone de una información detallada de los ajustes realizados, su justificación cuantitativa y su impacto. Se echa en falta una memoria detallada de estos aspectos con un nivel de detalle muy superior al que se ofrece en la actualidad.

A MODO DE RESUMEN

Hemos expuesto, de modo muy sucinto algunos puntos de mejora de la elaboración y publicación de las informaciones contables de las entidades públicas en la línea de la transparencia y del derecho de información que tienen todos los ciudadanos.

No seríamos justos si no destacáramos el gran esfuerzo que se viene haciendo en la administración por ofrecer más y mejor información. Esto es un hecho. La línea emprendida en este campo creemos que es la adecuada. No obstante, queda todavía un largo camino que recorrer.

Debate

“El papel de la contabilidad pública en el desarrollo del principio de transparencia en el sector público. Derecho de acceso a la información contable del sector público”

Ricardo Bolufer Nieto

Interventor y Auditor del Estado.

Madrid, 17 de febrero de 2014



En primer lugar me gustaría agradecer a la Intervención General de la Administración del Estado y, en concreto, a su Interventor General la invitación que me han hecho para participar en estas Jornadas y, por supuesto, también quiero aprovechar este debate

para felicitar a este Centro directivo por los 140 años de su existencia; y en el que yo he participado, de una forma u otra, algo más de una cuarta parte de su larga e inestimable vida.

INTRODUCCIÓN

Instituciones (entre ellas las económicas) son las normas, usos y costumbres (reglas de juego) que rigen las relaciones sociales, políticas y económicas de la sociedad o entre los miembros de un grupo.

La teoría institucionalista de las ciencias sociales establece una relación directa entre el valor o importancia de las instituciones con: la sencillez de las reglas del sistema, y con la transparencia en su aplicación; sin estas características no hay continuidad de las instituciones ya que no se produce su aceptación por el grupo o por la sociedad.

Por lo tanto la calidad de estas instituciones o su eficiencia y permanencia se materializa o concreta en tres aspectos o dimensiones:

En primer lugar, el aspecto formal, conjunto de normas legales y organizaciones creadas tanto por el gobierno como por la iniciativa privada; deben ser sencillas y claras.

En segundo lugar, el aspecto informal, deben existir y deben funcionar los procedimientos o medios que garanticen el cumplimiento de las normas y de los acuerdos realizados. Estos mecanismos se basan en dar información sobre el cumplimiento o incumplimiento de las reglas (transparencia en la aplicación de las reglas) y, en su caso, la sanción por su incumplimiento.

La tercera vertiente o dimensión, que complementa las dos anteriores, está representada por los sistemas de valores y convenciones sociales que rigen y condicionan el comportamiento de los ciudadanos y que permiten por lo tanto su aceptación y continuidad.

Las reglas formales pueden cambiar como resultado de decisiones políticas o económicas, pero por sí solas no garantizan la calidad institucional. Tanto las reglas formales como los mecanismos para conseguir que su cumplimiento se produzca varían o pueden variar en períodos de tiempo más o menos cortos, pero su aceptación por la sociedad o por los ciudadanos depende fundamentalmente de la observancia de las reglas establecidas. El incumplimiento o la falta de conocimiento de su aplicación generalizada, aspectos que en la práctica suceden muy frecuentemente, provocan una visible divergencia entre las instituciones y la realidad o entre estas y los ciudadanos.

A partir de esta pequeña introducción quiero señalar que la información que debe ser suministrada por la contabilidad pública es un elemento esencial para conseguir la transparencia en la gestión de los recursos y empleos públicos y por lo tanto la confianza de los ciudadanos en las instituciones que realizan esta gestión pública.

La Comisión Europea puso en marcha la "Iniciativa europea en favor de la transparencia" en noviembre de 2005 y de esta iniciativa se elaboró el "LIBRO VERDE INICIATIVA EUROPEA EN FAVOR DE LA TRANSPARENCIA de 2006" de él quiero destacar que:

1º La Comisión opina que un elevado nivel de transparencia forma parte de la legitimidad de toda administración moderna. El público europeo tiene derecho a contar con unas instituciones públicas eficientes, responsables y basadas en una cultura de servicio, y a esperar que el poder y los recursos con que cuentan los organismos políticos y públicos se gestionen cuidadosamente y no se produzcan abusos con fines de lucro personal.

2º Todas sus propuestas van en el sentido de modificar las normas para poder facilitar la información a los ciudadanos y en potenciar los mecanismos para que estas se cumplan, se establecen códigos de gobernanza, y se potencia la oficina antifraude de fondos europeos, etc.

Siguiendo esta línea argumental se ha aprobado recientemente (no tiene ni tres meses) la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

A partir de estos planteamientos institucionales voy a entrar a indicar cuales son según mi punto de vista los problemas de la contabilidad pública que afectan a la transparencia en la gestión de los recursos públicos. Para ello voy a separar la dimensión formal (reglas que determinan la información económico financiera a suministrar), de la informal (mecanismos o procedimientos para que estas obligaciones se cumplan).

DIMENSIÓN FORMAL DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA Y DE LA TRANSPARENCIA

1. Concepto y fines de la contabilidad pública

Uno de los aspectos que genera una gran distorsión desde el punto de vista formal con relación a la transparencia de la gestión pública viene del propio concepto y fines de la contabilidad.

Toda contabilidad incluida la pública tiene muchos fines y estos se pueden agrupar en:

- La contabilidad como instrumento de gestión. En este apartado no me voy a extender solo señalar de forma escueta los problemas que tiene. Complejidad y falta de aceptación por los gestores.
- La contabilidad como instrumento de control.
- La contabilidad como instrumento de información económico financiera.

En el caso de la contabilidad pública existe una distorsión histórica ya que la regulación de la misma siempre ha tenido una gran inclinación o sesgo hacia los fines de control.

La anterior Ley General Presupuestaria de 1977, por no remontarme más atrás, en su art. 122 venía a definir la contabilidad pública en principio como un mecanismo

de rendición de cuentas, definición que obedecía a sistemas de información decimonónicos. Literalmente señalaba en su última redacción dada por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre:

“Artículo 122. El Estado y las entidades integrantes del sector público estatal quedan sometidos a la obligación de rendir cuentas de las respectivas operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado.”

También en cuanto a cuáles eran los objetivos y fines de la contabilidad pública que estaban recogidos en el artículo 124 pretendían abarcar una ingente cantidad de ellos pero no llegaban a concretar o a priorizar los objetivos de la información económico-financiera.

La actual Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre), en su artículo 119.2 “Principios generales” parece, en principio, definir la contabilidad pública de forma más moderna:

- “1. Las entidades integrantes del sector público estatal deberán aplicar los principios contables que correspondan según lo establecido en este Capítulo, tanto para reflejar toda clase de operaciones, costes y resultados de su actividad, como para facilitar datos e información con trascendencia económica.*
- 2. La contabilidad del sector público estatal se configura como un sistema de información económico-financiera y presupuestaria que tiene por objeto mostrar, a través de estados e informes, la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y de la ejecución del presupuesto de cada una de las entidades integrantes del mismo.*
- 3. Las entidades integrantes del sector público estatal quedan sometidas a la obligación de rendir cuentas de sus operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, al Tribunal de Cuentas por conducto de la Intervención General de la Administración del Estado, de acuerdo con los criterios recogidos en el Capítulo IV de este Título”.*

No obstante en el apartado 3 de este artículo 119 y en el artículo 120 “Fines de la contabilidad del sector público estatal” vuelve a incidir en la rendición de cuentas y en querer abarcar todos los fines y desde luego con un gran sesgo hacia los fines de control.

“La contabilidad del sector público estatal debe permitir el cumplimiento de los siguientes fines de gestión, de control y de análisis e información:

- 1. Mostrar la ejecución de los presupuestos, poniendo de manifiesto los resultados presupuestarios, y proporcionar información para el seguimiento de los objetivos previstos en los Presupuestos Generales del Estado.*
- 2. Poner de manifiesto la composición y situación del patrimonio así como sus variaciones, y determinar los resultados desde el punto de vista económico patrimonial.*
- 3. Suministrar información para la determinación de los costes de los servicios públicos.*
- 4. Proporcionar información para la elaboración de todo tipo de cuentas, estados y documentos que hayan de rendirse o remitirse al Tribunal de Cuentas y demás órganos de control.*
- 5. Suministrar información para la elaboración de las cuentas económicas de las administraciones públicas, sociedades no financieras públicas e instituciones financieras públicas, de acuerdo con el Sistema Europeo de Cuentas Nacionales y Regionales.*
- 6. Proporcionar información para el ejercicio de los controles de legalidad, financiero, de economía, eficiencia y eficacia.*
- 7. Suministrar información para posibilitar el análisis de los efectos económicos y financieros de la actividad de los entes públicos.*
- 8. Suministrar información económica y financiera útil para la toma de decisiones.*
- 9. Suministrar información útil para otros destinatarios.”*

Este sesgo de la contabilidad pública hacia los fines de control se ve también con relación al principio de transparencia que aparece recogido en la LGP ya en este sentido aparece en su exposición de motivos.

“La plurianualidad...; la transparencia es el elemento garante de la verificación y el escrutinio del cumplimiento de la estabilidad presupuestaria, y por último, la eficiencia en la asignación y uso de los recursos públicos debe ser la referencia en la orientación de las políticas de gasto”.

En el artículo 26 “Principios y reglas de programación presupuestaria”, principios que ya no son tres, como se decía en la exposición de motivos, sino muchos más.

“La programación presupuestaria se regirá por los principios de estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera, plurianualidad, transparencia, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos, responsabilidad y lealtad institucional, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.”

A su vez a lo largo de la LGP arts. 26, 69, 100,108, se refiere a la transparencia en el sentido que la gestión económico-financiera se realice en un marco de objetividad y transparencia (puedan acceder todos por igual); incluso en el 152 “Fiscalización e intervención previa de requisitos básicos” señala que en la determinación de estos extremos se atenderá especialmente a aquellos requisitos contemplados en la normativa reguladora para asegurar la objetividad y transparencia en las actuaciones públicas.

Si la Ley General Presupuestaria es sesgada la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera es todavía peor ya que define el principio de transparencia no como instrumento para suministrar información sino para verificar o controlar.

“Artículo 6. Principio de transparencia.

- 1. 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.*
- 2. Corresponde al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas proveer la disponibilidad pública de la información económico-financiera relativa a los sujetos integrados en el ámbito de aplicación de esta Ley, con el alcance y periodicidad que se derive de la aplicación de las normas y acuerdos nacionales y de las disposiciones comunitarias.*
- 3. Igualmente estarán sometidas a disponibilidad pública las previsiones utilizadas para la planificación presupuestaria, así como la metodología, supuestos y parámetros en los que se basen”.*

También en el Capítulo V “Transparencia”, en los artículos 27 “Instrumentación del principio de transparencia” y el 28 “Central de información”, se limitan a establecer los mecanismos o procedimientos para que el Ministerio de Hacienda pueda obtener información para poder controlar la estabilidad presupuestaria y de manera marginal señala: *“Con el fin de dar cumplimiento al principio de transparencia y a las obligaciones de publicidad derivadas de las disposiciones de la Ley, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas podrá publicar información económico-financiera de las Administraciones Públicas con el alcance, metodología y periodicidad que se determine conforme a los acuerdos y normas nacionales y las disposiciones comunitarias”.*

Por lo tanto dentro de esta dimensión formal de las instituciones el primer aspecto que debería quedar claro es que la contabilidad pública tiene como fin informar y no verificar. La verificación es un procedimiento o medio para que ese fin se cumpla (dar una información veraz y suficiente) y la verificación o auditoría forma parte de la dimensión informal de esta institución.

La Ley de Presupuestos para 2014 modifica el artículo 136 de la Ley General Presupuestaria que regula la información a publicar por las entidades del sector público estatal y espero que signifique el comienzo de un vuelco conceptual ya que señala en su apartado 2º.

“2. La Intervención General de la Administración del Estado publicará anualmente en el portal de la Administración Presupuestaria, dentro del canal “Registro de cuentas anuales del sector público”, la siguiente información contable:

- a) La Cuenta General del Estado.*
- b) La Cuenta de la Administración General del Estado.*
- c) Las cuentas anuales de las restantes entidades del sector público estatal y el informe de auditoría de cuentas emitido en cumplimiento de las normas que resulten de aplicación o en ejecución del plan anual de auditorías regulado en el artículo 165 de esta Ley.*

Cuando las entidades anteriores formulen cuentas anuales consolidadas, se publicarán también las cuentas anuales consolidadas y el informe de auditoría de cuentas emitido de acuerdo con lo indicado en el párrafo anterior.”

Con estos comentarios quiero destacar que este sesgo hacia el control provoca una gran distorsión en el desarrollo metodológico de la normativa vigente que debe ser

cambiada y que afecta a los diferentes subsistemas contables (Presupuestaria; Plan General de Contabilidad Pública; Contabilidad Nacional y del resto de información económica o de gestión) y aunque este aspecto pueda parecer aparentemente insignificante es muy importante ya que es el origen de muchos de los problemas de la contabilidad pública.

2. La información económica: Metodología para su establecimiento

La metodología que quiero desarrollar en este apartado va dirigida a un concepto muy primario, pero creo que mucho más importante y que hay que definir y establecer claramente; no creo que haga falta grandes desarrollos teóricos ni técnicos novedosos; tampoco hacen falta grandes replanteamientos en la gestión contable de las diferentes entidades públicas; por supuesto que existen críticas y mejoras que habría que atender y solucionar pero sin duda el problema no se encuentra en estas cuestiones. Con esto quiero decir que el Sistema Europeo de Cuentas, El Plan General de Contabilidad Pública; las estructuras presupuestarias; las herramientas informáticas para registrar y elaborar información, etc. son más que suficientes para poder facilitar una información que, tal y como señalan todos los marcos conceptuales de contabilidad incluido nuestro Plan General de Contabilidad Pública de 2010, sea : relevante (útil para la evaluación de sucesos), fiable (libre de errores, integra y neutral), comparable (tratamiento similar en las transacciones en el tiempo y en el espacio), clara (los destinatarios puedan comprender su significado) y oportuna.

El gran esfuerzo normativo debe consistir en elaborar una regulación que cumpla con los aspectos formales e informales de cualquier institución.

Por un lado establecer reglas claras sobre la información a suministrar y por otro los mecanismos o procedimientos para que estas reglas se cumplan.

Para ello debemos contestar y plasmar en la normativa las siguientes cuestiones sobre las obligaciones de información:

¿Quién elabora la información y quien se responsabiliza de ella?

¿Qué información se produce y a quien se facilita?

¿Cómo se facilita o dónde se encuentra?

¿Cuándo se da?

Ahora bien antes de contestarlas debemos ser conscientes de las características especiales del entorno en que se desarrolla la misma, en concreto la información del Sector Público se produce dentro de un modelo organizativo muy complejo y con permanentes cambios. Por lo que debe tenerse muy en cuenta como debería agregarse la información para que esta sea íntegra y para que pueda ser comparable. No hay peor información que aquella que no sea íntegra o completa y que además no sea comparable (en el tiempo y en el espacio).

Otra de las peculiaridades de esta información del sector público se debe a las diversas necesidades que se producen por la existencia de una pluralidad de usuarios y además con necesidades de información muy heterogénea solo en el artículo 126 de la LGP se señala que la información está dirigida a sus órganos de dirección y gestión, a los órganos de representación política, a los de control externo e interno, a los organismos internacionales; además existe la información que se remite a las Cortes y aquella que se hace pública, cuya regulación se encuentra en los artículos 135 y 136 respectivamente.

Por lo tanto siendo consciente de este entorno y teniéndolo muy en cuenta deberemos contestar y establecer de forma clara en la normativa las siguientes cuestiones:

1ª. ¿Quién la elabora y quien la formula?

Deberíamos distinguir entre quien la elabora y quien la formula. Este último es el que debe firmarla o asumirla y por lo tanto responsabilizarse de la misma.

La Ley General Presupuestaria tiene varios tipos de cuentadantes; por un lado está la propia IGAE: (Cuenta General del Estado, art. 131; cuentas económicas, art. 133; información a las Cortes, art.135) y por otro el artículo 138 señala a un conjunto de cuentadantes muy heterogéneo: las autoridades y los funcionarios que tengan a su cargo la gestión de los ingresos y la realización de gastos, los titulares de las entidades gestoras y servicios comunes de la seguridad social, así como los presidentes de las juntas directivas de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la seguridad social; los presidentes o directores de los organismos autónomos y de las entidades públicas empresariales; los presidentes del consejo de administración de las sociedades mercantiles estatales; los liquidadores de las sociedades mercantiles estatales; los presidentes del patronato.

Con relación a este tema quiero señalar una serie de apuntes: el primero que la IGAE no es responsable de la gestión económica de la que se informa, por lo tanto puede

elaborar la información pero no debe responsabilizarse, el segundo que en el artículo 138 hay una mezcolanza entre máximos responsables que si deben dar y responsabilizarse de la información y de otro un conjunto de autoridades y funcionarios que no se sabe muy bien quienes son, puede que esté pensando en directores de obras que gestionen obras de emergencia; en habilitados que reciben anticipos de caja fija o pagos a justificar, etc.; pero desde luego estos supuestos no tienen nada que ver con elaborar y formular las cuentas anuales u otro tipo de información contable.

Esta la obligación de rendir cuentas, en el sentido de justificar hasta el último euro por parte de cualquier funcionario o autoridad que gestione fondos públicos, pero eso no es informar. Existe por lo tanto un doble sentido de rendición de cuentas que debería quedar muy claro en la normativa.

Por otro lado, la normativa se olvida y no contempla a los verdaderos administradores de la gestión pública como son los responsables de los departamentos ministeriales ya que estos deberían responsabilizarse de la gestión de su Ministerio y de los organismos y entidades que dependan de ellos; la autoridad pública no debe ser responsable de los alcances o malversaciones que cometan algunos funcionarios pero si de establecer y hacer cumplir los procedimientos para que estos no se produzcan y también deben ser los obligados y por lo tanto los responsables de dar una información relevante, fiable, completa y oportuna de la actividad económica financiera que se desarrolla bajo su tutela.

Por lo tanto debería establecerse en la Ley General Presupuestaria, o en las normas equivalentes, de forma clara y concreta quien a nivel de toda la Administración Pública (central, autonómica y local) y quien a nivel de departamento ministerial; está obligado a formular la información económica y por lo tanto se responsabiliza de ella, tanto para suministrarla en tiempo como a que su contenido es el adecuado. También se podría plantear la corresponsabilidad con quien estuviera encargado de elaborarla (IGAE e interventores delegados), pero desde luego deben serlo siempre los máximos responsables de la administración y gestión de los recursos y empleos públicos.

2ª. ¿Qué información es obligatorio producir?

Debería establecerse de forma concreta y normalizada la información que debe elaborarse y a su vez, dentro de esta dispersa y heterogénea información económica, cual es de carácter general (para todas las entidades públicas) y cual solo afecta a algunas de ellas. También debería distinguir la norma entre la información, que en

principio tiene un carácter público y aquella que tiene carácter restringido y en este último caso a quien se facilita.

Como he señalado anteriormente la información contable clásica está bastante desarrollada, aunque con ese sesgo hacia los controladores, pero además de esta información clásica está apareciendo un conjunto de información que surge o se extrae de la contabilidad (contratación, convenios, subvenciones, sueldos de directivos y que viene establecida en diferentes normas legales y especialmente en la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; en concreto en su artículo 8 "Información económica, presupuestaria y estadística" determina que:

"1. Los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título deberán hacer pública, como mínimo, la información relativa a los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria que se indican a continuación:

a) Todos los contratos, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos. La publicación de la información relativa a los contratos menores podrá realizarse trimestralmente.

Asimismo, se publicarán datos estadísticos sobre el porcentaje en volumen presupuestario de contratos adjudicados a través de cada uno de los procedimientos previstos en la legislación de contratos del sector público.

b) La relación de los convenios suscritos, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.

c) Las subvenciones y ayudas públicas concedidas con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.

d) Los presupuestos, con descripción de las principales partidas presupuestarias e información actualizada y comprensible sobre su estado de ejecución y sobre

el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera de las Administraciones Públicas.

- e) Las cuentas anuales que deban rendirse y los informes de auditoría de cuentas y de fiscalización por parte de los órganos de control externo que sobre ellos se emitan.*
 - f) Las retribuciones percibidas anualmente por los altos cargos y máximos responsables de las entidades incluidas en el ámbito de la aplicación de este título. Igualmente, se harán públicas las indemnizaciones percibidas, en su caso, con ocasión del abandono del cargo.*
 - g) Las resoluciones de autorización o reconocimiento de compatibilidad que afecten a los empleados públicos así como las que autoricen el ejercicio de actividad privada al cese de los altos cargos de la Administración General del Estado o asimilados según la normativa autonómica o local.*
 - h) Las declaraciones anuales de bienes y actividades de los representantes locales, en los términos previstos en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Cuando el reglamento no fije los términos en que han de hacerse públicas estas declaraciones se aplicará lo dispuesto en la normativa de conflictos de intereses en el ámbito de la Administración General del Estado. En todo caso, se omitirán los datos relativos a la localización concreta de los bienes inmuebles y se garantizará la privacidad y seguridad de sus titulares.*
 - i) La información estadística necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios públicos que sean de su competencia, en los términos que defina cada administración competente.*
- 2. Los sujetos mencionados en el artículo 3 deberán publicar la información a la que se refieren las letras a) y b) del apartado primero de este artículo cuando se trate de contratos o convenios celebrados con una Administración Pública. Asimismo, habrán de publicar la información prevista en la letra c) en relación a las subvenciones que reciban cuando el órgano concedente sea una Administración Pública.*
- 3. Las Administraciones Públicas publicarán la relación de los bienes inmuebles que sean de su propiedad o sobre los que ostenten algún derecho real".*

Todas estas nuevas obligaciones de información heterogénea y dispersa se encuentran con las siguientes cuestiones:

¿Vamos a ser capaces de facilitar una información tan extensa como en algunos casos se plantea?

¿Se va a estructurar y concretar esta información para que su elaboración sea relevante, comparable y fiable?

Desde luego se puede decir, tal y como se plantea este artículo 8 de la Ley de Transparencia, que falta información muy relevante y en otros su información es tan detallada y extensa que no soy capaz de saber qué utilidad pueda tener. A veces es tan extensa que va a provocar para la mayoría de los usuarios la incapacidad de su comprensión y la ocultación de la verdaderamente significativa.

También podemos decir que en esta normativa no se plantea de forma clara quien va a ser el responsable de formularla y de cuando se formula.

Por lo tanto se hace necesario un esfuerzo de diseño y concreción de la información que debe hacerse pública para cada organismo, entidad, sociedad pública, departamento ministerial. Mucha de esta información puede que sea común para todas las entidades, pero otra solo puede ser relevante para algunas ellas aunque probablemente esta información especial sea la más relevante. Cuando señalo elaborar información concreta dentro de este apartado, no solo deben estar los estados o datos que hay que elaborar o producir sino también los criterios para su elaboración; de hecho si estos criterios de elaboración no se normalizan la información no será comparable y lo que es peor en muchos casos puede que acabe estando distorsionada.

Ejemplo de estas cuestiones podría ser desarrollar información global y puntual sobre los contratos (Licitaciones, adjudicaciones, modificados, prorrogas, obligaciones reconocidas, etc.), estados ABC de contratistas, de receptores de subvenciones, etc.

3ª. ¿Cómo se facilita o dónde la encuentran los ciudadanos?

Es sin duda la cuestión más fácil de contestar dado los medios técnicos e informáticos actuales.

Solo me gustaría que quedaran claras dos cuestiones: la primera que no se acumule toda la información del sector público en un único lugar o portal o en unas pocas páginas WEB ya que la harían inmanejable y segundo que cada organismo, entidad y departamento ministerial facilite su propia información obligatoria que estuviese

previamente establecida y con la desagregación que se considere oportuno pero desde luego siempre la consolidada o agregada.

Con relación a esta cuestión ya se han señalado en las normas que he citado dos portales que van a tener la información: “portal de la Transparencia” art. 10 de la Ley de Transparencia y “portal de la Administración Presupuestaria” art. 136 LGP.

También y con relación al donde tendría que saberse de forma sencilla, dentro de la ingente cantidad de documentos, anexos o viñetas que puedan tener los diversos portales, en cuales de cada uno de ellos se va a encontrar la información concreta. De hecho ya he encontrado diferentes referencias: memoria de las cuentas anuales, memoria de actividades de las entidades (art. 10 Transparencia del Real Decreto 451/2012, de 5 de marzo que regula el régimen retributivo de los máximos responsables y directivos en el sector público empresarial y otras entidades).

4ª. y ¿Cuándo se da?

En cuanto al cuándo, la respuesta también, en principio, es sencilla, debe ser lo más cercano posible a la realidad que se quiera informar.

Solo decir con relación a esta cuestión que me ha sorprendido gratamente el avance que se ha producido en esta materia. En concreto he podido ver por internet que por Resolución del Interventor General de 26 de julio de 2013 se hace pública la información contenida en el Resumen de la Cuenta de la Administración General del Estado correspondiente al ejercicio 2012 y que por Resolución del Interventor General de 15 de noviembre de 2013 se hace público un resumen de la Cuenta General del Estado del ejercicio 2012 y que dicha Cuenta fue remitida al Tribunal de Cuentas mediante Acuerdo de Consejo de Ministros de fecha 31 de octubre de 2013. Conviene recordar que esta última es bastante compleja ya que contiene los siguientes documentos:

Cuenta General del sector público administrativo con información contable integrada de 140 entidades de un total de 160, con el siguiente detalle:

La Administración General del Estado, las entidades del Sistema de la Seguridad Social (4 Entidades gestoras, la Tesorería General y 24 Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales), 55 Organismos autónomos de 64, 7 Agencias de 8, 18 Organismos de 21 (art. 2.1 g) LGP), 16 Consorcios de 20 (2.1.h) LGP) y 14 Fondos carentes de personalidad jurídica de 17 (2.2 LGP).

Cuenta General del sector público empresarial con información contable integrada de 207 entidades de un total de 228, con el siguiente detalle:

13 de las 14 entidades públicas empresariales, 157 sociedades mercantiles estatales de 169, 32 organismos públicos de 37; un consorcio de 2 y 4 fondos de capital riesgo de 6.

Cuenta General del sector público fundacional con información contable integrada, 43 fundaciones de un total de 49.

No obstante y a pesar de esta sensible mejora en los plazos, conviene señalar el problema que sin duda va a tener la información contable para poder cumplir con unos plazos razonables, sobre todo por la complejidad en su elaboración y por el entorno en que se desarrolla la administración pública (modelo organizativo y usuarios). En cualquier caso deberían establecerse plazos concretos para su publicación y dotar de los medios materiales y personales para poder cumplirlos.

DIMENSIÓN INFORMAL DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA Y DE LA TRANSPARENCIA

Otro aspecto fundamental para que una institución funcione, es que las normas se cumplan adecuadamente y que los ciudadanos sean conscientes de que así sucede.

Para ello me gustaría entrar rápidamente en la verificación de la información y en la responsabilidad por insuficiencia o deficiencia en la información.

1. Verificación de la información

Frente a los organismos clásicos que han tenido funciones de control, verificación o auditoría: Tribunal de Cuentas, Inspección de los Servicios, IGAE; se están creando otros, en concreto en los dos últimos meses de 2013 se han creado los dos siguientes:

- La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal creada por la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal: que como señala su exposición de motivos *“Con esta Ley Orgánica, se refuerza el compromiso de lograr un control eficaz del cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y deuda pública y la regla de gasto mediante la introducción de nuevos mecanismos de supervisión y transparencia en las políticas fiscales de las distintas Administraciones Públicas”*.

- El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno creado por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y las Normas de Buen Gobierno. Cuyo preámbulo señala *“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos.*

La presente Ley tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública”.

Como es obvio la transparencia, el buen gobierno, la estabilidad presupuestaria y en general una gestión eficiente de los recursos públicos debe ser un objetivo obligatorio de todos los funcionarios públicos y, por supuesto, de todas las autoridades o directivos del sector público. Su consecución no se realiza creando nuevos órganos para verificar esta sino potenciando los existentes o estableciendo uno nuevo pero que sustituyan e integren a los anteriores.

Desde luego tiene que existir un control o auditoría interna y un control o auditoría externa que auditen o verifiquen la información que las autoridades públicas están obligadas a suministrar, no hay que inventar nuevos organismos sin que se sustituyan los que hay; sin duda lo más adecuado sería modificar los que hay. No tiene sentido generar instituciones que hagan lo mismo hay que concretar cuáles son, una de control interno y otra de control externo, y dotarlos de la autonomía suficiente y de los medios necesarios para que puedan realizar su función de control de una manera independiente y de la forma más eficiente.

2. Responsabilidad por insuficiencia o deficiencia en la información

Sin entrar a valorar los problemas de la información contable que tienen que facilitar las empresas privadas, si quiero comparar su regulación en materia de responsabilidad sobre la información económico financiera con la correspondiente en el sector público, ya que a pesar de la mejora que debe todavía producirse en la información contable de las empresas privadas esta se encuentra con una normativa mucho más clara y adecuada.

En el sector privado y en concreto en las sociedades de capital tal y como señala el capítulo VI "Depósito y publicidad de las cuentas anuales" en sus artículos 279 a 283 del Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio que aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital establece que los administradores en el plazo de un mes desde que se aprueban tienen que depositarlas en el registro mercantil (art. 279) y establece un régimen sancionador doble, por un lado el cierre del registro mercantil (art. 282) y por otro unas multas (art. 283) que van de 1.200 € a 60.000 € y si su facturación supera los 6 millones de € por cada año de retraso puede llegar a 300.000 €. Este régimen de publicidad y sancionador por falta de la misma está establecido desde la reforma de la legislación mercantil de 1989.

Por el contrario en nuestra normativa pública no ha existido ningún régimen sancionador administrativo por esta falta de depósito y publicidad de las cuentas anuales, solo ahora y en el artículo 28 de Ley de Transparencia de diciembre de 2013 (24 años después) en los apartados k) y p) se califican como infracciones muy graves cuando sean culpables:

"k) El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento.

p) El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en el artículo 137 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria u otra normativa presupuestaria que sea aplicable."

Estos supuestos son sancionados según el artículo 30 de esta Ley de Transparencia con alguna de las siguientes sanciones:

"a) La declaración del incumplimiento y su publicación en el «Boletín Oficial del Estado» o diario oficial que corresponda.

b) La no percepción, en el caso de que la llevara aparejada, de la correspondiente indemnización para el caso de cese en el cargo".

A su vez en el apartado 4 de este mismo artículo 30 señala que los sancionados por la comisión de una infracción muy grave serán destituidos del cargo que ocupen salvo que ya hubiesen cesado y no podrán ser nombrados para ocupar ningún puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años.

Las diferencias entre una normativa y otra son bastante significativas en cuanto que las exigencias son mucho más suaves en el sector público cuando debería ser al

contrario; como ejemplo señalar que no se puede entender que en el sector privado no haga falta requerimiento y en el sector público (y 24 años después) si haga falta para sancionar el incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en las normas.

Pero sin duda, donde todavía la divergencia es mayor es en el propio Código Penal. El Código Penal establece para las empresas privadas una separación clara entre falsear la información económico financiera artículos 282 bis y 290; y el incumplimiento de obligaciones contables como llevar contabilidades distintas, no anotar en los libros obligatorios operaciones actos o contratos o anotarlos por otras cantidades, anotar operaciones ficticias artículo 310.

Con relación a falsear la información económico-financiera privada el Código Penal distingue y tipifica claramente entre: la facilitada en folletos de emisión de instrumentos financieros o las informaciones que la sociedad deba publicar y difundir conforme a la legislación del mercado de valores sobre sus recursos, actividades y negocios presentes y futuros, (art. 282 bis) y la facilitada por las cuentas anuales u otros documentos que deban reflejar la situación jurídica o económica de la entidad (art. 290).

En el primer caso el objetivo o propósito de este falseamiento de folletos es captar inversores o depositantes, colocar cualquier tipo de activo financiero, u obtener financiación por cualquier medio y en el segundo se falsean las cuentas para causar un perjuicio económico a la misma, a alguno de sus socios, o a un tercero (proveedores, acreedores, personal, etc.).

En los dos supuestos tipificados, los responsables penales se establecen claramente: los “administradores de hecho o de derecho” de una sociedad emisora de valores negociados en el caso de los folletos y los “administradores de hecho o de derecho”, de una sociedad constituida o en formación en los supuestos de las cuentas anuales.

También distingue el Código Penal en ambos supuestos entre que se llegue a producir el perjuicio económico o que este no llegue a producirse pero solo a efectos de cuantificar la pena.

Este Código también tipifica actuaciones en el campo privado: dentro de los delitos relativos al mercado y a los consumidores, la facturación de cantidades superiores, la alteración de precios, el abuso de información privilegiada en el mercado bursátil; dentro de los delitos societarios, impedir la actuación de órganos inspectores, la disposición fraudulenta de los bienes de la sociedad; en el apartado de los delitos contra

la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social, el fraude a la Hacienda Pública y a la Seguridad Social, el fraude a los presupuestos generales de la Unión Europea, el fraude de ayudas y subvenciones públicas y en el artículo 310 el incumplimiento de obligaciones contables establecidas por ley tributaria.

En el campo de las autoridades y funcionarios públicos existe un conjunto de delitos tipificados como: la prevaricación, la falsificación de documentos públicos, la infidelidad en la custodia de documentos, la violación de secretos, el aprovechamiento de secreto, la información privilegiada, el cohecho, las negociaciones y actividades prohibidas a los funcionarios públicos, los abusos en el ejercicio de su función y la malversación, etc.

Sin embargo nuestro Código Penal no se había planteado ninguna cuestión en materia de información contable pública y es con la Ley Orgánica núm. 7/2012, de 27 de diciembre, de Modificación del Código Penal en Materia de Transparencia y Lucha contra el Fraude Fiscal y en la Seguridad Social donde se incorpora un artículo el 433 bis. "Falseamiento de la contabilidad por autoridad o funcionario público".

"Artículo 433 bis. Falseamiento de la contabilidad por autoridad o funcionario público

- 1. La autoridad o funcionario público que, de forma idónea para causar un perjuicio económico a la entidad pública de la que dependa, y fuera de los supuestos previstos en el artículo 390, falseare su contabilidad, los documentos que deban reflejar su situación económica o la información contenida en los mismos, será castigado con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a diez años y multa de doce a veinticuatro meses.*
- 2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público, que de forma idónea para causar un perjuicio económico a la entidad pública de la que dependa, facilite a terceros información mendaz relativa a la situación económica de la misma o alguno de los documentos o informaciones a que se refiere el apartado anterior.*
- 3. Si se llegare a causar el perjuicio económico a la entidad, se impondrán las penas de prisión de uno a cuatro años, inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a diez años y multa de doce a veinticuatro meses."*

Este artículo se enmarca dentro de la "malversación" Capítulo VII, del Título XIX "Delitos contra la Administración Pública" del Código Penal, y por lo tanto va ligado

a delitos tales como la sustracción de caudales o efectos públicos (art. 432); destinarlos a usos ajenos a la función pública (art. 433) y dar una aplicación privada a los bienes muebles o inmuebles pertenecientes a cualquier Administración (art. 434).

Este novedoso artículo tal y como ha tipificado el delito de falseamiento contable va a ser de casi imposible aplicación por los siguientes motivos:

Primero. No se identifican los elementos objetivos del falseamiento ya que pueden ir desde: dejar de registrar una operación económica (facturas pendientes de contabilizar), registrarlas de forma incorrecta (registrarlas como inversión cuando son gastos corrientes), hasta que los documentos que deban reflejar su situación económica o la información contenida en los mismos se hayan falseado (no se haya realizado con arreglo a los principios y normas contables) tampoco se concreta a que información se refiere, puede ser la información patrimonial, la financiera, de resultados, la presupuestaria, etc.; por lo tanto se juntan muchos conceptos algunos de ellos muy ambiguos que hacen imposible considerar que está tipificado el delito.

Segundo. Se limita a tipificar este delito para cuando su objetivo sea causar un perjuicio económico a la entidad pública de la que dependa; este objetivo de causar un perjuicio a la entidad se va a confundir generalmente con que se quiera beneficiar el funcionario o autoridad correspondiente con lo que está mejor tipificado en otros delitos que ya estaban y están contemplados en el código; como parece obvio si un funcionario o autoridad pública falsea la información contable o la información económica financiera y pretende perjudicar a una entidad será para beneficiarse él porque no tiene otro sentido, con lo cual estaríamos más en planteamientos de alcance o de otras malversaciones tipificadas que en perseguir la falta de transparencia de la información. Debería contemplar de forma clara tal y como hace el código en los arts. 282 bis y 290 la pretensión de producir perjuicio económico a la misma, a alguno de sus socios, o a un tercero (proveedores, ciudadanos, empleados, etc.).

Tercero. En los arts. 282 bis y 290 del código se concretan las personas responsables del delito “los administradores de hecho o de derecho” de una sociedad que como hemos señalado son los responsables de formular los folletos o las cuentas anuales aunque de hecho ellos nunca las elaboren materialmente. Muy al contrario en los supuestos del artículo 433 bis se señala de forma genérica a la “autoridad o funcionario público” pero no concreta cuál de ellos de los muchos que participan en su elaboración, en su control o inclusive en la formulación de los documentos contables que como hemos señalado no están claros ni siquiera en la Ley General Presupuestaria.

Por lo tanto creo que es importante un replanteamiento absoluto de la normativa que se refiere a las responsabilidades, tanto las administrativas como las penales (dimensión informal de la contabilidad pública) con el fin de dejar claras todas estas cuestiones.

CONCLUSIONES

Para terminar me gustaría recalcar que es necesario realizar un replanteamiento global del marco jurídico básico de la información económico financiera pública en los aspectos que he intentado explicar a lo largo de mi exposición (las normas que se establezcan deben ser muy claras y sencillas). La única dificultad que se va encontrar este replanteamiento va a venir de la voluntad política de querer hacerlas y sobre todo de querer responsabilizarse de su cumplimiento.

Una vez definido este marco o realizada esa primera fase, tendríamos que desarrollar un modelo contable mucho más técnico en el que se establezcan, a partir de la información que se quiera facilitar, unas normas de presentación, elaboración y valoración de la misma; este desarrollo es muy técnico y será sin duda bastante complejo pero mucho más fácil de desarrollar si se ha concretado la primera fase. En esta fase los expertos deberán cuidar especialmente la claridad en la información que se quiere transmitir y tendrán que distinguir en función de los destinatarios de la información dada la pluralidad de usuarios de la misma. También serán especialmente complejos los criterios de agregación o consolidación de la información con el fin de poder facilitar esta de forma completa y comparable.

El tercer aspecto, vendría dado por la voluntad de potenciar los mecanismos o procedimientos para que estas reglas se cumplan, para ello deben modificarse las normas sancionadoras por incumplimiento, tanto administrativas como penales y debe dotarse de los medios adecuados a los pilares sobre los que deben soportarse este proceso de transparencia: el primero de ellos los órganos de la administración encargados de elaborar la información económica; en segundo lugar el órgano de control interno que se considere adecuado dentro de la propia administración pública, pero no creando nuevos y añadidos órganos de control y vigilancia; el tercero de ellos el órgano de control externo o institución que verifique esta información y, por último, los propios tribunales de justicia para que puedan sancionar de la forma adecuada los delitos que se puedan cometer una vez estén estos claramente tipificados.

Como corolario final de este debate me gustaría decir que todo lo que se establezca en esta línea permitirá una significativa mejora de la calidad institucional de la trans-

parencia y por lo tanto un significativo incremento de la confianza en la información económica del sector público, por parte de las instituciones nacionales, e internacionales, incluidos los llamados mercados y por supuesto y de manera fundamental por los propios ciudadanos.

Pero, sin duda, el mejor de los logros será conseguir una mejora sustancial en la gestión de los escasos recursos públicos, verdadero objetivo final tanto de la contabilidad pública como de la transparencia.

Todo esto sería cuestión de un periodo de tiempo muy breve en cuanto a su desarrollo e implantación, si se tiene la voluntad política de implantarlo y de no mucho más en el objetivo de conseguir esa significativa mejora de la calidad institucional de la gestión pública.

Entiendo que todas estas cuestiones tienen que afectar e involucrar a los Interventores (también en cuanto a su corresponsabilidad con la misma) ya que la materia de la información económico-financiera del sector público, bien sea a través de las Cuentas Anuales, de la documentación presupuestaria, o de los otros documentos contables que haya que elaborar y trasladar a los diversos usuarios de la información económica son mecanismos en los que nuestra función y nuestra preparación nos hacen que debamos estar en la primera línea de todo este proceso.

Estoy seguro que si hubiera voluntad política y además dependiera su desarrollo a nivel interno de una organización como la IGAE (no hay información fiable y por lo tanto no hay transparencia sin control interno) este profundo cambio en la gestión pública sería un éxito y de manera inmediata.

Conferencia

“Transparencia y buen gobierno: un reto para la mejora de la gestión pública”

María Elvira Rodríguez Herrer

Presidenta de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Madrid, 17 de febrero de 2014



Buenos días a todos,

Es un placer para mí estar hoy aquí en estas jornadas una vez más. Gracias por contar conmigo.

Se trata ya de la decimoctava edición, parece mentira en este mundo donde casi nada dura. Y, una vez más, la relevancia y la oportunidad de su celebración y de su contenido son muy claras.

La crisis financiera y económica que llevamos padeciendo casi siete años ha tenido efectos devastadores en múltiples ámbitos. Y uno de ellos es justa o injustamente, yo creo que con carácter general de forma injusta, la deslegitimación a ojos de los ciudadanos, de muchas instituciones tanto públicas como privadas.

En los tiempos difíciles las personas necesitan soportes en los que apoyarse. Necesitan confiar en referentes que les sirvan de ayuda en el presente y de garantía en el futuro. Que se satisfagan sus legítimas expectativas.

Ya que no sentir satisfechas esas expectativas genera una pérdida de confianza en las instituciones. Y es por eso por lo que se les debe exigir, ahora más que nunca, un nivel superior de transparencia y de gestión adecuada y leal.

Para ello, es fundamental que la labor de control sea lo más eficaz posible. De ahí la pertinencia de estas jornadas que comentaba al principio.

Pero el control no es un fin en sí mismo. El control es importante en la medida en que persigue un fin concreto: lograr una Administración Pública que preste un servicio mejor a los ciudadanos y que, desde luego, informe puntualmente sobre su trabajo y sobre las áreas en las que debe perfeccionarse en el futuro.

En el cargo que ocupo actualmente tengo la oportunidad de percibir el control público desde una doble perspectiva. Dos aspectos del control, que, como comentaré a lo largo de esta intervención, tienen muchas más similitudes de las que en principio podría pensarse.

Porque la Comisión Nacional del Mercado de Valores trabaja con las empresas cotizadas en bolsa que, como decía, son referentes sociales, siendo ella misma un organismo público obligado a dar ejemplo de transparencia y control.

Pero no hay tantas diferencias entre el control de la actuación de las administraciones públicas y el control de la actuación de empresas privadas. Ambos tienen esencialmente las mismas causas y objetivos.

¿Y cuáles son estas causas y objetivos?

Para responder a esta pregunta es necesario analizar las raíces de la crisis. La crisis financiera estuvo causada esencialmente (y a su vez causó) una fuerte pérdida de confianza de los inversores.

Esta pérdida de confianza produjo unas intensas turbulencias financieras que literalmente secaron importantes mercados y provocaron la quiebra de numerosas entidades. Vino entonces la recesión económica y dificultades graves para algunos países de la zona euro.

Aún hoy, siete años después, queda camino por recorrer para restituir completamente la confianza. Además, es necesario minimizar las probabilidades de que se vuelva a quebrar. Solo así podrá asegurarse la vuelta sostenida y sostenible del crecimiento económico y, con él, de la creación de empleo.

Para lograrlo, hay que preguntarse qué causó la merma en la confianza. Pues bien, hoy sabemos que dos factores fueron determinantes: la falta de un nivel suficiente de transparencia y de un adecuado control de los riesgos que se asumían.

La falta de transparencia se pudo observar a muchos niveles. Por ejemplo, en la inadecuación de la información financiera que publicaban los emisores de valores. Sin

duda esta información no era correcta porque, repentinamente, numerosas entidades supuestamente sanas cayeron en crisis de solvencia.

Tampoco hubo claridad en la información que se proporcionó sobre determinados productos financieros a los clientes que los adquirirían. Lo cual provocó que mucha gente no entendiera qué estaba comprando y se sorprendiera al llegar las pérdidas.

Por su parte, la asunción excesiva de riesgos vino de la mano del sistema de incentivos instalado en la economía. Sistemas de remuneración excesivamente complejos y opacos primaron el beneficio a corto plazo y, cuando los riesgos se materializaron, acabaron hundiéndose infinidad de negocios viables. Lo cual muestra que los gestores, en ocasiones, actuaron en claro conflicto de intereses con los accionistas estables de las compañías.

Estos dos factores, la opacidad y la materialización de riesgos no conocidos o, por lo menos, no percibidos se retroalimentaron: las pérdidas que se iban conociendo se añadían al miedo que ocasionaba su ignorancia previa, en una espiral que lastraba los mercados financieros lo que, a su vez, generaba preocupaciones adicionales.

Indudablemente, salir de semejante círculo vicioso pasa por restaurar la confianza mediante la reversión de los factores que causaron su quiebra.

En consecuencia, en estos últimos años han sido muchas y muy variadas las medidas al respecto. Y entre ellas destaca una materia que, precisamente, procura tanto una mayor transparencia como un mejor control de los riesgos: el buen gobierno corporativo.

Así se explica la actualidad e intensidad del debate sobre la gobernanza empresarial. La conclusión: existen una serie de deficiencias o debilidades en las conductas de gestión de las compañías. Tanto la OCDE como la Comisión Europea han contribuido al debate con sus propuestas.

En el caso de la Comisión Europea, estas propuestas se han plasmado en un Plan de Acción que, previsiblemente, va a dar lugar a una serie de desarrollos durante este año. Las líneas principales de este plan son el fomento de la transparencia y de la participación activa de los accionistas en la vida de la empresa.

Pero quiero detenerme en la que considero una de las reflexiones más interesantes de la Comisión Europea: la conveniencia de transformar algunas de las recomendaciones hasta ahora imperantes en normas de obligado cumplimiento.

En la situación actual, con las lecciones que nos ha dejado la crisis, algunos comportamientos son simplemente inaceptables. Hay que elevar el nivel de exigencia: algunas conductas pasan a ser básicas y, por tanto, exigibles. Y no sólo por una cuestión de ética particular sino también por su efecto nocivo sobre la economía en su conjunto con perjuicio para todos. El Gobierno español también ha reaccionado, desde luego.

En marzo del año pasado se publicó una Orden Ministerial destinada a paliar algunas de las debilidades detectadas a nivel internacional. Además, mediante esta Orden se unificaba la normativa en la materia antes dispersa.

Así, se introducen mejoras sustanciales en la transparencia de los sistemas retributivos, con un informe de remuneraciones obligatorio y verdaderamente exhaustivo, y en los sistemas de control de riesgos.

Desde la CNMV también hemos puesto nuestro granito de arena. En junio publicamos una Circular de desarrollo que establece modelos obligatorios para los informes. De esta forma, contribuimos al aumento de la transparencia ya que se facilita la comprensión de la información y la comparación entre empresas.

Pero el Gobierno, consciente de la relevancia del buen gobierno corporativo, quiso ir más allá. Y en mayo, dentro del marco del Plan Nacional de Reformas, creó la Comisión de Expertos en materia de Gobierno Corporativo que tengo el honor de presidir.

Nuestra primera misión: elaborar propuestas de reforma de las normas aplicables en esta área. Según las pautas marcadas por la Comisión Europea, se trataba de elevar los niveles de exigencia en línea con las mejores prácticas internacionales.

El mandato del Consejo de Ministros, en concreto, buscaba que los administradores hicieran suyo el objetivo de incrementar el valor de las compañías y la adecuada retribución al accionista. Así como la existencia de un régimen claro de responsabilidades, evitar los conflictos de intereses y proporcionar una información veraz y comprensible a los socios y a los mercados.

Pues bien, el 14 de octubre entregamos nuestras propuestas al Gobierno. Estas propuestas implican modificaciones de la Ley de Sociedades de Capital y se dirigen fundamentalmente a las sociedades cotizadas.



Pero, en algunos casos, también afectan al resto de sociedades, aspecto muy relevante en España, dada la preponderancia de pymes en nuestro tejido productivo. De hecho, la atención a las pymes estaba incluida en el mandato recibido del Consejo de Ministros.

Nuestras propuestas se estructuran en dos grandes bloques: por una parte, accionistas y juntas generales, y, por otra, consejo de administración.

Dentro del primer bloque, se pretende aumentar la capacidad de supervisión de las juntas, promover la participación de los accionistas y regular sus conflictos de intereses.

Las propuestas del segundo bloque contienen una reformulación de los deberes de diligencia y lealtad y establecen una serie de facultades que el Consejo de Administración no puede delegar. También se regulan los conflictos de intereses de los administradores.

Además, como medida más llamativa, se introducen novedades significativas en el régimen de remuneraciones de los consejeros. Si se aprueban nuestras sugerencias, los accionistas tendrán mucho más que decir en este sentido.

A raíz de este informe, el Gobierno ha promovido un Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Sociedades de Capital, cuyo periodo de consulta pública concluyó el pasado 15 de enero. Por tanto, esperamos que esté aprobada antes del verano.

El mandato del Consejo de Ministros incluía una encomienda adicional a la Comisión de Expertos. Este grupo asesorará a la CNMV en la tarea de revisión de las recomendaciones de buen gobierno que teníamos previsto realizar. Revisión que es necesaria ya que las actuales recomendaciones datan de 2006.

Este trabajo todavía está en ciernes pero exploraremos, por ejemplo, la posibilidad de avanzar en aspectos relativos a la responsabilidad social de las empresas. Concepto que está en el núcleo de lo que se pretende conseguir: un desarrollo sano, responsable y sostenible, no solo en términos financieros sino también sociales.

Y ahora retorno al comienzo de mi intervención.

Los paralelismos entre el control de la actividad empresarial y el control de la administración pública son evidentes. En el ámbito público, los accionistas estables son los ciudadanos y los gestores de las empresas son los cargos públicos.

En ese sentido, se debe promover la participación de todos en las instituciones. El marco de actuación de los cargos públicos debe tratar de mitigar los potenciales efectos adversos de los conflictos de intereses con los propietarios que, como digo, son los ciudadanos.

Por su parte, las administraciones públicas deben facilitar una información adecuada acerca de su situación económico-financiera. Y hay que evitar a toda costa que se asuman riesgos cuya materialización pueda suponer problemas para los Estados en términos de déficit y deuda públicos.

Todo ello para que pueda volver la confianza en las instituciones públicas, garante del adecuado funcionamiento del sistema económico y social.

¿Y qué se ha hecho al respecto?

Pues bien, en esta materia nuestro Gobierno también ha reaccionado. Estoy hablando de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Todos aquí conocen bien el texto de esta ley, pero no quiero dejar de fijarme en algunos aspectos de ella que considero íntimamente vinculados a todo lo que acabo de contar.

En primer lugar, las causas de la norma. En su preámbulo se afirma que los poderes públicos deben responder a una sociedad que es crítica y exigente.

Se afirma, asimismo, que una mejor fiscalización de la actividad pública contribuye a la regeneración democrática, a la eficiencia y eficacia del Estado y al crecimiento económico.

Se trata, pues, de restaurar la confianza en las instituciones, perdida en parte como consecuencia de la crisis.

¿Y qué objetivos concretos persigue?

Primero, incrementar y reforzar la transparencia. En segundo lugar, reconocer y garantizar el acceso a la información. Y, por último, establecer obligaciones de buen gobierno para los responsables públicos, con sus correspondientes sanciones.

Por lo tanto, los objetivos son aumentar la transparencia y el control de riesgos.

La ley también trata de homologar los estándares al respecto con los del resto de democracias consolidadas. Otro elemento que denota paralelismo con los trabajos de buen gobierno corporativo, que también tratan de incorporar las mejores prácticas de los países más avanzados.

Otra coincidencia es que, además de avanzar, se pretende unificar la normativa preexistente.

Y ya en la materia específica de buen gobierno de los cargos públicos, la Ley de transparencia supone la incorporación a una norma con rango de ley de principios que eran meramente programáticos y, por tanto, carentes de fuerza jurídica.

Se trata de un nuevo paralelismo con los desarrollos en materia de buen gobierno corporativo. Aspectos que eran meras recomendaciones o principios inspiradores

pasan a ser normas imperativas. Con ello, se fija un nivel mínimo aceptable de conducta netamente superior al existente hasta el momento.

Los principios que la ley pretende que inspiren las actuaciones de los gestores públicos son los de eficacia, austeridad, imparcialidad y responsabilidad. Para ello, se establece un régimen sancionador estructurado en tres ámbitos: conflicto de intereses, gestión económico-presupuestaria y ámbito disciplinario. Las semejanzas con el buen gobierno corporativo son, una vez más, evidentes.

La pretensión de controlar los riesgos queda patente en el hecho de que se impondrán sanciones a quienes comprometan gastos, liquiden obligaciones y ordenen pagos sin crédito suficiente o sin justificación.

La propia norma declara que el establecimiento de este mecanismo de control es fundamental para evitar comportamientos irresponsables.

En definitiva, hay que celebrar los avances que se están produciendo en materia de transparencia y buen gobierno tanto en el ámbito privado como en el público.

La actualización y mejora del marco jurídico aplicable en estos ámbitos es fundamental para tratar de restaurar la confianza de los inversores y de los ciudadanos en general.

Esta reconstitución de la confianza es un ingrediente imprescindible para la vuelta de un crecimiento económico robusto y sano y, por tanto, sostenible. Que, en último término, redundará en una creación vigorosa de empleo, que es el objetivo primordial de toda acción pública hoy día en España.

Muchas gracias por su atención.

Debate

“La responsabilidad social corporativa en las entidades públicas y el proceso de reforma de las Administraciones Públicas”

Miguel Ángel García Martín.

Director General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas.

Madrid, 17 de febrero de 2014



CRISIS Y RESPONSABILIDAD SOCIAL

En este momento en el que estamos sentando los pilares sobre los cuales se sustentará la recuperación de nuestro país, tiene más sentido que nunca detenemos a pensar qué valores y principios debemos impulsar para construir entre todos un modelo de sociedad más sostenible.

No resulta fácil saber con exactitud hasta qué punto los efectos de la crisis se podrían haber minimizado si la cultura de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) hubiera estado más arraigada en la sociedad, pero parece claro que, si durante los años precedentes a su desarrollo se hubieran aplicado con mayor decisión los valores propios de la responsabilidad social, se podrían haber corregido prácticas que han incrementado su virulencia.

Por eso, precisamente ahora cuando se están acometiendo reformas estructurales de gran calado dirigidas a generar confianza y a recuperar la senda de crecimiento económico generador de empleo es el momento más indicado para incidir en la importancia de aplicar, en todos y cada uno de los ámbitos, los criterios de responsabilidad social.

Unos criterios que debemos abanderar, desde una actitud ejemplar, las propias Administraciones públicas, que debemos ser capaces de orquestar y homogeneizar las actuaciones que, en materia de responsabilidad social, partan de los distintos agentes económicos y sociales.

A su vez, tenemos que aplicar con decisión los principios y los valores de Responsabilidad Social en todas y cada una de nuestras actuaciones: procesos de compra pública, en el pago a proveedores, en la gestión de los recursos humanos, etc.

El Gobierno de España ha emprendido en esta Legislatura un conjunto de medidas que se encuentran estrechamente vinculadas con la Responsabilidad Social de las Empresas (RSE) o con la Responsabilidad Social Corporativa (RSC) y que forman parte de una hoja de ruta clara. Una hoja de ruta que incluye entre sus principales hitos uno que está a punto de culminarse como es la elaboración y puesta en marcha de la **Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas**.

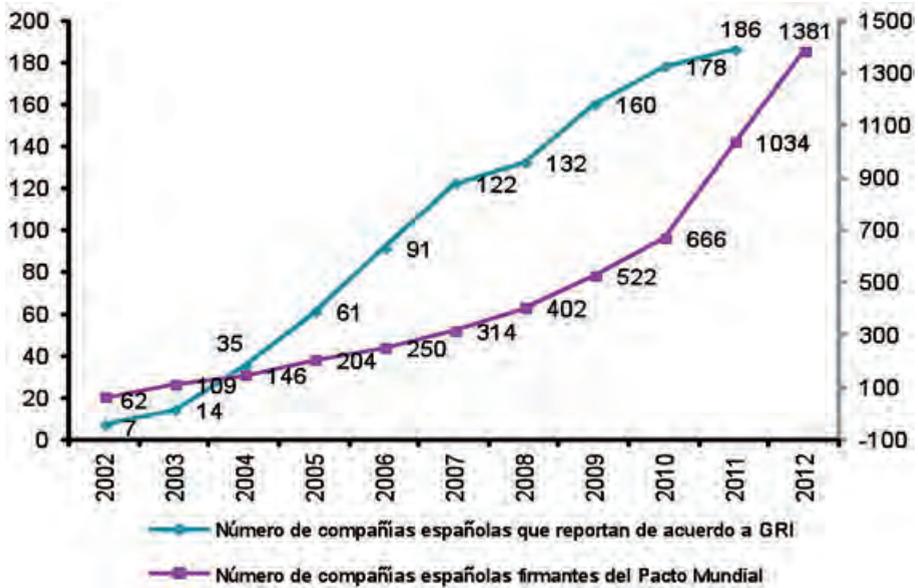
SITUACIÓN DE LA RSE EN ESPAÑA

La RSE en España goza en general de buena salud. Un buen punto de partida aún insuficiente pero que nos debe alentar a seguir trabajando e impulsado la Responsabilidad Social en España. Así lo demuestra el hecho de que, en los últimos años, las empresas españolas hayan sido pioneras en la adopción de estándares y principios internacionales.

En nuestro país, el número de empresas que han suscrito los principios del Pacto Mundial de las Naciones Unidas es elevado con respecto a otros países y también son positivos los datos estadísticos del GRI (Global Reporting Initiative) de los que se desprende que las empresas españolas se sitúan en los primeros puestos del ranking de este modelo pionero de reporte que acaba de presentar su cuarta versión G4. Otros índices como DJSI (Dow Jones Sustainability Index) o FTS4Good Index muestran resultados parecidos.

No obstante, y aunque es cierto que estos resultados demuestran que existe un compromiso real de las empresas españolas con la RSE, también se plantean retos muy importantes para cuya consecución la Administración pública puede jugar un importante papel. Un papel que estamos desempeñando, partiendo del convencimiento de que *nos encontramos en un momento óptimo para desarrollar acciones dirigidas a fortalecer y revitalizar la RSE en nuestro país y a trabajar para que sus*

Evolución de la participación de empresas españolas en el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y en *Global Reporting Initiative*.



principios se impregnen en todas las organizaciones, en las empresas, también en las PYMES, y en la sociedad en su conjunto.

Ahora más que nunca debemos insistir en el fomento de la Responsabilidad Social (RS) en todas las organizaciones y trabajar para que, de una vez en este ámbito, se pase *de las musas al teatro*. Porque lo cierto es que hasta la fecha en lo que respecta a la RS en nuestro país, y en particular en las AA.PP., ha habido *mucha música pero no siempre demasiada letra*.

ACTUACIONES PARA EL FOMENTO Y MANTENIMIENTO DEL EMPLEO Y APOYO A LOS EMPRENDEDORES

Desde esta perspectiva, y desde nuestro entendimiento de la RS como una herramienta que puede ayudarnos en la salida de la crisis y puede acercarnos al “objetivo país”, también en esta materia *se ha empezado por el empleo*.

Porque la Responsabilidad Social puede constituir, sin duda, una excelente vía para la generación y el mantenimiento de los puestos de trabajo para todas las personas y, especialmente, para aquellas que presentan mayores dificultades de inserción laboral. Y porque, a día de hoy, *no hay mayor responsabilidad social que la creación y el mantenimiento de los puestos de trabajo.*

En este contexto, y en marco de la **Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven**, hemos puesto en marcha una iniciativa que en Europa ya ha sido considerada como una “buena práctica” y que tenemos previsto continuar impulsando. Se trata de la **creación de un sello** cuyo objetivo es dar visibilidad a aquellas empresas y organizaciones que realizan actuaciones para que los jóvenes tengan más y mejores oportunidades laborales.

A cierre de 2013, casi **400 empresas** y organizaciones se habían sumado o habían iniciado los trámites para la adhesión a la Estrategia y casi **250 tenían ya el sello concedido**. Entre ellas, se encuentran las CCAA, entidades locales, fundaciones, empresas (muchas de ellas pymes), Universidades públicas y privadas, Asociaciones representativas del trabajo autónomo y de la economía social y otras organizaciones empresariales y asociaciones de distinto tipo.

La iniciativa privada ha comprometido más de **400 millones** de euros adicionales que se suman a los casi **3.500 millones** con los que cuenta la Estrategia para poner en marcha actuaciones que faciliten la inserción laboral de los jóvenes.

El procedimiento de concesión del sello viene regulado en la *Orden ESS/1299/2013, de 1 de julio*, y se instrumenta a través de una herramienta telemática realizada ad hoc que, además de facilitar a las entidades realizar el proceso de adhesión, está diseñada para hacer un seguimiento de las actuaciones que éstas se comprometen a realizar en el marco de la Estrategia. El sello pretende dar visibilidad a aquellas organizaciones comprometidas con el empleo joven y responde, por tanto, al objetivo del fomento de buenas prácticas en el ámbito de la RSE.

También es destacable en materia de empleo la puesta en marcha de la **Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización**, un texto que emprende reformas favorables al crecimiento y la reactivación económica, buscando fortalecer el tejido empresarial de forma duradera. La ley cuenta entre sus principales medidas con una serie de novedades para el empresario que pretenden facilitarle el inicio, ejercicio y cese de su actividad con la finalidad de animarle hacia el emprendimiento de nuevas actividades empresariales, para lo cual

se han previsto medidas de simplificación de cargas administrativas, o por ejemplo la creación de los **Puntos de Atención al Emprendedor (PAE)**, que serán oficinas pertenecientes a organismos públicos y privados, incluidas las notarías, así como puntos virtuales de información y tramitación telemática de solicitudes.

Al margen de medidas educativas, laborales, fiscales, financieras, mercantiles y otras de promoción de la internacionalización de la empresa, en lo que respecta a la **contratación pública**, se han incluido medidas para poner en contacto a pequeños emprendedores que se dediquen a una misma actividad, mediante la posibilidad de que los empresarios puedan darse de alta en el Registro Oficial de Licitadores y Empresas Clasificadas del Estado. El objetivo de estas medidas es fomentar la creación de uniones de empresarios con el fin de que en conjunto alcancen las condiciones que se les exigen en los pliegos de contratación.

En otro orden de cosas, *se elevan los umbrales para la exigencia de la clasificación en los contratos de obras y de servicios*, que viene siendo una traba para muchas empresas, especialmente para aquellas de menor tamaño o de nueva creación, ya que no logran cumplir con todos los requisitos exigidos para obtener la correspondiente clasificación. En particular, en los contratos de obras el umbral se eleva en 150.000 euros, pasando de 350.000 euros a los 500.000 euros, y en 80.000 euros para los contratos de servicios, pasando de 120.000 a 200.000 euros.

Además, se prevé que *la garantía en los contratos de obra pueda constituirse mediante retención en el precio y se acortan los plazos para su devolución*, pasando de doce meses a seis meses en caso de que la empresa adjudicataria sea una pequeña y mediana empresa.

Adicionalmente, se incluye en la Ley la *prohibición de discriminar a favor de contratistas previos en los procedimientos de contratación pública* y se declaran nulos de pleno derecho los actos y disposiciones que otorguen estas ventajas. Además, para reducir las cargas administrativas que tienen que soportar las empresas en los procedimientos de contratación administrativa, se prevé que los licitadores puedan aportar una *declaración responsable indicando que cumple las condiciones legalmente establecidas para contratar con la Administración*. Así, solo el licitador a cuyo favor recaiga la propuesta de adjudicación deberá presentar toda la documentación que acredite que cumple las mencionadas condiciones.

Por último, con el fin de luchar contra la morosidad, se reduce de 8 a 6 meses el plazo de demora para solicitar la resolución del contrato en caso de que la empresa

adjudicataria sea una PYME y se incluye un nuevo artículo para permitir un mayor control por parte de las Administraciones Públicas de los pagos que los contratistas adjudicatarios deben hacer a los subcontratistas.

También han supuesto un revulsivo para el mantenimiento de miles de empleos la puesta en marcha de actuaciones dirigidas a garantizar el cumplimiento de la **Ley de Morosidad** entre las que se encuentran las **tres oleadas del Plan de Pago a Proveedores**, que han permitido que se abonen más de **ocho millones de facturas** por un importe total de casi **42.000 millones de euros** y del que se beneficiarán más de **230.000 proveedores** de las administraciones territoriales. Asimismo, y según las estimaciones, los mecanismos de pago a proveedores, puestos en marcha por el Gobierno de España, **habrán conseguido mantener aproximadamente 400.000 puestos de trabajo**.

Además, en el mes de diciembre, se aprobó la **Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de Control de la Deuda Comercial en el Sector Público** que, entre otras novedades, crea la obligación a las Administraciones Públicas de hacer público su periodo medio de pago (PMP) a proveedores, generándose una herramienta de seguimiento de la deuda comercial. Internamente, las Administraciones deben incluir en sus planes de tesorería información relativa al pago a proveedores. Cada Administración debe aplicar medidas cuando detecte periodos medios de pago que superen los límites permitidos. Para las comunidades autónomas se contemplan medidas preventivas, correctivas y coercitivas para garantizar el cobro por los proveedores.

Estas actuaciones que no deben de entenderse como una práctica de RS, pero sí son claramente la respuesta a una falta de responsabilidad que pudo producirse en algunas AA.PP. en el pasado reciente.

ACTUACIONES PARA EL FOMENTO DE LA TRANSPARENCIA Y EL BUEN GOBIERNO

El Gobierno ha impulsado además, un segundo bloque de actuaciones que se encuentran en estrecha vinculación con dos de los principios inspiradores de la RSE como son la **transparencia y el buen gobierno**.

Así, y con el objeto de contribuir a la recuperación de la confianza de los ciudadanos en las instituciones se ha aprobado la **Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno**, que establece la obligación de suministrar información, marca principios generales de publicidad activa,

y prevé la próxima creación del Portal de la Transparencia, dependiente del Ministerio de Presidencia, para facilitar el acceso a la información pública a los ciudadanos. Esta obligación de las AA.PP. de suministrar información afecta a las siguientes materias:

- Los **contratos**: con indicación del objeto, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado, el adjudicatario, las modificaciones, las prórrogas, las variaciones de plazo y los precios, etc.
- Las **subvenciones y ayudas públicas** concedidas (importe, finalidad y beneficiarios).
- Las **retribuciones** percibidas por los órganos superiores y directivos, entre otras muchas medidas.

Esta norma, además, y en materia de **Buen Gobierno**, establece los principios de buen gobierno en la AGE (principios generales y de actuación), aplicables a miembros del Gobierno y Altos Cargos, y prevé la creación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, adscrito al Ministerio de Hacienda y AA.PP., con autonomía e independencia propia, que velará por la transparencia y la publicidad de la información.

Asimismo, el Consejo de Ministros ha aprobado este mes de febrero el **Proyecto de Ley de Ordenación, Supervisión y Solvencia de Entidades de Crédito**, que introduce reformas en materia de gobierno corporativo para las entidades de crédito lo que contribuirá, sin duda, a incrementar la confianza en las entidades financieras. Este texto adapta nuestro ordenamiento a los cambios normativos internacionales y de la UE, continuando la transposición iniciada por el Real Decreto-ley 14/2013, de 29 de noviembre de medidas urgentes para la adaptación del derecho español a la normativa de la UE en materia de supervisión y solvencia de entidades financieras, en relación a aspectos como el régimen de supervisión, requisitos de capital y régimen sancionador.

También refunde las principales normas de ordenación y disciplina de entidades de crédito. Un texto normativo único, en el que, a la vez que se lleva a cabo la transposición de la normativa Europea, se integran las normas del ámbito nacional que regulan la materia, lo que contribuye decisivamente a la mejora de la eficiencia y calidad de nuestro ordenamiento financiero.

Destacan, entre las novedades, los requisitos de idoneidad, el registro de altos cargos, la imposición de límites al número de consejos en los que puede participar un consejero, así como el veto al ejercicio simultáneo del cargo de presidente del Consejo de Administración y consejero delegado. También, se limita la remuneración

variable al 100% de la remuneración fija, aunque con la posibilidad de que la Junta de Accionistas suba este límite al 200%.

Se establecen los *colchones de capital* para blindar la solvencia de la banca. En concreto, habrá un colchón de conservación de capital para pérdidas inesperadas. En segundo lugar, habrá un colchón de capital anticíclico específico, es decir, un colchón anticíclico que los bancos tienen que acumular en periodos de bonanza para poder utilizarlo cuando sirva. Las entidades sistémicas, además, tendrán que tener un colchón de capital extra de entre el 1% y el 3,5%, en función del carácter más o menos sistémico. Y, finalmente, habrá el colchón contra riesgos sistémicos.

La norma regula también, en materia de Gobierno Corporativo y Política de Remuneraciones, el establecimiento del sistema de gobierno corporativo en las entidades, para lo cual regula la función supervisora del Banco de España de los sistemas de gobierno corporativo y de las políticas de remuneraciones de las entidades.

Además se establece la posibilidad del Banco de España de elaborar guías técnicas sobre gobierno corporativo y control interno.

Por último, citar el **anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley de Sociedades de Capital** que incorpora propuestas planteadas por la Comisión de Expertos en materia de Gobierno Corporativo y aborda aspectos como remuneraciones de consejeros, nombramientos, conflictos de interés y deberes de lealtad y diligencia de los administradores. Su fin es mejorar el gobierno corporativo de estas sociedades. Las modificaciones inciden en las sociedades cotizadas, aunque también se introducen novedades en todas las sociedades.

Como principales novedades destaca la previsión de que el consejo de administración deba publicar un **informe anual de remuneraciones de sus consejeros**, y **un informe anual de gobierno corporativo**. Los consejos de administración constituirán una comisión de nombramientos y retribuciones. El nombramiento de administrador no excederá de 4 años, y su remuneración deberá ser razonable y acorde con la situación económica de la sociedad. El sistema de remuneración deberá estar orientado a promover la rentabilidad y sostenibilidad de la sociedad en el largo plazo. La política de remuneraciones de las cotizadas deberá ser aprobada por la junta.

En este contexto, se ha procedido también a la creación de la **Comisión para la reforma de las AA.PP. (CORA)**, adscrita al Ministerio de Hacienda y AA.PP., cuyo informe de junio de 2013 plantea 217 medidas que afectan a la AGE y a las CC.AA. para que



su gestión sea más eficiente, más responsable, y en general, un valor competitivo para nuestro país. Pretende racionalizar estructuras, procedimientos y recursos.

Se ha creado la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración (RD 479/2013, 21 de junio) encargada de la ejecución de estas medidas, que

velará por esta reforma, basada en principios como transparencia, disciplina presupuestaria, racionalización y eficiencia del sector público (con la implantación de un sistema de medición de la eficiencia) y, entre otras, medidas de simplificación y de apoyo a las empresas y la inversión. Y se están dando los primeros pasos para la puesta en marcha de la **Central de Información Económico Financiera de las AA.PP.**, que responde a la necesidad de cumplir con el principio de transparencia en la información pública, y de terminar con la dispersión existente, regulando también las obligaciones de información del Banco de España y las Entidades Financieras al Ministerio de Hacienda y AA.PP.

OTRAS ACTUACIONES DE CARÁCTER TRANSVERSAL

A lo largo de la última década se han desarrollado en España distintas iniciativas públicas destinadas a promover la Responsabilidad Social de las Empresas, tanto desde el ámbito de la Administración General del Estado, como desde el autonómico.

Entre los desarrollos legislativos que abordan la responsabilidad social de las empresas de forma transversal y explícita, destaca la aprobación de la **Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible** que introduce orientaciones para crear condiciones más favorables para un desarrollo económico sostenible, e incluye tres referencias de impulso a la responsabilidad social empresarial. Por un lado, el **artículo 27**, sobre principios de buen gobierno corporativo y adecuada gestión del riesgo en relación con las remuneraciones de los directivos; el **artículo 35**, sobre la sostenibilidad en la gestión de las empresas públicas; y, por último, el **artículo 39** sobre la promoción de la responsabilidad social de las empresas. También, se incluyen referencias a la responsabilidad de los Organismos Reguladores y a la inversión Socialmente Responsable y otros artículos que comprenden actuaciones de responsabilidad social: planes de movilidad sostenibles, consumidores, etcétera.

En cuanto a las nuevas cuestiones transversales que se encuentran en la hoja de ruta y que ya han sido acometidas o se encuentran ya muy avanzadas destacan las siguientes:

1. **La renovación y reactivación del CERSE**, a través de la Orden de 3 de diciembre, por la que se dispone el cese y nombramiento de vocales del Consejo Estatal de la Responsabilidad Social de las Empresas, que pone en marcha un nuevo mandato, con nuevos retos y desafíos a acometer, para lo cual se crearán los grupos de trabajo internos que sean precisos.

El Consejo Estatal es un órgano asesor y consultivo del Gobierno en materia de RSE, encargado del impulso y fomento de las políticas de Responsabilidad Social de las Empresas y es el marco de referencia para el desarrollo de esta materia en España.

La constitución del Consejo Estatal de Responsabilidad Social de las Empresas (CERSE) responde al objetivo de agrupar en el mismo órgano a representantes de los distintos grupos de interés vinculados a la responsabilidad social de las empresas. La presidencia y la secretaría del CERSE la ostentan el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, y la propia Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, respectivamente.

En relación a la composición, el CERSE ostenta un carácter interministerial, cuatripartito y paritario, contando con 4 grupos que representan distintos intereses en la materia:

- 14 vocales en representación de las organizaciones empresariales.
- 14 vocales en representación de las organizaciones sindicales.
- 14 vocales en representación de organizaciones e instituciones de reconocida representatividad e interés en el ámbito de la Responsabilidad Social de las Empresas.
- 14 vocales en representación de las distintas Administraciones Públicas.

La dinamización y estructuración del CERSE a través, por ejemplo, de la definición de unas normas de funcionamiento, con las que todos los miembros se sientan cómodos, y la puesta en marcha de un plan de trabajo, en el que el desarrollo

de la Estrategia de RSE es su máximo exponente, forma parte de nuestro plan de dotarle de una mayor eficacia y protagonismo.

2. La elaboración de **la Memoria Anual de Responsabilidad Social de las Empresas de la Administración General del Estado**. Elaborada según un modelo propio fruto del trabajo de la Comisión Técnica de Responsabilidad Social y la Mesa General de Negociación de la AGE. Su objetivo es dotar de información a los ciudadanos de las iniciativas y actuaciones de la AGE en materia de RSE.
3. El **Plan de Empresa y Derechos Humanos** que pretende fortalecer la ventaja comparativa de las empresas españolas en el mercado global y ofrecer el marco óptimo para desarrollar sus operaciones empresariales, previniendo y mitigando riesgos basados en los derechos humanos. Asimismo, fomentará la integración de los Principios Rectores sobre Empresas y DD.HH. en las estrategias empresariales.
4. Y, en cuarto lugar, **la elaboración de la Estrategia Española de RSE**. Un proyecto que:
 - Responde a las recomendaciones plasmadas en la **Estrategia Renovada de la Unión Europea sobre Responsabilidad Social de las Empresas** que insta a los países miembros a impulsar políticas nacionales en materia de RSE.
 - Es un objetivo que se recoge el **Plan Nacional de Reformas**.
 - Y constituye un **compromiso del Ministerio de Empleo y Seguridad Social** tal y como manifestó la ministra en su primera comparecencia en el Congreso de los Diputados.

La Estrategia Española de Responsabilidad Social de las Empresas responde a la necesidad de dotar a nuestro país de un *marco nacional de referencia en materia de RSE* que permita homogeneizar y armonizar las distintas actuaciones que en relación a la responsabilidad social se están desarrollando tanto en el ámbito público como en el privado.

Asimismo, pretende contribuir a extender los principios y valores de la RSE en todas las empresas y organizaciones, así como el conocimiento y la cultura de la RSE a toda la sociedad.

Se trata, además, de un proceso que culminará, tal y como se hizo con la Ley de Transparencia, tras someter el documento a **consulta pública** para que todos

los expertos y profesionales de la materia y, en general, los ciudadanos que lo deseen puedan hacernos llegar sus propuestas y comentarios. El objetivo es que el documento inicial propuesto desde el Ministerio de Empleo y Seguridad Social se vaya enriqueciendo y concretando gracias a la aportaciones de todos.

LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS

La Estrategia Española de RSE parte de **seis principios**, marca **cuatro objetivos** y **10 líneas de actuación** con sus correspondientes medidas que confluyen en una visión: *Apoyar el desarrollo de las prácticas responsables de las organizaciones públicas y privadas con el fin de que se constituyan en un motor significativo de la competitividad del país y de su transformación **hacia una sociedad y una economía más productiva, sostenible e integradora.***

Los seis principios, tal y como se recogen en el borrador actual, son:

- **COMPETITIVIDAD.** La puesta en marcha de actuaciones en materia de Responsabilidad Social se puede identificar también como una apuesta por la excelencia en la gestión de las empresas que redundará en la mejora de su posicionamiento en el mercado, en su productividad, rentabilidad y sostenibilidad.

La Responsabilidad Social facilita la innovación al incorporar nuevas formas de gestión que favorecen la creación de nuevos productos y servicios dando respuesta a retos sociales y ambientales.

- **COHESIÓN SOCIAL.** La RSE debe aumentar la eficacia de las organizaciones en la promoción de la igualdad de oportunidades y la inclusión social.

La valoración de la RSE por la sociedad, su mejor forma de promoción, requiere que los ciudadanos identifiquen la misma como un elemento de cohesión social para ayudar a reducir los efectos sociales de la crisis económica, principalmente la pérdida de puestos de trabajo, y con la creación de empleo.

- **CREACIÓN DE VALOR COMPARTIDO.** La aplicación de los criterios y valores de la RSE, en colaboración efectiva con los grupos de interés, contribuye a generar y reforzar el impacto positivo. Debe, al mismo tiempo, contribuir a identificar, prevenir y eliminar los impactos negativos y crear más valor no sólo para la propia organización que los aplica, sino también para aquellos con los que lo comparte que son los principales grupos de interés involucrados en su actividad y la sociedad en general.

El objetivo de dicha aplicación debe ser maximizar la creación de valor compartido para sus propietarios y/o accionistas y para las demás partes interesadas y la sociedad en sentido amplio, con el fin de identificar, prevenir y atenuar sus posibles consecuencias adversas.

- **SOSTENIBILIDAD.** La RSE se constituye como un instrumento para desarrollar organizaciones conscientes de su papel principal en el logro de un desarrollo humano, económico, y medioambiental sostenido en el tiempo para las sociedades en las que se integran.

Es posible una evolución justa y responsable hacia una economía más competitiva que dé lugar a un desarrollo sostenible y logre progreso social.

- **TRANSPARENCIA.** La RSE contribuye a promover organizaciones ejemplares y transparentes, lo que redundará en un aumento de la credibilidad y de la confianza. Las empresas y organizaciones socialmente responsables dialogan con sus interlocutores y adquieren compromisos con sus grupos de interés, lo que facilita que éstos puedan tomar decisiones mejor informadas. Ello repercute de manera directa en su reputación de cara al resto de la sociedad.

Una organización socialmente responsable debe considerar todos sus aspectos (económicos, sociales, laborales, medioambientales, buen gobierno...). Una buena práctica en uno de los aspectos no puede ser considerada como un aval de RSE sin conocer y tener en consideración el resto de los aspectos.

- **VOLUNTARIEDAD.** La adopción de políticas de responsabilidad social es voluntaria, y supone un valor añadido al cumplimiento de la normativa vigente. El compromiso asumido voluntariamente con las partes interesadas, debe ser la base del cumplimiento de las expectativas que generen las organizaciones.

Los objetivos, igualmente en el borrador actual, en torno a los cuales se vertebran las 10 líneas de actuación son:

- **Objetivo 1.** Impulsar y promover la RSE, tanto en las empresas, incluidas las PYMES, como en el resto de organizaciones públicas y privadas, en sus actuaciones en los diversos ámbitos geográficos en los que operan.
- **Objetivo 2.** Identificar y promover la RSE como atributo de competitividad, de sostenibilidad y de cohesión social.
- **Objetivo 3.** Difundir los valores de la RSE en el conjunto de la sociedad.
- **Objetivo 4.** Crear un marco de referencia común para todo el territorio en materia de RSE.

Y las actuales **10 líneas de actuación** en las que se podrían enmarcar **hasta 60 medidas** concretas son:

- **Promoción de la RSE como elemento impulsor de organizaciones más sostenibles:** el objetivo es extender la cultura de la RSE al conjunto de la sociedad a través de actuaciones como la promoción de sus principios, de las recomendaciones de consenso internacional en esta materia y la difusión de buenas prácticas en este ámbito.
- **Integración de la RSE en la educación, la formación y en la investigación:** la educación en el valor del comportamiento responsable, la formación especializada en técnicas de gestión socialmente responsable y la investigación orientada a la aplicación efectiva de sus criterios, son pilares fundamentales para acelerar cambios en la forma de pensar y el actuar sostenible de las actuales y futuras generaciones.
- **Buen Gobierno y transparencia como instrumentos para el aumento de la confianza:** las prácticas de buen gobierno, el comportamiento ético y la transparencia deben ser señas de identidad de las organizaciones socialmente responsables.
- **Gestión responsable de los recursos humanos y fomento del empleo de la mayor calidad posible:** las organizaciones socialmente responsables, incluidas las Administraciones Públicas, deben prestar atención especial a la creación de puestos de trabajo de calidad y tener en cuenta a los colectivos con mayores dificultades de inserción laboral. Además, deben poner en marcha prácticas que impulsen la diversidad en las plantillas para que éstas sean un reflejo real de la sociedad en la que se desarrollan, así como garantizar, en todo caso, el cumplimiento de los derechos humanos y laborales.
- **Inversión socialmente responsable e Inversión en I+D+i:** la responsabilidad social empresarial puede constituirse como un elemento de atracción de la inversión de largo plazo e incentivadora de un crecimiento responsable y sostenible.

Además, debe promoverse el desarrollo de la cultura innovadora en nuestro país como seña de identidad, especialmente aquellas que impulsan el desarrollo de las nuevas tecnologías y las que están orientadas a promover el desarrollo sostenible de la sociedad, tanto desde el punto de vista económico, social y ambiental. Se debe involucrar a las Administraciones Públicas en dicho proceso.

- **Relación con los proveedores:** el desarrollo de sistemas de relación socialmente responsables por parte de las organizaciones con cada uno de los com-

ponentes de la cadena de suministro, y la puesta en marcha de actuaciones que contribuyan a extender las buenas prácticas que éstas llevan a cabo en materia de responsabilidad social entre sus distintos proveedores, deben ocupar un lugar prioritario en los planes estratégicos de las empresas y de las administraciones públicas.

- **Consumo responsable:** se introducen medidas para sensibilizar, concienciar y hacer partícipe al consumidor en su toma de decisiones, lo que contribuirá, por un lado, a extender las prácticas de responsabilidad empresarial como requisitos de negocio; y, por otro, a la promoción de una sociedad más sostenible, ecológica y solidaria.
- **Respeto al medio ambiente:** el respeto al medio ambiente es un requisito indispensable de toda organización con vocación sostenible, ya que tiene que conciliar el cuidado del entorno con el desarrollo económico y de las personas. Esta línea de actuación se incluirán medidas dirigidas a fomentar el respeto por el entorno mediante la puesta en marcha de actuaciones referentes al control y consumo responsable de recursos naturales, la minimización del impacto ambiental, o el impulso de las tecnologías limpias, entre otras.
- **Cooperación al desarrollo:** esta línea estratégica trata de promover la coordinación y la participación de los distintos agentes implicados en el objetivo de poner en valor el desempeño responsable de empresas españolas para favorecer la cohesión social y destacar su papel como aliadas en el desarrollo de la cooperación española con actuaciones encaminadas a cumplir los Objetivos Mundiales de Desarrollo Sostenible y, especialmente, a la defensa y protección de los derechos humanos de las comunidades.

Se pretende también fomentar la incorporación de los principios establecidos en Naciones Unidas sobre Derechos Humanos y empresas transnacionales, a las grandes empresas españolas que operan en todo el mundo y fomentar la gestión socialmente responsable de las empresas españolas en el exterior, con objeto de relacionar los esfuerzos de las organizaciones por ser más responsables con el legado que recogerán las generaciones futuras a largo plazo.

Coordinación y participación: entre otros, poner en marcha mecanismos de coordinación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, con objeto de promover los principios y criterios de la RSE.

Se trata de un documento que ya se ha analizado en la Comisión Permanente del CERSE y que, posteriormente, se elevará a Pleno para su aprobación.

BORRADOR DE LA ESTRUCTURA DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS EMPRESAS



PRÓXIMOS PASOS

Desarrollar las medidas que la Estrategia prevé para el corto plazo es uno de los siguientes hitos para 2014. Unas medidas en cuyo desarrollo estará implicado el CERSE y, entre las que se encuentran:

- Crear un espacio **web accesible especializado en RSE**. Un marco común para los profesionales de la RSE, que contará con una herramienta telemática para el envío de las memorias de sostenibilidad y RSE de las empresas.
- Fomentar la integración de prácticas de responsabilidad social en las **Pymes**, para lo cual ya se están estableciendo contactos con entidades que faciliten este cometido.
- Dar a **conocer y divulgar el esfuerzo** de las empresas comprometidas con la responsabilidad social empresarial.
- Impulsar la RSE como mecanismo para **fortalecer la imagen de España (MARCA ESPAÑA) y la percepción positiva** de los productos y servicios españoles.
- Poner en marcha mecanismos de **coordinación entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas**, con objeto de promover los principios y criterios de la RSE.
- Y **extender y promover la RSE en todo el territorio** a través, por ejemplo, de la Red Retos. Con este último objetivo hemos reactivado la Red Retos que queremos reforzar y hacer crecer para que verdaderamente sirva de instrumento para cumplir nuestro objetivo. Y con esta misma se está trabajando también con la Federación Española de Municipios y Provincias.
- Y, por último, lograr un modelo que nos permita, desde las mejores prácticas de las empresas, **determinar el impacto de la RSE en la cuenta de resultados de las empresas y en la marca España. Hacer tangible, lo intangible.**

Además, España no debe perder de vista lo que, en materia de RSE, se está acometiendo en el ámbito europeo. En este sentido, habrá que estar muy pendientes, por ejemplo, de las **nuevas directivas sobre contratación pública que acaba de aprobar el Parlamento Europeo**. Y más concretamente, de la evolución la **Directiva de Información no Financiera y Diversidad** que entre otros aspectos habla de la posibilidad de que empresas de más de 500 trabajadores deban divulgar información social y medioambiental, así como del hecho de que las grandes empresas cotizadas deban informar sobre su política de diversidad en sus consejos de administración.

Por tanto, tanto en la Estrategia de Responsabilidad Social de las Empresas como en el resto de hitos que nos hemos marcados deberán de aparecer los siguientes atributos y elementos sobre las mesas de trabajo:

- a. La RS en la gestión del EMPLEO y la apuesta y el apoyo a los EMPRENDEDORES.
- b. La RSE como atributo de COMPETITIVIDAD y como garantía de la UNIDAD DE MERCADO.
- c. La RS como garante de buen gobierno, TRANSPARENCIA y COMUNICACIÓN responsable.
- d. La RS en la gestión de la DIVERSIDAD y la política de personal de las empresas.
- e. La RSE en el marco de una FISCALIDAD responsable, garante de los servicios públicos esenciales, y en la lucha contra la competencia desleal y el fraude.
- f. U otras como: el consumo responsable, el control de la cadena de suministros y el cumplimiento de la ley de morosidad, el medio ambiente, los derechos humanos, la acción social, el voluntariado, el mecenazgo, la discapacidad, etcétera.

Todas estas son cuestiones capitales en el marco de la Responsabilidad Social y atributos para los próximos tiempos. Porque la Responsabilidad Social, que hemos identificado también con el empleo, puede ayudar mucho a canalizar otras actuaciones dirigidas a alcanzar algunos de los principales objetivos de nuestro país: **lograr mejorar la competitividad de nuestras empresas** dentro y fuera de nuestras fronteras y **recuperar la confianza**, sin la cual, es imposible recuperar la senda de crecimiento económico y de creación de empleo que España tanto necesita.

Debate

“La responsabilidad social corporativa en las entidades públicas y el proceso de reforma de las Administraciones Públicas”

Antonio Argandoña Rámiz.

Profesor Emérito de Economía, Titular de la Cátedra “La Caixa” de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo del IESE Business School, Universidad de Navarra.

Madrid, 17 de febrero de 2014



RESUMEN

La definición de Responsabilidad Social Corporativa que la Comisión Europea dio en 2011, como “la responsabilidad de las empresas por sus impactos en la sociedad”, sirve de

hilo conductor para definir la Responsabilidad Social de las Administraciones y las Entidades públicas. Se trata de una responsabilidad de carácter moral y social; voluntaria, que va más allá de lo dispuesto en la ley y en las regulaciones; personal y colectiva, compartida y recíproca. En el mundo globalizado y cambiante de nuestros días, la asunción de esa responsabilidad por los altos cargos, los directivos y los funcionarios puede tener un gran impacto en la sociedad, en las propias Administraciones y en las personas que las dirigen o que trabajan en ellas.

INTRODUCCIÓN

Antes de empezar mi presentación deseo agradecer la invitación para participar en estas Jornadas, y felicitar a la Intervención de la Administración General del Estado por este 140 aniversario, que da fe de sus muchos años de servicio a la sociedad española. Me siento muy honrado de estar hoy con todos ustedes, y debo confe-

sar que no soy un experto en la Responsabilidad Social de las Administraciones y Entidades Públicas (en adelante, RSP), aunque pienso que mi familiaridad con la Responsabilidad Social de las Empresas (RSE) o Responsabilidad Social Corporativa me autoriza, de algún modo, a ocupar esta tribuna.

La RSP no es una responsabilidad nueva, sino que ha sido ejercida por los distintos servicios y oficinas, cuerpos y escalas, altos cargos, directivos y funcionarios desde hace muchos años, aunque está adquiriendo ahora un papel mucho más destacada y un significado nuevo. Ocurre aquí algo parecido a lo que pudimos observar en la RSE, que ha venido experimentando también, desde hace unas décadas, cambios importantes. Lo que voy a hacer será inspirarme en la RSE para decir algo que pueda abrir a ustedes nuevos horizontes sobre la RSP.

En lo que sigue me ocuparé primero de qué es la RSP y de cuáles son sus caracteres, para seguir luego con cómo se elabora la RSP y cuál es su utilidad, para acabar con las conclusiones.

QUÉ ES LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Mi punto de partida será la definición que la Comisión Europea dio en 2011 de la RSE: es, decía el alto organismo de la Unión Europea, “la responsabilidad de las empresas por sus impactos en la sociedad” (cf. *A Renewed Strategy 2011-2014 for Corporate Social Responsibility*, 25 de octubre de 2011). En su brevedad, recoge también lo que es la responsabilidad social de cualquier organización, sea una empresa de negocios, un partido político, una organización no gubernamental, un club deportivo, un sindicato o cualquier otro grupo humano, incluyendo las Administraciones públicas (AA.PP.). Por eso propondría empezar nuestro razonamiento definiendo la RSP como “la responsabilidad de las entidades y Administraciones públicas por sus impactos en la sociedad”.

Desde este punto de vista, la RSP es una responsabilidad ética, porque el concepto de responsabilidad es una categoría moral, y como tal, forma parte de toda acción humana. Una persona es responsable cuando se le atribuye una acción (u omisión) y sus consecuencias —por ejemplo—, hacemos responsable al conductor del accidente de su vehículo, independientemente de otras causas que puedan haber concurrido en él. Esto significa que el agente debe estar en condiciones de dar cuenta de su acción y de las razones morales que la justifican. Desde este punto de vista, la responsabilidad es un concepto retrospectivo.

La responsabilidad moral se entiende también como un deber u obligación: por ejemplo, cuando afirmamos que un conductor debe conducir con prudencia para no causar daños. La respuesta del agente a la responsabilidad como deber lleva a la responsabilidad como actitud: la disponibilidad ante los impactos que su conducta pueda tener en los demás. La responsabilidad vivida de modo continuo y permanente implica la consistencia de vida: la persona es responsable no sólo de sus acciones, sino, sobre todo, de la creación de las condiciones que le permitirán vivir siempre de acuerdo con esa responsabilidad —o sea, de sus virtudes— por eso se trata de una responsabilidad moral.

De este modo, la RSP se configura como una responsabilidad voluntaria, es decir, que va más allá de las exigencias legales. Y, sin embargo, no es una responsabilidad opcional o discrecional, es decir, no se ejercita solo cuando conviene. Siendo una responsabilidad ética, lleva consigo una obligatoriedad moral, que las AA.PP. y sus miembros deben ejercitar por las mismas razones que deben ser éticos, y con la misma fuerza con que se ponen en práctica los criterios morales.

La dimensión social de la RSP empieza por la presentación, a menudo informal o implícita, de las exigencias, demandas y expectativas de los ciudadanos, las organizaciones y la sociedad ante las AA.PP. en general, y ante cada entidad pública en particular. Esto no quiere decir que las entidades públicas deban asumir todas las responsabilidades que les presenten: de acuerdo con la definición que dimos más arriba, deben identificar sus impactos en la sociedad. El diálogo con sus *stakeholders* o grupos interesados puede ser un medio para llevar a cabo esa identificación de los impactos, su urgencia y su importancia para la sociedad y para la Administración. La dimensión social concreta también el ámbito de ejercicio de la RSP e identifica quiénes son sus *stakeholders* legítimos, ayuda a concretar su contenido (por ejemplo, qué significado da la comunidad al concepto de discriminación por razones de raza, religión, sexo, etc.), y los deberes de transparencia, comunicación y rendición de cuentas.

La RSP es personal y colectiva, compartida y recíproca. Casi todas las acciones en la Administración son, de algún modo, acciones colectivas, y dan lugar a responsabilidades colectivas (cuando el grupo actúa como tal, con efectos que superan a la suma de los efectos de las acciones de las partes) o, por lo menos, compartidas (cuando se produce sólo un agregado de responsabilidades de los miembros del grupo), sea por las personas como tales (por ejemplo, el respeto de los derechos humanos, que se puede exigir a todos), sea por su posición o rol en la entidad pública. Por eso hay también responsabilidades recíprocas (de los directivos para

con los funcionarios y empleados, y de estos para con aquellos, por ejemplo). Y también por eso, la RSP empieza con el compromiso, explícito si es posible, de los que dirigen la entidad pública, pero acaba incluyendo también el compromiso, más o menos formal, de todos los que deben asumirla, o sea, de todos los que participan en las tareas de la Administración.

Lo mismo que la RSE, la RSP va más allá del cumplimiento de la ley o de los reglamentos internos y códigos de conducta: por eso es voluntaria, como ya dijimos. Por supuesto, la ley y el reglamento han de cumplirse, pero la RSP implica algo más. Pero no se debe entender como opcional, sino que, como ya señalamos, lleva consigo la obligatoriedad derivada de su función social, de su impacto en la sociedad y, sobre todo, de la excelencia que debe mostrar en su actuación.

En las empresas, la obligatoriedad de la RSE deriva de la voluntad de sus fundadores, propietarios y directivos, en ejercicio de la libertad de asociación y de emprender: son ellos los que establecen cuáles son sus responsabilidades ante los miembros de la empresa (propietarios, empleados) y ante sus clientes, proveedores, comunidad local y la sociedad en general. Esto no obsta para que esta definición de las responsabilidades se lleve a cabo teniendo en cuenta, primero, lo que la ley y las regulaciones vigentes establezcan acerca de los deberes y responsabilidades de la empresa; luego, las normas éticas y sociales, formales o no, de la sociedad en la que trabajan, y, en tercer lugar, lo que resulte del diálogo dentro de la empresa y con sus grupos de interés y este último factor es el que ocupa el primer lugar en la RSE.

De una manera paralela, la obligatoriedad de la RSP vendrá determinada, en primer lugar, por la voluntad de la autoridad (legislativa o ejecutiva) que crea la entidad pública, pero siempre en diálogo, como acabamos de decir, con la ley y el reglamento, con las demás AA.PP. (porque cada entidad pública forma parte de un conjunto), con los ciudadanos y con la sociedad en general. Por tanto, la RSP deberá tener en cuenta los principios de una buena AA.PP.: legalidad, eficacia y eficiencia, servicio, transparencia, rendición de cuentas, accesibilidad, capacidad de respuesta, respeto a los intereses de las partes interesadas, disciplina, integridad, honestidad, independencia, imparcialidad, diálogo y participación, sostenibilidad, diversidad, respeto a los derechos humanos y muchos otros.

La RSP no sustituye a las funciones de las AA.PP.: cada oficina debe llevar a cabo aquello que es su responsabilidad, establecido por la autoridad. Lo que la RSP añade es una visión más amplia de cuáles son esas responsabilidades, una metodología para definir las y para incluirlas en la estrategia y en el día a día de las entidades

públicas, y un conjunto de instrumentos (códigos de conducta, informes de RSP, cuadros de mando, medios de formación, etc.).

LA ELABORACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Por lo que hemos dicho antes, la RSP no se limita a un reglamento o a un listado de acciones predeterminadas. Debe ser consecuencia de la reflexión que cada Administración debe hacer sobre su misión externa, es decir, sobre qué necesidades de qué *stakeholders* debe satisfacer en cada momento; por eso es importante el diálogo con la sociedad y con las otras entidades públicas. Y debe incluir también una misión interna, que será el reflejo de la misión externa en los compromisos, necesidades y responsabilidades con sus *stakeholders* internos, los directivos, funcionarios y empleados porque son ellos los que deben poner en práctica la misión externa.

La RSP debe formar parte de la tarea central de la entidad, incluyendo no solo lo contenido en las leyes y reglamentos, sino también lo que va más allá de ellos. Pero no puede ser un añadido, algo extra que los funcionarios y empleados llevan a cabo cuando ya han cumplido sus tareas: debe integrarse en la estrategia de cada entidad y manifestarse en la toma de decisiones de cada día. Debe tener, por tanto, una unidad, que vendrá dada por las misiones externa e interna mencionadas antes; tendrá una agenda unitaria, que luego se dividirá en un conjunto de subagendas coordinadas y jerarquizadas.

Como ya hemos dicho, la RSP se debe elaborar a partir de un diálogo con los grupos de interés internos y externos, diálogo que se justifica al menos por dos razones. La primera es la importancia de recoger todos los puntos de vista sobre la misión de la entidad, las demandas y expectativas de los ciudadanos y de los grupos de interés, las preferencias de los directivos y funcionarios, los objetivos de las autoridades superiores, etc., huyendo de la tentación de afirmar que “ya sabemos lo que quieren”, o de que “todo está en el reglamento”. Y la segunda es que el diálogo y la participación suelen ser condiciones para la implicación de todos que, como ya hicimos notar, es necesaria para el éxito de la RSP.

Definir quiénes son los *stakeholders* legítimos y relevantes es, pues, una tarea muy importante. Permite, en primer lugar, identificar qué voces hay que escuchar, porque son las voces de los afectados por las decisiones de la entidad pública, o porque pueden afectar a esta. Y, como antes, esto no puede reducirse a un listado más o

menos convencional, sino que deberá adaptarse a los cambios en el entorno, a las nuevas necesidades de la sociedad y a los nuevos medios de relación con ellos los que participan en las redes sociales en temas relacionados con las AA.PP. pueden no tener legitimidad reconocida, pero no cabe duda de que no se pueden olvidar. En todo caso, es importante definir en función de qué interés se les incluye en el diálogo: justificación, proximidad, legitimidad y urgencia de su interés.

Luego habrá que identificar los objetivos de los distintos grupos de interés en lo que se refiere a su relación con la entidad pública y su grado de compromiso. Se suele distinguir entre varios tipos de *stakeholders*. Para empezar, los primarios o directos, que son influidos directamente por las decisiones de la Administración, que reciben sus servicios, que asumen riesgos en esa relación y que pueden influir en las decisiones de la entidad; estos pueden ser internos (altos cargos, directivos, funcionarios, empleados) o externos (“clientes”, “consumidores”, usuarios, proveedores y suministradores, otras Administraciones, etc.); y luego los *satakeholders* indirectos o secundarios (la terminología no está consolidada), que no “invierten” en la Administración de que se trate, pero que se pueden ver afectados por sus decisiones: público en general, generaciones futuras, agentes sociales, comunidades locales, onegés, medios de comunicación, etc.

Las relaciones con los distintos *stakeholders* serán muy variadas, de acuerdo con las circunstancias, la misión de la Administración afectada, los modelos vigentes en esa y en otras entidades, la cultura del público y de los funcionarios, etc. Hay toda una gama de situaciones posibles: ignorarlos (si no protestan), conocer sus opiniones (aquí la relación es de abajo a arriba: oficinas de reclamación, encuestas), informarles (de arriba abajo: boletines, webs, cartas), trabajar con ellos en asuntos que les afectan (en una relación bilateral y limitada), consultarles (con preguntas y respuestas: talleres, reuniones, observatorios...), crear relaciones permanentes (bilaterales o multilaterales, asociándolos de alguna manera a la tarea de la Administración) y delegar en ellos algunas decisiones. La tendencia actual, lo mismo que en el ámbito de las empresas, es ir hacia formas más próximas de colaboración abierta.

¿PARA QUÉ SIRVE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS?

¿Qué ventajas ofrece la RSP para una entidad pública? En las empresas es frecuente preguntar si la RSE es rentable: ¿se puede decir algo parecido de la RSP? La respuesta que me parece más adecuada es que puede serlo, pero no necesariamente.

Permítame el lector un rodeo a propósito de la RSE: esta no tiene por qué ser cara, porque muchas acciones de responsabilidad social no implican gastos extraordinarios y, si los exigen, generan también resultados positivos, en muchos frentes. En el ámbito legal y político, por ejemplo, la empresa socialmente responsable podrá conseguir un entorno más favorable, unas relaciones más fluidas con las agencias reguladoras, incluso la posibilidad de nuevas y mejores regulaciones, o la de ser oída en la preparación de nuevas normas; menores riesgos de denuncias y sanciones, y mejores relaciones con las AA.PP. (por ejemplo, acceso preferencial a contratos, concesiones y ayudas).

También puede tener ventajas en las relaciones con clientes y proveedores, como una mejor imagen de marca y una mayor reputación; o la atracción de clientes más leales, que incluso pueden estar dispuestos a pagar más por los bienes y servicios de la empresa, debido a su conformidad con el cuidado del medioambiente, los derechos humanos o unas relaciones laborales satisfactorias. Y puede disfrutar también de mejores relaciones con la sociedad en sentido amplio: armonía con sus expectativas y exigencias, menos conflictos, menores riesgos de publicidad negativa y boicots, mejores relaciones con los medios de comunicación, con los creadores de opinión pública y con los agentes sociales, etc.

Hay también ventajas internas u organizativas. Es probable que una empresa responsable tenga mayores facilidades a la hora de atraer, retener y motivar a los mejores empleados; mayor transparencia, moral y confianza en las relaciones con sus *stakeholders* internos y, en concreto, relaciones laborales más satisfactorias, mejor ambiente de trabajo, sistemas de gestión más efectivos, difusión de las buenas prácticas y una mejor supervisión de la cadena de suministro, etc.

Ese conjunto de ventajas internas y externas puede traducirse en mejores resultados financieros y económicos para la empresa. Pero todo ello no basta para garantizar que los beneficios vayan a crecer como consecuencia de las políticas de RSE. Una empresa que no sea responsable ni ética puede ser muy rentable, al menos en el corto plazo, por la naturaleza de su actividad o por su manera de reducir los costes o de aumentar los ingresos (fraude, engaño, corrupción, etc.). Asimismo, una empresa no responsable puede copiar, al menos durante un tiempo, las políticas de otra responsable, adquiriendo algunas de las ventajas, al menos a corto plazo.

¿Tiene la RSP un impacto parecido en las AA.PP.? Muchos de los argumentos expuestos antes serán válidos también en este caso. Con ella cambiarán el modo de trabajar, la cultura y las prácticas, ya que, como hemos dicho, la RSP debe estar

presente en toda la organización, implicando a los de dentro y, en lo posible, también a los de fuera; reducirá costes (por ejemplo, en la gestión medioambiental, energética, de residuos, etc.), moderará riesgos (de malestar social, de protestas, de campañas en los medios sociales), mejorará la lealtad e integración de los directivos y funcionarios, y también la imagen de las AA.PP. y su legitimidad y reconocimiento social.

Pero, sobre todo, me parece que la RSP mejora considerablemente la excelencia de la dirección y de los empleados. Por ejemplo, un alto cargo o un directivo públicamente responsable será, probablemente, un directivo excelente o, al menos, estará en camino de serlo, porque, a partir de la definición de RSP que dimos al principio, ese directivo tendrá en cuenta una amplia gama de resultados posibles de sus acciones, es decir, de impactos sobre la sociedad y sus *stakeholders*; por ejemplo, llevará a cabo una gestión de riesgos más completa, precisamente porque ese es un tipo de impactos particularmente importante. Y también tendrá en cuenta los efectos de sus decisiones sobre él mismo: sus aprendizajes de conocimientos, de capacidades, de actitudes, valores y virtudes.

Probablemente promoverá una cultura de comunicación y diálogo con sus *stakeholders*, como hemos explicado antes: tratará de entender la naturaleza concreta (y cambiante) de los intereses (*stakes*) de cada uno, tratará de entender qué y cómo puede aportar cada uno de ellos a los objetivos de la entidad, y en qué condiciones lo hará, es decir, qué motivaciones personales querrá que sean satisfechas para que él lleve a cabo su contribución. Por tanto, invitará a esos grupos de interés a participar, haciendo realidad lo que dijimos de que la RSP debe ser una responsabilidad compartida.

Estará dispuesto a dar cuenta de sus acciones y será transparente en su gestión, lo que contribuirá a la creación de confianza (en su entidad, pero también en las AA.PP. en general y en los altos cargos). Y tendrá, probablemente, una visión a largo plazo porque, al entender la naturaleza de los impactos de sus decisiones sobre los demás, podrá prever la aparición de futuros problemas, al menos los creados dentro de la organización o con sus usuarios, proveedores y comunidad local.

Pero todo esto solo se cumple si los directivos y altos cargos están dispuestos a jugar plenamente la carta de la RSP. El directivo o empleado socialmente responsable identifica otros problemas, otras oportunidades; los ve de otra manera; encuentra alternativas que otros no ven, y las valora de otra manera, porque persigue objetivos que van más allá de los resultados inmediatos, de tal manera que juzgará que algunas alternativas no son viables, no por razones técnicas o económicas, sino

porque omiten algunos impactos relevantes, y descubrirá otras que los demás no verán, porque contará, por ejemplo, con el diálogo abierto con sus *stakeholders* y con la implicación de estos en la RSP de la empresa.

Y esto será verdad para el personal directivo lo mismo que para todos los empleados y funcionarios, cada uno en su nivel, en la medida en que participen de las inquietudes, la misión y las responsabilidades compartidas que hemos incluido en la RSP. También la AA.PP. será responsable, toda ella, y estará en condiciones de aumentar el valor social de su aportación a la sociedad, es decir, la diferencia entre la satisfacción proporcionada a sus usuarios y los costes de los recursos utilizados.

CONCLUSIONES

Mi presentación de la RSP puede haberles parecido demasiado optimista, irreal, edulcorada. Pero no lo es: no debe serlo, porque es, antes que nada, muy exigente. Que los altos cargos, directivos y empleados de las AA.PP. conozcan y asuman sus responsabilidades por los impactos de sus entidades en la sociedad en general y en sus *stakeholders* en particular necesariamente llevará a ampliar su visión, cambiar su cultura y su modo de dirigir y de relacionarse con los ciudadanos, de lo que resultará una mayor eficacia y eficiencia en las AA.PP., una legitimidad mejorada, más aprobación social y, en definitiva, la ejemplaridad que la sociedad espera de sus Administraciones.

La RSP no es un añadido a las funciones de las AA.PP., sino un nuevo enfoque en la manera de hacer frente a sus obligaciones, para tener en cuenta las necesidades del país, de sus *stakeholders* y de todos los ciudadanos, en sus grandes políticas, en sus procesos de decisión y en el día a día. Y esto supone también una mayor coordinación con el sector privado: con los usuarios de los servicios, pero también con las empresas y con el tercer sector.

Por ello, la RSP debe estar presente en la agenda política de los gobiernos: no solo para impulsar y organizar la RSE, sino también para hacerla presente en las AA.PP. Ya está presente en aspectos concretos, como las compras sostenibles y los procesos de contratación, la transparencia informativa y la rendición de cuentas, los derechos laborales y de los usuarios y consumidores, la gestión de los fondos públicos, los derechos humanos, el medio ambiente, la lucha contra la corrupción, las inversiones públicas socialmente responsables y mil aspectos más, pero debe extenderse a todas las actividades.

Y todo esto tiene especial relevancia cuando consideramos el papel de la RSP en la necesaria reforma de las AA.PP. Hoy se pide que la Administración “reformada” siga rigurosos criterios de calidad de los servicios públicos, efectividad, eficiencia y austeridad en su gestión, y estos son caracteres de la RSP. También se le exige transparencia, comunicación y participación, a las que nos hemos referido antes; disciplina presupuestaria, atención a las demandas de los “nuevos” ciudadanos, agendas compartidas con el sector privado, capacidad innovadora, una “nueva” gobernanza, sencillez (desde el punto de vista de los usuarios), agilidad y capacidad de reacción, sentido crítico y capacidad de reimaginar sus funciones, planificación a largo plazo y efectividad en el corto plazo, apertura a un mundo globalizado, una mayor autonomía de las distintas oficinas, nuevas capacidades de los directivos y empleados (que aprenderán muchas veces de sus equivalentes en el sector privado) y, presidiendo todo esto, la idea de que *people matters*, de que las personas deben ocupar el lugar central en la tarea de las AA.PP., porque estas son, recordémoslo una vez más, responsables de sus impactos en la sociedad.

LA RESPONSABILIDAD SOCIAL CORPORATIVA EN LAS ENTIDADES PÚBLICAS Y EL PROCESO DE REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Antonio Argandoña
Profesor Emérito, Cátedra "la Caixa" de
Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo
IESE Business School, Universidad de Navarra

XVIII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público
Madrid, 17 de febrero de 2014



Cátedra "la Caixa"
de Responsabilidad
Social de la Empresa y
Gobierno Corporativo



La Responsabilidad Social de la Empresa (RSE)

... es la **responsabilidad** de las empresas por sus **impactos** en la **sociedad**

European Commission, *A Renewed Strategy 2011-2014 for Corporate Social Responsibility*, 25 de octubre de 2011

La Responsabilidad Social de las Entidades Públicas (RSP)

... debe ser la **responsabilidad** de las Administraciones Públicas por sus **impactos** en la **sociedad**



Cátedra "la Caixa"
de Responsabilidad
Social de la Empresa y
Gobierno Corporativo

Prof. Antonio Argandoña

De la RSE a la RSP

Empresas: actividades privadas

Principio de **autonomía de la voluntad / libertad de contrato**
(aunque sea regulada)

Medios principalmente **privados**

Objetivos privados

Impactos sociales

Responsabilidades

Internas: ámbitos privados

Externas: impactos en la sociedad

Administraciones públicas: actividades públicas

Derecho público, **principio de autoridad**

Medios públicos

Pero motivaciones privadas de los agentes públicos

Y relaciones comerciales con agentes privados

Objetivos públicos

Impactos sociales, deseados o no

Responsabilidades

Externas: derechos de los ciudadanos

Internas

Empresas públicas: actividades privadas

Principio de autonomía de la voluntad

Medios privados y públicos

Objetivos privados y públicos

Cuatro maneras de entender la RSE/RSP

- **Instrumental**
Maximización del beneficio, adquisición de ventajas competitivas; buenas relaciones con los ciudadanos, eficiencia
- **Política**
Posicionamiento ante la sociedad, fortalecimiento y uso del poder
- **Integradora**
Demandas y expectativas de la sociedad, gestión para los stakeholders, servicio
- **Ética**
Deber, excelencia, bien común, sostenibilidad

(Garriga y Melé 2004)

¿Para qué puede servir la RSE/RSP?

Para mejorar la **tarea de dirigir**

Reconocer los impactos/responsabilidades

Identificar los stakeholders (internos, externos)

Identificar los impactos (positivos, negativos)

Para cambiar el **modo de trabajar**: la cultura, las prácticas

... la atmósfera interna y externa, el sentido de pertenencia...

... y, por tanto, para obtener una **gestión más eficaz, eficiente y responsable**

... y mejorar la **legitimidad y el reconocimiento social** de la entidad

La RSE/RSP es voluntaria

RSE: Incluye el **cumplimiento de la ley**, pero va más allá

Regulación / autorregulación / discrecionalidad

Pero **no es discrecional**: tiene la obligatoriedad de la **excelencia**

RSP: Regulación, pero **va más allá de la regulación**

Principios de la RSP en la Administración Pública

Legalidad

Eficacia, eficiencia

Servicio

Transparencia, rendición de cuentas, accesibilidad, capacidad de respuesta

Respeto a los intereses de las partes interesadas

Responsabilidad pública

Disciplina

Compromiso ético (honestidad, integridad), independencia, imparcialidad

Diálogo y participación

Diversidad, derechos humanos

Sostenibilidad medioambiental

La RSE/RSP es una responsabilidad "social"

La sociedad presenta sus **exigencias, demandas y expectativas**

Posibles conflictos con la tarea de la entidad

La RSP de una entidad, **dentro de la RSP de otras**

Administraciones

La Administración **asume** su RSP ante la sociedad

De la democracia participativa a la **democracia deliberativa**

Exige **compromiso**

.... **comunicación, rendición de cuentas, transparencia**

La RSE/RSP y las relaciones con los grupos de interés

Los **grupos de interés** o stakeholders son los afectados o que afectan a la organización, con un interés legítimo

Primarios

Asumen riesgos no diversificables

Influyen estratégicamente en las acciones de la organización

Internos: funcionarios, empleados, altos cargos...

Externos: "Clientes" o "usuarios", proveedores, acreedores, otras Administraciones

Indirectos

No "invierten", pero son afectados

Sociedad, público en general, generaciones futuras...

Agentes sociales, comunidades locales, ONGs, medios de comunicación...

¿Por qué hay que tener en cuenta a los grupos de interés?

Porque son afectados o afectan

¿A todos? ¿Siempre? ¿Por igual?

Justificación, proximidad, legitimidad, urgencia

Delimitar sus facultades

Relaciones con los grupos de interés

Ignorarlos

Conocer sus opiniones

Informarles

Trabajar con ellos en lo que les afecta

Consultarles

Crear una relación permanente

Delegar en ellos

Cómo se elabora la RSP

No está definida: la debe descubrir **cada Administración**

¿**Qué queremos ser?** ¿Cuál es nuestra misión? ¿Cuáles son nuestras responsabilidades? ¿Ante quién?

La definición de las responsabilidades: reglamento vs. misión

Coordinación con la RSP de las **organizaciones de nivel superior**

Debe formar parte de la **tarea central (core)** de la entidad

Lo reglamentado y lo que va **más allá de la regulación**

Pero no es un añadido

Debe ser un ingrediente central en la elaboración de la **estrategia**

... y en la toma de todas las decisiones, **cada día**

Transversal a la estructura

No es un conjunto de iniciativas: debe tener **coherencia**

Una **agenda unitaria**

... dividida en **subagendas**, para llegar a todos

La RSP debe ser **personal y colectiva, compartida y recíproca**

Implicación, compromiso: contar con todos

... dentro y fuera de la entidad (enfoque *multistakeholder*)

Conviene elaborarla mediante diálogo y participación

Con stakeholders **internos y externos**

Colaboración sector público – sector privado

Identificación de **objetivos comunes**

Grado de **compromiso** vs. intereses personales o de partido

Responsabilidades **recíprocas**

El **compromiso de la alta dirección**

Institucionalización de la RSP

Colaboraciones externas

Integración de la RSP en la **estrategia, en las políticas y en todas las acciones**

Las distintas oficinas (y sus directivos) tienen **sus propias agendas, intereses y objetivos**

Visión a largo plazo

Mimetismos

Aceptación de los objetivos y de las reglas

De las razones instrumentales a la convicción

Agentes de cambio

Indicadores

No se limita a una **técnica de gestión** o a un conjunto de prácticas

El uso **instrumental** de la RSP puede llevar a resultados perversos

Cómo convertirla en instrumento de **innovación**

Sistemas de valoración e incentivos

La RSP del alto directivo público

La RSP es una exigencia de la **calidad humana y profesional del directivo**

... porque implica **dirigir mejor**

Un directivo **excelente** trabaja de manera socialmente responsable:

Tiene en cuenta **todas las consecuencias** relevantes de sus acciones, **para los demás** (empleados, clientes, proveedores) y **para él mismo**

No omite la consideración de ningún **stakeholder relevante**

Sabe ponerse en la piel del otro

Lleva a cabo una adecuada **gestión del riesgo**, de los impactos y prácticas de la organización

Desarrolla una cultura de **diálogo**

Se anticipa a los problemas

Huye del **cortoplacismo** en la obtención de resultados

"Ve" otras cosas, las valora de otra manera, "ve" otras alternativas, las valora de otra manera, aprende otras cosas, "explica" otra historia, enseña otras cosas... sus empleados aprenden otras cosas... sus "clientes" aprecian otras cosas...

Ejemplaridad

Algunas ideas prácticas

La RSP **no sustituye** a las funciones de las Administraciones públicas

Hacer lo que hay que hacer

No debe entenderse como una carga, sino como **una oportunidad**

... aunque a primera vista **complica la manera de dirigir y de actuar**

Transparencia, rendición de cuentas

Diálogo, participación – pero no gestión asamblearia

Compromiso ético

Saber decir que no a los interesados

No es un estado: es un **itinerario**

Se aprende haciendo: lo importante es empezar

Peró **debe dar resultados**

Visión a **largo plazo**

Los directivos y funcionarios deben entender **cómo se relaciona su trabajo con la RSP**

... y que pueden hacer mucho más

Visión de conjunto de la Administración

... y la visión de su entidad u oficina

El impacto de las **decisiones parciales** en el conjunto

La visión a **largo plazo**

La **implicación** de los stakeholders

El conocimiento de las **tendencias**

La RSP y las reformas de las Administraciones Públicas

Lo público es importante en un **entorno global complejo**

Nuevas necesidades y demandas

Efectividad

Transparencia y participación

Estadísticas... pero también proyectos, estrategias, criterios de decisión

Sencillez (para el ciudadano)

Agilidad

Innovación

Gestión de riesgos

Sostenibilidad financiera (crisis)

Actitudes críticas de los ciudadanos: escucharles

... y escuchar a los funcionarios

Nuevos modelos

Colaboración sector público – sector privado – tercer sector

Gestión integrada

Relaciones, no contratos

People matter

Visión a largo plazo

Nuevas capacidades

No "café para todos"

Ambición en la reforma: no frenarla por intereses partidistas

Conferencia

“Gasto público, estado social y estabilidad presupuestaria”

Álvaro Rodríguez Bereijo.

Presidente Emérito del Tribunal Constitucional.

Madrid, 17 de febrero de 2014



“Cuidad el desempleo y el Presupuesto se cuidará a sí mismo”

(John Maynard KEYNES, 1932)

EL GASTO PÚBLICO EN PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL: DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978 A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2011

La profunda crisis económica y política de España ha devuelto a la Hacienda Pública el protagonismo en el gobierno de la Nación. Y dentro de la Hacienda pública, a los problemas del gasto público —su presupuestación, gestión y control— a menudo olvidados por hacendistas y políticos con una visión asimétrica del fenómeno financiero, centrada en los problemas del reparto de la carga tributaria pero con abandono de los problemas correlativos de la asignación del gasto público y de los “principios” de su distribución; lo que puede conducir a una visión esquizofrénica de las finanzas públicas en que la Hacienda destruya con la mano del gasto público lo que ha edificado trabajosamente con la mano de los ingresos. Porque en la Hacienda Pública sea por el lado de los ingresos como por el lado de los gastos públicos, son juegos de suma cero, el beneficio o ventaja de uno otro lo paga. Y en contra de la percepción sobre los bienes públicos a que son tan proclives los ciudadanos, no existen bienes y servicios públicos gratuitos o sin coste; la malversación o el despilfarro del gasto público, lo mismo que el fraude fiscal, se traduce siempre para los ciudadanos en nuevos o mayores impuestos o en un mayor endeudamiento público¹.

¹ Sobre la asimetría en el estudio del fenómeno financiero y la escasa consistencia de las razones en que pretendía fundamentarse (que los gastos públicos son totalmente improductivos o que sus beneficios se aplican a todos los grupos por igual y que su distribución es una decisión de naturaleza típicamente política, por lo que no puede ser objeto de análisis y discusión científica) ha llamado la

El protagonismo del gasto público en la gestión de la moderna Hacienda pública ha añadido nuevos perfiles al Presupuesto del Estado, acentuando su papel de institución básica en la organización política que siempre ha tenido, aunque en el pasado quizás más por razones puramente políticas o constitucionales y ahora más por razones de gobierno de la economía.

Una parte muy importante de los recursos económicos, además del mercado, se asignan mediante un *proceso político* que tiene su centro en los Presupuestos del Estado. Las estrategias para hacer frente a la crisis económica y fiscal sea mediante el incremento de la carga tributaria o mediante la reducción del gasto público y de la política social de bienes o servicios públicos expresan planteamientos políticos que acaban reflejándose en los Presupuestos Generales del Estado. Y ello ha situado en el centro de la pugna política y de la preocupación social la cuestión de *cuánto* se gastará y *cómo* será distribuido un volumen de gasto público inimaginable años atrás. La opinión pública es cada vez más consciente de que lo importante de la actividad financiera del Estado no es tanto la cuantía de los impuestos que está obligada a pagar como el empleo o destino que se da a su recaudación o producto².

atención James BUCHANAN que observa que “la ausencia de normas sobre el gasto público ha limitado indudablemente la utilidad de la teoría de la Hacienda Pública tradicional”. La consecuencia es que el principio de equidad no ha sido nunca aplicado al campo de la distribución del gasto público, a pesar de que las razones para su aplicación son igualmente válidas que las de los impuestos, puesto que hoy ya no cabe suponer —como hacían los hacendistas clásicos— que los beneficios del gasto público se reparten por igual entre todos los ciudadanos. Antes al contrario, si como parece cierto en las sociedades post-industrializadas de nuestros días existen determinados individuos y grupos sociales que se benefician de modo especial del reparto de los gastos públicos, no hay justificación alguna, ni teórica ni práctica, para que, paralelamente a los principios de justicia en el reparto de la carga tributaria (principio de capacidad económica o de pago y principio del beneficio), se aplique el principio de equidad en la vertiente de los gastos públicos como instrumento de control respecto de muchos programas de gasto del poder ejecutivo. cfr. BUCHANAN, James M. FLOWERS, Marilyn R. *“The Public Finances. An Introductory Textbook”*, Irwin, Homewood, Illinois, 1980, trad. española *“Introducción a la Ciencia de la Hacienda Pública”*, Edersa, Madrid, 1982, p. 130-134.

² Ha sido el propio sistema estatal construido sobre los cimientos de los principios keynesianos el que ha generado expectativas y compromisos sociales (pleno empleo, crecimiento económico, redistribución de la renta y de la riqueza, cobertura de necesidades públicas y de deseos privados...) que paulatinamente se han consolidado como una especie de “derechos adquiridos” de la colectividad convirtiéndose en *premisas normativas* de todo programa de gobierno. La lucha contra el paro o la inflación, el mantenimiento de estándares adecuados de nivel de vida, provisión de bienes y servicios públicos... todo ello se ha convertido en un *compromiso social normativo* en cierto modo irreversible que, mediante el “mercado político” (sistema electoral de partidos), presiona y se impone a los Gobiernos. Ello ha conducido al Estado de nuestro tiempo a una tensión permanente, estructural, respecto de la función de la Hacienda pública y cuál deba ser su nivel óptimo de oferta de bienes públicos

La pregunta que cabe hacerse es ¿por qué el debate del Presupuesto que históricamente ha constituido la más alta expresión del poder del Parlamento y del control sobre el Gobierno, ha perdido importancia hasta convertirse en un debate ritual dirigido más hacia cuestiones políticas generales que pudieran atraer la atención de la opinión pública hacia tal o cual partido político o a exigencias clientelares de determinados grupos sociales que hacia un examen serio y riguroso de las grandes decisiones de gasto y su coherencia con la ordenación de la economía?.

Hace años GARCÍA AÑOVEROS³ escribía que la Constitución española de 1978 “no se preocupa tanto de los problemas económicos del Presupuesto como de las característica que le imprime su funcionalidad en la organización política; el Presupuesto es, ante todo, para la Constitución, una piedra de toque de la distribución del poder entre los distintos órganos políticos”. Desde el punto de vista de las preocupaciones de los constituyentes, el Presupuesto “es cuestión de poder político y de equilibrio entre poderes, no de equilibrio económico”. Y añadía, “no hay, por tanto, en la Constitución, prevenciones contra el déficit y no se crean mecanismos constitucionales para controlarlo, no existe mandato alguno que le afecte. En realidad, la trascendencia económica del Presupuesto es cuestión de poder político y equilibrio entre poderes. No es, para la Constitución, de equilibrio económico”.

Las preocupaciones de los constituyentes en 1977 en el momento de redactarse la Constitución eran: la “consecución de un Estado de bienestar con amplias prestaciones sociales, presión fiscal elevada, sector público amplio; todo ello en un régimen básico de libertad de empresa y propiedad privada de los medios de producción, pero con muy fuertes sectores públicos” [...]; “modernizar a España significaba entre otras cosas, aumentar el gasto público, en cuanto ello implicaba aumentar las inversiones y los servicios públicos y las prestaciones sociales [...]. En tales circunstancias, a nadie debe extrañar que en la Constitución de 1978 no aparezca por ningún sitio una preocupación anti-gasto público, ni reticencia ni desconfianza alguna respecto de su volumen o de su crecimiento. Nada de las ideas sobre contención del gasto público como criterio básico de ordenación de la economía”.

(el viejo problema de la “capacidad económica del Estado fiscal” de que hablaba SCHUMPETER) que puede desembocar —como ahora acontece— en una crisis fiscal del Estado. cfr. BELL, Daniel “*Las contradicciones culturales del capitalismo*”, trad. española, Alianza Editorial, Madrid, 1977, en particular el capítulo VI, p. 209 y ss.

³ cfr. GARCÍA AÑOVEROS, Jaime “Presupuesto y gasto público en la Constitución”, en “*El sistema económico en la Constitución española*”, vol. II, XV Jornadas de Estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado. Ministerio de Justicia, Madrid, 1994, p. 1646.

La preponderancia de la visión política del Presupuesto en la Constitución respecto de su instrumentalidad al servicio de la economía tiene un claro reflejo en la casuística de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, centrada primordialmente en los aspectos competenciales y procedimentales de la ley de Presupuestos como categoría dogmática. Un gran número de sentencias (el mayor, sin duda) se concentra en la cuestión dogmática de cuál sea el lugar de la ley de Presupuestos dentro de nuestro sistema de fuentes del Derecho y la vieja cuestión —que ocupó parte de la historia del Derecho público europeo desde la segunda mitad del siglo XIX— de la naturaleza, legislativa o no, de la función parlamentaria de aprobación de los Presupuestos. O lo que es lo mismo, por el sentido del principio constitucional de legalidad presupuestaria del art. 134. 1 C.E. y si estamos ante una auténtica reserva de ley o, por el contrario, es una reserva de competencia.

La reforma constitucional del art. 135 C.E. y la vinculación a las normas del Derecho comunitario europeo derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE (con la primacía y efecto directo que las caracteriza), con limitaciones al crecimiento deficitario del gasto público y disponiendo previsiones constitucionales *explícitas* al déficit presupuestario y al endeudamiento públicos, han cambiado por completo la perspectiva del Derecho presupuestario abriéndolo más claramente a su conexión con la evolución de la economía.

La reforma constitucional del art. 135 C.E. entraña una cesión de soberanía en materia financiera y presupuestaria a la Unión Europea (Comisión, Consejo y Banco Central Europeo) que refuerza el gobierno económico de la UE ampliando sus potestades de coordinación de las políticas económicas nacionales y de supervisión sobre los Presupuestos nacionales de los Estados miembros de la zona del euro en orden a asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Es una cesión de soberanía que altera el equilibrio de la división de poderes entre el Parlamento y el Gobierno en materia presupuestaria establecido en la Constitución (art. 134 C.E.) y limita, en favor de las autoridades europeas, su libertad de configuración en el ejercicio de sus competencias constitucionales dentro de todas las fases del ciclo presupuestario de elaboración, aprobación y control de los Presupuestos Generales del Estado, pero a costa de una importante *mutación* de nuestra Constitución. De “pérdida de *centralidad presupuestaria* del Parlamento por una importante desvalorización de la función que corresponde desempeñar anualmente a las leyes de Presupuestos” se ha hablado en la doctrina (M.A. MARTÍNEZ LAGO⁴). Los principios básicos y el

⁴ cfr. MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel “Crisis Fiscal, Estabilidad Presupuestaria y reforma Constitucional”, en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 24, 2011, p. 17. Un buen

diseño constitucional del procedimiento presupuestario nacional resultan profundamente alterados por el Derecho comunitario a fin de que se ajusten a las exigencias del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Y afecta, desde luego, a las relaciones financieras del Estado con las Administraciones territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) y su respectivo sector público para-estatal.

ESTADO SOCIAL, GASTO PÚBLICO Y DERECHOS FUNDAMENTALES

El Estado social adopta en nuestros días la forma de “*Estado fiscal*”, en el sentido de que las potestades tributarias y de gasto público constituyen el presupuesto irrenunciable en la realización (al menos mínima) de los fines del Estado que la Constitución propugna (especialmente en el “programa” de objetivos económicos y derechos sociales del Capítulo III del Título I) y permite aportar, dentro del marco de la economía de mercado, las correcciones necesarias para la consecución de un orden social más justo. Y “*Estado fiscal*” también en el sentido de que la actividad financiera tiene un peso muy relevante en la formación del producto interior bruto de la nación y en torno al gobierno de la Hacienda pública gira toda la política pública.

La cláusula del *Estado social y democrático de Derecho* que la Constitución proclama en el art. 1.1º no puede entenderse como un simple calificativo retórico sin consecuencias jurídico-constitucionales, sino que, por el contrario, ha de considerarse como *un auténtico principio constitucional* de inmediata y directa aplicación. Constituye un principio estructural del orden jurídico y criterio hermenéutico fundamental del orden político y social establecido en la Constitución que *vincula* a los poderes públicos con los *valores superiores del ordenamiento*: la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Así lo ha venido entendiendo en su jurisprudencia el propio Tribunal Constitucional desde tempranas sentencias (**STC 18/1984, F.J. 3º**).

Sin embargo, la aplicación *material* de la cláusula de Estado social y democrático de Derecho, debido a su propia fuerza expansiva, ha de llevarse a cabo con cautela,

análisis de la auténtica “revolución” que supone para nuestro Derecho Presupuestario y del Gasto público la incorporación de la normativa europea de estabilidad presupuestaria en el libro de RUÍZ ALMENDRAL, Violeta “*Estabilidad Presupuestaria y Gasto Público en España*”, Ed. La Ley Wolters Kluwer, Madrid, 2008, en particular p. 193 y ss. Mucha información y más opinión, no coincidente en muchos aspectos con las ideas aquí expuestas, en la obra de los Profesores GARCÍA ROCA, Javier MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel “*Estabilidad presupuestaria y consagración del freno constitucional al endeudamiento*”, Civitas Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2013.

pues el Estado es corresponsable de la situación económica. Sólo la estabilidad y buen funcionamiento de la economía proporciona los necesarios presupuestos para el cumplimiento de las tareas sociales. Existe un límite en la capacidad financiera del Estado a las demandas de prestaciones sociales que el Estado social de Derecho reconoce, sujetas constitucionalmente a lo financieramente posible dentro del mandato constitucional de equilibrio de las cuentas públicas y la estabilidad presupuestaria a que responden los límites al déficit estructural y al endeudamiento del Estado y las Administraciones públicas establecidos en la reciente reforma constitucional del art. 135 C.E. Como dice Ernst BENDA⁵, "los límites de la capacidad financiera del Estado tienen relevancia constitucional; el Estado puede invocarlos frente a demandas por otra parte comprensibles"; y el Tribunal Constitucional debe valorar esta circunstancia al enjuiciar las decisiones del legislador en materia de derechos sociales.

Respecto de *los derechos constitucionales de prestación* que resultan de la configuración del Estado como Estado social, se ha planteado en la doctrina el interrogante de si los derechos fundamentales deben reconocerse *sólo* en la medida de la capacidad de prestación en que se reconocen los derechos fundamentales o, por el contrario, si el Estado debe ser prestacional *en la medida en que se reconocen* los derechos fundamentales. La respuesta no es sencilla porque el problema tampoco lo es. Aunque la función de los estudiosos del Derecho sea impulsar la realidad positiva hacia las aspiraciones de justicia inmanentes al orden jurídico, hay que cuidarse de respuestas dogmáticas simples que valen sólo sobre el papel porque, como suele decirse, "el papel lo aguanta todo".

Puesto que todos los derechos fundamentales —todos, incluso los derechos básicos, civiles y políticos y no sólo los derechos económicos y sociales— tienen un coste, las disponibilidades financieras del Estado fiscal constituyen un elemento indispensable de la respuesta a este interrogante. Porque nos movemos con recursos escasos que son susceptibles de empleos alternativos (el coste de oportunidad). Por tanto la pregunta *¿qué derechos se prestarán, en qué medida y para quienes?* es una decisión política que depende de la capacidad financiera del Estado en cada momento. No hay derechos absolutos, porque los recursos disponibles son limitados y todos los derechos, incluso los de libertad frente a las intromisiones arbitrarias del poder del Estado (*status negativus*), son derechos positivos (*status positivus*) en el sentido de que requieren inexcusablemente la disposición de medios financieros para

⁵ cfr. BENDA, Ernst "El Estado social de Derecho", en BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE, HEYDE, *"Manual de Derecho Constitucional"*, edición y traducción de Antonio López-Pina, Marcial Pons, Madrid, 1996, pág.551.

ser garantizados mediante prestaciones del Estado; esto es, para hacerlos reales y efectivos. “Tomar en serio los derechos equivale a tomar en serio la escasez”, como dicen Stephen HOLMES y Cass R. SUNSTEIN⁶. “Las fuentes tributarias —escribe HÄBERLE⁷— no deberían forzarse hasta su agotamiento teniendo en cuenta que su propio estancamiento ya de por sí significa retroceso, pues ¿de qué sirven las garantías básicas meramente enunciadas si no se aumenta paralelamente el PIB y si no se disminuye a la vez lo que eufemísticamente se ha dado en llamar “nivel de precariedad “pública?”. Porque, a fin de cuentas, los derechos son bienes públicos que se financian por los contribuyentes y se administran por el Estado para mejorar el bienestar colectivo e individual.

El tópico del “*lo financieramente posible*” o la “*reserva de lo posible*” (Vorbehalt des Möglichen) de la jurisprudencia y doctrina constitucional alemanas, como gradualidad necesaria de la concretización de los derechos sociales, teniendo en cuenta, sobre todo, los límites financieros, se ha convertido en el punto nodal, tanto en la dogmática como en la práctica jurisprudencial de los derechos sociales y económicos, cuya concretización y exigibilidad la Constitución los defiere a lo que disponga el legislador ordinario que los desarrolle, como dice nuestro art. 53. 3 C.E. Y también en el caso de nuestro Tribunal Constitucional.

Ante los compromisos que se derivan de la configuración del Estado como un “Estado social y democrático de Derecho”, nuestro Tribunal Constitucional se ha cuidado de advertir de que los deberes de prestación resultantes de la legislación social y económica, han de ser determinados y apreciados “teniendo en cuenta el contexto general en que se produzcan y en conexión con *las circunstancias económicas, las disponibilidades del momento y las necesidades de los diversos grupos sociales*. No puede excluirse por ello que el legislador [...] regule, en atención a las circunstancias indicadas, el nivel y condiciones de las prestaciones a efectuar o las modifique para adaptarlas a las necesidades del momento” (STC 65/1987, F.J. 17º).

⁶ cfr. HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R., “*The Cost of Rights. Why liberty depends on Taxes*”, Norton & Co., New York, 1999, hay trad. española “*El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos*”, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires, 2011. Hay reflexiones de interés en la obra colectiva Robert ALEXY y otros, “*Derechos sociales y ponderación*”, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2009, en particular la colaboración de Liborio L. HIERRO, “Los derechos económico-sociales y el principio de igualdad en la teoría de los derechos de Robert Alexy”, p. 163 y sigs.

⁷ (7) cfr. HÄBERLE, Peter, “*Pluralismo y Constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*”, Ed. Tecnos, Madrid, 2002, p. 213. A lo cual Robert ALEXY, “*Teoría de los Derechos fundamentales*” trad. española de E. Garzón Valdés, CEC, Madrid, 1993, p. 495, apostilla: “los derechos individuales pueden tener más peso que las razones de política financiera”.

En consecuencia, el Tribunal ha declarado que de los preceptos de la Constitución que se refieren a la protección frente a situaciones de necesidad como son el régimen público de la Seguridad Social (art. 41 C.E.) y el sistema público de pensiones que garanticen la suficiencia económica de los ciudadanos de la tercera edad (art. 50 C.E.) “no puede deducirse que la Constitución obligue a que se mantengan todas y cada una de las pensiones iniciales en su cuantía prevista ni que todas y cada una de las ya causadas experimenten un incremento anual” (**STC 134/1987, F.J.5º**). El concepto de “*pensión adecuada*” del art. 50 C.E. “debe tener en cuenta el sistema de pensiones en su conjunto, *sin que pueda prescindirse de las circunstancias sociales y económicas de cada momento y sin que quepa olvidar que se trata de administrar medios económicos limitados para un gran número de necesidades sociales*” (**STC 134/1987, F.J.5º**).

En este sentido el **STC 126/1994, F.J.5º**, entre otras muchas que podrían citarse, declaró en su *ratio decidendi* que “los derechos de Seguridad Social como derechos sociales de prestación que implican una carga financiera considerable, son de contenido legal y requieren ineludiblemente de intermediación legislativa. Corresponde al legislador en función de las situaciones de necesidad existentes y *de los medios financieros disponibles* determinar la acción protectora a dispensar por el régimen público de Seguridad Social y las condiciones para el acceso a las prestaciones y para su pérdida. Esta característica de *derechos prestacionales que requieren una base financiera sólida y una administración de recursos escasos permiten al legislador una amplia libertad de configuración*”.

Aunque, ciertamente, la “gradualidad” de la realización de los derechos sociales y económicos y el condicionamiento de los límites financieros “no implica —como advierte GOMES CANOTILHO⁸— el “grado cero” de vinculación jurídica de los pre-

⁸ cfr. GOMES CANOTILHO, José Joaquim “Metodología “fuzzy” y “camaleones normativos” en la problemática actual de los derechos económicos, sociales y culturales”, en “*Derechos y Libertades. Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*”, año III, nº 6, 1998, p. 45. PASCUAL GARCÍA, José “*Régimen jurídico del Gasto público*”, Ed. Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2009, 5ª edición, p. 141 escribe, con mucha razón, que “si los poderes públicos se consideraran legitimados para realizar cualquier gasto por el simple hecho de ser justo, sin consideración alguna a que los recursos, se quiera o no se quiera, son limitados, es claro que causarían daños a la economía y, en último extremo, a los ciudadanos, superiores a las necesidades que se pretenden subvenir. Pero también la situación contraria sería rechazable. Negarse a subvenir unas necesidades que pueden ser apremiantes en aras de la ortodoxia financiera sería aún más rechazable. En realidad, ambas exigencias deben coordinarse de manera que se asigne con equidad el gasto que permitan los recursos disponibles sin violentar las exigencias de la economía”

HÄBERLE, Peter, “*Pluralismo y Constitución. Estudios de teoría constitucional de la sociedad abierta*”, Ed. Tecnos, Madrid, 2002, p. 213 dice que “el Estado prestacional no puede en modo alguno,

ceptos consagradores de derechos fundamentales sociales”. De modo semejante a lo que acontece con las obligaciones pecuniarias del Estado válidamente contraídas o la ejecución de sentencias firmes de condena al pago de suma de dinero, la falta o insuficiencia de crédito presupuestario no es *por sí mismo o por sí solo* una razón válida alegable por el Estado para justificar la lesión de un derecho fundamental o el incumplimiento de un estándar constitucional.

El legislador presupuestario no dispone de una total discrecionalidad en cuanto a la realización de los derechos sociales y económicos del Capítulo III del Título I de la Constitución; no sólo cuando las políticas legislativas son manifiestamente opuestas a las normas constitucionales que los consagran, sino también porque las normas constitucionales positivas en materia de gasto público del art. 31. 2 C.E. le vinculan, imponiéndole una asignación equitativa de los recursos públicos, cuya presupuestación y ejecución debe responder a los criterios de eficiencia y economía. No son, pues, únicamente criterios de oportunidad técnico-financiera los que presiden la legislación presupuestaria, sino la vinculación jurídica del Presupuesto a las normas y principios constitucionales, por más que estos resulten de difícil aplicación y control por los Tribunales de Justicia y, en particular, por el Tribunal Constitucional⁹; sobre todo el

debido a la susodicha reserva, disponer más allá de lo que le permite el propio derecho fundamental respectivo. La “presión normativa” que le otorga efectividad a los derechos básicos existe sin que ello signifique que se pueda pedir lo imposible al Estado prestacional”. “La calidad prestacional, en general, es un mandato constitucional objetivo que se deriva de cada uno de los derechos básicos”. El Estado prestacional, según HÄBERLE, debe ser *adecuado* al estándar existente en materia de derechos humanos..

⁹ Y acaso sea significativo de estas dificultades el hecho de que, hasta ahora, el Tribunal Constitucional no haya sido llamado a pronunciarse sobre el art. 31.2 C.E. invocado *directamente* como fundamento de una demanda de inconstitucionalidad (recurso o cuestión), limitándose a menciones *obiter dicta*, más o menos retóricas, de este principio constitucional (**ATC 982/1986**; **STC 187/1988, F.J. 12º**; **STC 216/1991, F.J.5º**; **STC 13/1992, F.J. 7º**; **STC 28/1992, F.J. 3º**). Lo que indica, tal vez, las dificultades para la efectividad de “*una equitativa asignación de los gastos públicos*” y del mandato de justicia que incorpora, adelantando a las políticas de gasto público la línea de defensa de los derechos fundamentales frente a una exorbitante imposición de tributos. Mandato que, por conexión con el artículo 9.2 C.E., puede sustentar medidas de “acción positiva” o discriminación positiva en la asignación del gasto público para corregir y superar las desigualdades de origen y lograr la igualdad material, *real y efectiva*. Pues, como ha afirmado el Tribunal Constitucional, “no puede reputarse discriminatoria y constitucionalmente prohibida —antes al contrario— la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que los Poderes Públicos emprendan en beneficio de determinados colectivos, históricamente desprotegidos y marginados, a fin de que mediante un trato especial más favorable, vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial”. (**SSTC 216/1991, F.J. 5º** y **28/1992, F.J. 3º**).

Por su difícil justiciabilidad, será ardua tarea el que este precepto constitucional pueda alzarse como una norma jurídica eficaz de control del poder financiero del Estado, quedando relegado a lo que

control sobre la “concreta medida económica” en que el legislador decide realizar los derechos sociales. Porque “las normas finalistas [como son las que se enuncian en el Capítulo III de la Constitución] no permiten un enjuiciamiento de su grado de cumplimiento legislativo, porque los objetivos constitucionales han de ir alcanzándose a través de políticas, y las políticas no son susceptibles de control jurídico, entre otras cosas porque admiten diversos grados de cumplimiento”¹⁰.

ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA Y REFORMA CONSTITUCIONAL

Examinada en este contexto, la reforma constitucional del art. 135 C.E. no responde a un mero capricho o al puro oportunismo político. Existen pocas dudas del grave desajuste de nuestras cuentas públicas frente a los compromisos que resultan del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea, en una coyuntura financiera internacional (la crisis de la Deuda soberana) que amenazaba directamente a España.

Y es bastante claro, también, que en la raíz de los desequilibrios económico-financieros de nuestra Hacienda están, en buena medida, el crecimiento desbocado

podría denominarse *el horizonte utópico de la Constitución fiscal* o, en frase de Hans J. PAPIER, “*la fábrica de los sueños del Derecho Público*”, cfr. “Ley Fundamental y orden económico”, en BENDA, MAIHOFFER, VOGEL, HESSE, HEYDE, “*Manual de Derecho Constitucional*”, edición española de A. López-Pina, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 608. Una muestra de la apertura e indeterminación con que los Tribunales de Justicia entienden el precepto del art. 31.2 CE puede verse en la Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2009 en recurso de casación contra una Orden del Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social del País Vasco que convocaba ayudas para visitar a personas penadas o en prisión preventiva en Centros Penitenciarios fuera del País Vasco. Aunque la *ratio decidendi* de la STS anulatoria de la disposición impugnada es la falta de competencia del Gobierno Vasco en materia penitenciaria respecto de centros no localizados en su territorio, el TS, ante la alegación del Abogado del Estado de que el programa de ayudas carece de una finalidad de interés público, declara en un *obiter dictum* bien significativo que “no compete a la Sala enjuiciar el acierto y oportunidad de la asignación de recursos que la orden impugnada entraña, *teniendo en cuenta el amplio margen de discrecionalidad que a las Administraciones asiste en materia de gasto —asignación equitativa de recursos según el art. 31.2 CE— siempre y cuando persiga una finalidad lícita desde la perspectiva constitucional y su articulación sea respetuosa con el ordenamiento jurídico y muy especialmente con el principio de igualdad*”.

¹⁰ cfr. CIDONCHA, Antonio “*La libertad de empresa*”, Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 2006, p. 64. HÄBERLE, Peter “*Pluralismo político y Constitución*”, cit. p. 208 escribe: “la “activación” de los derechos fundamentales dentro del Estado social prestacional representa un objetivo constitucional en el sentido de que todos los ciudadanos deben tener necesariamente las mismas oportunidades básicas para conseguir una vida digna y para desarrollarse personalmente. Por ello, los derechos fundamentales no son sólo derechos negativos, sino normas positivas de competencia, siendo por ello por lo que se ha llegado a una política básica de derechos sociales estatales”.

del gasto público y las crecientes dificultades de financiación del Estado y de las Administraciones territoriales (Comunidades Autónomas y Corporaciones locales), agravadas por la depresión de la economía española y las insoportables cifras del desempleo; lo que empuja al Estado a una creciente apelación a la Deuda pública para cubrir sus necesidades de financiación.

Desde sus comienzos, las Haciendas autonómicas se han configurado, primordialmente, como "*Haciendas de gasto*", excesivamente dependientes de las transferencias financieras del Estado, condicionando así su autonomía financiera y política. Las Comunidades Autónomas gastan una porción cada vez mayor del volumen del gasto público total y sin embargo no son responsables de allegar la mayor parte de los ingresos necesarios para cubrir los gastos que se derivan de sus propias decisiones políticas. Esto, unido a un proceso de asunción de competencias en los Estatutos de Autonomía según el principio de que *todos hacen de todo*, sin un deslinde claro y sencillo de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas de acuerdo con el principio federal de "*quién hace qué*", ha llevado a crecientes necesidades de financiación de las Administraciones territoriales y, al cabo, a la insostenibilidad financiera de la organización territorial del Estado.

La falta de correspondencia (esquizofrenia más que asimetría) entre las responsabilidades de gasto y las responsabilidades de ingreso de las Comunidades Autónomas constituye un factor de distorsión y desequilibrio en el funcionamiento de la Hacienda General del Estado, y por tanto en el sistema de financiación autonómica, que debería ser corregido no sólo por razones de autonomía política y financiera de las Comunidades Autónomas, sino también por razones de una asignación racional y eficiente de los recursos públicos, acorde, por demás, con los principios constitucionales de *equidad, eficiencia y economía* del gasto público que consagra el art. 31.2 C.E.

Porque, como ya he escrito hace tiempo¹¹, una Administración a la que se encomienda la decisión de gastar los recursos públicos, pero no de recaudarlos, propende más fácilmente a la expansión incontrolada del gasto público, a su mala asignación o al despilfarro, tomando a su cargo, por razones políticas o electorales, compromisos o demandas sociales de prestación de bienes y servicios públicos que luego resulta incapaz de financiar y cumplir. Tendiendo, por consiguiente, a desplazar su cobertura

¹¹ cfr. RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro "*Una reflexión sobre el sistema general de financiación de las Comunidades Autónomas*", en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 15, 1985. La referencia de Amilcare PUVIANI es a su obra clásica "*Teoría de la Ilusión Financiera*", trad. española y estudio preliminar de A. Rodríguez Bereijo, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1972.

sobre aquel nivel de gobierno (el Estado) donde residen las fuentes principales de la financiación. Cuanto más se separe la decisión del gasto público de la decisión sobre su financiación, más se fortalece la creación por parte de los gobernantes de *ilusiones financieras* e incluso *políticas* en los ciudadanos contribuyentes (A. PUVIA-NI), al hacerlos menos conscientes del coste de los bienes y servicios públicos que reciben. Y tras este efecto de *ilusión financiera*, que oscurece el cálculo racional coste-beneficio (supervalorando la cantidad o la calidad de los bienes y servicios públicos que se prestan a los ciudadanos o infravalorando sus costes), es más fácil para los políticos o gobernantes de las Comunidades Autónomas ocultar los defectos de una mala administración y gestión de los servicios públicos y del aumento del gasto público que ello provoca, al ser financiados en su mayor parte con recursos (las *transferencias del Estado*) que sus contribuyentes (y electores) ni ven, ni pagan *directamente* a su Comunidad Autónoma.

Es llamativo, por ejemplo, que no obstante la claridad y solidez de la base jurídica existente en nuestra Constitución para la actuación predominante del Estado en la ordenación de la economía, en los últimos tiempos se haya transmitido la idea de que el Gobierno, para fijar la actuación de una política económica nacional que afronte la crisis económica, necesitaba, *jurídicamente*, la aquiescencia de las Comunidades Autónomas. Hemos podido escuchar expresiones y manifestaciones de ello en casos muy ilustrativos a lo largo de estos años de crisis económica. Incluso, cuando ya la necesidad de fijar imperativamente un techo de gasto a las Administraciones territoriales resultaba evidente, el discurso oficial del Gobierno de la Nación era que esto no se podía hacer, jurídicamente, sin el acuerdo y la aquiescencia de éstas¹².

¹² De hecho la Ley 15/2006 de reforma de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria y su Texto Refundido (RDL 2/2007) se referían en su Preámbulo a las dudas sobre la compatibilidad de las reglas de estabilidad presupuestaria introducidas por la Ley 18/2001 General de Estabilidad Presupuestaria con la autonomía financiera, constitucionalmente garantizada, de las Comunidades Autónomas y Entidades locales propia de un Estado descentralizado; lo que se ponía de manifiesto por los recursos de inconstitucionalidad de varias Comunidades Autónomas contra la leyes de estabilidad que "revelaban que las leyes vigentes no han conseguido concitar el apoyo necesario de las Administraciones para que sus fines sean alcanzables". Dudas, por otra parte, que eran compartidas por una buena parte de la doctrina académica (vid. por todos, el trabajo del Prof. AGUIAR DE LUQUE, Luis; ROSADO IGLESIAS, Gema "La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías", en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 12, enero-abril 2001). Por ello se introdujo en dicha reforma "un nuevo mecanismo para la determinación del objetivo de estabilidad de las Administraciones públicas territoriales y sus respectivos sectores públicos *apoyado en el diálogo y la negociación*" de forma que "el objetivo de estabilidad de cada Comunidad Autónoma se acordará con el Ministerio de Economía y Hacienda tras una negociación bilateral".

Se fue creando así una idea, una cultura, en la gobernación de nuestro país de que el Gobierno estaba *desapoderado* incluso en aquello que le es más consustancial que es el gobierno y dirección de la economía. El último episodio es la reforma del artículo 135 de la Constitución de finales del verano de 2011. Una reforma que en sí misma acaso no habría sido necesaria si hubiese estado firmemente asentada en la conciencia y sobre todo en la práctica política la existencia de bases jurídicas claras que, en virtud de la Constitución, tiene el Gobierno de la Nación para llevar a cabo la política económica nacional, *la dirección, coordinación y planificación de la actividad económica general*. Una base jurídica enunciada en el Título VIII con títulos muy fuertes, como el 149.1. 13ª, 149.1.14ª, 149.1.11ª y 149.1.18ª C.E. entre otros, y con reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional clara y firme al respecto.

Creo también, sin embargo, que *políticamente*, por el juego de las mayorías parlamentarias y de los equilibrios políticos de gobierno, ha resultado difícil de imponer esa autoridad. Por eso, la reforma introducida en el artículo 135 C.E. me ha parecido oportuna, aparte de que nos haya venido impuesta desde la Unión Europea. Pero lo importante es que hayamos tenido que llegar a este extremo para cobrar conciencia del reto que plantea una organización política descentralizada como la de nuestro Estado Autonómico ante una crisis económica y financiera de la envergadura y profundidad como la que estamos viviendo en estos años.

Así pues, embridar, mediante una norma constitucional, las disfunciones de una organización de la Hacienda del Estado descentralizada *asimétricamente* (más por el lado del gasto público que por el del ingreso) en las dos funciones esenciales que cumple toda Hacienda pública había devenido en una necesidad constitucional y no ya desde la perspectiva de la Unión Monetaria, sino también desde una perspectiva

En el Consejo de Política Fiscal y Financiera del 27 de julio de 2011 la Vicepresidenta del Gobierno y Ministra de Economía y Hacienda Sra. Elena Salgado dejó en manos de cada Comunidad Autónoma la fijación de los criterios en sus reglas de gasto.

“Si las cosas en punto a la base jurídica de la actuación controladora del Estado sobre las desviaciones presupuestarias de las Comunidades Autónomas estaban tan claras antes de la reforma constitucional [se refiere a la doctrina de la STC 134/2011], no se entiende —se preguntaba el Prof. SOLOZÁBAL— la escandalera suscitada por unos anuncios normativos al respecto [la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera] que a la espera de mayores concreciones, hay que presumir que respetarán escrupulosamente los márgenes de nuestra Ley Fundamental”, cfr. SOLOZÁBAL, Juan José “*Estabilidad Presupuestaria y Comunidades Autónomas*”, en *EL IMPARCIAL*, es, del 11 de enero 2012. La respuesta, en mi opinión, es clara: porque esa base jurídica para la actuación controladora del Estado no se aplicaba con firmeza, pues el Gobierno de la Nación simplemente hacía dejación del ejercicio de su propia competencia y de su autoridad.

interna, vista la debilidad *práctica*, por causas o razones políticas, de la base jurídica que la Constitución española otorga al Estado para intervenir de manera decidida y eficaz en la dirección y coordinación de la actividad económica general, disciplinando el comportamiento económico-financiero de las Administraciones territoriales (art. 149.1.11ª, 13ª, 14ª y 18ª C.E.).

No resulta fácil valorar críticamente las razones de oportunidad política del Gobierno en su iniciativa de reforma constitucional para incorporar los límites de déficit estructural y de deuda al texto mismo de la Constitución (y no a una Ley Orgánica), dado el escaso margen de maniobra de que disponía por la situación extremadamente crítica de la economía española, al borde mismo de la intervención por las autoridades europeas, y por la enorme presión de las instituciones de la Unión Europea en tal sentido. En las Conclusiones del Consejo Europeo del 24/25 de marzo de 2011, ratificadas por el Parlamento Europeo el 27 de junio siguiente, entre otras medidas que integran el llamado *"pacto del Euro Plus"* se incluía el compromiso de los Estados miembros de incorporar a la legislación nacional las normas presupuestarias de la Unión Europea establecidas en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento a través de un instrumento jurídico *"que posea un carácter vinculante y duradero suficientemente sólido (por ejemplo, constitucional o ley marco) que asegure la disciplina presupuestaria tanto en el nivel nacional como en el subnacional"*.

De las críticas a la reforma constitucional del art. 135 CE quisiera detenerme en dos extremos que apuntan, desde luego, a algunos de los aspectos más debatidos y conflictivos:

- a) la *disolución* o el *desmantelamiento* del Estado social de Derecho y del contenido y alcance de los derechos sociales.
- b) el *menoscabo de la autonomía financiera* y el autogobierno de las Comunidades Autónomas [y en menor medida, de las Corporaciones locales] por las restricciones que introduce en la gestión de sus políticas públicas (de gasto).

Es cierto que la profundidad de la crisis financiera y económica que desde el verano de 2007 se ha abatido sobre los países de la Unión Europea y la erosión de la base fiscal de los Estados miembros está socavando no sólo la sostenibilidad financiera del Estado social y democrático de Derecho sino también tensionando el propio modelo de Estado en sus supuestos ideológicos (principio democrático, solidaridad social y redistribución de la renta, garantía del mínimo vital, principio de igualdad de oportunidades...), al poner en cuestión las aspiraciones normativas del Estado social

y las capacidades reales del Estado para hacerlas efectivas. Las duras medidas de ajuste presupuestario y consolidación fiscal impuestas por la Unión Europea plantean un serio desafío a la pervivencia del modelo constitucional de Estado social (y a la cultura política y social creada en torno a él) tal y como se ha ido configurando en los años de expansión económica; desafío que no puede ser minusvalorado.

Pero el Estado social y democrático de Derecho que nuestra Constitución consagra no puede concebirse, sesgadamente, como un Estado asentado sobre la expansión ilimitada de las prestaciones de bienes y servicios públicos, olvidando las exigencias de un gobierno sano y equilibrado de la Hacienda Pública.

No es, por tanto, la reforma constitucional del art. 135 C.E. lo que pone en peligro el Estado social de Derecho en algunos de sus servicios públicos básicos como la sanidad, la educación o la asistencia social (Sistema Nacional de la Dependencia). Esa es una consecuencia que, de producirse, no cabría achacarla tanto a la norma constitucional como a la mala administración y gestión de los recursos públicos, que —conviene no olvidarlo— son recursos escasos, tanto más en momentos de grave crisis económica como los actuales. Lo que exige por parte de las Administraciones públicas y de los agentes políticos una rigurosa y profunda reconsideración de las prioridades del gasto público y su correspondiente asignación presupuestaria. Lo que pone en peligro la pervivencia del Estado social de Derecho es *el elevado endeudamiento público (y también el privado)* derivado de una gestión política irresponsable que nos obliga a destinar al servicio de la Deuda (amortización del capital tomado a préstamo más los intereses) un volumen creciente de nuestros ingresos públicos. Cuya raíz es *el círculo vicioso de la crisis fiscal del Estado*, es decir la brecha estructural derivada de la tendencia de los gastos públicos a crecer más rápidamente que los medios necesarios para financiarlos. Porque el Estado democrático quiere responder a los deseos de los ciudadanos, y el hecho es que éstos demandan al Estado, simultáneamente, menos impuestos y cada vez mayores servicios y prestaciones. Ello explica que los Estados tiendan a buscar la salida a menos ingresos y a un mayor gasto en el endeudamiento público que financie las tareas del presente mediante crédito, que la próxima generación habrá de devolver con intereses más los intereses de los intereses (Paul KIRCHHOF)¹³. Y entonces, en caso de parálisis de su función fiscal, el Estado de Derecho ya no podrá ser preservado de la presión de las fuerzas sociales, puesto

¹³ cfr. KIRCHHOF, Paul "La Constitucionalización de la Deuda soberana. Un diálogo con Antonio López Pina", en la encuesta sobre la reforma de la Constitución de la revista *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 29, 1º semestre 2012, dirigida por Oscar Alzaga, pág. 79; y mi temprano trabajo que, no obstante el tiempo transcurrido, conserva todavía vigencia en los actuales momentos de profunda crisis

que “el Estado fiscal es la única forma en la cual el Estado de Derecho puede ser Estado social”, como decía Ernst FORSTHOFF¹⁴.

Menos consistencia tienen las críticas a la reforma del art. 135 C.E. desde su consideración como un ataque a la autonomía financiera y política de las Comunidades Autónomas que la Constitución reconoce y garantiza en el art. 156 C.E., a quienes correspondería fijar el techo de gasto y el límite de déficit público estructural correspondiente a sus Presupuestos. La autonomía de las Comunidades Autónomas no es soberanía; y su autonomía política y financiera cobra pleno sentido constitucional dentro de la unidad de la Nación española. Y la autonomía financiera lo es dentro de la necesaria y obligada coordinación y cooperación con la Hacienda estatal, por lo que es perfectamente compatible con la existencia de un control de legalidad sobre el ejercicio de las competencias y, más concretamente, con controles del Estado de las operaciones de emisión de deuda pública de las Comunidades Autónomas, que han de ser autorizadas por aquél.

Y pocas dudas caben respecto del carácter básico que para la ordenación de la economía y la Hacienda general del Estado tiene la garantía del equilibrio de las cuentas públicas y la determinación por el Estado del objetivo de estabilidad presupuestaria para todo el conjunto de las Administraciones públicas establecido por la Ley de Estabilidad Presupuestaria, dada la vinculación del Estado español a las normas del Derecho comunitario europeo, originario y derivado, y a los compromisos de cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la UE, aunque ello constriña la soberanía del Estado y la autonomía financiera de las Comunidades Autónomas; y tanto más a la luz de la reforma constitucional del art. 135 C.E. (*ius superveniens*). Tal como ha zanjado de manera clara la **STC 134/2011, F.J. 8º** de 20 de julio dictada muy pocos meses antes de la reforma constitucional.

Todo ello arroja no pocas sombras e interrogantes en nuestra *Constitución financiera*. Sombras no ya de “*crisis fiscal*” del Estado, en la medida en que será cada vez más difícil para los Gobiernos sostener el creciente volumen de gasto público sin aumentar el déficit presupuestario; sino de crisis del “*Estado fiscal*”, como forma que ha adoptado en nuestra cultura política europea el modelo de Estado social,

económica y financiera del Estado, cfr. RODRÍGUEZ BEREIJO, Álvaro “El Sector Público español: su déficit sistemático”, en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 3, 1979, p.147-153.

¹⁴ La cita de FORSTHOFF, Ernst es a su trabajo, clásico, “*Rechtsstaat im wandel*”, W. Kohlhammer Verlag, Stuttgart, 1964, trad. italiana a cura di Carlo Amirante “*Stato di Diritto in trasformazione*”, A. Giuffré, Milano, 1973, p. 94.

orientado más hacia la igualdad, a través de la socialización de los beneficios mediante los impuestos, donde la Constitución como límite sólo sería invocable en el caso extremo del alcance o resultado confiscatorio de la imposición o de un nivel de presión fiscal tan elevado y desproporcionado que impida, al asfixiarla, la libre actividad empresarial (art. 31.1, art.33,1 y art.38 C.E.).

La consagración constitucional explícita, extendiéndolo a todas las Administraciones públicas, del *principio de estabilidad presupuestaria* en el apartado 1º del art. 135 C.E. como límite a la actuación de los poderes públicos es, sin duda, un hecho muy relevante. Es una norma jurídica que, no obstante su carácter *principal*, tiene un efecto vinculante para toda la actividad financiera pública que mira, particularmente, a los legisladores. Su vulneración por los poderes públicos, tanto estatales como autonómicos o locales, puede acarrear la inconstitucionalidad y nulidad de las leyes, disposiciones o actos que lo contravengan. Como dice la Exposición de Motivos de la reforma constitucional, la estabilidad presupuestaria ha adquirido “*un valor verdaderamente estructural y condicionante de la actuación del Estado...con el efecto de limitar u orientar, con el mayor rango normativo, la actuación de los poderes públicos*”.

Se zanján así las dudas de un sector de la doctrina sobre la viabilidad constitucional en un Estado compuesto, como es nuestro Estado de las Autonomías, de imponer por ley la sujeción de la política presupuestaria al cumplimiento de los requisitos presupuestarios de estabilidad, equilibrio o superávit¹⁵.

Es importante señalar que el Tribunal Constitucional, en su **STC 134/2011, F.J. 5º**, no ha apreciado extralimitación competencial alguna que vulnere la autonomía financiera y política de las Comunidades Autónomas en el hecho de que el legislador estatal haya definido la estabilidad presupuestaria como “*situación de equilibrio o superávit*” [“*estructural*”, ha matizado la vigente Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad financiera de 27 de abril de 2012], desvirtuando así las críticas de constitucionalidad de un sector de la doctrina a una definición semejante que reduce el significado, más amplio, de “estabilidad presupuestaria dentro del ciclo económico” (en el cual han de ser considerados los valores económicos de referencia) a la noción clásica/liberal de mero “equilibrio” en un momento concreto y determinado; criterio

¹⁵ cfr. AGUIAR DE LUQUE, Luis; ROSADO IGLESIAS, Gema “La estabilidad presupuestaria y su eventual proyección en el Estado de las Autonomías”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 12, enero-abril 2001, p. 51 “no parece que la reserva en esta materia [económico-financiera] a favor del Estado le faculte para imponer a las Comunidades Autónomas limitaciones a la autonomía financiera del tipo de las derivadas del sometimiento a unos criterios presupuestarios que, más que estabilidad, esconden un principio de equilibrio clásico”.

mucho más restrictivo y rígido que la idea de “prohibición de déficit excesivo” (con relación al PIB) a que se refiere el Derecho comunitario.

Hay que subrayar que, desde el punto de vista de su estructura normativa, el párrafo 1º del nuevo art. 135 C.E. enuncia, como he dicho, un “*principio jurídico*” que sirve de fundamento y se condensa en el conjunto de “reglas jurídicas” que se contienen en los siguientes apartados del precepto constitucional así como en los de la correspondiente Ley Orgánica que lo desarrolla. Ley que pasa así a integrarse en lo que ha dado en llamarse “*el bloque de la constitucionalidad*”, en tanto sirve para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas y para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas; constituyendo, pues, canon o parámetro en el enjuiciamiento de la constitucionalidad de las leyes.

Los “*principios*” o “*normas principales*” más que un mandato susceptible de aplicación por sí mismo, constituyen la base, el criterio o la justificación del mandato, en tanto necesitan de una concreción en ulteriores normas y decisiones. Por su carácter abierto y su grado de abstracción, los *principios*, a diferencia de las *reglas jurídicas*, carecen de un supuesto de hecho predeterminado y admiten distintos grados de concretización según los diferentes supuestos de hecho, fácticos y jurídicos, y según la legítima libertad de opción del legislador de cada momento. Son, en buena medida, como dice Robert ALEXY, *mandatos de optimización* que se caracterizan porque pueden ser realizados o cumplidos en diferente grado y que la medida debida de su realización o cumplimiento depende no sólo de las posibilidades reales o fácticas sino también de las jurídicas que se derivan de las reglas o de los principios, bienes o fines opuestos también constitucionalmente reconocidos.

Entre los “principios” y las “normas” *stricto sensu* de la Constitución no hay diferencia de naturaleza sino sólo de estructura y de función: ambos tipos de preceptos forman parte del ordenamiento jurídico y son por ello, en igual medida, Derecho objetivo. Aunque, como es obvio, no todos los preceptos constitucionales tienen idéntico nivel de eficacia, pues no todos ellos se formulan del mismo modo o con el mismo grado de precisión.

La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, *de desarrollo del art. 135 C.E.*, ofrece un mecanismo jurídico eficaz para asegurar el cumplimiento de las normas del Derecho comunitario europeo relativas al déficit excesivo y al límite de endeudamiento de las Administraciones públicas. Es, en líneas generales, una ley de buena hechura técnica, traslación en gran medida de la normativa del Derecho comunitario, cuyo problema no estará en la claridad de

sus prescripciones y la fidelidad al mandato constitucional que la motiva sino en su fuerza de obligar, su autoridad y capacidad de vinculación en una de las materias que más inseparablemente unidas está a la política. Al examinar el contenido de la Ley uno no puede evitar la sensación de que nos intenta convencer de la existencia de fuertes instrumentos normativos para hacer cumplir sus previsiones. Como observa MUÑOZ MACHADO¹⁶, “siendo necesarios y correctos los principios y reglas que la Ley establece, la mitad de su articulado se dedica no tanto a desarrollarlos como a la demostración a los eventuales lectores de que el Estado español cuenta con instrumentos para ejecutarla, aún en el caso de que las Administraciones autonómicas y locales ofrezcan resistencias”, como es el caso del art. 26 de la Ley: habilitación al Gobierno, al amparo del art. 155 de la Constitución, para la adopción de las medidas necesarias para obligar a su cumplimiento forzoso, que podrían llegar incluso, previo requerimiento, a la intervención / suspensión de la Autonomía o a la disolución de la Corporación local. Una norma verdaderamente importante, dura (insólita en lo que ha sido nuestra práctica constitucional del Estado de las Autonomías) pero que es la clave de bóveda del mandato constitucional, cuya aplicación requerirá, sin duda, grandes dosis de firmeza y prudencia. Por eso, “la propia complejidad y la acumulación de procedimientos y previsiones para supuestos de incumplimiento, provisional o definitivo, la difícil tramitación de alguno de ellos y la manifiesta situación de rebeldía y de confrontación que debe hacerse presente para que pueda justificarse la aplicación de los más contundentes, son la mejor muestra de que la ejecución de los contenidos de la Ley pueden encontrar serios problemas”, como dice MUÑOZ MACHADO.

El *mandato* constitucional es más inflexible con las Corporaciones locales a las que se obliga a mantener una posición de equilibrio o superávit presupuestario, prohibiéndoles pura y simplemente el déficit estructural: “*Las entidades locales deberán presentar equilibrio presupuestario*”.

La razón de este diferente tratamiento respecto de las Entidades locales reside en la menor capacidad financiera de las Haciendas locales (derivada de su menor grado de autonomía tributaria) para corregir *por sí solas* las desviaciones presupuestarias de sus cuentas públicas respetando los límites establecidos de endeudamiento. En cambio las Comunidades Autónomas con su poder tributario propio y la ampliación de sus competencias normativas sobre los impuestos estatales cedidos, tras las últimas reformas de la LOFCA, tienen unas posibilidades de actuar sobre sus propios

¹⁶ cfr. MUÑOZ MACHADO, Santiago “Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo”, Ed. Crítica, Barcelona, 2012, p. 159.

recursos, como acertadamente se pone de relieve en la reciente **STC 204/2011, F.J. 8º**: “en la actualidad los tributos cedidos tienen una importancia central como recurso que, además de garantizar determinados rendimientos a las Comunidades Autónomas, les permite modular el montante final de su financiación mediante el ejercicio de competencias normativas en el marco de lo dispuesto en las correspondientes leyes de cesión de tributos. De esta manera el sistema permite en la actualidad que las Comunidades Autónomas *puedan por sí mismas incrementar sustancialmente los recursos con los que han de financiarse*. En consecuencia, esta evolución del sistema de financiación ha supuesto un mayor desarrollo del principio de autonomía financiera, de manera que la financiación autonómica no descansa ya, casi en su totalidad, en las transferencias del Estado”. Lo cual es verdad, pero *cum grano salis* pues ha de tenerse en cuenta la fuerte caída de la recaudación impositiva debido a la crisis económica así como la limitada capacidad recaudatoria de los impuestos autonómicos, sean los tributos propios o los impuestos estatales cedidos, por lo que las transferencias financieras del Estado siguen teniendo un peso muy relevante en el equilibrio de sus cuentas públicas. Tal como nos está demostrando la experiencia del funcionamiento del Fondo de Liquidez Autonómico.

LAS DIFICULTADES DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS NORMAS DE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Es en gran medida verdad que “los Tribunales no están en posición de supervisar el complejo proceso de asignación eficaz de los recursos por parte de las agencias del poder ejecutivo, y tampoco pueden rectificar de manera sencilla las asignaciones equivocadas del pasado “[...] “no tienen la preparación adecuada para desempeñar esas funciones y, necesariamente, operan con fuentes de información inadecuadas y parciales”, como dicen Stephen HOLMES y Cass R. SUNSTEIN¹⁷. Y añaden: “los tribunales que deciden sobre la exigibilidad de los derechos razonarán de manera más inteligente y más transparente sí reconocen con toda honestidad que los costes afectan al alcance, la intensidad y la consistencia de la exigibilidad de los derechos. Y la teoría de los derechos sería más realista si examinara sin ambages la competencia [el coste de oportunidad] por los recursos escasos [que necesariamente se entabla] entre los distintos derechos básicos y también entre esos mismos derechos básicos y otros valores sociales”.

¹⁷ cfr. Stephen HOLMES; Cass R. SUNSTEIN, “El costo de los derechos. Por qué la libertad depende de los impuestos”, cit. p. 117 y p. 120.

Pero ello no equivale a la imposibilidad de todo control jurisdiccional de las políticas [presupuestarias] en materia de derechos sociales y económicos, sujetas, como es propio de un Estado que se proclama social y democrático de Derecho, al control jurídico de la arbitrariedad y al control de la razonabilidad de las políticas de gasto público respecto de los derechos sociales y económicos cuando entran en juego los principios de justicia y de equidad (art. 31.2 C.E.). Es la igual libertad, de modo que cada uno tenga la posibilidad de incidir en las condiciones que determinan su situación existencial y derechos, garantizándole el mismo acceso a las instituciones públicas de protección del Estado prestacional.

El problema de este nuevo precepto constitucional y en particular el de las normas del *bloque de la constitucionalidad* que lo desarrollan será, sin duda, aparte del de su aplicación efectiva, su “justiciabilidad”, dada la *singular apertura e indeterminación* de muchas de tales normas, al igual que otras de nuestra Constitución económica y financiera, la ambigüedad de su contenido declarado y la dificultad del control de constitucionalidad en esta materia, de alto contenido técnico-económico pero fuertemente ligado a las decisiones políticas.

El control de constitucionalidad confiado al Tribunal Constitucional, se mueve en este campo, más que en ningún otro de la materia constitucional, en una permanente tensión entre los dos extremos de la *deferencia* frente al legislador democrático y a su legítima libertad de opción política (autolimitación o *self-restraint* que, en ocasiones, deriva en la simple abdicación de su función de control sobre la ley) y la aplicación *activista* de los preceptos constitucionales que integran la Constitución económica (con el riesgo de sustituir autoritariamente las decisiones del legislador democrático, en su legítima libertad de opción política, por las del propio Tribunal). El tópico según el cual la Constitución es neutral y no contiene una decisión en cuanto al sistema económico de la comunidad política, en el sentido del orden económico liberal, está fuertemente arraigado en la jurisprudencia constitucional, con la consecuencia de que el margen de discrecionalidad con que se mueve el legislador en el campo de la política económica es mucho más amplio.

Pero si esta pieza importante de nuestra Constitución política que es la “*Constitución financiera*”, ha de ser realmente eficaz como norma conformadora de nuestro Estado complejo, el Tribunal Constitucional no debería detenerse, sin embargo, en un control *formal*, meramente externo, de las normas o disposiciones generales sometidas a su enjuiciamiento enfrentando al legislador exclusivamente con las propias opciones legislativas, como a menudo acontece con las normas financieras y tributarias (la abundante jurisprudencia constitucional en esta materia ofrece muestras de ello),



sino que debería llevar a cabo también un control *material*, contrastando la ley con su aplicación práctica y la coherencia del legislador con las consecuencias de sus propias opciones legislativas, al modo, más incisivo, de alguna jurisprudencia constitucional como la alemana,. Con la dificultad que ello comporta no sólo por lo que respecta al equilibrio, al *self-restraint*, del Tribunal para no invadir la legítima de libertad de opción política que corresponde al legislador ordinario, sino la de tomar en cuenta, como elementos para la formación de su propio juicio, informes, datos u opiniones de otras instancias ajenas al Tribunal y al propio proceso constitucional que se desarrolla ante él, como pueden ser Informes del Tribunal de Cuentas, del Banco de España, de la Comisión Europea o de organismos internacionales como el FMI. Lo cual puede plantear no sólo problemas de valoración (cuya importancia únicamente el propio TC puede ponderar) sino incluso novedades procesales, como podría ser, incluso, la apertura de una “fase de recibimiento a prueba” en el proceso constitucional en estas materias.

Dos circunstancias, sin embargo, pueden lastrar la efectividad del control jurisdiccional de las normas constitucionales económico-financieras y de estabilidad presupuestaria. De una parte la excesiva tardanza del Tribunal Constitucional en resolver los posibles recursos o cuestiones de inconstitucionalidad (nueve años en el caso de la reciente e importante **STC 134/2011** sobre las Leyes de Estabilidad Presupuestaria); y de otra, el uso frecuente por parte del Tribunal Constitucional de la declaración de inconstitucionalidad sin nulidad, de eficacia *pro futuro*, en los casos de materia económico-financiera o hacendística en atención bien a los *graves perjuicios y perturbaciones a los intereses generales* y particularmente a la política económica y financiera o bien, en atención al *principio de seguridad jurídica* (art.9.3 C.E.), por la afectación de situaciones jurídicas consolidadas, no sólo las decididas con fuerza

de cosa juzgada sino también las situaciones administrativas firmes (vid. a título de ejemplo, las **STC 45/1989, F.J. 11º y 12º**, Ley del IRPF; **STC 13/1992, F.J. 17º** Ley de Presupuestos Generales del Estado; **STC 96/1996, F.J. 23º** Ley de Disciplina e Intervención de Entidades de Crédito; **STC 161/2012, F.J.7º** Ley de Andalucía sobre normas en materia de tributos cedidos), lo cual puede estimular una cómoda indiferencia de los responsables políticos respecto de las consecuencias de una decisión legislativa posiblemente inconstitucional.

Mesa redonda

“La perversión del lenguaje en el análisis de la información financiera pública”

José Antonio Martínez Álvarez.

*Director General del Instituto de Estudios Fiscales.
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.*

Madrid, 17 de febrero de 2014



Unas breves notas sobre el significado del lenguaje¹

Ya en el Prólogo al Evangelio según San Juan se dice, “en el principio existía el Verbo y el Verbo estaba con Dios y el Verbo era Dios. Él estaba en el principio con Dios. Todo fue hecho por él y sin él nada se hizo cuanto ha sido hecho. En él está la vida y la vida es la luz de los hombres; la luz luce en las tinieblas y las tinieblas no la sofocaron... y el Verbo se hizo carne, y habitó entre

nosotros... A Dios nadie lo vio jamás; un Dios Unigénito, que está en el seno del Padre, nos lo ha dado a conocer”. Y es que la palabra tiene el poder de transformar las cosas, de plasmar las nuevas realidades. ¿La perversión del lenguaje, cómo y dónde?. Pues en el análisis de la información financiera pública, de la información económica. Cuando estuve discutiendo el planteamiento de esta sesión con D. Jesús del Barco, nos llamó mucho la atención el propio título: “la perversión del lenguaje”. Jesús quería que yo implementara una mesa de debate sobre la palabra, el lenguaje y la transmisión de las ideas económicas y financieras. Yo entendí, que la palabra (el Verbo) siempre tiene un origen, un comienzo y de que esa “idea original o palabra

¹ © Prof. Dr. José Antonio Martínez Álvarez. IGAE/IEF/MINHAP, 2014. Director General del Instituto de Estudios Fiscales (IEF/MINHAP). No citar sin autorización expresa del autor.

primera”, del emisor podría no deducirse una correcta transferencia al receptor, y, por supuesto, del receptor a terceros; esto es, aquellos que las interpretan podrían pervertir las propias “ideas madre” a través de la desinformación o de envilecer el lenguaje. Y, por eso, reflexionando sobre este tema, he escrito estas breves notas sobre el significado del lenguaje, y he llegado a la conclusión de que, lógicamente, compartirán ustedes conmigo, que la cuestión del lenguaje es un asunto capital en las relaciones humanas. Es, pues, relevante.

Uno de los padres de la Economía moderna, John Maynard Keynes, habló del poder de las ideas como instrumento de transformación del mundo. No lo hizo en su obra clásica, la Teoría General (The General Theory of Employment, Interest and Money, 1936) sino en algunas otras obras menores. Repitió mucho esta idea. Keynes, ante todo, fue un intelectual”.

Keynes creía en una sociedad “armoniosa”; y, en ese sentido, su amigo Oswald Falk le escribía el 2 de febrero del año en que escribió su obra magna: “las ideas sintéticas, son aquellas que constituyen tu verdadero placer, y con las cuales de vez en cuando tú sobresaltas y asustas a la mayoría”.

¿Y no hay algo en la visión que una nueva idea pueda ser el producto del sentimiento moral de una época, flotando en derredor nuestro, dispuesta a ser aprehendida por las mentes más sensibles a través de procesos distintos a los del razonamiento? ¿Y no es el artista, más que el científico, el que aprehende estas ideas?

Keynes era un adelantado a su tiempo; se adaptó al cambio, y como dice Skidelsky, no era sólo un economista sino “la mente más brillante de los tiempos modernos que se dedicó al estudio de la economía, era un contemporáneo de Einstein, Freud, y T.S. Elliot , que se sumergió en las vibraciones mentales y culturales emitidas por sus mundos, y las utilizó para revolucionar una ciencia que no había progresado desde el siglo XVIII”.

Recuerdo que Pablo de Tarso decía “sed hacedores de la palabra, no meros oidores”. Lo que quería decir San Pablo (que era un iniciado en el conocimiento profundo de la verdadera sabiduría) era que la palabra (el lenguaje oral, en este caso) tiene un inmenso poder transformador. Y decía la verdad. Vean el himno a la Caridad en Corintios 13 (1-3); léanlo entero. Sólo reseñaré tres ideas de Pablo en ese mismo texto: Primera; “Vemos ahora mediante un espejo, confusamente, entonces veremos cara a cara”. Segunda; “Ahora conozco imperfectamente, entonces conoceré como fui conocido” y Tercera; “Si no proferís con la lengua palabras claras, cómo se entenderá lo que habláis. Hablaréis al aire”. Pablo habla de la palabra y de su

transmisión correcta. Se refiere exactamente a lo que estamos estudiando aquí, el lenguaje y la palabra como instrumento y vehículo, pero con fuerza propia y poderosa en sí misma. Pablo habla de la realidad y de las apariencias, de la perfección y de la imperfección que subsiste en toda ciencia, por evolucionada que sea o llegue a ser, y que no es mejor (porque no puede serlo) que la idea original, que es vida y es verdad. Una conversación “poderosa”, por ejemplo, transmite ideas y pensamientos bidireccionales, enriquece, hace luz, aclara o da una visión complementaria, pero, en cualquier caso, modifica la realidad. La realidad es cambiante. Yo creo que el lenguaje humano, porque también puede haber un lenguaje animal, es un poderoso instrumento de comunicación. Nosotros entendemos que el lenguaje también es expresión viva, es conexión, es transmisión, es intento de conexión con otros seres humanos, y es también orientación. Cuando digo poderoso instrumento de comunicación, quiero decir que el lenguaje y la propia palabra tienen mucho poder. Pueden cambiar la vida de muchas personas.

Es transmisión en el sentido de que se trasmite la intención del emisor. Éste transmite sus ideas o lo que pretende hacer con ellas, pero para ello necesita al receptor, al objeto de esa comunicación. La palabra es representación y es modificación de la propia realidad. Con la palabra pretendemos algo e intentamos conseguirlo. El concepto de lenguaje, en general, puede ser muy amplio. La literatura al respecto es amplísima; no voy a citar absolutamente a nadie.

El lenguaje puede ser verbal, escrito, por medio de signos, pero sobre todo, aparte de las muchas acepciones que puede tener, yo creo que es un sistema de comunicación estructurado para el que existe un determinado contexto, un determinado vehículo: la palabra. Por eso la palabra desempeña una función clave en la vida de los seres humanos. Uno de los grandes economistas clásicos, John Stuart Mill, también incidió en este mismo asunto: “como fuerza social, un individuo con una idea vale por noventa y nueve con un solo interés”.

El gran maestro de la diplomacia, Talleyrand, opinaba que el lenguaje puede instrumentar el propio concepto de diplomacia y que puede ser utilizado por el propio diplomático como medio para conseguir sus fines. Por eso, Nicolás Maquiavelo (1469-1527) en el Príncipe señalaba que un gobernador no debe mantener su palabra, cuando hacerlo vaya en contra de sus intereses, porque si todos los hombres fueran buenos, este precepto no sería honrado, pero como son malos y no observarán su palabra contigo, tú no estás obligado a hacerlo con ellos. Es decir, que puede decirse una cosa para conseguir otra. Esto puede ser oblicuidad. El Premio Nobel de Medicina, James Black, define “obliquity” como aquella cualidad que hace que

el mayor éxito a la hora de conseguir algo, se obtiene al lograr algo distinto. En la obra de Tolkien (*El Señor de los Anillos; El Retorno del Rey*) se expresa esta idea: “¿A qué teméis, Señora? —le preguntó Aragorn—. A una jaula, —dijo ella—. Y a mí me aconsejabais no aventurarme por el camino que he elegido, porque es peligroso. Es el consejo que una persona puede darle a otra, —dijo ella—. No os pido, sin embargo, que huyáis del peligro, sino que vayáis a combatir donde vuestra espada puede conquistar la fama y la victoria”. Hay un clásico en la literatura no infantil, Alicia en el País de las Maravillas, utilizado por muchos economistas, citaré sólo a José Ángel Sánchez Asiaín; en un determinado pasaje, dice Alicia: “la pregunta es si se puede hacer que las palabras puedan decir cosas diferentes” y le contestan “la pregunta es saber quién es el que manda”. Eso es todo. ¿Podrías decirme, por favor, qué camino debo seguir para salir de aquí?.

Esto depende, en gran medida, del sitio al que quieras llegar. —No me importa mucho el sitio—. Entonces, tampoco importa mucho el camino (*Alice’s Adventures in Wonderland*, by Lewis Carroll). En esta misma obra, se dice que “la palabra, lo que quiere decir, es lo que yo quiero que diga, ni más ni menos”. Todos ustedes habrán oído la canción (*Sarandonga*) de Compay Segundo: “antes, cuando yo tenía dinero, me llamaban Don Tomás; ahora, como no tengo, me llaman !Tomás, na más!”. Y en otro bolero (*Vagabundo*) del cubano, José Tejedor, se dice: “tú me desprecias por ser vagabundo y mi destino es vivir así, si vagabundo es el propio mundo que va girando en un cielo azul, qué importa saber quién soy, ni de dónde vengo ni por dónde voy”.

El filósofo chino Confucio entendía que era positivo huir del convencionalismo y buscar la originalidad, desconfiaba de la unanimidad espontánea que ciertamente es un fenómeno raro: “Cuando a nadie le gusta algo, examínalo. Cuando a todo el mundo le gusta algo, examínalo”. Un gran estratega, el general griego, Jenofonte (430-355 a.C.), situaba sus estrategias de ataque en la sorpresa, en lo imprevisto, en lo inesperado: “Cuanto menos se prevea una cosa mayor miedo causa. En ningún lugar se ve mejor que en la guerra, donde toda sorpresa suscita terror, incluso en los más fuertes”.

Quizás el mejor estrategia militar de la historia, sea Julio César (100-44 a.C.) que intentaba ganar las batallas de la forma más inteligente, convenciendo al adversario, convirtiendo los enemigos en amigos ocasionales, no entrando innecesariamente en el combate de forma frontal y directa, sino convirtiendo en aliados temporales a los enemigos declarados. Guardando tu energía para las batallas que no puedes evitar: “Veamos si mediante la moderación podemos ganarnos todos los corazones y conseguir una victoria duradera, puesto que mediante la crueldad otros han sido

incapaces de escapar del odio; esto es un nuevo modo de conquista, de fortalecer la posición propia mediante la amabilidad y la generosidad”.

Por eso, Sun Tzu (siglo IV a.C.) pensaba que obtener cien victorias en cien batallas no es la excelencia suprema; esta consiste en subyugar al enemigo sin llegar siquiera a combatir. Y el lenguaje es, por supuesto, transformador; así, en la obra *Los Caracteres*, de Jean de la Bruyère (1645-1696) se comenta que el guerrero y el estadista, como el jugador diestro, no crean su suerte, pero la preparan, la atraen y parecen casi determinarla. Hemos hablado del movimiento, pero si lo entendemos como estrategia: “la movilidad, definida como la capacidad de proyectar el poder a distancia, es otra característica del buen ajedrez” (*The Art of Maneuver*, Robert R. Leonard, 1991). O como se preguntaba Trevor Leggett (1985) en la obra *Samurai Zen*: “Atrapado en medio de cien enemigos, ¿cómo lograrías ganar sin rendirte ni combatir?”. Henry Kissinger (*Un mundo restaurado*, 1957) nos regalaba esta reflexión sobre el mundo de la diplomacia, al comentar que Metternich había descrito una vez la tarea diplomática como el arte de parecer tonto sin serlo y él lo practicaba plenamente ante el altivo Lord Aberdeen, el embajador británico en Austria. Metternich (1773-1859) decía que todo el mundo quiere algo sin tener idea de cómo obtenerlo, y que lo verdaderamente intrigante del tema es que no hay nadie en el mundo que sepa realmente cómo alcanzar lo que desea. Claro que, por eso Tácito (55-120 d.C.) entendía que “*Solitudinem faciunt pacem appellant*” (Crean desolación y la llaman paz) y Ovidio (43 a.C.-17 d.C.), en la misma línea, creía que “*Aut non tentaris, aut perforce* (O no lo intentes o llévalo a término). Ya en nuestros días, Winston Churchill (1874-1965) pensaba que en tiempos de guerra, la verdad es tan preciosa que no habría más remedio que protegerla con una barrera de mentiras. En la obra *Rules for Radicals* de Saul D. Alinsky (1900-1972) se nos invita a pensar que éste no es un mundo de ángeles, “sino de ángulos, donde los hombres hablan de principios morales pero actúan por principios de poder, un mundo donde nosotros siempre somos morales y nuestros enemigos inmorales”. El Presidente Kennedy sí utilizaba las palabras para obtener un fin, las palabras sí representaban lo que él quería decir cuando hablaba de sobrellevar una lucha larga, año tras año, gozosos en la esperanza y pacientes en la tribulación, una lucha contra los enemigos comunes del hombre, la tiranía, la pobreza, la enfermedad y la guerra misma. Lo flexible vence a lo inflexible, la docilidad supera a la fuerza (Lao Tse). Ralph W. Emerson decía que el éxito consiste en obtener lo que se desea, pero que la felicidad es disfrutar lo que se obtiene.

Decía Mahatma Gandhi: la tierra ofrece lo suficiente como para satisfacer lo que cada hombre necesita, pero no lo que cada hombre codicia. En fin, esto es el lenguaje. ¿Pero cuál puede ser entonces la perversión?.

Si aceptamos la posibilidad de perversión del lenguaje, estamos hablando entonces de manipulación o de desinformación. La perversión, entonces, puede ser tanto del emisor como del propio receptor, creo yo. La degeneración del mensaje (perversión) puede ser utilizada por el comunicador, una vez que ha salido ya del propio emisor. En cualquier caso, tiene que haber transmisión de esa palabra.

Y entonces hablamos de perversión de las ideas, en esa comunicación, hablamos de intoxicación y de profanación de las ideas originales. Hablamos de perversión en el uso del lenguaje porque éste se ha usado como instrumento de manipulación.

Eso sería, en mi opinión, la depravación del lenguaje. Esto vale en todos los órdenes de la vida, no sólo en la economía. Vale en la política, vale en la sociedad, en todas las relaciones humanas, en los aspectos sociales y en los laborales. Se suele decir, en el amor y en la guerra, todo vale. Y, por supuesto, también en lo económico. En las estrategias entre países, en las relaciones comerciales, en el predominio de unas naciones sobre otras y además, en el liderazgo; en todo, será utilizado por políticos y por estrategas. En los EEUU y Europa continental, pero también en Asia, proliferan las Escuelas de Negocios basadas en la estrategia cuya base es la astucia. Esto me recuerda a la Odisea y a ese genio de la estrategia que fue Ulises: "Odiseo. ¡Cíclope! Preguntas cuál es mi nombre ilustre y voy a decírtelo. Pero dame el presente de la hospitalidad que me has prometido. Mi nombre es Nadie, y Nadie me llaman mi madre, mi padre y mis compañeros todos" (Homero, La Odisea).

Cuando yo era pequeño me fascinaba Bruce Lee (1940-1973) del que algunos dicen que "fue un destacado y carismático artista marcial, actor y filósofo de origen chino, catalogado como el más famoso del siglo XX por la perfección que logró en el desarrollo del kung fu y responsable de la apertura de las artes marciales chinas a Occidente". En realidad Bruce era algo más: fue discípulo de uno de los más grandes maestros del Wing Chun, Yip Man (1893-1972) que nació en la provincia de Cantón, en el sur de China. El Maestro Yip Man fue el primer sifu en difundir el arte del Wing Chun en Hong Kong entre 1948 y 1969, donde tuvo la posibilidad de contar con muchísimos alumnos que luego divulgaron su arte. El arte del Wing Chun fue creado por una monja llamada Ng Mui quien fuera parte de los cinco monjes sobrevivientes (los llamados Cinco Antecesores;) a la destrucción del famoso templo Shao Lin. La sabiduría de Yip Man se desarrolló en su discípulo, de manera profunda: "La vida nunca es estancamiento. Es movimiento constante, movimiento sin ritmo, pues nosotros cambiamos constantemente. Las cosas viven moviéndose y ganan fuerza mientras lo hacen" (Bruce Lee). El cambio es movimiento. El movimiento es vida. La supervivencia de una especie (desde

el origen del mundo conocido) se basa en la adaptación al cambio: el movimiento en el tiempo. Y el tiempo es mutante, porque el tiempo es cambio. “Para mí, el movimiento, junto con la alimentación, el aire y el amor, es una necesidad vital: sin movimiento no hay vida” (Xhevat Hasani).

Pero el movimiento también es intercambio y reciprocidad y es una de las formas del lenguaje, la más importante, la que nos relaciona con los demás: “El movimiento significa diversión, ritmo y socialización. También encuentros con otras personas” (Luigi Fossati).

En economía, como ustedes saben, se habla mucho estos días; por poner un ejemplo que entendamos, de la prima de riesgo. Gran parte de la población española está familiarizada con el concepto de prima de riesgo. Intuitivamente, se suele decir, podemos entender que si sube la prima de riesgo, es malo. ¿Pero alguien nos podría decir qué es realmente la prima de riesgo, una definición técnica? Se habla mucho del PIB ¿pero cómo se mide el PIB? Lo estábamos hablando ahora Carmen Alcaide y yo. Y no se sabe.

Se sabe por los especialistas, pero no por mucha gente. En el lenguaje económico, como en el político y en el social, puede haber maquillaje de las palabras, puede haber manipulación. Hemos citado a dos grandes economistas.

Podríamos hablar de muchos otros, podríamos hablar de muchos ejemplos, podríamos hablar en relación, por ejemplo, a la pasada crisis; es una crisis que surge en EEUU entre los años 2007, 2008 —podemos convenir— con la caída de Lehman Brothers. Ya entonces se hablaba de recesión, depresión, crecimiento negativo de la economía, desaceleración. ¿De qué estamos hablando? ¿Se comunican bien los conceptos económicos o se está manipulando? Jim O’Neill, de Goldman Sachs, se inventó un acrónimo: los BRICS, Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica. Con eso, hablo de determinados países emergentes. Ese concepto benefició notablemente a esos países. Fue una idea poderosa positiva para esos países que les ha dado crecimiento y prosperidad.

Sin embargo; en la pasada crisis, por poner un ejemplo negativo, la prensa anglosajona se inventó otro acrónimo, los PIIGS, Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España para referirse a los países “periféricos” —somos nosotros, los del sur de Europa. ¿Qué pasa, que nos estaban llamando cerdos desde Londres? Es exactamente lo que hacía ese tipo de prensa. O como cuando alguien, desde Europa central, no voy a decir el país, decía estar preocupado por el paro juvenil en los países del sur de

Europa. Todo eso afectaba, en aquellos años, a la valoración, en los mercados de los países periféricos. Eso es así, y eso es innegable. Se estaba jugando o pervirtiendo el lenguaje. Se estaba jugando sucio con países amigos. Se estaba desinformando. Todos sabemos la importancia de la psicología en la economía. Ha habido algún Premio Nobel de Economía que ha trabajado en esta dirección (Akerlof y Shiller). Sólo voy a hacer referencia a los Animal Spirits de Keynes (“para comprender el funcionamiento de las economías y cómo podemos gestionarlas para prosperar, debemos prestar atención a los patrones de pensamiento que influyen en las ideas y los sentimientos de las personas, es decir, sus espíritus animales”. Ver Animal Spirits. How Human Psychology Drives The Economy, and Why it Matters for Global Capitalism, 2009) y también a la teoría, a partir del artículo famoso de Robert Lucas, de 1979, de las expectativas racionales: una hipótesis de la ciencia económica que establece que las predicciones sobre el valor futuro de variables económicamente relevantes hechas por los agentes no son sistemáticamente erróneas y que los errores son aleatorios. Y yo les digo, que el comportamiento de los consumidores, el de las empresas y el de los propios países, es todo, menos previsible. Ningún modelo humano econométrico los puede prever. No me gustaría dejar de citar dos o tres ideas más.

George Orwell, en su famosa novela 1984 (Nineteen Eighty-Four, en su versión original en inglés) una novela política de ficción distópica, escrita entre los años 1947 y 1948 y publicada el 8 de junio de 1949. La novela introduce los conceptos del omnipresente y vigilante Gran Hermano, de la policía del Pensamiento y de la llamada neolengua, en la que se transforma el léxico con fines restrictivos, basándose en la idea de que lo que no forma parte de la lengua, no puede ser pensado; ¿dónde quedará ya 1984?; pues estamos en 2014: la novela hablaba de un mundo manipulado, en el que la propaganda y la falsificación estaba a cargo del Ministerio de la Verdad (en neolengua, Miniver). El encargado de la guerra y de que ésta sea permanente, se llamaba el Ministerio de la Paz (en neolengua, Minipax) y el que se dedicaba al castigo y tortura de todo tipo, Ministerio del Amor (en neolengua, Minimor).

Hace años, un famoso economista (Francis Fukuyama, Johns Hopkins de Estados Unidos) escribió un libro, que lo llamó, “El fin de la historia”. De momento, la historia no ha acabado. Otro escribió un libro que se llamaba la tierra es plana (“The World is Flat”, Thomas Friedman, 2005). Bueno; todos sabemos desde Colon que la tierra no es plana. También se hablaba del descubrimiento, pero sin embargo, cuando llegó a América, había gente, había nativos viviendo. Históricamente, ha habido manipulación continua del lenguaje. Ejemplos, los tenemos todos los días, los tenemos recientes: la llamada ciclogénesis explosiva. Se refiere a determinadas tormentas

que se forman en un espacio de tiempo más corto de lo habitual acompañadas de vientos huracanados; pero pones la televisión y toda la información meteorológica es la dichosa ciclogénesis explosiva, venga o no a cuento. Es una cosa impresionante. Citábamos antes a Pablo de Tarso, pues su mayor axioma, el más conocido es: la verdad os hará libres. Pero nosotros solemos decir muchas veces, entre nosotros, que es necesario decir una mentira piadosa para conseguir un determinado objetivo. A mí me gustaría decir, con Vicente Ferrer, que mi trabajo consiste en conseguir sueños imposibles, pero que esos sueños imposibles deberían de ser sueños no manipulados o que no manipulen a la gente. Y ser honestos con nosotros mismos y leales a nuestros propios sueños. ¿Cuándo podemos decir entonces que hay un uso perverso de la palabra? ¿Cómo podríamos llegar a descubrir esa perversión? Yo creo que hay un uso perverso del lenguaje cuando se miente, cuando no se dice la verdad. Yo ya voy a ir terminando y dejar ya la palabra, esta palabra y este lenguaje; y transmitirla, ahora ya será de ustedes. Suya es la interpretación y, también, la responsabilidad de comunicarla. He escrito un artículo, sencillo, honesto y pedagógico, en el que las palabras, parafraseando a Alicia en el País de las Maravillas, dicen exactamente lo que son, lo que quieren decir. Espero que este escrito, estas reflexiones, les ayuden y les sean útiles a tomar las decisiones adecuadas tanto en su vida profesional como en la esfera personal. La palabra es poder. El lenguaje es modificador. Es transformador. Hemos visto que puede ser positivo y también negativo. Puede ser garantía de éxito, pero también puede ser destructor. La palabra puede ser vida, luz, verdad y movimiento. De ustedes depende.

Finalizo con estas palabras de Isaías, donde dice: “El Señor Yavé me ha dado una lengua de experto, para que yo sepa responder al cansado. Cada mañana me despierta el oído, para escuchar como un discípulo”.

Mesa redonda

“La perversión del lenguaje en el análisis de la información financiera pública”

Rafael Pola Mínguez.

Publicista y Periodista.

Madrid, 17 de febrero de 2014



“No hay nada más difícil que hacer las cosas fáciles”

El spot que acaban de ver fue uno de los primeros anuncios emitidos en España para introducir la tarjeta VISA en nuestro país. Es un magnífico ejemplo de cómo algo inicialmente complicado, se comunicó de forma sencilla y eficaz. Veámoslo otra vez. No se puede decir más con menos palabras.



(Spot lanzamiento Visa)

Soy publicista y la mayor parte de mi vida la he dedicado a la profesión de la persuasión. De los publicitarios, siempre se ha dicho que teníamos un océano de conocimientos, pero de un centímetro de profundidad y probablemente es verdad. Sabemos de muchas cosas, pero poco, porque únicamente llegamos a conocer algo de casi todo. Nuestro día a día nos ha hecho ir, constantemente, de un tema a otro, de lo más glamuroso, a lo más prosaico, de lanzar, por ejemplo, el último perfume de Chanel, a vender Pato wc; o de ir de lo más racional a lo más emocional, de colocar el nuevo plan de pensiones del Santander a ilusionar con la Lotería de Navidad. Y, para ello, casi siempre hemos tenido que dirigirnos a mucha gente, disponiendo de poco tiempo, generalmente 20" en tele o radio. (Este es el tiempo que normalmente tenemos en publicidad para atraer la atención del consumidor y para darle a conocer

cualquier idea, producto o servicio) Por eso, si nosotros los publicitarios sabemos de algo, es de personas y de cómo hablarles breve y sencillamente para informarles, convencerles o despertar sus emociones.

Hacer más comprensibles e ilusionantes las cosas a los demás, es posible, pero no fácil.

“No hay nada más difícil que hacer las cosas fáciles “



“El Roto”

El problema de la complejidad, o la perversión del lenguaje, no afecta exclusivamente a la información financiera pública; alcanza, asimismo, a otras muchas áreas, tanto de la Administración: jurídica, laboral, militar, económica, legislativa..., como a ámbitos de la actividad privada: sectoriales, empresariales...

“Nos separa un idioma común”

Óscar Wilde

Esta frase que Óscar Wilde dijo para referirse a las grandes diferencias idiomáticas que separaban a Inglaterra de EE.UU, sería igualmente de aplicación al referirse al español hablado en España, con relación al hablado en algunos países latinoamericanos.

Hay infinidad de razones por las que el uso de un mismo idioma puede no significar hablar y compartir un mismo lenguaje. Pueden existir cuestiones profesionales, culturales, históricas que hagan que las mismas palabras, en lugar de acercar y servir para comunicarse, distancien. Por ejemplo, palabras como coger, concha, chaqueta..., tienen, en algunos países latinoamericanos, significados bien distintos y comprometedores.

El otro día, un amigo que está abriendo oficina en Méjico me dijo que ha tenido que contratar un intérprete del “sí”, para saber si cuando un mexicano le dice que “sí”, efectivamente quiere decir que sí, o, por el contrario, quiere dar a entender que no. Una misma palabra, dependiendo de la entonación, el contexto, la idiosincrasia del país, puede significar exactamente lo contrario.

A Legalitas, empresa de la que soy socio, nos llegan muchos clientes para usar nuestros abogados como intérpretes de los crípticos escritos que reciben de la Administración.

Centrándonos ya en los distintos lenguajes administrativos hay que decir que la Administración, muchas veces, parece hablar para los administradores en lugar de para los ciudadanos administrados. En publicidad, también nos pasa alguna vez, que en lugar de hablar para el consumidor, hablamos para nosotros mismos.

He aquí un buen ejemplo de lo que digo.

Este anuncio (KH7) parece estar más al servicio del lucimiento del profesional de



la publicidad, que al servicio del producto

Pero volviendo a la jerga administrativa, o “lengua especial”, como a veces la denomina la propia Unión Europea, hay que decir que la Administración Es-

pañola es consciente de la fractura idiomática que separa la Administración, de los ciudadanos y ha publicado varios documentos para tratar de hacer converger el idioma administrativo con el de la calle. En 1990 el Ministerio de Administraciones Públicas editó “*El manual de estilo del lenguaje administrativo*” y en 2005 el BOE, publicó “*Directrices de técnicas normativas*”, ambas iniciativas tenían el objetivo de ayudar a que los textos y normas gubernamentales tuvieran un lenguaje preciso, claro y sencillo, para que el ciudadano pudiera entenderlo sin problemas. Paradójicamente, poco tiempo después, el mismo BOE publicaba este texto en relación con una convocatoria de becas que, en lugar de facilitar la petición de las ayudas, parece disuadir de ello, por el lenguaje farragoso, enrevesado y confuso que utiliza:

“ARTÍCULO 45. MODELO DE SOLICITUD Y DOCUMENTACIÓN A PRESENTAR

Una vez cumplimentada la solicitud, deberá ser firmada por el interesado con cualquiera de los sistemas de firma electrónica establecidos en el apartado 2 del artículo 13 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos y enviada por el procedimiento telemático establecido, quedando así presentada a todos los efectos. No serán tenidas en cuenta aquellas solicitudes cumplimentadas por vía telemática que no completen el proceso de presentación

establecido, obteniendo el resguardo de solicitud que deberá ser conservado por el solicitante para acreditar, en caso de que resulte necesario, la presentación de su solicitud en el plazo y forma establecidos”.

En cualquier caso, lo peor no es el texto, sino la fórmula para calcular las ayudas

$$C_j = C_{\text{mín}} + \left[(C_{\text{máx}} - S \cdot C_{\text{mín}}) \cdot \frac{(N_j / N_{\text{máx}}) \cdot \left(1 - \left(\frac{R_j}{R_{\text{máx}}} \right) \right)}{\sum_{j=1}^n (N_j / N_{\text{máx}}) \cdot \left(1 - \left(\frac{R_j}{R_{\text{máx}}} \right) \right)} \right]$$

No sé cuántas personas consiguieron la beca, pero las que lo lograsen tuvieron realmente mérito, sobre todo, si eran de letras.

La sencillez es lo más complicado que existe y lo más eficaz. No voy a entrar en todas las perversiones que hacen que los textos administrativos resulten incomprensibles para el ciudadano por ser crípticos, densos, embarullados, ampulosos, rimbombantes o pretenciosos... Esos vicios en los que se incurre una y otra vez, están ya muy tratados por especialistas en el tema: los circunloquios, formas y construcciones arcaicas, alargamientos innecesarios de palabras, estructuras sintácticas inadecuadas, tecnicismos, seudocultismos, párrafos inacabables (hasta 100 palabras sin una coma), abusos de construcciones lingüísticas inusuales, extranjerismos, latinismos, incorrecciones gramaticales, ambigüedades... Ocho de cada diez españoles consideran que el lenguaje administrativo es largo, oscuro y poco comprensible y los ciudadanos tienen el derecho democrático a entender lo que le pide y lo que hace la Administración.

La de la claridad es todavía, en casi todas las áreas de la Administración Pública, una asignatura pendiente y si está pendiente la asignatura de la comprensión, difícilmente se llegará a generar implicación y cercanía emocional del ciudadano con la Administración. Si, por ejemplo, nos fijamos en la página de la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos, dentro de la web del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas veremos que está orientada no a los ciudadanos, sino a los conocedores o iniciados en el tema. Para empezar, ya solo la extensión de “Libro Azul” (introducción a la lectura de los Presupuestos Generales del Estado) es de 111 páginas y el “Libro Rojo” la presentación del propio proyecto de presupuestos, es de 352; pero, además de la barrera de la extensión, hay otras dificultades para el ciudadano, la dificultad de la complejidad técnica de la temática presupuestaria y la dificultad de la jerga financiera.

La precisión y exhaustividad son, probablemente, exigencias del departamento de presupuestos, pero deben ser compatibles con el derecho del ciudadano a acceder a la información. Simplificar lo complicado es posible, conseguirlo, simplemente es cuestión de proponérselo. Estos dos ejemplos de citas de Juan de Mairena, de Antonio Machado, lo dejan bien claro:

“– Darete el dulce fruto sazonado del peral en la rama ponderosa...

– ¿Quieres decir que me darás una pera... ?”. “

“– Los eventos consuetudinarios que acontecen en la rúa

– Lo que pasa en la calle”.

En el mundo de la empresa comercial, hay muchos ejemplos de cómo es posible comunicar, con enorme claridad, cuestiones que podrían exigir prolijas explicaciones.



He aquí un buen ejemplo. Se trata del spot (BMW) considerado por los profesionales españoles, como el mejor de los últimos 25 años.

Esto, probablemente no, pero algo parecido es posible conseguirlo en el mundo de la Administración Pública y, más concretamente, en el propio ámbito

del Ministerio de Economía y Hacienda. Yo lo sé bien porque conozco de cerca un buen ejemplo relacionado con el propio Ministerio. Se trata de la Agencia Tributaria.

Durante años tuve la oportunidad de vivir muy directamente el trabajo, primero del antiguo Servicio de Publicaciones y después del Servicio de Información y Asistencia al Contribuyente. A lo largo de todo ese tiempo, desde el histórico “Hacienda somos todos” y la aparición del moderno Impuesto sobre la Renta en 1978, hasta hace un par de años, he sido testigo privilegiado y he podido colaborar en la labor de la Administración Tributaria. He visto como la A.T. hacía realidad sus promesas al contribuyente de simplificación y ayuda en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales; al tiempo que avanzaba en el terreno de la divulgación y concienciación social sobre la necesidad de los impuestos. Toda esta ingente labor de formación y facilitación de los deberes impositivos llevada a cabo a lo largo de los últimos 35

años han ido en paralelo con campañas de comunicación informativas, conminativas, educativas, tanto sobre el sentido de los impuestos, como de acciones justificativas sobre los ingresos y gastos del Estado. Veamos algunas muestras de este viaje publicitario-informativo.

Montaje (Agencia Tributaria)



Como vemos, a lo largo de estas tres décadas de acciones publicitarias y de información, la Administración Tributaria ha realizado un importante esfuerzo a la hora de normalizar la imposición directa en nuestro país. Si analizamos las campañas veremos las diferentes fases por las que ha pasado la comunicación tributaria. Desde familiarizar al contribuyente con los conceptos

más habituales de la declaración y educarle en la necesidad y el porqué del Impuesto sobre la Renta, pasando por animarle a cumplir con el impuesto, tanto por su bien particular como por el interés general, hasta mostrarle las realizaciones del Gasto Público y transmitirle la decidida voluntad de la Administración de luchar contra el fraude.. y siempre y, sobre todo, simplificándole y haciéndole cada vez más cómodo el hecho de declarar.

Si nos fijamos bien, con independencia de las distintas fases por las que ha pasado la comunicación del Impuesto sobre la Renta, siempre han sido coherentes con las acciones de la A.T. y han tenido en común varios aspectos clave.

- Primero la implicación de la idea del “todos” en el proceso. Muchos de los conceptos de campaña, incorporaban machaconamente la idea del “todos” para enfatizar la tarea y responsabilidad colectivas: “Hacienda somos todos no nos engañemos”, “De todos y para todos”, “Agencia Tributaria, mejor para ti, mejor para todos”, “Contribuir es hacer entre todos”, “Así mejoramos todos”, “Pensando en todos”.....
- En segundo lugar el cumplimiento de las principales promesas realizadas por la Administración Tributaria, especialmente en lo relativo a la asistencia al contribuyente y en relación con la simplificación de la declaración
- Tercero, la continuidad de las acciones a lo largo del tiempo
- Y cuarto, la decidida voluntad de hacerse entender, procurando evitar siempre la jerga especializada y hablando al ciudadano de forma clara, sencilla y directa.

Una estrategia de comunicación ideal implica siempre un diálogo entre las partes. Si lo que se dice se hace y el lenguaje usado en la comunicación es accesible y sencillo, el ciudadano no solo responderá positivamente creyendo lo que se le dice y reconociendo lo que se hace, sino que, incluso, desarrollará una carga emocional positiva hacia la marca o el organismo que sea, se llame Apple, o Agencia Tributaria. En este sentido, son elocuentes y llamativos los datos de la Agencia Tributaria. En 1982 la práctica totalidad de los contribuyentes tenían todos los años que enfrentarse a los densos y desmoralizantes impresos de la declaración y además veían al defraudador como alguien envidiado y a emular; hoy, a través de borradores, programas padre, datos de declaración, internet, etc. la Agencia, prácticamente realiza la declaración a más del 90% de los contribuyentes (23 millones de los 25 que declaran) y ha conseguido que la figura del defraudador sea casi unánimemente rechazada. Por ello, el 95% de los ciudadanos da una valoración de sobresaliente a la labor de la Agencia Tributaria. Además, este organismo figura entre las administraciones tributarias más avanzadas y reconocidas del mundo.

El que la A.T. sea, probablemente, en nuestro país, uno de los organismos públicos cuya labor es más positivamente valorada y reconocida por el ciudadano, no deja de resultar paradójico, sobre todo, si tenemos en cuenta que es el encargado de reclamarnos una parte de nuestro dinero. Y eso, muy posiblemente, tiene que ver tanto con los excelentes servicios prestados por la Agencia al contribuyente a la hora de declarar, como por el tipo de comunicación y lenguaje sencillo empleado por el Ente Público a la hora de comunicarse y ponerse a disposición del ciudadano.

Antes de terminar y a modo de resumen, me gustaría decir que es necesario que el lenguaje de la información financiera pública, al igual que todo el lenguaje de la Administración, se simplifique y haga comprensible, al máximo, por varios motivos:

- 1º) Porque es un derecho democrático del ciudadano
- 2º) Porque un lenguaje claro simplifica y hace más fácil la vida de las personas
- 3º) Porque hará más transparente y valorada la actuación de la Administración
- 4º) Porque al ser más ágiles y fáciles las relaciones de la Administración con el ciudadano, también serán más eficientes y, por tanto, también más rentables y beneficiosas para todos.

Ya para finalizar, una propuesta: Ahora que hay tanto profesional del mundo periodístico y publicitario sin ocupación, no sería mala idea confiar a algunos de estos especialistas de la comunicación, la tarea de hacer más fáciles los textos y las infor-

maciones de la Administración; porque, por muchas directrices o normativas que se publiquen, si no hay verdaderos especialistas o correctores de estilo, que supervisen, de forma constante, las principales informaciones financieras, o de cualquier otro ámbito de la Administración, no se conseguirá nada.

“Piensa como un sabio, habla como la gente sencilla”

Aristóteles

Esta frase está tan vigente hoy día como cuando se pronunció hace ya más de 20 siglos.

Muchas gracias

Mesa redonda

“La perversión del lenguaje en el análisis de la información financiera pública”

Borja Puig de la Bellacasa.

Consejero Delegado de Ogilvy Public Relations.

Madrid, 17 de febrero de 2014



Muchísimas gracias a los organizadores, especialmente al Instituto de Estudios Fiscales, por invitarme. Es un verdadero placer y un honor que la mirada de la comunicación, pueda estar presente en un debate y una reflexión que creo que es de enorme trascendencia, no solamente para analizar la situación dentro del marco económico y de las instituciones financieras, sino que,

yo diría también, desde el punto de vista general de la sociedad y de la salud de una sociedad que tiene voluntad de ser cada vez más democrática.

¿EXISTE ALGO TAN IMPORTANTE COMO EL LENGUAJE?

Yo querría empezar continuando un poco la primera reflexión del Director del Instituto de Estudio Fiscales, de José Antonio, diciendo que el lenguaje es el mayor avance en la historia del ser humano. Esa herramienta que hoy nos parece tan natural, que manejamos sin ningún esfuerzo, permite que exista toda la actividad racional de las personas: comunicarnos, identificar objetos, sentimientos, deseos, comerciar, etc. En definitiva, llevar a cabo la actividad de pensar, de relacionarnos y de comportarnos como seres racionales.

Por ello querría comenzar mis reflexiones poniendo de relieve la importancia de defender el buen uso del lenguaje, de protegerlo frente a lo que, en mi opinión,

supone un mal uso generalizado en todas las áreas de poder, en el político, en el económico, en el empresarial, en el de los medios de comunicación, y a una extraña connivencia con ese mal uso, abuso —diría yo— de los medios de comunicación, sin los cuales no se extendería el eufemismo a toda la sociedad.

Hablar del lenguaje es hablar de poder. Del poder que se tiene y que se pretende mantener y del poder que se busca, que se pretende alcanzar. ¿Por qué surge el eufemismo, el lenguaje políticamente correcto? Porque a nadie le gusta dar malas noticias, en primer lugar. Ni a sus amigos, ni a su pareja, ni a los empleados, ni a los ciudadanos. Es casi natural la tendencia a suavizar un mal resultado, una pérdida, un despido, a querer minusvalorar los riesgos, a reducir los daños, a presentar el beneficio particular como global, etc. Sea por la propia personalidad, por la necesidad o por mera empatía, intentamos reconstruir la realidad y hacer frente a esas duras situaciones con un lenguaje que cada vez más a menudo se dulcifica en demasía.

Los profesionales del mundo de la comunicación conocemos, y yo diría dominamos muy bien este fenómeno de hacer que las cosas parezcan más bonitas de lo que son realmente. Es el lenguaje publicitario. En realidad es la esencia de la publicidad: dar a conocer un producto y presentarlo como algo atractivo que hay que comprar. Tenderemos a exagerar sus virtudes y a ocultar sus defectos. Pero esto tiene lugar dentro de un marco deontológico, sabiendo que no se puede engañar al potencial consumidor. Por otra parte, el consumidor tiene mayor capacidad de defensa al conocer que ese mensaje es un mensaje publicitario y, por lo tanto, “interesado”. Todos sabemos cuáles son las reglas del juego, y por tanto, es relativamente pequeño el daño que se puede producir. Además existen órganos que vigilan y controlan que la publicidad no sea engañosa y que no atente contra principios fundamentales. Esta autorregulación se realiza por Autocontrol, una organización donde están presentes todos los agentes implicados, empresas anunciantes, medios de comunicación y agencias.

LA CREATIVIDAD AL SERVICIO DE LOS PRODUCTOS FINANCIEROS

No ocurre así, en mi opinión, en el sector financiero. Los antecedentes de la crisis que hoy padecemos tienen mucho que ver con el fenómeno de la perversión en el lenguaje. La revolución financiera de la última década creó una universalización de productos de inversión sofisticados que llevaron a construir una superestructura inversora que multiplicaba el valor de los activos en que se basaba. El producto sofisticado generaba más valor que el propio activo subyacente sobre el que se

sustentaba. El efecto inmediato fue que se amplió el mercado y esto produjo una avidez de fondos que superaba la oferta. Y por tanto se generó la necesidad de ampliar aún más el mercado. Y ¿cómo se hizo? Pues utilizando el marketing y la publicidad. Los departamentos de marketing de la banca de inversión se lanzaron a derrochar creatividad e ingenio para hacer atractivos esos productos sofisticados. Se dan cuenta que yo mismo estoy usando eufemismos al llamar sofisticados a estos productos. Algunos de ellos eran claramente engañosos y, convenientemente empaquetados, se consiguió el objetivo de hacerlos atractivos y de hacer crecer el mercado. En definitiva, se crearon mensajes y códigos simplificados, más populares, más próximos, más atractivos para 'colocar' entre el gran público productos no siempre fáciles de comprender o insuficientemente supervisados.

¿Cuántas hipotecas basura se hubieran colocado en el mercado sin el empaquetado creativo que las hacía parecer seguras y atractivas? Probablemente ninguna. Lo que ocurrió ya lo conocemos todos. El crecimiento de ese globo fue tal, que explotó, y llevó al mundo desarrollado a la mayor crisis de su historia, arruinando y empobreciendo a millones de personas y de honestos ahorradores.

Los diarios (y no solo los económicos) de cualquier país del mundo han estado inundados de anuncios (e informaciones) sobre posibilidades y ofertas de inversión, productos derivados y sofisticados, (warrants, o CDS, por ejemplo), OPVs, OPS, depósitos, fondos, planes, seguros, primas únicas...

Esa agresividad comercial y creativa ha pasado, ineludiblemente, por la creación o, mejor, por la re-creación de un lenguaje y unos códigos comunicativos nuevos que construyeron la falsa apariencia de la democratización de las finanzas.

Y, con ella, se han modificado comportamientos de una forma muy rápida y, yo diría que, hasta radical encuadrada en un marco de competencia feroz entre los bancos y cajas españolas e internacionales.

Hoy achacamos a esa estrategia crediticia de 'barra libre' que se desencadenó en España al amparo del crecimiento del mercado de la vivienda, como la culpable de la burbuja inmobiliaria. Pero creo que eso no es del todo cierto. La responsabilidad debe ser compartida.

Hoy, en el sector financiero español, eso se llama **FROB** que, por cierto, es en sí mismo un ejemplo del lenguaje políticamente correcto. Sus siglas (Fondo para la Regulación Ordenada Bancaria) no son más que un eufemismo/tecnicismo perfec-

tamente construido para desdramatizar su función: sanear entidades en riesgo de quebranto y dirigir la fusión de las cajas. O, dicho de otro modo: de la reconversión e integración del sector de las cajas de ahorro españolas.

Si, tal como se acepta, el lenguaje forma el pensamiento, parece evidente que cualquier manipulación del lenguaje utilizado (sea por el uso de eufemismos, por el cambio del significado de las palabras, por el recurso a barbarismos —especialmente de origen inglés— o por el abuso de tecnicismos), parece una forma, cada vez más aceptada, de ‘edulcorar’, es decir, de adulterar la realidad percibida sin que, al ciudadano, inversor o votante le llame demasiado la atención.

Como dice el académico **Fernando Lázaro Carreter**, “las innovaciones en el lenguaje siempre obedecen a una necesidad, sea o no necesidad.”

Coincido en el hecho de que estas innovaciones obedecen a necesidades: la del político que, pródigo en promesas electoralistas, se encuentra sin fondos para cumplir la palabra dada. O la del sindicalista que al término de una dura negociación ha de presentar a sus afiliados un pacto menos favorable de lo previsto a sus pretensiones. O la del ejecutivo, empresario o financiero que ha de explicar del modo más suave posible el despido de sus trabajadores, el cierre de una planta o la negativa a financiar por mor de asegurar la ‘estabilidad funcional u operativa y la continuidad’ de su organización, por ejemplo.

En esa misma línea, oímos hablar con insistencia en estos últimos tiempos de la “eficiencia del Estado” como una “necesidad” y no como una obligación.

A riesgo de convertirnos en lo que **el profesor Marina** definía como “comentaristas de nosotros mismos” creo que los, digamos, ‘estamentos’ representados en esta mesa redonda tenemos unos roles claramente definidos e identificados.

Pese al riesgo de simplificar en exceso, podemos decir que, como emisores, los responsables de la comunicación de una empresa, institución u organización de cualquier tipo, tenemos la obligación de transmitir los valores y virtudes de los mismos. La función social y pública de su actividad hace que, conscientes de ello, las empresas e instituciones traten de explicar y hacer llegar su versión de las vicisitudes que, sobre todo en una crisis como la actual, deben afrontar en su día a día.

El polémico **Herbert Schiller** distinguía los roles de la publicidad y las relaciones públicas a las que nos dedicamos algunos de nosotros: “En tanto que la publicidad

—decía— apunta generalmente a vender las mercaderías de la empresa, las relaciones públicas se proponen vender la empresa misma, presentándola como algo útil, productivo y ventajoso para la sociedad en cuyo seno funciona”.

Y eso es perfectamente aplicable tanto al mundo de la empresa, como al de la política.

Mucho se ha hablado estos meses de atrás del **Tea Party** y de los trabajos de investigación y de creación de ‘marcos’ (lo que no es sino la creación de un nuevo lenguaje y una nueva estructura de la comunicación) en EEUU.

El análisis de **George Lakoff** es de sobra conocido por todos, pero hay ejemplos como el de la fórmula conservadora para atacar las uniones homosexuales mediante la defensa de la palabra ‘matrimonio’ y la definición de su concepto tradicional (ajeno a las personas del mismo sexo) que ilustran perfectamente el campo de batalla político. Al menos en la primera potencia mundial.

La adecuación a cada audiencia específica del lenguaje a utilizar para que el mensaje (comercial, financiero, político...) sea captado correctamente, es parte esencial del trabajo comunicativo realizado. Un ejercicio que se ve influido también por la propia ‘psicología de crisis’ imperante.

La acumulación de malas noticias lleva a la necesidad de transmitir mensajes negativos con formas suavizadas. Es un hecho. Para todos los implicados, siempre resulta más cómodo hablar de “un desembarco del FROB” en tal o cual entidad que de una “intervención” de facto del Banco de España o, llevado al extremo, de una intervención pública en las entidades de crédito.

En ese caso, y aunque sea el banco central quien fije las pautas de la gestión (dicho en lenguaje políticamente correcto, “supervise” la entidad), parece que esa finura estilística pretende servir para rebajar la alarma de los impositores y los mercados; es decir, de quienes tienen su dinero depositado en esas entidades y de quienes las financian.

De un modo similar, los medios, en su doble papel social de contrapoder y de formadores de opinión, se han visto arrastrados por el ritmo (y el lenguaje) político, primero, y el tecnocrático derivado de la crisis financiera y económica mundial, después.

En la década de los 60 del siglo pasado, **Habermas** (galardonado con el Príncipe de Asturias de Ciencias Sociales) hablaba ya del nacimiento de “la industria del

márketing político”, según la cual, “los agitadores de partido y los propagandistas al viejo estilo son desplazados por neutrales especialistas publicitarios, a los que se emplea para vender política impolíticamente”.

Es perfectamente comprensible (no sé si admisible) que, hoy, un alcalde prefiera poner en marcha un **‘Plan de Garantía de los Servicios Básicos Municipales’** que decir, simple y llanamente, que reducirá el gasto para intentar ajustarlo a los ingresos de su consistorio.

El lenguaje hace política. Hoy, invenciones lingüísticas o marcas, como el **‘co-pago’** no significan lo mismo para los simpatizantes de distintos partidos. Como tampoco tienen el mismo significado conceptos como **“equilibrio presupuestario”**, **“enseñanza obligatoria”**, o incluso el de la **“huelga”** que es laboral o política según el signo político de quien la califique.

VIVIMOS MOMENTOS PROPICIOS PARA EL EUFEMISMO

La crisis invade cada mañana nuestras vidas con mensajes de despidos, recortes de gasto, eliminación de prestaciones sociales, quiebras, pobreza. Y esa acumulación de malas noticias, lleva al sector económico y empresarial a transmitir tanto mensaje negativo con las formas más suavizadas posible. Es el imperio del eufemismo. O en el peor de los casos, del oscurantismo. Se suele decir que el dinero es cobarde. No le gustan las malas noticias. Y en una crisis tan dura como la que soportamos, las malas noticias están a la orden del día.

En sí misma, la crisis es una mala noticia. Por tanto, las diferentes maneras de presentar la realidad adoptan las más variadas formas en función de quién la presenta. El mundo financiero está hoy en el centro del huracán de la crisis. En España esta crisis financiera ha llevado a la desaparición de las cajas de ahorro, incluida la liquidación de buena parte de ellas. El colapso del crédito, la fusión de entidades, el cierre de oficinas, la reducción de las plantillas, los desahucios por impago. La explicación de todo ello, de sus causas y consecuencias, de la delimitación de responsabilidades, de la futura y necesaria recuperación de la confianza del ahorrador, del inversor, del consumidor y, sobre todo de los ciudadanos, cuyos impuestos avalan a dichas entidades, requerirá un cambio en el paradigma de gestión en favor del refuerzo del valor de la ética en los negocios. Ética que tiene que comenzar por la transparencia en todos los ámbitos y por el uso veraz y riguroso del lenguaje.

LA BATALLA POR LA TRANSPARENCIA Y LA REPUTACIÓN

Todo ello exigirá un gran esfuerzo en la clarificación de los productos, transparencia de los servicios y condiciones y una comunicación volcada en la información y en la formación del cliente. Pero no seamos ingenuos, esta es una situación muy complicada. En el sector financiero confluyen todo tipo de poderes, de públicos, de necesidades y condicionantes que lo convierten en una actividad clave. Y por eso la introducción de nuevos códigos y hábitos de claridad y transparencia son tan difíciles como necesarios.

El primero de esos condicionantes, obviamente, es el técnico. Manejar y gestionar las diferentes entidades, intermediarios, los ingentes volúmenes de dinero, divisas, títulos de valores o materias primas, no es sencillo. Hacerlo 24 horas al día en cinco continentes lo complica un poco más. Para conseguirlo son necesarios grandes equipos humanos y tecnológicos y unas metodologías altamente sofisticadas. Todos ellos con sus propias terminologías, jergas e idiomas diferentes que dificultan la comprensión del gran público.

La revolución financiera y sus derivadas económicas, incremento del gasto y el consumo privado, reducción de la tasa de ahorro, híper endeudamiento de las familias, burbuja inmobiliaria, etc., han tenido mucho que ver con la irrupción del agresivo marketing de consumo en la banca comercial. Por no hablar de los perversos resultados que ha tenido la entrada de productos y estrategias propios de la banca de inversión en la banca minorista.

Algunos productos sofisticados, como las preferentes, que en ocasiones se comercializaron entre clientes, que o bien no sabían en qué invertían o a los que se les dijo que compraban otra cosa. Es esclarecedora la sentencia del Juzgado de Primera Instancia número 11 de Valencia que condenó a Bankia a devolver 45.000 euros a un matrimonio de jubilados que invirtió en preferentes por ese importe creyendo que habían adquirido plazos fijos, como les aseguraban los empleados de la entidad. Según la sentencia, “la por entonces Bancaja no indicaba el nombre completo del producto en las órdenes de compra, sino únicamente PPF, lo que pasaba por abreviatura de plazo fijo, que era lo que a la clientela se le decía”.

Existen productos que deberían estar simplemente prohibidos, como lo están en otros sectores del comercio por el simple hecho de ser potencialmente dañinos para los consumidores. Me refiero, por ejemplo, a los que se conocen por el nombre de “**Principal Guaranteed Notes**”, “Notas de Principal Garantizado” en castellano. Yo

no lo sabía, pero al parecer, en estos productos, la gestión del dinero la hace una caja negra, un algoritmo matemático, donde el dinero se invierte en derivados en todo el mundo. Ahora ese tipo de fondo está más regulado, pero los inversores desconocen el enorme riesgo que toman con la caja negra que maneja su dinero. Como los depósitos estructurados y otros que venden y distribuyen las redes de la banca privada.

El segundo condicionante de esa falta de claridad en el lenguaje radica en la propia actividad y gestión de cada entidad. Lo que incluye a sus accionistas, a sus directivos, a sus empleados, proveedores, auditores, etc. Muchos públicos, muchos jefes, muchas explicaciones, muchos mensajes a suavizar. Un ejemplo de esto, que además serviría para mostrar el contagio de esta fiebre eufemística en los medios de comunicación, sería un titular del **Diario de Burgos**, que para informar del proceso de cierre de sucursales, aseguraba que “las entidades financieras redefinen su presencia en los pueblos pequeños”. 10 de noviembre de 2011.

La generalización de la jerga técnica, especialmente entre públicos no especializados, llevó por ejemplo a que los avisos del Banco de España respecto al riesgo que suponía “el fuerte apalancamiento de las familias”, pasaran prácticamente desapercibidos en su momento. De aquellos polvos, estos lodos. De lo que el Banco de España advertía era que el mantenimiento de dicha política crediticia podría poner en peligro, como sucedió, la solvencia de las entidades.

EL EUFEMISMO FORMA PARTE, DESGRACIADAMENTE, DEL LENGUAJE POLÍTICO

El tercero de los factores clave de la manipulación e imprecisión provocada del lenguaje es la influencia de la política. Hemos llegado a un punto en el que casi podría parafrasearse a **Orwell** para hablar del afianzamiento de un neo lenguaje determinado por los poderes o los intereses políticos tanto nacionales como supranacionales. Está claro que si vas a presentarte a unas elecciones, te será difícil reconocer que tu gestión no es la adecuada o es insuficiente para solventar la situación, como ocurrió con la “desaceleración transitoria” de la que hablaba el Presidente del Gobierno, **José Luis Rodríguez Zapatero**, ante la entonces incipiente crisis económica. Desaceleración transitoria.

Cuando se trata de alguna crisis concreta que afecta a una institución o poder del Estado, el lenguaje oficial suele ser sumamente cuidadoso. No hay más que recordar aquel “cese temporal de la convivencia”, que fue la denominación que un comunicado

de la **Casa Real** dio a la separación de la Infanta Elena. Maquillar la realidad es mucho más que buscar una manera, digamos elegante, de definirla. Es, en el mejor de los casos, el reflejo de una intención de enmascararla. Y en ocasiones, incluso de la deliberada voluntad de ocultarla o de falsearla.

Ya en la arena política encontramos ejemplos más contundentes, como la tan comentada, como poco afortunada, “indemnización en diferido” de **María Dolores de Cospedal**. La gestión de la crisis ha puesto en plena producción la máquina de los eufemismos. Basta recordar, por ejemplo, cómo, para hablar de la caída del PIB, el Presidente del Gobierno, **Mariano Rajoy**, utilizaba el más suave “crecimiento económico negativo”. O la “movilidad exterior” utilizada por la Ministra de Trabajo, **Fátima Báñez** para referirse a la emigración forzosa de jóvenes españoles.

Los impuestos parecen ser una auténtica fuente de inspiración. La subida del IRPF fue presentada por la **Vicepresidenta del Gobierno, Soraya Sáenz de Santamaría**, como la aplicación de un “recargo temporal de solidaridad”. La amnistía fiscal aprobada para aflorar o repatriar dinero negro no fue tal, sino un “paquete de medidas excepcionales para incentivar la tributación de rentas no declaradas”. Los cambios fiscales que se avecinan serán una “operación de ponderación de los impuestos”, según el **Ministro de Hacienda, Cristóbal Montoro**. Para el **Ministro de Economía, Luis de Guindos**, la subida del IVA es un “gravamen adicional”. La tasa por asistencia a consulta médica en la sanidad catalana no es aumentar la presión fiscal, sino un “ticket moderador sanitario”, según el **Presidente de la Generalitat de Cataluña, Artur Mas**.

En términos de política económica, los ejemplos son también muy numerosos. Por ejemplo, el 9 de septiembre de 2012, cuando **el Ministro de Economía** anunciaba la solicitud del rescate a la Unión Europea, insistía en evitar la expresión rescate, a pesar de confirmar que España solicitaría dinero de la Unión Europea para sanear el sistema financiero. Es más, a las preguntas de la prensa, el Ministro De Guindos aseguraba contundentemente: “Esto no tiene nada que ver con un rescate. Es apoyo financiero”.

Dos años después, **el FMI y la Comisión Europea** y el gobierno alemán reclaman que el gobierno español promueva “medidas para equiparar la protección de los trabajadores temporales y los indefinidos”. Y debe modificar el sistema de incentivos para que “los desempleados vuelvan al mercado laboral con más rapidez”. Mientras la primera petición equivale a pedir la rebaja de la protección a los fijos, nadie aclaró qué se quería decir con la segunda. Se deducían dos posibilidades, reducir

las prestaciones de desempleo o buscar fórmulas como eliminar las ayudas si los trabajadores no se forman o no aceptan las ofertas.

No es de extrañar pues, que mientras se cuestiona su actuación en esta crisis, **el Banco Central Europeo** prefiera hablar de una “devaluación competitiva de los salarios” en lugar de reclamar abiertamente para España una bajada generalizada de sueldos.

Se constata pues como el uso de los eufemismos se ha convertido en una herramienta política de tergiversación de la realidad. Esa nueva realidad, apoyada en la construcción de un lenguaje propio y coyuntural, hoy ambiguo, mañana quizás agresivo, que modela razonamientos en favor de consideraciones ideológicas u objetivos políticos concretos para consolidar situaciones fácticas de poder. Más allá de las luchas partidarias y las contiendas electorales, la desactivación, la desafección de la opinión pública o la pérdida del protagonismo de la sociedad civil, son consecuencia del deterioro ético y la falta de transparencia del Estado y sus instituciones, públicas y privadas, esa misma falta de claridad y actitud moral en la que se engendró esta dolorosa crisis. Voy terminando.

El lenguaje forma el pensamiento, su manipulación adultera la realidad, porque tenemos que tener en cuenta, y lo que al final sirve y tiene valor, es la realidad que cada uno percibimos, no la realidad real. Con esa realidad percibida construimos nuestro edificio de certezas y de opiniones.

El **Profesor Martín Serrano** hablaba de una construcción social del sentido y señalaba algo enormemente inteligente, que “mientras en inglés, un reloj corre, en español, anda”. Lo que servía a algunos antropólogos para explicar los estereotipos sobre la pereza que los americanos de Estados Unidos mantienen sobre sus compatriotas hispanos. Ese es el efecto del lenguaje, la capacidad de armar o de desarmar, de crear o de destruir.

Permítanme modificar un verso de **Gabriel Celaya** sustituyendo poesía por lenguaje diciendo, para terminar, que **el lenguaje es un arma cargada de futuro**. Nosotros tenemos que decidir cómo queremos que sea ese futuro.

Muchas gracias.

Mesa redonda

“La perversión del lenguaje en el análisis de la información financiera pública”

Carmen Alcaide Guindo.

Economista. Ex presidenta del Instituto Nacional de Estadística.

Madrid, 17 de febrero de 2014



Particularidades de la perversión en el lenguaje estadístico

INTRODUCCIÓN

La crisis padecida durante los últimos años ha puesto de manifiesto la gran importancia que tiene la credibilidad de la información disponible sobre la economía y la actuación de sus

instituciones. Dado que el comportamiento del sector público y el mayor o menor equilibrio de sus cuentas ha ocupado un lugar primordial durante la crisis, la transparencia de sus cuentas públicas es fundamental para alcanzar la credibilidad de las instituciones europeas y los mercados.

La economía española ha padecido y padece todavía en estos momentos de una gran falta de credibilidad tanto en los mercados internacionales como nacionales, situación reflejada en todos los indicadores de confianza existentes ya sean indicadores financieros como la ya famosa prima de riesgo, indicadores del sector público ó indicadores de la economía real como los indicadores de confianza de la producción y del consumo. Todos ellos, aunque han mejorado durante el último año, reflejan un nivel de confianza lejos de lo deseable y necesario para el buen funcionamiento de la economía y de los mercados.

Una parte de esta falta de confianza se deriva de la insuficiente transparencia del sistema político español y de la gestión de sus dirigentes, así como también

de las carencias de transparencia en el ámbito privado de instituciones y grandes empresas. La economía española, al igual que el resto de las economías modernas de mercado, solo puede funcionar de una manera eficiente si todos los agentes económicos y sociales tienen acceso a una información cada vez más oportuna, relevante y fiable que oriente y alimente la toma de decisiones estratégicas, públicas y privadas.

En la sociedad española, las deficiencias más acusadas e inquietantes de transparencia no están en la opacidad del Estado sino en la de entidades que viven del Presupuesto y que forman parte del perímetro del Estado y del resto de las administraciones públicas (Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales) aunque no sean propiamente administraciones públicas. Es el caso, por ejemplo, de las instituciones públicas, los partidos políticos, las organizaciones sociales dependientes de recursos públicos, y de las entidades sociales y mercantiles que reciben subvenciones y ayudas del Estado. En este entorno florece el riesgo de corrupción que compromete la calidad de la democracia y la solvencia y reputación del Sector público y de la política del Gobierno.

En el ámbito de la información económica y financiera la exigencia de transparencia de los poderes públicos es más relevante y adquiere la categoría de principio que debería guiar la actuación de los poderes públicos. Este principio de transparencia afecta no sólo a la cantidad de la información suministrada, sino también, a la calidad de la información que se ofrece. Dicha información debe ser publicada de manera periódica y previsible, cumpliendo unos calendarios que el ciudadano conozca, para que pueda adaptar a ellos su ritmo de control de los poderes públicos. Pero además debe ser publicada de forma que resulte útil al ciudadano, es decir, con la suficiente desagregación como para dar una idea exacta del funcionamiento de los poderes públicos. Por último, debe ser publicada en soportes accesibles, adecuados a las técnicas modernas y que permitan su estudio y análisis.

La información estadística constituye un input fundamental para la elaboración de diagnósticos, la formulación, instrumentación, control y evaluación de políticas públicas, así como un elemento indispensable en la realización de estudios e investigaciones por parte de usuarios del sector privado y académico, y del público en general. A la transparencia de la información estadística le dedicaré la última parte de mi exposición.

EL DERECHO A LA TRANSPARENCIA DE LA INFORMACIÓN

En términos generales la Constitución Española se refiere al derecho de los ciudadanos a conocer los asuntos públicos. En el artículo 23.1 reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos, bien directamente o bien a través de sus representantes y en el artículo 103 establece que la Administración sirva con objetividad los intereses generales y actúe de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

La Constitución española se refiere en concreto a la transparencia y accesibilidad de la información del sector público, al establecer en su artículo 105 b) que se regulará por Ley “el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas”. A pesar de este mandato es ahora recientemente cuando los dos últimos gobiernos han sentido la necesidad de legislar el derecho a la información establecido en dicho artículo de la Constitución.

El derecho de los ciudadanos a poder conocer la gestión pública, lo que la administración sabe del ciudadano y los procesos de decisión, gestión y archivo así como la regulación del acceso a la información es una exigencia democrática, concretada en muchos países mediante leyes específicas. Existen recomendaciones de la Unión Europea para los países miembros y directivas pendientes de desarrollo en España. El único aspecto concretado en el Tratado de la UE es el referente a la información estadística, que ha sido posteriormente desarrollado por la Comisión Europea y EUROSTAT como organismo dentro de la Comisión responsable de la estadística.

El gobierno actual, aprobó en Consejo de Ministros de 27 de Julio de 2012, un proyecto de ley de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno. En el mes de agosto fue enviado al Parlamento donde ha estado en la Comisión Constitucional en periodo de enmiendas hasta final de septiembre y se ha aprobado definitivamente como **Ley 19/2013, de 9 de diciembre**.

En su preámbulo la ley afirma que “La presente Ley tiene un triple alcance: incrementa y **refuerza la transparencia en la actividad pública** —que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas—, **reconoce y garantiza el acceso a la información** —regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo— y **establece las obligaciones de buen gobierno** que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias

jurídicas derivadas de su incumplimiento —lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública”.

El dictamen del Consejo de Estado, previo a la aprobación de la Ley y no vinculante para el gobierno, expresó la necesidad de una reflexión para corregir algunas deficiencias del proyecto. La crítica fundamental se refirió a su carácter “abierto, genérico e indeterminado” siendo susceptible de generar conflictos de interpretación, lo que claramente choca con el propio concepto de transparencia. Sin embargo, el proyecto de ley fue mejorado durante su tramitación parlamentaria, ampliando el ámbito subjetivo de la ley y los principios de Buen gobierno. En el artículo 2 se establece el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley que queda determinado con claridad ya que además del Estado y la Seguridad social también están incluidas las administraciones territoriales y organismos y los entes dependientes del sector público. Por último incluye a instituciones y entidades muy diversas: Casa del rey, partidos políticos y sindicatos.

Sin embargo, al referirse en el Capítulo III al derecho a la información pública establece en el artículo 14 los límites al derecho de acceso en forma mucho más amplia que como lo hace la Constitución. Además de las limitaciones en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de delitos y la intimidación de las personas” establecido en la Constitución, la Ley establece una lista prolija pero con ciertas vaguedades, como cuando se refiere a h) Los intereses económicos y comerciales, i) la política económica y monetaria, que pueden derivarse en negativas injustas de ese derecho a la información y que según el dictamen del Consejo de Estado pueden mermar seriamente la eficacia real del referido derecho.

LA TRANSPARENCIA EN LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA

En materia de información estadística, el Tratado de la Unión Europea, en el artículo 338 del Tratado de Lisboa, firmado por los 27 Estados Miembros el 13 de diciembre de 2007, se refiere a la ley o ley marco europea, que establecerá las medidas de elaboración de estadísticas cuando sea necesario para llevar a cabo las actividades de la Unión. Establece que “la elaboración de las estadísticas respetará la imparcialidad, fiabilidad, objetividad, independencia científica, rentabilidad y el secreto estadístico y no ocasionará cargas excesivas a los operadores económicos”.

Previamente, en enero de 1999, el Ecofin, encargó a la Oficina Estadística de la Comisión Europea (Eurostat) elaborar un plan de Acción del EMU, demandando una

serie de estadísticas que han obligado a todos los países a incrementar sus esfuerzos ya sea en términos de ofrecer una información más detallada o de acortar los plazos de disponibilidad de la información elaborada. El objetivo es disponer de la información comparable que haga posible la valoración de las políticas económicas aplicadas en los países. El Plan de Acción del EMU, presentado al Consejo ECOFIN en septiembre de 2000, supuso un gran paso hacia la mejora de las estadísticas macroeconómicas infra anuales de la UE y la zona del euro.

Con la creación e implantación del Euro, la aplicación de una política monetaria común hace patente la necesidad de disponer por parte del Banco Central Europeo, de indicadores coyunturales rápidos para el conjunto de la UEM, comparables con los de otras áreas económicas y fundamentalmente con los Estados Unidos. El Plan de Acción EMU exige que los Estados miembros aceleren la producción de las series de datos nacionales para que la Comisión Europea produzca y publique los Principales Indicadores Económicos Europeos (PIEEs), una demanda del Banco Central Europeo con el fin de disponer de indicadores comparables para la aplicación de la política monetaria europea. Se trata de la producción de un conjunto de 19 indicadores coyunturales, mensuales y trimestrales concebidos como herramienta de apoyo para el análisis económico y la política monetaria y que deben satisfacer los más altos estándares internacionales de calidad.

Por otra parte, el Plan también abarca las cuentas nacionales trimestrales, las cuentas trimestrales de la Administración pública, las estadísticas de los mercados de trabajo, las estadísticas coyunturales de las empresas y las estadísticas sobre comercio exterior. Los últimos Consejos de Lisboa y Barcelona establecieron también la necesidad de disponer de indicadores estructurales, comparables en diversas materias: Uso de las nuevas tecnologías, medio ambiente y crecimiento sostenible.

Todos los aspectos sobre la calidad de la información estadística se han desarrollado en EUROSTAT que como organismo de la Comisión Europea responsable de la información estadística acordó y adoptó en el 24 de febrero de 2005 el "European Statistics Code Of Practice". El código abarca 15 principios, de obligatorio cumplimiento para todos los Estados Miembros de la UE. Aunque en la mayoría se puede encontrar alguna referencia a la información, sobresalen los de: 1º: profesionalidad e independencia, el 4º: calidad, el 6º: imparcialidad y objetividad, el 11º: relevancia y el 15º: accesibilidad y claridad. El Código de buenas prácticas, está publicado en español en la Web del INE. Con el propósito de concretar y controlar la aplicación del código, se creó un comité European Statistical Governance Advisory Board (ESGAB) en cuyo último informe del 2010 hace referencia en su introducción al daño que el

caso Griego ha hecho sobre la credibilidad de la información estadística, reforzando la necesidad de continuar mejorando la aplicación del código de buenas prácticas. El próximo informe está previsto con el análisis de la información en 2014.

Las Estadísticas Oficiales son la fuente más importante y confiable de información y el Instituto Nacional de Estadística (INE), como responsable de la realización de prácticamente todas las operaciones estadísticas que se basan en encuestas, tiene que enfrentarse al reto de responder a una creciente demanda, nacional, internacional e incluso regional, de datos e indicadores estadísticos manteniendo unos estándares de calidad. Por otra parte, el INE tiene el compromiso de impulsar la transparencia con los usuarios y con los medios de comunicación.

La Ley de la Función Estadística Pública 12/1989, de 9 de mayo, que constituye el pilar de la legislación estadística básica, regula la función estadística para fines estatales, la organización de los servicios estadísticos y las relaciones en materia estadística con las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales, así como con la Comunidad Europea y Organismos Internacionales. Las estadísticas para fines estatales son todas aquellas que el Estado acuerde, sin más límite que el incluirlas en el Plan Estadístico Nacional (PEN) que, aprobado por Real Decreto con un periodo de vigencia de cuatro años, se presenta como principal eje ordenador de la actividad estadística del Estado.

Otros Organismos se ocupan de otras informaciones: El Banco de España como institución independiente atiende la Información Financiera. El Ministerio de Hacienda, a través de la IGAE, se encarga de la información presupuestaria y fiscal y de las estimaciones de déficit público. Además, un comité formado por técnicos del INE, Banco de España y la IGAE analiza los datos del sector público para trasladarlos oficialmente a la Comisión Europea e incorporarlos a la Contabilidad Nacional del INE.

El Sistema Estadístico Español es, comparado con otros sistemas estadísticos, de gran complejidad debido al gran número de actores que conforman el sistema. La Estadística Oficial en España guarda simetría con la configuración político-administrativa del país y se estructura de forma paralela a la Administración Pública, es decir, en tres niveles como consecuencia de la definición de un Estado muy descentralizado, pudiéndose distinguir la estadística Estatal, la Autonómica y, en menor medida, la estadística Local.

Este contexto exige que todos los agentes, locales, autonómicos y estatales, que intervienen en la elaboración de las estadísticas oficiales estén coordinados y se

sometan a las mismas reglas y normas de funcionamiento y técnica estadística, tanto desde el punto de vista institucional como en el ámbito de los procesos y productos estadísticos, y se asegure un aprovechamiento eficiente en la utilización de los recursos disponibles, evitar duplicidades y garantizar cobertura de información de todos los sectores de interés. Pero los servicios de estadística de las Comunidades Autónomas, han replicado la ley y los programas estadísticos del INE y los calendarios. Además son pocos (País Vasco y Andalucía), los que hacen alguna aportación estadística propia, comportándose en general como servicios de estudios de las consejerías de economía de las CCAA. No disponen de independencia respecto a sus autoridades políticas aunque se coordinan con el INE a través del Comité Interterritorial de Estadística.

En cuanto al cumplimiento del **Código de Buenas Prácticas**, España lo ha aprobado y cumple con las exigencias de transparencia y puntualidad en su información. Además tiene el compromiso de impulsar la transparencia con los usuarios y con los medios de comunicación. Publica al comienzo del año el calendario, con fechas concretas, de las estadísticas coyunturales y muy aproximadas, en las estructurales. El INE es independiente según la ley estadística pero tiene una debilidad que sería subsanable con una corrección en la Ley de estadística: su presidente/a es nombrado y destituido por el Consejo de Ministros sin una duración definida del mandato, lo cual debilita la independencia.

Sin embargo, la exigencia de transparencia de la información no se cumple con los datos procedentes del sector público. No existe un calendario concreto de la publicación mensual de los datos de ejecución presupuestaria en materia de ingresos, gastos y déficit, en lo referente a la información económico financiera de las cuentas públicas de las Comunidades Autónomas, aunque desde fecha reciente (julio de 2012), se publican los datos de ejecución presupuestaria mensualmente. Pero en cuanto a su fiabilidad, los resultados referentes a los últimos años, varias veces corregidos por el gobierno, ponen en entredicho la información aportada. Recientemente desde Bruselas el portavoz de asuntos económicos exigía más transparencia en los datos del sector público, aunque decía no dudar de la calidad del trabajo del INE. Pero hay que tener en cuenta que al tratarse de datos administrativos, en la elaboración de los resultados del Déficit público, son las propias Comunidades Autónomas las que suministran la información inicial. Por eso sería muy importante contar con instrumentos de control necesarios para supervisar la fiabilidad de las cuentas públicas en el corto plazo ya que el Tribunal de Cuentas lo hace a más largo plazo.

LA INTERPRETACIÓN DE LOS DATOS: DATOS OFICIALES, ESTIMACIONES Y PREVISIONES

La fiabilidad de una estadística depende fundamentalmente de la metodología aplicada para su elaboración y en el caso de estadísticas muestrales, del tamaño y la aleatoriedad de la muestra utilizada. Otro caso diferente es el de los registros administrativos que por haber sido creados con otros objetivos pueden escapar de los estándares de fiabilidad necesarios. Sin embargo, por un principio de eficiencia, cada vez se están integrando más los registros en una producción estadística fiable. Como ejemplo citaré el padrón continuo de habitantes. En la UE, la mayoría de los países nórdicos, debido a su pequeño tamaño, utilizan prioritariamente los registros administrativos en la elaboración de las estadísticas.

Es fundamental la publicación de los llamados **metadatos** es decir la definición de los conceptos y variables utilizados en cada estadística. En la UE se está haciendo un esfuerzo considerable por establecer metodologías uniformes con conceptos y estándares comunes en la elaboración de las estadísticas oficiales de todos los Países miembros de la UE que permitan la elaboración de estadísticas del conjunto de la UE y la comparación de los datos de todos los países. Esta tarea que recae sobre EUROSTAT que en contra de lo que a veces parece las elabora siempre con los datos de los propios responsables estadísticos de cada uno de los países. Los países miembros han tenido que adaptar sus propias estadísticas a estos cánones metodológicos modificando muchas veces sus propios conceptos y definiciones.

Una vez que se dispone de la información, esta debe ser analizada de forma correcta. Para ello es necesario conocer y atenerse a las definiciones adecuadas de cada información y no tergiversar el significado de las mismas. En la comunicación de los datos es importante diferenciar claramente cuando se trata de datos oficiales o de estimaciones y previsiones.

Por ejemplo es bastante corriente que cuando alguna Institución, incluso el Banco de España, se refiere al crecimiento del PIB en un trimestre, se considere como un dato oficial cuando realmente se trata de una estimación realizada por la Institución antes de que el INE publique el dato oficial. Tampoco hay que confundir cuando se trata de un dato ó de una previsión, es decir de lo que ha sucedido con alguna variable y lo que se cree o prevé que variará.

Una confusión bastante común por desconocimiento de las definiciones es cuando se utilizan indistintamente variables fondo (stocks) y variables flujo. Por ejemplo a

veces se confunde el término de la riqueza de un país con el PIB. En el primer caso se estaría refiriendo al stock de activos acumulados, mientras que en el segundo es el flujo de los bienes y servicios producidos durante un periodo. Concretamente el concepto de PIB desde las tres ópticas de Contabilidad nacional: como suma del valor añadido en las producción de bienes y servicios en un periodo determinado o como suma de las rentas generadas ó como suma de sus empleos en consumo, inversión y demanda exterior, es profusamente utilizado, a pesar de ser desconocido para la mayor parte de los comunicadores e incluso de economistas que escriben y hablan de él.

Otro ejemplo reciente de confusión por desconocer ignorar las definiciones estadísticas han sido los comentarios al contraponer datos de costes de trabajo y salarios, sin tener en cuenta que el coste laboral se define como el coste en el que incurre el empleador por la utilización del factor trabajo y comprende varios apartados. El primero es el coste Salarial que comprende todas las remuneraciones, tanto en metálico como en especie, recibidos por el trabajador. El segundo lo constituyen las Cotizaciones obligatorias a la Seguridad Social, que son las contribuciones que con carácter obligatorio deben ser satisfechas a la Seguridad Social por parte del empleador. Otro componente lo forman las Indemnizaciones por despido, los gastos en formación profesional, los gastos en transporte, los gastos de carácter social (comedores, guarderías, actividades deportivas y culturales, etc.

Los analistas, económicos y financieros, saben utilizar todo tipo de índices y tasas además de los datos brutos originales al referirse a un hecho o variable determinada. Algunas son sencillas. Tasa interanual, tasa intertrimestral, tasa acumulada en un periodo, etc. Pero a veces la interpretación de la información gráfica a través de las tasas lleva a confusión a los más profanos. Por ejemplo en el análisis del paro, el paro ha aumentado en términos brutos en el último trimestre pero como la tasa de variación ha sido menor que en el trimestre anterior la curva mostrada en un gráfico se mostraría decreciente. Y la interpretación no rigurosa podrá ser equivocada.

Por otra parte me pregunto por qué a los políticos les gustan tanto los porcentajes y tan poco los números absolutos. Mi sospecha es que los porcentajes son más fáciles de recordar y mencionar y además más difíciles de rebatir, porque como es bien sabido encierran al menos dos variables con las que jugar: El numerador y el denominador. Por ejemplo, al hablar del déficit de las Administraciones Públicas, normalmente conocido como Déficit Público, previsto para 2013, el gobierno adelantó el objetivo del 6,5% del PIB, corrigiendo el objetivo anterior, pero la Comisión Europea, aunque aceptó la rebaja del objetivo por las condiciones excepcionales del momento

estimaba el 6,8% del PIB. Pues bien, aceptando este porcentaje, el Gobierno deberá estimar la magnitud del déficit en términos monetarios (en millones de euros) y deberá estimar no solo la evolución de los ingresos y de los gastos públicos en 2013 (cuya diferencia compondría el numerador) sino también el PIB monetario que implica estimar el crecimiento real que había estimado en el -1.3% y también el crecimiento de los precios implícitos en el PIB (inflación).

Pero lo peor son Confusiones inducidas y faltas en la veracidad en la información. En algunas notas de prensa se utilizan titulares que se distancian notablemente del contenido de la nota. Las menos atrevidas se limitan a resaltar los aspectos más favorables dejando el análisis de los aspectos más negativos inmersos en la maraña de los datos para que solo los entendidos sean capaces de verlos. No importa el análisis veraz sino la comunicación del mensaje interesado. Un ejemplo ha sido el comentario del Ministro de Hacienda sobre el aumento salarial de los últimos años, al tener en cuenta solo la información, muy parcial, referida a los convenios colectivos aprobados.

Desgraciadamente todos conocemos experiencias más dolorosas con documentos financieros y contractuales donde lo más importante se esconde en la letra pequeña. Así tenemos el ejemplo de las famosas “preferentes” que son acciones que carecen de preferencia al tratar de venderlas ó fondos “garantizados” en los que no se garantiza la recuperación del capital invertido.

Es triste para los amantes de la estadística observar como usuarios con cierta formación en otros campos pero desconocedores del valor de los datos, se mofan de la fiabilidad de las estadísticas reduciendo el valor de las mismas a la consideración de un único parámetro “la media” argumentando el chiste del pollo y el medio pollo y desconociendo las medidas estadísticas de dispersión que enmarcan la fiabilidad de las estadísticas. Pero también es culpa de la mala utilización de las variables agregadas sin hacer un mínimo esfuerzo por diferenciar su comportamiento en los diferentes componentes y el peso de los mismos en el conjunto del agregado.

CONCLUSIONES

La falta de transparencia conlleva a un deterioro de la credibilidad en las actuaciones del sector Público. En el ámbito económico y financiero, la necesidad de transparencia se hace más relevante.

- La Constitución española establece el derecho de los ciudadanos al acceso y transparencia de la información del sector público. Desde 2013 se dispone de una Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- La transparencia estadística está muy desarrollada en la legislación europea. El Plan de acción del EMU establece las necesidades estadísticas para la política monetaria del BCE.
- La necesidad de disponer de información de calidad, veraz y fiable sobre los estados miembros, ha llevado a la Comisión Europea a elaborar un Código de buenas prácticas de obligado cumplimiento.
- En el ámbito estadístico, España cumple con los requisitos del Código de buenas prácticas. No obstante en el capítulo de la información estadística del sector público es donde presenta algunas debilidades.
- Para disponer de transparencia es indispensable que además de la legislación adecuada, los poderes públicos creen en esa necesidad de transparencia. Sin ello todos los esfuerzos resultarán inútiles porque siempre encontrarán resquicios en las leyes para incumplirlo.
- Es fundamental la publicación de los llamados metadatos es decir la definición de los conceptos y variables utilizados en cada estadística. En la UE es una norma de obligado cumplimiento.
- En la comunicación de los datos es importante diferenciar claramente cuando se trata de datos oficiales o de estimaciones y previsiones.
- A veces la interpretación incorrecta de la información gráfica a través de las tasas lleva a confusión.
- Pero lo peor son las confusiones inducidas y faltas de veracidad en la información. Hay que luchar contra la pervisión del lenguaje, basada muchas veces en el abuso del poder

Mesa redonda

“La perversión del lenguaje en el análisis de la información financiera pública”

Rafael Doménech Vilariño.

Economista. Jefe BBVA Research. Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico de la Universidad de Valencia-excedente.

Madrid, 17 de febrero de 2014



Agradezco a los organizadores y al Instituto de Estudios Fiscales la invitación para participar en este panel sobre la perversión del lenguaje en el análisis de la información económica.

En esta ponencia voy a tratar de exponer de forma sencilla y breve mis reflexiones sobre la importancia del lenguaje en Economía, un tema sobre el que he estado pensando durante mucho tiempo por di-

versas razones. La primera, porque soy docente y llevo muchos años dando clase en la universidad. La segunda porque buena parte de mi trabajo también consiste en hacer presentaciones en conferencias académicas o divulgativas, en eventos a clientes, con medios de comunicación, etc., para tratar de explicar la situación y perspectivas económicas, así como el análisis económico aplicado a muchos ámbitos, de manera pedagógica y de forma comprensible, lo más sencilla posible, cambiando el registro cuando es necesario, en función de la audiencia.

Quiero empezar con la cita a Lewis Carroll, que ya ha utilizado el Director General del Instituto de Estudios Fiscales, José Antonio Martínez, en su introducción a esta sesión: “cuando uso una palabra, ésta significa exactamente lo que yo quiero que signifique, ni más ni menos”¹. Como vamos a ver a lo largo de mi ponencia, esta afirmación no siempre es cierta.

¹ Lewis Carroll (1871): *Through the Looking-Glass, and What Alice Found There*.

El lenguaje en la información económica es crucial. Como podemos ver en el Gráfico 1, desde la realidad económica que observamos a través de las estadísticas, de las que en la ponencia anterior nos hablaba Carmen Alcaide, hasta la interpretación de esa realidad que le llega a la sociedad hay diversas etapas. El lenguaje es, desde luego, uno de los factores que puede alterar la correcta comprensión, por parte de la sociedad, de la realidad. Y la sociedad necesita comprender bien la situación económica para adoptar decisiones individuales y sociales (de política económica) correctas y bien fundamentadas.

Gráfico 1:
Etapas de la comunicación en Economía



El análisis económico y el lenguaje que utilizamos los economistas no es sencillo, está lleno de códigos, términos técnicos, y la perversión del lenguaje es una más de las razones por las que la sociedad puede terminar entendiendo mal la realidad económica, teniendo una idea equivocada de la misma y, por lo tanto, dando una respuesta inadecuada, tanto en términos individuales como sociales, cuando tiene que aprobar o desaprobar una determinada política económica. Pero insisto en que la perversión es uno más de estos problemas que puede tener el lenguaje. A diferencia de las ponencias anteriores, en las que básicamente se ha dado a entender que esa perversión es intencionada y una manipulación, quiero incidir en que en algunas situaciones es involuntaria. En estos casos se debe sencillamente a un uso inapropiado de la comunicación, en el que el emisor del mensaje no se pone en el lugar del receptor.

Suponiendo que se cumplen todas las condiciones que se mencionaban en la ponencia de Carmen Alcaide, de manera que la información estadística es de calidad, oportuna y transparente, y que el análisis económico que hacemos los economistas es correcto, es muy importante hacer un esfuerzo pedagógico para que la comunicación sea eficaz. Como muy bien exponía en su ponencia Rafael Pola, hay que explicar de forma sencilla y comprensible para la sociedad temas que son, en muchos casos, complejos. Hay que adaptar los mensajes al tipo de audiencia, utilizando distintos niveles en función de sus conocimientos.

En 2013 se llevó a cabo un seminario internacional de la lengua y del periodismo, que organizaron conjuntamente Fundéu BBVA y la Fundación San Millán de la Cogolla². En este seminario precisamente se ponía especial atención en la necesidad de respetar la integridad del mensaje para que llegue a la sociedad la información sobre la realidad económica, de manera que pueda tomar decisiones apropiadas. A mí me gustaría subrayar esa necesidad de que el mensaje llegue a la sociedad de forma íntegra, porque hay veces en las que sencillamente el mensaje no llega.

Los problemas de comunicación son una de las razones de que, seis años más tarde, buena parte de la sociedad española todavía no haya entendido bien la crisis iniciada en 2008 y sus consecuencias. Tras un retraso en aceptar la existencia de la crisis y un análisis económico a menudo viciado por posiciones ideológicas, la comunicación sobre las causas y consecuencias de la crisis ha sido ineficaz. La falta de una comprensión clara ha creado mucho ruido y ha dado lugar a un escaso apoyo social a muchas de las reformas y ajustes que debían aplicarse. La verdad ha sido una de las primeras víctimas de la crisis.

A continuación analizo tres ejemplos concretos en los que el mensaje no ha llegado adecuadamente a la sociedad o lo ha hecho de forma distorsionada. El primero de los ejemplos tiene que ver con el crédito bancario. Durante estos años de crisis hemos escuchado con mucha insistencia que la disminución del crédito es una de las causas de la crisis y, últimamente, de que la recuperación no será posible mientras el crédito siga disminuyendo. En mi opinión, éste es un ejemplo de distorsión en el mensaje por utilizar un lenguaje poco preciso. Por ejemplo, cuando a mediados de 2012 España solicitó el programa de asistencia financiera (el rescate del que nos hablaba Borja Puig), se decía que el objetivo de ese programa de asistencia financiera era que el crédito volviera a fluir. Pero, ¿qué definición de crédito tenemos que utilizar? ¿Cuál es el crédito del que se habla normalmente?

En los medios de comunicación normalmente se utiliza el nivel acumulado del crédito, es decir, el stock. Pero esta definición del crédito nos interesa menos desde la perspectiva de la recuperación económica que otra definición alternativa. El stock de crédito es la variable de interés para referirnos al endeudamiento de las familias y de las empresas, pero no del crédito necesario para financiar la recuperación económica en el presente. Por ejemplo, como se muestra en el Gráfico 2, entre diciembre de 2012 y diciembre de 2013 el stock de crédito a las empresas dismi-

² Véase "Conclusiones del VIII Seminario Internacional de Lengua y Periodismo: 'El lenguaje de la crisis'" (2013) en <http://www.fsanmillan.es/taxonomy/term/29>

nuyó un 6% y al consumo un 8%. Pero estas tasas de crecimiento negativas son resultado del proceso de reducción del endeudamiento de empresas y hogares, es decir, del desapalancamiento, puesto que las amortizaciones son mayores que el nuevo crédito. Se trata de un proceso de reducción de la deuda positivo y necesario para la recuperación a medio y largo plazo.

Gráfico 2:

Tasa de crecimiento interanual en diciembre 2013 del stock de crédito y del flujo de nuevas operaciones. Fuente: Banco de España.



Sin embargo, desde el punto de vista de la recuperación económica y de la financiación de las nuevas decisiones de inversión de las empresas, de consumo de los particulares, y la creación de empleo lo verdaderamente relevante es el flujo de nuevas operaciones de crédito. Lo que importa es precisamente cuánto crecen esas nuevas operaciones. Y su evolución es diametralmente opuesta a la del stock de crédito, como podemos ver en el Gráfico 2. Para el mismo periodo que analizábamos antes, el flujo de nuevas operaciones de crédito creció un 7,1% en el caso de las empresas y un 32,4% en el caso del crédito al consumo. El stock de crédito disminuyó, lo que significa que las empresas y particulares estaban amortizando más crédito antiguo en una cantidad mayor de la que se otorgaba el crédito nuevo, que sin embargo también aumentaba, como consecuencia de la recuperación de la demanda y la reducción de las tensiones financieras.

La conclusión es clara: cuando no se explica bien el problema, la sociedad lo comprende mal y otorga un escaso apoyo a la política económica, en este caso a un rescate bancario, pensado para recuperar el flujo de crédito nuevo y no para evitar la disminución del stock de crédito. Si, por explicaciones inadecuadas o problemas de comunicación, la sociedad tiene una visión parcial del problema y solo ve que sigue disminuyendo el stock de crédito, se preguntará para qué ha servido el rescate

bancario. Si por el contrario entiende que esta disminución del stock de crédito es aconsejable, ya que ello significa un menor endeudamiento de empresas y hogares, y al mismo tiempo conoce que el flujo de nuevas operaciones de crédito, con el que se financia la inversión y el consumo, está creciendo puede entender que el proceso de reestructuración bancaria está dando los resultados correctos.

Un segundo ejemplo, en este caso de una comunicación poco eficaz, es el déficit público. Este es un tema que ya ha salido parcialmente en la ponencia de Carmen Alcaide. Normalmente las cifras que se transmiten a la sociedad sobre el saldo presupuestario de las administraciones públicas suelen estar en euros o en porcentaje del PIB. Por ejemplo, como muestra el Gráfico 3, en 2012 el déficit de las AA.PP. fue de 73.298 millones de euros o el 6,98 por ciento del PIB.

No hay nada incorrecto en estas cifras, pero es una forma poco eficaz de utilizar el lenguaje. Primero porque, cuando se manejan tantos millones de euros, mi experiencia es que para la mayor parte de la gente se trata de una cantidad tan grande que termina siendo muy abstracta. Segundo, porque muchas personas no saben bien lo que es el PIB, si es un flujo, si es un stock o qué es lo que mide exactamente. En su ponencia Carmen Alcaide nos decía que la sociedad confunde sistemáticamente la riqueza con el flujo de valor añadido producido durante un periodo de tiempo. Por lo tanto, expresar el déficit en función de una variable que sólo conocen bien los economistas o expertos resulta poco útil. Mi experiencia es que el déficit expresado en porcentaje del PIB resulta abstracto, incluso a los alumnos de Economía que están a punto de acabar su carrera, cuando ellos deberían saber bien lo que es el Producto Interior Bruto.

Gráfico 3:

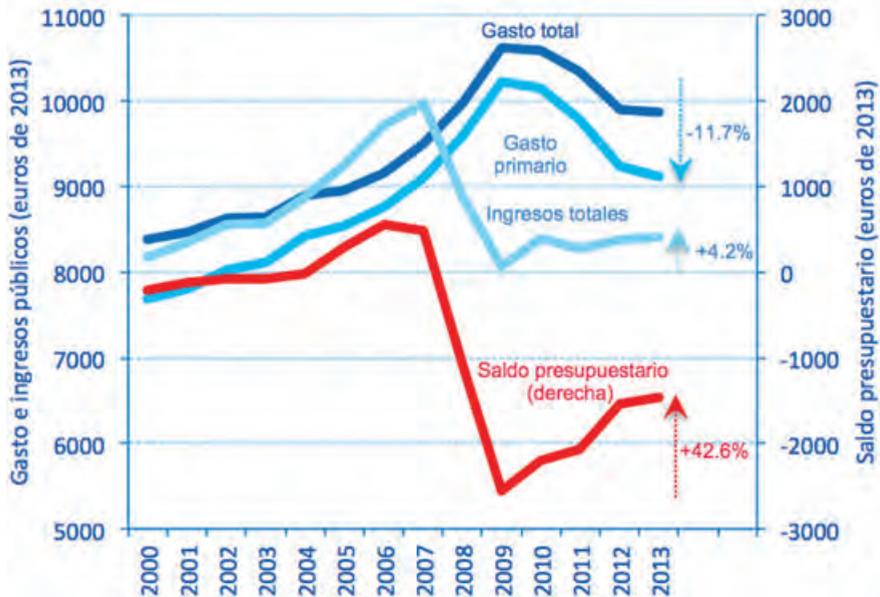
Saldo presupuestario de las AA.PP. en 2012. Fuente: Actualización del Programa de Estabilidad, Ministerio de Hacienda y AA.PP.



Creo que hay que tratar de utilizar mensajes más directos y comprensibles cuando se dan las cifras de déficit de las AA.PP. para que la sociedad comprenda bien el problema. Por ejemplo, la magnitud del déficit público es más fácil de comprender cuando se pone en términos per cápita o de personas ocupadas. En este último caso, el déficit público de 2012 equivalía a 4.123 euros por cada persona ocupada. En el Gráfico 4 se ha expresado el déficit en términos per cápita. Este gráfico resulta muy ilustrativo para mostrar claramente cómo se han desplomado los ingresos per cápita a los niveles de 2000 y que la reducción del gasto público no ha sido suficiente como para evitar un déficit público ligeramente inferior a los 1.500 euros per cápita en 2013.

Gráfico 4:

Gasto, ingresos y saldo presupuestario de las AA.PP. en términos per cápita (euros de 2013). Fuente: BBVA Research en base a MINHAP e INE.



Otra forma muy sencilla de expresar el déficit público es ponerlo en relación a los ingresos públicos totales. En este caso el déficit de 2012 representaba el 19,2% de los ingresos o, lo que es lo mismo, por cada 5 euros de ingresos las Administraciones Públicas están gastando aproximadamente 6, es decir, un euro más.

El tercer ejemplo es el de la reforma de las pensiones. En algunos casos, la perversión consiste en utilizar un lenguaje que dificulta la comunicación entre el emisor y el

receptor. Y esa perversión, como decía, puede ser involuntaria o intencionada. Este ejemplo de las pensiones está tomado de la prensa, de noticias que ofrecían una mala explicación de la propuesta sobre el Factor de Sostenibilidad de las Pensiones. Fue una situación que viví muy directamente, ya que tuve el privilegio de formar parte del Comité de Expertos para la reforma del sistema de pensiones de 2013. Algunos de los titulares que aparecieron en la prensa parecían tener el objetivo de generar anticipadamente un rechazo social a la propuesta en la que estábamos trabajando: “los expertos apuestan por que las pensiones pierdan poder adquisitivo”, “el Comité propone que las pensiones nunca puedan subir más que el IPC”, “las nuevas fórmulas implican prestaciones más bajas” o “la fórmula es complicada ... el IPC ni está ni se le espera”. En el Gráfico 5 aparece representada una fórmula que apareció en un periódico en aquellos días, que no sólo era incorrecta sino que parecía destinada a confundir a la opinión pública y apoyar uno de los titulares anteriores.

Gráfico 5:

Ejemplo de cómo presentó algún medio de comunicación los trabajos en curso del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones.

Fórmula del factor de actualización anual de las pensiones

$$g_{pm, t+1} = \frac{(1+g_{I,t}^*)}{(1+g_{p,t}^*)(1+g_{pm,t}^*)} \left[\left(\frac{I}{G} \right)_0^1 \right]^\alpha - 1$$

Como veíamos en la presentación de Rafael Pola, es difícil que la sociedad en general pueda entender una expresión tan complicada como esa, sobre todo si es inexacta. En este caso la perversión parecía ser intencionada precisamente para indicar que la fórmula era complicada y argumentar algo que era falso: que el IPC ni estaba ni se le esperaba en la fórmula de revalorización.

En el Gráfico 6 aparece representada una forma mucho más sencilla y correcta de explicar el factor de revalorización anual, que he venido utilizando en muchas conferencias y presentaciones tras aprobarse el Informe. En esta expresión se ve claramente que la revalorización anual de las pensiones depende de cinco componentes. Dos de ellos suman: la inflación y el crecimiento real de los ingresos. Y tres

de ellos restan: el crecimiento del número de pensiones, el efecto de sustitución (debido a que las pensiones de los nuevos pensionistas del sistema son en media más elevadas que las de aquellos que lo abandonan) y la corrección gradual del déficit del sistema de pensiones. Es decir, la revalorización anual no es más que la diferencia entre el crecimiento de los ingresos nominales y el crecimiento del gasto que el propio sistema tiene de forma inercial y automática, y que se produciría aunque la revalorización fuera cero. Por lo tanto, en el Gráfico 6 queda claro que los pensionistas no ganan o pierden poder adquisitivo dependiendo de si la inflación es mayor o menor, sino que lo hacen si el crecimiento real de los ingresos supera o no al crecimiento del gasto debido a estas dos fuerzas, el crecimiento del número de las pensiones o ese efecto que tiene el hecho de que se jubilen pensionistas con pensiones bajas y entren en el sistema pensionistas con pensiones altas.

Gráfico 6:

El factor de la revalorización anual de las pensiones públicas.

Fuente: Informe del Comité de Expertos sobre el factor de sostenibilidad del sistema público de pensiones



Nota: todas las variables entran corregidas por el ciclo económico

El Gráfico 6 muestra también claramente otro mensaje: la propuesta de revalorización anual permite todo, absolutamente todo, salvo una cosa. Como las variables que aparecen en esa expresión están corregidas por el ciclo económico, lo único que no puede hacerse es pagar pensiones incurriendo en un déficit recurrente o estructural del sistema. La propuesta permite aumentar todo lo que se quiera los ingresos para que la revalorización anual sea muy superior a la inflación, pero siempre que se cumpla la restricción presupuestaria: si queremos gastar más en pensiones tenemos que garantizar más ingresos estructurales en el sistema.

Para concluir y ser fiel a lo que señalaba al comienzo de mi ponencia, tratando de ser breve en las reflexiones que quería transmitirles, me gustaría acabar con los cinco mensajes siguientes. En primer lugar, algo que resulta bastante obvio: tenemos que admitir que la información económica, el propio análisis económico no es sencillo. Tiene su propia jerga, es un lenguaje que utiliza sus propios términos técnicos. Por eso, como tratan de hacer los medios de comunicación y afirman con

mucha frecuencia los periodistas “hay que aterrizar” esos mensajes, simplificar su lenguaje para que sean comprensibles por parte de la mayor parte de la sociedad.

En segundo lugar, como decía muy bien un excelente periodista, John Müller, “con mucha frecuencia el lenguaje se suaviza y oculta la auténtica dimensión de lo que sucede”³. Pero también en otras ocasiones ocurre justo todo lo contrario, se exagera y se distorsiona el lenguaje para alterar la respuesta de la sociedad.

Tercero, para que podamos aterrizar y hacer comprensible el lenguaje económico, la ayuda de los expertos en comunicación y de los publicistas puede resultar muy útil, siempre que preservemos la integridad del mensaje, como hemos visto en las ponencias anteriores. Pero, no basta con preservar el mensaje, hay que tratar de que llegue a la mayor parte de la sociedad de una forma comprensible y sencilla.

Cuarto, una manera de facilitar esa comprensión por parte de la sociedad es mejorar su educación económica y financiera. Hay algunos programas educativos y proyectos con este objetivo, como el del Banco de España y la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Otro ejemplo, es el Instituto de Pensiones de BBVA puesto en marcha en 2013, para tratar que un problema tan complejo como es el del ahorro de previsión para la vejez sea algo comprensible por parte de la sociedad.

Quinto y último, los economistas tenemos que hacer un esfuerzo para mejorar la pedagogía, de manera que la sociedad analice los problemas económicos en términos dinámicos, que piense cuáles son las consecuencias temporales de las decisiones que se toman, entre ellas las de política económica. Y también hacer pensar a la sociedad en los efectos generales, en cuáles son las consecuencias colaterales, los efectos externos en otros mercados y agentes económicos de esas decisiones económicas.

En definitiva, y volviendo a la cita de Lewis Carroll con la que comenzaba mi ponencia, el reto es hacer todo lo posible para que cuando usamos una palabra ésta signifique en el receptor exactamente lo que queremos que signifique, sin distorsionar la realidad económica.

³ Véase J. Müller, “El Lenguaje Tecnocrático”, El Mundo, 3 de Junio de 2013.

Debate

“La reforma de las Administraciones Públicas en el marco de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas”

Pilar Platero Sanz.

Subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas.

Madrid, 18 de febrero de 2014



Seguimiento y ejecución de la CORA. Esquema de colaboración con las CC.AA.

Los mecanismos que pretenden garantizar la ejecución de CORA son numerosos y de muy diversa naturaleza.

En primer lugar, desde el primer momento, el Gobierno ha pretendido que el proceso de reforma se lleve a cabo de la manera más rápida posible, pero también fue consciente de que, por su gran alcance, su realización va a exigir un esfuerzo considerable y sostenido en el tiempo.

En este esquema, se consideró imprescindible la creación de un órgano que, aunque tuviera una vigencia temporal, tuviera como objeto exclusivo y específico su seguimiento, impulso, coordinación y evaluación permanente.

Por eso, ya en la misma fecha en la que se presentó al Consejo de Ministros el Informe CORA, el 21 de junio de 2013, se aprobó un Real Decreto creando la Oficina para la Ejecución de la Reforma de la Administración, la que comúnmente se denomina como “OPERA”, adscrita orgánicamente al Ministerio de la Presidencia, pero con dependencia funcional conjunta de ese Ministerio y del de Hacienda y

Administraciones Públicas. Al frente de esta oficina se ha nombrado a la anterior Inspectora General del Ministerio, Angelina Trigo, que está desarrollando su labor de forma altamente satisfactoria.

Hay que resaltar que, como está ocurriendo en el caso de otros órganos creados con motivo de la ejecución de las medidas CORA, la creación de esta Oficina no ha supuesto incremento de gasto público, puesto que los medios personales se están asignando mediante redistribución de efectivos o adscripción temporal de funcionarios.

Desde que se puso en funcionamiento, OPERA está llevando a cabo un gran abanico de actuaciones.

Por una parte, realiza un seguimiento constante del estado de ejecución de las medidas y su grado de avance, con reuniones periódicas con los responsables de los Ministerios encargados de la implantación de las mismas (estoy segura que alguno de los asistentes a estas jornadas han asistido o han proporcionado información para estas reuniones periódicas).

Para facilitar este seguimiento y la documentación de las actuaciones realizadas se ha desarrollado una aplicación informática específica (aplicación SIMA-CORA) que permite a los responsables de cada Ministerio actualizar permanentemente la información.

Además, con carácter mensual, OPERA informa del estado de situación del proyecto a la Comisión de Secretarios de Estado y Subsecretarios y elabora informes trimestrales y anuales que se elevan al Consejo de Ministros con el resumen del nivel de ejecución de las medidas.

Pero, más allá de ese seguimiento puntual y control ordinario, OPERA incorpora mecanismos de evaluación permanente de los impactos económicos y de toda índole y, muy especialmente, fomenta la necesaria coordinación con la que debe desarrollarse todo el proceso CORA.

En este sentido, hay que señalar la creación de varios Grupos de trabajo de carácter horizontal en materias que afectan a diferentes órganos o áreas competenciales. Por ejemplo, los Grupos creados para trabajar en las medidas relativas a la evaluación de productividad y eficiencia, a las notificaciones electrónicas o a la gestión de los Parques Móviles de los distintos Ministerios u organismos.

Por otra parte, las propias características y estructura del Informe CORA garantizan de algún modo su viabilidad.

No se trata de un mero informe, sino que todas las medidas se contienen en fichas individualizadas que incorporan la información básica necesaria para su implementación (incluyendo un calendario tentativo, información sobre las modificaciones normativas que hay que realizar, órganos u organismos implicados, posibles obstáculos o dificultades, etc.). Se trata, por tanto, de una reforma que está diseñada desde su inicio de un modo realista y factible.

Además, en los casos en que resulta necesario, se han puesto en marcha mecanismos de coordinación y colaboración entre Ministerios y organismos (como, por ejemplo, la creación de los Grupos de trabajo a los que antes me he referido) y, asimismo, se ha procedido a la aprobación de paquetes normativos enfocados expresamente a la implementación de diversas medidas de la CORA.

Este es el caso de la reciente presentación al Consejo de Ministros del Anteproyecto de Ley de Racionalización del Sector Público en el que, además de las normas que directamente se refieren a la extinción o fusión de organismos públicos, se incorporan otras que, aunque no suponen por sí mismas la ejecución definitiva de una medida CORA, pretenden facilitar su implementación futura.

Por ejemplo, en este Anteproyecto de ley se ha incluido una modificación de la Ley General Presupuestaria para permitir que en el futuro se pueda llevar a cabo la medida consistente en la centralización de las múltiples cuentas de tesorería abiertas en entidades de crédito.

Pero, sin duda, el mecanismo de ejecución de la CORA más importante y el que, estoy convencida, va a garantizar su éxito, es el alto grado de implicación que están demostrando todos los empleados públicos a los que se han asignado tareas relacionadas con el desarrollo de las distintas medidas de la CORA. Para que una reforma de este calado pueda prosperar, no basta impartir instrucciones o realizar labores de seguimiento, sino que se necesita la colaboración de toda la organización en su conjunto.

En cuanto al balance de ejecución del Informe CORA a día de hoy, ya les comentaba que el grado de ejecución del Informe está siendo objeto de un examen constante por el Gobierno. En este sentido, el 17 de enero, se presentó al Consejo de Ministros el informe correspondiente al primer semestre y en la Comisión de Subsecretarios del miércoles 29 de enero se avanzaron los datos del mes de enero de 2014, cuyo resumen es el siguiente:

Ya se han finalizado 51 medidas (23% sobre total medidas propuestas) y todas las demás están iniciadas y en proceso de ejecución con distintos grados de avance (se estima que alrededor de 40 medidas estarían ya en una fase final de implantación).

Un número importante de las medidas finalizadas hasta el momento son del área de responsabilidad de este Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas (en concreto, 14), lo que no es extraño dado que el papel del Ministerio es también muy relevante en el conjunto de medidas de la CORA (de las 219, más del 30% -67- han sido asignadas al MINHAP).

No es posible poder exponer todas estas medidas finalizadas, pero sí me gustaría comentarles que afectan a muy diversas áreas de actuación y que algunas de ellas tienen una notable importancia.

Por poner algunos ejemplos:

En el ámbito de las reformas normativas, se aprobaron en Consejo de Ministros (y ya han sido tramitadas y aprobadas por las Cortes Generales) 2 leyes de especial interés para este Ministerio como son la Ley de impulso de la factura electrónica y la Ley Orgánica de la Deuda comercial.

También en este ámbito normativo, y dentro de la medida CORA de "Codificación del derecho", se ha aprobado un proyecto de ley para la elaboración de 8 Textos Refundidos, entre los que se encuentran los de normas tan importantes como la Ley del Mercado de Valores, el Estatuto de Trabajadores o la Ley del Suelo.

Entre las medidas de mejora en la gestión para ciudadanos y empresas cabe señalar la nueva regulación de la tarjeta sanitaria individual (para garantizar su interoperabilidad entre todas las CC.AA.), el establecimiento de un sistema de cita previa en el Servicio Público de Empleo Estatal, el fomento de la prestación de servicios por medios telemáticos en la AEAT o el proyecto Emprende en 3, con el que se facilita la creación de nuevas empresas coordinando las actuaciones de los tres niveles de administración, estatal, autonómica y local.

Pueden destacarse también las medidas tomadas de reestructuración y racionalización del sector público administrativo, empresarial y fundacional.

Así, se ha aprobado un Real Decreto por el que se extinguen varios organismos (por ejemplo, la Gerencia del Sector de la Construcción Naval o dos entidades

mancomunadas de mutuas) y un Acuerdo del Consejo de Ministros que contempla distintas operaciones sobre fundaciones y sociedades mercantiles que supondrá la desaparición del sector público estatal de 18 fundaciones y 1 sociedad.

Asimismo, para completar este esquema de reestructuración, se ha presentado el antes señalado Anteproyecto de Ley de Racionalización del Sector Público que contiene también diversas medidas de extinción o fusión de organismos públicos.

Como ejemplo ilustrativo de la importancia del proceso iniciado en esta materia, puedo decirles que a principios de la Legislatura existían un total de 51 fundaciones públicas. Pues bien, después de la aprobación de este Acuerdo y del que se aprobó en marzo de 2012, el número de fundaciones se reducirá a 27, es decir, casi el 50% menos.

En lo que se refiere a la colaboración con CC.AA., desde luego, la participación de las Comunidades en el proceso de ejecución de la CORA es también imprescindible para garantizar el éxito de la reforma.

Hay que tener en cuenta que, de las 219 medidas del Informe CORA, únicamente 82 afectan solamente a la Administración General del Estado y las 137 restantes afectan tanto a la Administración del Estado como a la de las CC.AA.

Estas medidas comunes son de muy diversa naturaleza pero, en un esfuerzo de síntesis, se podrían agrupar en dos grandes líneas:

Por una parte, el Informe CORA ha detectado distintas áreas en las que por razones de eficiencia, se considera que pueden prestarse servicios al ciudadano por un órgano estatal en lugar del autonómico (por supuesto, sin que ello implique cuestionar la competencia de las CC.AA. para su creación).

Este es el caso, por ejemplo, de las propuestas referidas a la reconsideración de la necesidad del mantenimiento de instituciones u organismos autonómicos tales como los órganos de control externo y Defensores del Pueblo, las Agencias de Protección de Datos, Tribunales Administrativos de Recursos Contractuales, Agencias de evaluación del ámbito universitario, Agencias de energía, Agencias de meteorología, etc.

Por otra parte, las medidas CORA identifican áreas en que se puede mejorar la eficacia y eficiencia a través de la compartición de medios entre Administraciones, planificación conjunta o coordinación de ámbitos de actuación. Por ejemplo, las relativas a: Contratación Centralizada, Plataforma de Formación "online", Políticas Activas y Pasivas de Empleo, Integración de Inmigrantes, Inspección de Trabajo o Violencia de Género.

A este respecto, es importante destacar que, en muchas ocasiones, las CC.AA. no son meros destinatarios de una medida tomada por el Estado, sino que se requiere una colaboración y participación activa de las mismas para el éxito de su implantación.

Para ello, los mecanismos de colaboración con las CC.AA. desarrollados en el ámbito CORA son de diversa naturaleza.

En algunos casos, determinadas medidas CORA son discutidas en el seno de las Conferencias Sectoriales existentes (por ejemplo, la creación de la base de datos de la tarjeta sanitaria del Sistema Nacional de Salud) o consisten, precisamente, en la creación de una Conferencia Sectorial (así, ya se ha creado una nueva Conferencia Sectorial en materia de tráfico y seguridad vial).

En otros casos, se han organizado jornadas de trabajo y se están manteniendo contactos bilaterales con todas las CC.AA. para presentar y avanzar en la implementación de las medidas.

Especialmente, hay que destacar la creación dentro del Consejo de Política Fiscal y Financiera de un Grupo de trabajo (que ya se ha reunido en el pasado mes de octubre y en este mismo mes de febrero) dedicado específicamente al análisis de situación y a la elaboración de un programa de racionalización administrativa que incorporará muchas de las medidas contenidas en el Informe CORA para que puedan ser aplicadas por todas las CC.AA.

En este punto, es importante resaltar que en los planes de ajuste que las CC.AA. están remitiendo al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas en cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto-ley 8/2013, de 28 de junio, de medidas urgentes contra la morosidad, se contiene un apartado en el que se incorpora una declaración expresa de la Comunidad comprometiéndose a adoptar las medidas que se acuerden en ese Grupo de trabajo del Consejo de Política Fiscal y Financiera.

Además, son varias las CC.AA. que están aprobando por su propia iniciativa Planes, Acuerdos, Informes, etc. relativos a programas o medidas de reforma de sus Administraciones que están directamente relacionadas con las medidas y recomendaciones del Informe CORA. Este es el caso, por ejemplo, de las CC.AA. de Castilla y León, Madrid, Castilla-La Mancha, Valencia o Galicia.

En todo caso, los contactos mantenidos están sirviendo para poder introducir en algunas medidas matices o cambios de enfoque de tal modo que, aunque no se cumplan estrictamente las previsiones iniciales contenidas en el informe, puedan obtenerse resultados positivos.

Por ejemplo, en el ámbito estatal se ha producido la fusión del Instituto Nacional de Consumo con la Agencia de Seguridad Alimentaria. Pues bien, en la Comunidad Autónoma de Galicia lo que se ha hecho es planificar la fusión del Instituto Galego de Consumo con el Tribunal Galego de Competencia. Es decir, se ha seguido la misma pauta de unificación de organismos para evitar duplicidades y obtener ahorros, pero adaptando la operación concreta a las características de su Comunidad Autónoma.

En definitiva, y sin perjuicio de que, como es lógico, la colaboración y participación es más intensa en unas Comunidades que en otras, puede afirmarse que el proceso se está desarrollando de una forma razonablemente satisfactoria.

En este sentido, otro ejemplo que me gustaría resaltar es el del Tribunal de Recursos Contractuales.

Por exigencias derivadas de las directivas comunitarias, en el año 2010 se reguló un sistema específico por el que la resolución de determinados recursos en materia de contratación del sector público (principalmente en relación con las adjudicaciones) debía realizarse por un órgano independiente.

En la actualidad, la legislación de contratos atribuye en el ámbito estatal la resolución de estos recursos al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales.

En el caso de las CC.AA., la Ley daba la posibilidad, o bien de crear su propio órgano independiente, o bien de atribuir la competencia para resolver los recursos de su ámbito territorial al Tribunal Administrativo Central estatal.

En este esquema, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ha decidido impulsar la alternativa de encomendar al Tribunal estatal las resoluciones de ámbito autonómico a través de la celebración de Convenios con CC.AA., habiéndose incluido en el informe de la CORA dentro de las medidas que tienen por objeto evitar duplicidades entre el Estado y CC.AA.

Pues bien, esta medida ya tiene un importante grado de ejecución puesto que se han adherido nueve CC.AA. (Extremadura, La Rioja, Castilla La Mancha, Murcia, Cantabria, Illes Balears, Comunidad Valenciana y, recientemente, Asturias y Galicia) junto con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. También se va a producir la adhesión al Convenio de Canarias, actualmente en tramitación.

Uno de los elementos que ha incentivado las adhesiones al Convenio es el alto grado de satisfacción manifestado por las CC.AA. y ello no solamente por los ahorros que se obtienen en recursos humanos y materiales sino también por la agilidad de las resoluciones y la unidad de criterio que garantiza. En definitiva, cuando lo que se ofrece a las CC.AA. tiene ventajas claras, las adhesiones son numerosas.

Por último, me gustaría señalar que la CORA contempla también supuestos en los que se ha detectado que resulta más eficiente que determinadas actuaciones se lleve a cabo por las CC.AA. en lugar de por el Estado. Este es el caso, por ejemplo, del servicio de vacunación en el ámbito internacional en el que ya existen varios convenios firmados con CC.AA. (Valencia, Cataluña, Aragón y Madrid) para que sean estas Comunidades las que presten el servicio en lugar del Estado.

ALGUNAS MEDIDAS CONCRETAS DE LA CORA (CONTRATACIÓN Y POLÍTICA INMOBILIARIA)

Dentro del conjunto de las medidas aprobadas dentro del Informe CORA, voy a referirme a algunas áreas que estimo pueden resultar de interés en el marco de estas jornadas.

En primer lugar, me gustaría comentar las medidas sobre contratación, que tienen dos vertientes claramente diferenciadas.

Por una parte, aquellas medidas que afectan a la Plataforma de Contratación del Sector Público, el Registro General de Licitadores, la Clasificación de Contratistas o la Junta Consultiva de Contratación.

Con carácter general se trata de eliminar duplicidades existentes en estas materias entre la Administración General del Estado y las CC.AA., intentando que el servicio se preste a las empresas con la misma o superior calidad pero a menor coste.

Por ejemplo, en la actualidad tanto la Administración General del Estado como las CC.AA. pueden crear Registros de Licitadores, aunque estas últimas con efectos limitados a los contratos que celebre la Comunidad. Sin embargo, resulta claro que el coste de implantación y funcionamiento de múltiples registros es mayor que el de un único registro y, además, es más simple y eficiente para las empresas consultar e inscribir los datos en un único registro. Por ello, la medida de la CORA propone la supresión de los registros autonómicos.

En todo caso, la implantación de estas medidas está exigiendo un importante esfuerzo de difusión y contactos con la CC.AA. que está llevando a cabo la Dirección General del Patrimonio del Estado y que, hasta este momento, está dando unos resultados notablemente satisfactorios que posibilitarán que puedan firmarse convenios de colaboración con la mayor parte de CC.AA.

La otra gran vertiente en el área de contratación es la que se refiere a la contratación centralizada de bienes y servicios en la Administración.

Una de las medidas propuestas por la CORA consiste en impulsar y extender sistemas de compras centralizadas que permitan mejorar los procesos de contratación, racionalizar su gestión y, en última instancia, obtener ahorros. Para ello, se analizaron diversas experiencias realizadas en este campo por grandes empresas nacionales y en la Administración Pública de otros países.

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. Entre estas alternativas, la CORA ha optado por abordar esta cuestión utilizando los medios personales y materiales ya disponibles en la Administración General del Estado sin acudir a contrataciones externas

Para desarrollar esta medida 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 a cuyo frente está nuestra compañera M^a Luisa Lamela. Esta creación, en cualquier caso, no va a suponer un incremento de gasto considerable ya que se ha nutrido principalmente de personal reasignado.

También se ha procedido a la creación de una Junta de Contratación Centralizada y, como cuestión muy importante, para evitar que la existencia de contratos vigentes obstaculizara este proceso en áreas objeto de la centralización, se dictó una Instrucción por la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas limitando su celebración y sus plazos.

La magnitud de la tarea que supone centralizar la contratación del sector público estatal exige la realización de múltiples actuaciones. Entre otras:

- Recabar, recibir y contrastar información de los Departamentos y organismos afectados en cada caso sobre la situación contractual en las distintas áreas.

- Analizar los datos disponibles en bases o instrumentos tales como la Plataforma de Contratación del sector público.
- Examinar y decidir diferentes alternativas de centralización desde un punto de vista técnico y económico y las posibles fases de la misma.
- Examinar la situación presupuestaria en la materia (disponibilidades, ejecución presupuestaria en años anteriores, etc.).
- Elaborar los Pliegos de Prescripciones Técnicas y Cláusulas Administrativas Particulares.
- Analizar las características del sector de que se trate contactando y contrastando información con el conjunto de empresas que formen parte del mismo.

En todo caso, es importante garantizar que las PYMES puedan acceder a los contratos centralizados, lo que se pretende conseguir (dependiendo del tipo de contrato del que se trate) a través de diversos mecanismos tales como:

El establecimiento de una 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.

Segmentación de los contratos, cuando resulta posible, en diferentes ámbitos territoriales, fases y/o lotes de productos o servicios, de tal modo que el volumen del contrato no sea un obstáculo a su participación en el proceso.

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.

Además, es necesaria la elección del procedimiento de contratación más adecuado. Por ejemplo, en algunos casos se prevé la utilización de “Acuerdos Marco” y, en otros casos, se prevé que el proceso se lleve a cabo directamente mediante contratos centralizados a través de procedimiento abierto. Ello depende, entre otros factores, de las características del suministro o servicio a contratar y de la estructura de mercado.

Hay que resaltar que los expedientes son sometidos a informe de la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia y, cuando resulta oportuno, a los órganos sectoriales competentes en los distintos Ministerios. Por ejemplo, en el caso de

vehículos, motos y electricidad se ha recabado la opinión del Ministerio de Industria, Energía y Turismo o en el de Comunicaciones Postales, del Ministerio de Fomento.

¿En qué momento nos encontramos? Aunque se está trabajando intensamente en todas las áreas seleccionadas, el grado de avance es diverso.

En el caso de los combustibles de automoción ya se ha aprobado un Acuerdo del Consejo de Ministros para la autorización de un Acuerdo Marco y publicado el concurso.

Este Acuerdo Marco tiene un ámbito subjetivo obligatorio que incluye a los Ministerios y sus organismos autónomos, entidades de la Seguridad Social y entidades públicas estatales, pero al mismo podrán adherirse también voluntariamente las sociedades mercantiles y fundaciones estatales, así como CC.AA. y entidades locales.

Su valor estimado para los tres años de duración es de aproximadamente 232 millones de euros y, en una hipótesis conservadora, se prevé un ahorro de unos 6 millones de euros, que se obtendrá fundamentalmente de la aplicación para todo el contrato de porcentajes de descuento similares a los que a fecha de hoy obtienen los grandes consumidores, que son los Ministerios de Interior y Defensa.

No obstante, este ahorro se verá incrementado porque, previsiblemente, la agregación de la demanda incentivará que los licitadores ofrezcan mejores descuentos. Se estima que por cada punto porcentual de descuento adicional el ahorro se incrementará en unos 4 millones de euros.

Asimismo, se ha aprobado y publicado la renovación del Acuerdo Marco para suministro de motos, que vence este mes. Aquí, entre otras mejoras, se van a reducir los productos ofertados, ya que en el Acuerdo Marco existente solo habían tenido ventas 47 de los 349 productos catalogados. Es decir, nos centraremos en los productos que efectivamente interesan a los potenciales compradores. El valor del nuevo Acuerdo Marco es de aproximadamente 20 millones de euros y se estima que con el mismo pueda alcanzarse un ahorro mínimo de 3 millones de euros.

Otras áreas presentan ya un alto grado de avance, como por ejemplo, el Acuerdo Marco de vehículos de turismo y uno de los de mayor importancia, que será el contrato de telecomunicaciones, en el que ya se ha aprobado la Orden Ministerial declarando la centralización en la contratación y se está trabajando con el CIO de tecnologías de la información, que depende orgánicamente del Ministerio de la Presidencia, en el pliego técnico.

También se está trabajando con la Secretaría de Estado de Comunicación en el contrato de publicidad, que de momento se va a limitar a la publicidad institucional y no va a afectar todavía a la publicidad comercial.

En el contrato de seguridad se va a abordar una primera fase en la que, en principio, entrarían los Ministerios de Hacienda y Administraciones Públicas, Justicia, Agricultura, Medio Ambiente y Alimentación y Educación, Cultura y Deporte. El contrato va a afectar a aproximadamente 100 edificios.

Por su parte, en el contrato de limpieza nos vamos a limitar, en un primer momento, al ámbito de Madrid. Sólo en Madrid, la centralización afectaría a aproximadamente 110 contratos correspondientes a más de 400 edificios.

Un contrato que será especialmente complejo es el que concierne a la electricidad. En este ámbito del suministro de energía eléctrica, y sin incluir a las empresas públicas, existen más de 350 contratos en el ámbito de la Administración General del Estado (por un valor estimado de 300 millones de euros / año) con más de 15.000 puntos de suministro de electricidad contratados.

En fin, también estamos trabajando en el área de agencias de viajes, servicios postales, etc. Es decir, hay una importante labor a realizar en el futuro.

Para terminar esta parte, hay que señalar el caso especial de una de las medidas de centralización previstas en el informe que es la relativa a las cuentas de Tesorería de la Administración General del Estado.

En la actualidad, se tienen identificadas un total de 4.823 cuentas pertenecientes a la AGE y sus organismos, de las cuales 423 se encuentran en el Banco de España, más de 3.100 están domiciliadas en distintas entidades en España y más de 1.200 son cuentas en el extranjero.

Estas cifras revelan un problema de ineficiente gestión de los saldos de Tesorería.

Para solucionarlo se propone, en una primera fase, abordar la contratación centralizada de las cuentas corrientes domiciliadas en España, de tal modo que el número de entidades se limitaría a 2 o 3 y, posteriormente, los distintos centros gestores se incorporarían al sistema a través de un procedimiento de adhesión. Los ahorros que se pueden alcanzar con esta medida son muy importantes y se estima que podrían llegar a aproximadamente 300 millones € en los tres años contemplados en la medida CORA.

Por último, me gustaría referirme a otro conjunto de medidas de la CORA que afecta a la gestión del patrimonio inmobiliario del Estado que, además, he de destacar que es una de las áreas, quizás junto a la reducción de coches oficiales y conductores del Parque Móvil, que más interés suele despertar en los medios de comunicación.

En esta materia, se han adoptado cinco líneas de acción prioritarias que fueron aprobadas en su día por la denominada Comisión Financiera de Actuaciones Inmobiliarias y Patrimoniales presidida por el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

En primer lugar, se trata de disponer de una base de datos del parque inmobiliario estatal que recoja con suficiente precisión su composición y sus características y, a estos efectos, ya se ha puesto en marcha una nueva aplicación informática (SIGIE) que cuenta con la información relevante de los inmuebles de la Administración del Estado y de sus organismos públicos.

Una segunda línea persigue la reducción en el importe de los arrendamientos a través de dos vías: En primer lugar, limitando o eliminando las renovaciones de contratos que expiren y, en segundo lugar, renegociando a la baja los contratos de arrendamiento existentes.

Desde el 1 de enero de 2012 hasta el final de enero de 2014 ya se han obtenido ahorros por un importe total de 46,2 millones de €.

Los ahorros proceden tanto de resoluciones netas de contratos, debidas a actuaciones de optimización de la ocupación de espacios (representan aproximadamente el 65% del ahorro) como de reducciones de renta en las novaciones de contratos existentes (35% restante).

Una tercera línea de actuación es la optimización de la ocupación de espacios para aproximarla a la del sector privado mediante reubicaciones y agrupación de efectivos.

A estos efectos, a través de una Orden Ministerial, se han definido ratios o índices de ocupación de referencia en inmuebles que lógicamente son diferentes según su distinta tipología. Hasta el momento, ya se han liberado 105.600 m² de la AGE y sus organismos públicos.

Un buen ejemplo de esta medida, es la labor de optimización llevada a cabo en la tradicional sede del Ministerio de Hacienda y Administraciones en la calle Alcalá, en la que, a pesar de la dificultad que deriva de sus características, se han liberado

casi 1.000 metros cuadrados, lo que ha permitido la reubicación de funcionarios que estaban en otros edificios liberando arrendamientos. También se está trabajando intensamente en la racionalización de espacios en el edificio compartido con el Ministerio de Economía y Competitividad en Cuzco de la que esperamos también que posibilite abandonar varios actuales edificios arrendados.

La cuarta línea del Plan es el incremento de los ingresos públicos, impulsando procesos de enajenación.

Se ha aprobado un Plan de ventas, el llamado Programa para la Puesta en Valor de los Activos Inmobiliarios del Estado, en el que están incluidos ahora mismo más de 15.300 inmuebles. En este Plan, hasta el momento se han adjudicado más de 1.600 inmuebles, estando en tramitación numerosas operaciones.

Desde el 1 de enero 2012, los ingresos en caja por ventas ascienden ya a aproximadamente 125 millones de €.

Es importante destacar que la venta de inmuebles innecesarios para el Estado, además de permitir obtener ingresos extraordinarios, reducirá los costes asociados a bienes inactivos, tales como su mantenimiento o los impuestos que los gravan.

Finalmente, la quinta línea del Plan es la que llamamos “generación de equipamientos autofinanciables” que permitan reducir la dispersión de centros y la amortización de arrendamientos a través de operaciones complejas.

El ejemplo más importante es el de la operación de colaboración público-privada planteada respecto a los espacios ocupados por el Parque Móvil del Estado en la calle Cea Bermúdez de Madrid, en la que están interesadas un gran número de empresas. Se trata, en síntesis, de que sobre la parcela de aproximadamente 26.000 m² del Parque se construya un gran edificio de usos administrativos, cediendo a cambio parte del terreno para uso residencial.

También es remarcable el proyecto de rehabilitación de un edificio, actualmente vacante, situado en la Plaza Marqués de Salamanca, el antiguo edificio del INI, para albergar la sede del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, lo que permitiría eliminar el coste de los arrendamientos de varios edificios ocupados por los servicios de ese Ministerio.

En fin, es obvio que hay muchas más medidas dentro de la CORA, pero en el espacio que tenemos creo que se ha dado una visión de algunas de las más importantes.

Debate

“La reforma de las Administraciones Públicas en el marco de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas”

Jaime Pérez Renovales.

Subsecretario de la Presidencia y Presidente de la Comisión para la Reforma de las AA.PP.

Madrid, 18 de febrero de 2014



Agradezco sinceramente la invitación que la Intervención General de la Administración del Estado me ha dirigido para participar en las XVIII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público. La IGAE conoce los temas que abordaremos porque ha tenido una participación muy activa e importante en el diseño de la reforma y en alguno de los proyectos que mencionaré.

Con la organización de estas Jornadas demuestra una vez más su implicación en la mejora de la Administración.

Por otro lado, quiero dejar constancia de cuánto me complace que el programa me haya hecho coincidir en una sesión de debate con Pilar Platero, subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas, con quien tantas veces he tratado estos asuntos. Me parece de justicia reconocer que su labor de impulso de la reforma administrativa está resultando fundamental en muy variadas dimensiones.

Cuando vamos Pilar Platero y yo a presentar la Reforma, se refieren normalmente al padre de la Reforma y a la madre de la Reforma. Pero yo siempre me acuerdo del viejo aforismo de que *mater semper certa est*. Teniendo en cuenta que la paternidad suele ser una pura presunción, ese aforismo aquí hace plena justicia,

porque la verdadera madre y piloto de la Reforma es la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas.

Mi intervención seguirá la pauta de las consideraciones, necesariamente breves y esquemáticas, que se recogen a continuación.

LA REFORMA ADMINISTRATIVA: DE LAS PRIMERAS MEDIDAS DE LA ACTUAL LEGISLATURA AL DESARROLLO DE LAS PROPUESTAS DE LA CORA

¿Dónde se enmarca la labor de la CORA? Siempre decimos que la reforma de la Administración Pública en España ni empieza ni termina con la creación de la Comisión, sino que desde que inicia la legislatura en diciembre del año 2011 ya se pusieron en marcha lo que definiría como las cuatro grandes líneas de reforma del Sector Público en España.

1. Estabilidad presupuestaria, sostenibilidad financiera y transparencia en la gestión

El primer hito de esta línea de reforma fue la aprobación de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, de cuya aplicación ha derivado mucho de lo bueno que ha venido después.

Sin embargo, ya desde enero de 2012, se habían puesto en marcha los planes de racionalización del sector público que estaban haciendo las Entidades locales y las Comunidades Autónomas. Los resultados son bastante obvios y se ven reflejados en las cifras de déficit, incluso de superávit presupuestario, que ha conseguido la Administración Local en los últimos tiempos.

Con posterioridad, dentro de este eje de reforma se produjo la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que no sólo imprime una nueva dimensión a la obligación de transparencia de todos los entes públicos, con obligaciones de difusión de la información que se abordan en otras intervenciones de estas Jornadas, sino que además va a reforzar el derecho de los ciudadanos a acceder a toda la información que producen las Administraciones Públicas, y que también se utilizará en la elaboración de las normas o en el proceso de toma de decisiones de cualquier Administración. Creo que todo ello reviste una gran importancia.

Como se expresa en su título, esta Ley tiene, junto a la parte relativa al derecho a la información y a la transparencia, unas normas bastante rigurosas de buen gobierno.

En relación con la amplitud y carácter estricto de esas normas, cuando la gente habla de la reforma de la Administración y se afirma que parece un proceso sin fin, recuerdo siempre una escena de la película *Amadeus*. Cuando se estrenan las *Bodas de Fígaro* y Mozart pregunta al Emperador que si le ha gustado la ópera que ha compuesto, éste contesta que sí, que la ópera está muy bien pero que es muy larga, porque tiene demasiadas notas y le sobran. Entonces Mozart le dice al Emperador: ¿Y exactamente, cuántas notas le sobran? En el caso de la Administración, para responder habría que preguntarse: ¿Y en qué consiste esta reforma?.

Pues esta reforma consiste en una revolución de muchas pequeñas cosas. La Ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, completando la revolución que venía en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en los apartados de gestión presupuestaria y de tipificación de infracciones y de sanciones, acomete ciertas pequeñas revoluciones en la gestión de los fondos públicos, imponiendo muchísimo rigor en su administración.

Ya con anterioridad a la aprobación de esta Ley, la CORA incorporó a su informe varias medidas para el impulso de la transparencia. Merecen ser mencionadas, por un lado, la creación de una Central de Información, que va a poner fin a la dispersión de la información económico-presupuestaria de las distintas Administraciones Públicas; por otro lado, la implantación del presupuesto de base 0, como metodología de elaboración de los Capítulos 2 y 6 de los Presupuestos Generales del Estado. Mediante esta última medida, aplicando las técnicas de contabilidad analítica, se valorará lo que realmente necesita cada unidad administrativa en cuanto a la contratación de servicios o realización de inversiones públicas, para que sea eso lo que se presupueste; y que no se presupueste teniendo en cuenta, simplemente, lo que se había asignado en el ejercicio anterior o lo que se había ejecutado previamente.

Dentro de este primer eje, se contemplarían algunas medidas que, posiblemente, no se asocien directamente con la reforma administrativa pero que también tienen mucha importancia. Se trata del denominado Plan de Regeneración Democrática, que se están estudiando en profundidad antes de su elevación al Consejo de Ministros y remisión a las Cortes.

El Plan de Regeneración Democrática incluye, por un lado, la Ley reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado, que establece una

especie de estatuto del alto cargo, con el que se reforzarán de nuevo sus obligaciones en el ejercicio de sus funciones, el régimen de transparencia de su gestión, la utilización de los recursos públicos que tienen a su disposición, incompatibilidades a las que se ven sujetos, la regulación de los conflictos de intereses, etc.

Por otro lado, una Ley Orgánica de control de la actividad económico-financiera de los Partidos Políticos que, aunque no pertenecen estrictamente a la Administración Pública, deben estar comprendidos también dentro de esta línea de regeneración, que afecta, en general, a todo lo que se identifica con el poder público y con la gestión de los fondos de esta naturaleza. Hay que tener en cuenta que los partidos políticos se nutren, en una parte muy importante, de subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

En conjunto, ambos textos contienen un amplio catálogo de medidas destinadas a luchar contra la corrupción en la vida pública; tanto medidas preventivas, para evitarla, como de control y detección, para perseguirla antes y mejor.

2. Racionalización de las estructuras administrativas

El segundo eje de la Reforma Administrativa es la racionalización de las estructuras administrativas, de la que abordaré las cuestiones más importantes.

Comprende, por un lado, la supresión de duplicidades. Este fue uno de los objetivos fundamentales del informe de la CORA y, no en balde, de las 218 medidas hay 120 que se refieren a duplicidades administrativas. Las duplicidades analizadas no sólo afectan al Estado y Comunidades Autónomas, que fue el objeto principal del estudio de la Subcomisión de Duplicidades de la CORA, sino que también las hemos encontrado dentro de la Administración General del Estado. De hecho, de esas 120 medidas en materia de duplicidades hay 18 que afectan a las que se producen dentro de los distintos Departamentos Ministeriales. Junto a estas 18, hay 102 duplicidades de todo tipo relativas a las funciones desarrolladas por la Administración General del Estado y por las Comunidades Autónomas.

Se ha dirigido muchas veces al informe CORA la acusación de que pretende una re-centralización de competencias y, desde luego, no era ese el objetivo de las medidas de supresión de duplicidades que se proponen. Estas medidas, lo único que tratan de analizar es cuándo, manteniendo la calidad de servicio o mejorando la función pública que se está desarrollando, se puede prestar ese servicio o realizar esa acti-

vidad con una estructura administrativa más eficiente y más barata. Eso quiere decir que si una medida comportase un gran ahorro, pero que pudiese poner en peligro la efectividad de la función pública que se estaba desarrollando, no debería incluirse en el Informe CORA, como así se ha decidido en algunos casos.

Como he señalado, hay medidas de todo tipo. Desde la conexión de bases de datos o de registros comunes, hasta la planificación conjunta, la potenciación de las conferencias sectoriales, la puesta a disposición de medios comunes de distintas Comunidades Autónomas y del Estado para el ejercicio de determinada actividad, etc.

Es cierto que, en ocasiones, se ha llegado a la conclusión de que hay determinadas funciones que desde una instancia estatal se pueden ejercer con mayor eficiencia que la que se alcanza si las desempeñan las estructuras administrativas autonómicas, por la escasa actividad de éstas. En tales casos, se considera más oportuna su unificación en una única institución.

Todas estas medidas están siendo analizadas en el grupo de trabajo creado al efecto en el Consejo de Política Fiscal y Financiera, y la recepción por parte de sus integrantes está siendo bastante favorable.



Dentro de este capítulo de la racionalización de estructuras, aunque no incluida en el Informe CORA, también se encuentra la Reforma Local.

La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, afecta de modo determinante al sistema competencial municipal.

Normalmente, cuando se habla de la Reforma Local, los medios de comunicación y buena parte de la opinión pública dirige su interés a aspectos más secundarios, como la comparación del sueldo de los Alcaldes, el número de Asesores en sentido estricto o en sentido amplio, ciertas partidas extravagantes de gasto, etc. Pero, en mi opinión, la gran revolución que introduce la Ley es el tratamiento de las competencias impropias que hasta ahora había sido la principal fuente de generación de déficit público en la Administración Local.

Con pleno respaldo constitucional, el Estado ha ejercido su competencia de reforma de la Administración Local para tratar de definir con precisión, mediante un listado de materias, las competencias propias de este nivel administrativo, diferenciándolas de las competencias estatales y autonómicas. Las administraciones locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias o de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera y no se incurra en la ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. De igual modo, la estabilidad presupuestaria vincula de una forma directa la celebración de convenios entre administraciones y la eliminación de duplicidades administrativas.

El último apartado dentro del eje de la racionalización de las estructuras administrativas se refiere a la Administración Institucional en sentido amplio.

En marzo de 2012, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ya propuso al Consejo de Ministros, y éste aprobó, un Plan de racionalización del sector público, empresarial y fundacional, que afectó a gran número de entidades dentro de la Administración General del Estado.

En un momento posterior, la Subcomisión de Administración Institucional de la CORA centró su trabajo en dos direcciones: por un lado, ver cómo se podía mejorar la normativa relativa a los entes públicos, y en segundo lugar, analizar cuáles son todos los que existían en la Administración General del Estado, para ver cómo se podían racionalizar estas estructuras, acometiendo decisiones de fusión, disolución, integración de entidades y compartir servicios comunes.

Gran parte de estas iniciativas se han ido aprobando desde el año 2013, destacando las que quedan reflejadas en el Proyecto de Ley de racionalización de sector público y otras medidas de reforma administrativa, aprobado por el Gobierno y remitido a las Cortes el 17 de enero de 2014. Entre las medidas incluidas mencionaré las siguientes:

- Reordenación de organismos públicos: Integración del Servicio Militar de Construcciones en el Instituto de Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa; extinción de determinadas fundaciones; transformación de la fundación Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA) en un organismo público, ampliando sus funciones al ámbito autonómico, cuando así se acuerde; traspaso a la entidad pública empresarial ICEX de la actividad que realiza la Sociedad Estatal España Expansión Exterior, S.A.; en el ámbito sanitario, integración de varios observatorios, etc.
- Reforzamiento del control por el Tesoro de las numerosas cuentas bancarias de los diferentes organismos públicos para evitar su proliferación y obtener condiciones económicas más homogéneas y ventajosas.
- Modificación de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas para que pueda establecer secciones territoriales en las Comunidades Autónomas que no tuvieran un órgano de control externo propio.
- Implantación de una licencia deportiva única que habilite a su titular para participar en competiciones oficiales, cualquiera que sea su ámbito territorial.
- Habilitación legal para la creación e inserción dentro del BOE, del Tablón Edictal Único, que permitirá a los ciudadanos consultar en un solo sitio web las notificaciones de cualquier Administración Pública que les afecten.
- Establecimiento de una única relación de certificados electrónicos reconocidos en todas las Administraciones Públicas.

3. La eficiencia en la Administración Pública

Como en los otros ejes de la Reforma, ya durante 2012 se adoptaron medidas para la mejora de la eficiencia de la Administración. En materia de empleo público, que en otros países y en el nuestro se suele identificar como un sector de importancia estructural, se enmarcan el establecimiento de la tasa 0 de reposición de efectivos (salvo el 10 % de cobertura de vacantes en determinadas funciones), la ampliación de la jornada laboral, el tratamiento de la incapacidad temporal, los planes de absentismo, etc.

Estas medidas en materia de empleo público se complementan con otras elaboradas por la Secretaría de Estado de la Administración Pública, que se incluyen en el Informe CORA, y que tienden a regular la movilidad de los funcionarios y de los empleados públicos, una racionalización de la estructura de cuerpos y escalas, actuaciones en materias de formación, la regulación de la carrera horizontal y otras medidas dirigidas a flexibilizar la gestión del empleo público y adaptarlo a la nueva situación que demanda la Reforma.

En segundo lugar, se pueden citar algunas reformas que yo calificaría como revolucionarias:

- La Ley Orgánica 9/2013, de 20 de diciembre, de control de la deuda comercial en el sector público. El endeudamiento del sector público no solo se refleja en el volumen de su deuda financiera, sino también en el de su deuda comercial. La deuda comercial afecta a los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera porque su existencia en la sombra o su crecimiento desmesurado provoca reajustes no previstos en los presupuestos públicos y aumenta las necesidades de financiación de las administraciones. Por otro lado, no se debe olvidar que la morosidad del sector público genera costes de transacción y de financiación para sus proveedores, de manera que puede desembocar en un incremento de la morosidad privada. Por todo ello, las medidas establecidas en esta Ley para el seguimiento y control de la deuda comercial del sector público tendrán un efecto muy positivo en la marcha general de la economía.

- La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público. El control informatizado y sistematizado de las facturas expedidas por los servicios prestados o los bienes entregados a una Administración Pública favorecerá el seguimiento de la morosidad a través de un indicador, el periodo medio de pagos, que visualizará el volumen de la deuda comercial pública. Habrá un punto general de entrada de facturas electrónicas por cada uno de los tres niveles administrativos, salvo que las Comunidades Autónomas o las Entidades Locales, en aplicación del principio de eficiencia, se adhieran al punto general de entrada de la AGE.

Muchas veces, también en el sector privado, ha sucedido que la gestión de un gasto no esté asociada a su contabilización y a su pago. El efecto de esta Ley puede resumirse en que dejará de haber “facturas en el cajón”, produciéndose un cambio decisivo en la práctica y en la cultura del conjunto de

las Administraciones Públicas españolas y de los agentes económicos que se relacionan con ellas.

Y por último, dentro de este eje de la eficiencia, quiero referirme al trabajo de la Subcomisión de gestión de servicios y medios comunes de la CORA, que persigue la centralización de la gestión de determinados servicios y de la contratación pública de numerosas categorías de bienes y servicios. Contando con la participación en estas Jornadas de la Subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas, Pilar Platero Sanz, y de la Directora General de Racionalización y Centralización de la Contratación, María Luisa Lamela Díaz, me abstendré de realizar un comentario extenso sobre este apartado. Tan solo quiero apuntar que ésta es una de las Subcomisiones y de las medidas que puede que tengan menos “glamour” aparente y que, sin embargo, más efectos inmediatos está produciendo y va a producir. De nuevo, me aventuro a sostener que su introducción implica una revolución en la gestión de los medios públicos, acercándola mucho a las mejores prácticas del sector privado.

4. Poner la Administración al servicio de los ciudadanos y de las empresas

El último eje de reforma es el que denominamos “poner la Administración al servicio de los ciudadanos y de las empresas”. Aquí se trata de que los particulares y las empresas puedan utilizar todos los medios que la Administración tiene a su alcance, los electrónicos básicamente, para relacionarse con ella.

Me parece oportuno señalar en este lugar que la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre, que acoge estas Jornadas, constituye un ejemplo que llena de orgullo por la calidad de los servicios de esta naturaleza que ofrece a los ciudadanos, poniendo a su disposición excelentes herramientas para relacionarse con la Administración.

Puedo anticipar que se está avanzando mucho en la mejora de los procedimientos para que éstos sean más sencillos. En diferentes campos ya se están consiguiendo efectos muy inmediatos de agilización de trámites y de simplificación de procedimientos y en muchos más se conseguirá a medida que se vaya implantando la Reforma.

Esto que afirmo se puede apreciar cuando el ciudadano, a veces escéptico respecto a la reforma de la Administración, presenta una declaración tributaria por Internet, da de alta un trabajador en la Seguridad Social, manda una comunicación a la Dirección General de Tráfico sin tener que perder una mañana desplazándose a la oficina correspondiente,...

Sobre la utilización de medios electrónicos para relacionarse con la Administración, debe hacerse alguna puntualización.

Actualmente, la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, ya prevé que sólo se puede imponer obligaciones de relacionarse con la Administración por medios electrónicos a determinados colectivos que por su experiencia profesional o por su formación sean susceptibles de ello. En la nueva reforma de la Ley de procedimiento administrativo, sobre la base de ese principio, se pretende establecer cómo y cuándo se puede especificar más esa exigencia.

Existe el propósito de ser muy prudentes, para que no haya motivos de preocupación entre la gente alejada, por diversas circunstancias, de la utilización eficaz de las tecnologías más modernas. Si ya en campos específicos como en materia fiscal hay que guardar alguna cautela, cuando estamos hablando de una norma con carácter general, la cautela tiene que ser mayor.

Dentro de la CORA, constituimos un Consejo Asesor donde estaban representantes de organizaciones sindicales, empresariales, de consumidores y usuarios,... es decir, todo el espectro de la sociedad que pudiera haber tenido que decir algo en relación con la reforma. Y una de las propuestas que algunas organizaciones empresariales nos planteaban era la sustitución de las notificaciones en papel por electrónicas. Nuestra contestación fue que eso no era posible porque hay mucha gente que todavía no tiene acceso a Internet, y no tiene ni la capacidad ni los medios a su alcance como para poder realizar estos trámites.

Vamos a intentar introducir mucha más seguridad en el sistema. A veces se tienen dudas de hasta qué punto se puede utilizar un sistema u otro en función del trámite que se vaya a efectuar, de la necesidad de emplear la firma electrónica para realizar un acto, de cómo se computa un plazo, de cómo se guarda un documento. Son ese tipo de cuestiones generales las que deben quedar reguladas con claridad para dar confianza a los ciudadanos y garantías a los procedimientos.

En cualquier caso, en absoluto se va a hacer una extensión exagerada e indebidamente amplia de la obligación de los medios electrónicos en las relaciones con la Administración, imponiéndolos a gente que no tiene capacidad para ello.

EL NUEVO MARCO NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LEY DE RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

El Gobierno pretende modificar todo el marco normativo que preside la estructura y la actuación de la Administración Pública mediante dos leyes básicas:

1. La Ley de Procedimiento Administrativo

En materia de procedimiento hoy nos encontramos con que las normas reguladoras están dispersas por el ordenamiento. La norma fundamental es la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Con posterioridad se aprobó la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos, de carácter complementario de la anterior en la que se regula cómo pueden participar los interesados en los diferentes expedientes utilizando medios electrónicos. Además, hay otras disposiciones que regulan algún procedimiento específico, como el de elaboración de disposiciones de carácter general, del que se ocupa escuetamente el Título V. “De la iniciativa legislativa, de la potestad reglamentaria y del control de los actos del Gobierno”, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

El objetivo de la nueva normativa es integrar en una única Ley todas estas normas reguladoras del Procedimiento Administrativo y dotar de cierta coherencia al sistema.

Como ya he comentado, la nueva Ley va a regular una inserción más plena de los medios electrónicos en los distintos procedimientos administrativos, sentando los principios generales sobre el cómputo de plazos, la determinación de qué medios electrónicos se pueden utilizar, las formas y requisitos de la presentación de documentos, etc. Además, estamos estudiando qué artículos de toda esta normativa han dado problemas y han suscitado dudas interpretativas, de manera que se va a mejorar el texto recogiendo los criterios jurisprudenciales que se han ido aplicando en las decisiones de los Tribunales sobre estos preceptos.

Por último, también se está analizando la regulación del procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

En esta segunda parte de la legislatura creo que deberíamos centrarnos en dar coherencia sistemática a todo el ordenamiento jurídico. Suelo decir que hemos pasado

ya la época de la urgencia —espero que no haya muchas más—, de los decretos leyes, de la necesidad imperiosa de introducir modificaciones ocasionales, puntuales, un poco deslavazadas sobre aspectos parciales. Ahora toca establecer un mecanismo de aprobación de normas que asegure una mejor sistemática, claridad expositiva y coherencia de todas las disposiciones. En esta tarea nos serviremos tanto de la experiencia propia como de la que nos brinda la regulación de otros países.

2. La Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas

De nuevo nos encontramos con que respecto a la ordenación del sector público hay cierta dispersión normativa. Por un lado está la parte orgánica de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y por otra, la Ley 6/ 1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que contiene las disposiciones reguladoras de los órganos centrales, de los órganos territoriales, de la Administración General del Estado en el exterior y de los órganos colegiados; así como de los distintos tipos de organismos públicos. Por último, la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos, que estableció un modelo al que tendrían que haber migrado todos los entes públicos, aunque finalmente, por diferentes motivos, no se ha producido una utilización generalizada de ese modelo y, si recuerdo bien, su número se reduce a ocho.

Por tanto, surge la necesidad de darle toda una vuelta al régimen jurídico del sector público. En esta tarea, como he comentado con frecuencia, están teniendo una participación muy importante la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos y la Intervención General de la Administración del Estado.

En primer lugar, hay que dar cierta coherencia a toda la tipología de entidades públicas. Recordemos que hay múltiples categorías que podemos encontrar en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, en la Ley 50/2002, de 26 de noviembre, de Fundaciones, en las ya citadas leyes de Agencias Estatales y en la LOFAGE, etc.

Hay un estudio —yo suelo comentar que posiblemente sea la parte menos leída del Informe de la CORA— que es la parte correspondiente a la Subcomisión de Administración Institucional, de la que estoy particularmente satisfecho; además lo puedo decir cómodamente por no haber sido el autor material de ella. En esa parte del Informe se hace un análisis de las diferencias entre los diferentes tipos de entes

públicos en cuanto al régimen presupuestario, de control financiero, de personal, de contratación pública, etc. Este trabajo constituye una especie de manual para ver cuál es la heterogeneidad que tenemos en España y por dónde tendría que ir la futura reforma de toda la tipología de los entes públicos.

Estamos trabajando en definir una tipología bastante más sencilla de los entes públicos, con un régimen más uniforme; evitando la proliferación de los llamados entes apátridas, cada uno con su régimen peculiar, que tanto ha caracterizado a la Administración Pública en los últimos tiempos.

Y, sobre todo, imponiendo un sistema muy estricto de creación y de mantenimiento de los entes públicos. Hasta ahora —ya en el sector privado— disolver una sociedad es complicadísimo, y en el sector público, todos sabemos lo complicado que es suprimir cualquier entidad. El Gobierno ha adoptado diferentes normas para poder llevarlo a efecto, pero esto no puede ser flor de un día. Es decir, no podemos depender de dar cada equis años un impulso extraordinario, que esté sujeto a la voluntad política del gobierno de turno. Hay que establecer un mecanismo para que de forma sistemática se haga un examen de cuáles son los entes públicos operativos en la Administración General del Estado y si está justificado que subsistan.

Para llevar a cabo la racionalización y depuración apuntada es necesario, en primer lugar, exigir unos requisitos muy estrictos para la creación de los entes, tomando algunas previsiones acertadas de la Ley de Agencias, y de la LOFAGE y del resto de disposiciones que he señalado. En segundo lugar, hay que establecer un mecanismo de supervisión riguroso, de manera que, si al cabo de los años se ve que un organismo, o la función que justificó su creación, ya no tienen sentido, o se puede hacer desde otra instancia administrativa que ya existe, o el organismo no es sostenible por su estructura financiera y los ingresos que obtiene, se reconsidere su existencia.

El examen periódico que planteo contemplará las medidas organizativas y de funcionamiento convenientes para reajustar la misión y los medios del ente analizado; e incluso, si no estuviera justificada la continuidad del organismo, se tendrán que hacer propuestas de disolución. Este sistema de reevaluación ya se está aplicando con efectos muy beneficiosos en algunos países, como el Reino Unido.

En segundo lugar, dentro de esta Ley vamos a regular la cooperación interadministrativa con mayor extensión que en la actual. Cada día más, proliferan los convenios de cooperación, las encomiendas de gestión, incluso la figura de los consorcios como método institucional de cooperación. Los consorcios, que también serán incluidos en

la nueva Ley, tenían hasta ahora una regulación bastante laxa que había favorecido la proliferación de figuras sin demasiado control y sin un régimen estricto de supervisión y en su caso de extinción.

En tercer lugar, ya en el ámbito de la Administración General del Estado, dentro de la estructura de los Ministerios estamos revisando también las competencias que se atribuyen a cada nivel orgánico. Como en los otros apartados, es muy habitual que estén establecidas en multitud de normas que van introduciendo modificaciones sucesivas; no sólo en leyes generales, como la LOFAGE, la Ley de Contratos del Sector Público y la Ley General Presupuestaria, sino en leyes sectoriales. Con ocasión de la redacción de la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas se está analizando cuáles son las funciones que se tienen que seguir residenciando en cargos específicos y cuáles hay que resituar como consecuencia de la práctica constante de la delegación de competencias.

En cuarto y último lugar, vamos a tratar el régimen de los órganos colegiados, incorporando las nuevas técnicas de reunión distintas del encuentro físico, que ya se están utilizando. Tanto la convocatoria como la propia celebración de la sesión se pueden realizar por otros medios tecnológicos, de los que ahora se dispone. También existe el propósito de introducir algunas mejoras en cuanto a las suplencias de los convocados, que resuelven defectos en el funcionamiento de los órganos colegiados, que ahora mismo nos encontramos y que es necesario resolver.

Estos son, en resumen, los proyectos acerca de estas dos grandes normas: Ley de Procedimiento Administrativo y Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, o del Sector Público.

El propósito que nos guía a quienes colaboramos en su elaboración es muy ambicioso, pero el esfuerzo necesario para culminar este trabajo se ve facilitado por lo atractivo que resulta. De nuevo tengo la impresión de que se puede aplicar aquello de que unos cardan la lana y otros llevan la fama. En este caso, se debe reconocer que la lana se está cardando por la Subsecretaría de Hacienda y Administraciones Públicas, por la Secretaría General Técnica que de ella depende y por la Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos. Junto con sus equipos de trabajo, estamos elaborando ya unos textos que pueden proveernos de un marco jurídico institucional de la Administración Pública más claro, sistemático, eficiente y que nos sirva para muchos años en el futuro.

Mesa redonda

“Responsabilidad contable y administrativa. El nuevo delito de falsedad contable pública”

Alberto Palomar Olmeda.

Magistrado de lo Contencioso-Administrativo.

Madrid, 18 de febrero de 2014



La articulación general de la responsabilidad derivada de la gestión de fondos públicos.

Sumario: 1. La difícil delimitación de la responsabilidad en el ámbito de la gestión de los fondos públicos. 2. La responsabilidad prevista en la Ley de Transparencia y buen gobierno: el buen gobierno

económico. 3. El buen gobierno económico y la responsabilidad por la Administración de fondos públicos prevista en la Ley General Presupuestaria. 3.1. Contorno de la responsabilidad definida en el artículo 176 de la LGP. 3.2. Las causas que fundamentan la responsabilidad. 3.3. Procedimiento para la declaración de la responsabilidad y la obligación de indemnización de las autoridades y funcionarios. 4. La responsabilidad en el ámbito del buen gobierno económico. 5. La responsabilidad contable. 5.1. Las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables. 5.2. Juicio contable. 5.3. Los problemas de compatibilidad por razón de los diferentes mecanismos de responsabilidad.

LA DIFÍCIL DELIMITACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD EN EL ÁMBITO DE LA GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

La importancia que para la sociedad actual tiene el control y la administración de los fondos públicos no parece que exija una amplia teorización —máxime en momentos

como los actuales— ya que realmente una mínima proyección de los principios generales, que inspiran el funcionamiento de la Administración ex artículo 103.1 de la CE, como de los más específicos referidos al gasto público que se proyectan desde el propio artículo 31 de la CE en lo que se refiere al gasto público justifican, en sí mismos, la indicación de que se trata de una relevancia que entronca directamente con el papel y la posición instrumental de las Administraciones Públicas.

Se trata de una exigencia obvia en cualquier administrador de fondos ajenos y, especialmente, si como ocurre en el ámbito público, los fondos que se administran proceden de la solidaridad general y del esfuerzo colectivo que es lo que constituye, finalmente, los ingresos públicos.

Hasta aquí no existe problema. La cuestión que ofrece alguna mayor dificultad es la de situar el ámbito del reproche o la prevención sobre el uso de los fondos públicos. Esta referencia ofrece, a su vez, diferentes posibilidades que van desde el propio instrumento jurídico para el reproche que podemos situarlo en el ámbito penal, en el administrativo, en el disciplinario, en el civil o en el más general de la integridad patrimonial (en el que se ubicarían las acciones de regreso para conseguir la indemnidad patrimonial) o en el establecimiento de un reproche propio y específico para la gestión de fondos públicos que es lo más próximo a lo que denominamos responsabilidad contable como a la identificación de las personas responsables.

Desde otra perspectiva, y como consecuencia de lo anterior, podemos situar el reproche en los diferentes estratos de la gestión pública que incluya a quienes dirigen la gestión, a quienes realizan los actos materiales de administración y disposición de bienes o, en general, al conjunto de los empleados públicos cualquiera que sea el ámbito de su actuación y su grado de responsabilidad.

Ambos aspectos exigen, finalmente, una compaginación posterior que coordine el tipo de reproche con la posición del empleado público en la propia organización.

El resultado es ciertamente complejo y a lo largo del presente trabajo se intentará demostrar que no especialmente claro en su configuración y en la delimitación de los supuestos de responsabilidad y de los tipos de la misma. La visión general es la de que se trata de una preocupación recurrente que ha tratado de ser analizada y abordada desde diferentes lugares normativos produciendo cierta sensación de fragmentación y complejidad en la visión final del modelo y que, en estos momentos con normas tan recientes y poco aplicadas, no puede indicarse si finalmente acabará por afectar a la propia efectividad del sistema.

En este sentido, podemos indicar que en este ámbito de las responsabilidades por la gestión de los fondos públicos conviven las responsabilidades penales, las específicas, las contables, las de resarcimiento general (previstas en la Ley General Presupuestaria), con las derivadas de lo que ahora hemos venido a denominar “buen gobierno económico” junto con las estrictamente disciplinarias o, incluso, las que en un futuro inmediato puedan provenir de la definición final del estatuto del directivo público en el marco de las normas sobre integridad que, en este momento, elabora el Gobierno.

Esto nos sitúa en un marco de responsabilidades de todo tipo en el que se entremezclan las penales, las administrativas, las ligadas a la responsabilidad por la gestión pública, las disciplinarias y las de compromiso con la gestión pública. Todas ellas responden al objetivo central de preservar la utilización de los fondos públicos y de controlar —o fijar según el momento al que nos refiramos— la gestión pública de los fondos.

Intentamos, seguidamente, el análisis de las diferentes facetas de este conglomerado organizativo advirtiendo, eso sí, que las reglas de delimitación entre los diferentes supuestos no siempre aparecen claramente establecidas.

LA RESPONSABILIDAD PREVISTA EN LA LEY DE TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO: EL BUEN GOBIERNO ECONÓMICO

La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. (LTBG) supone el establecimiento de un régimen de obligaciones de las personas que ocupan o desarrollan la posición más elevada de las Administraciones Públicas, cuyo régimen jurídico no es homogéneo¹.

En este sentido, es cierto que la inexistencia de un desarrollo de la función directiva a la que se refiere el artículo 13 EBEP, por un lado; el establecimiento de un ámbito propio de aplicación para los altos cargos, por otro; y, finalmente, la falta de desarrollo del estatuto funcional y personal de los miembros del Gobierno hace que la introducción de este conjunto de medidas con un criterio aplicativo propio no pueda considerarse una labor sencilla, desde luego, por la falta de sistematicidad

¹ VILLORIA MENDIETA, M., “El Buen Gobierno y la lucha contra la corrupción en las Instituciones Públicas”, en PALOMAR OLMEDA, A y GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (dirs.), *La Gestión de los Fondos Públicos. Control y responsabilidad*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 123 y ss.

que supone en el ámbito general de la ordenación del estatuto de los miembros de los Gobiernos, de los directivos públicos y de los altos cargos.

De nuevo nos encontramos con una definición de obligaciones que utiliza conceptos y categorías de personal (en general) sin una gran precisión y de forma no siempre delimitada, lo que conduce a que realmente se esté construyendo una franja de legislación —la relativa a las personas que están vinculadas de forma diferente a los empleados públicos— y que ocupan la posición de dirección superior de la respectiva Administración (con inclusión o no en las funciones estrictamente gubernamentales) que se caracteriza por la incidencia en el estatuto de los mismos con una legislación y un conjunto de obligaciones de carácter puntual y sin una visión general del conjunto de derechos y obligaciones que los mismos deben tener².

En este punto, la LTBG se limita a indicar en su artículo 1 que: “Esta Ley tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”³. De este modo, el objetivo del buen gobierno en el ámbito económico se conforma como parte de las que denomina “obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos”.

Esta es la referencia contextual única en relación con las obligaciones en el ámbito de la gestión económica de las Administraciones Públicas. Por tanto, la lectura de la referencia anterior no nos aclara qué debe entenderse por buen gobierno en general ni por buen gobierno en el plano específico de las obligaciones de gestión económica. De hecho la LTBG se limita a indicar que se trata de un conjunto de conductas que deben cumplir los responsables públicos y las consecuencias derivadas del incumplimiento que tienen un carácter específico y, ciertamente, parcial o fragmentario porque se refiere únicamente a algunas conductas con repercusión económica de las que en su actividad pueden llegar a realizar.

Realmente recoge un conjunto de obligaciones que pasan a conformar el estatuto del personal que ocupa la extraña franja de dirección que se sitúa por encima de

² Con carácter general, véase *La modernización del Estado: el camino a seguir*, Instituto Nacional de Administración Pública-OCDE, Madrid, 2006.

³ VILLORIA MENDIETA, M., “¿Más libertad o más felicidad? El buen gobierno del siglo XXI”, *Revista del Clad Reforma y democracia*, núm. 51. Asimismo y con carácter general, JIMÉNEZ ASENSIO, R., LIZCANO ÁLVAREZ, J. y VILLORIA MENDIETA, M., *La transparencia en los Gobiernos locales: una apuesta de futuro*, Publicación digital 2/2012. Fundación Democracia y Gobierno Local.

la función pública convencional, a medio camino entre la función directiva (artículo 13 del EBEP) y del gobierno (artículo 98 CE)⁴. Es, ciertamente de una franja compleja de definir y en la que, sucesivamente, se han ido introduciendo normas —por referencias a categorías— que implican una cierta fragmentación de la misma y el señalamiento de determinadas obligaciones, también, de regulación parcial. Este carácter fragmentario encuentra, ciertamente, muchas dificultades en la formulación del estatuto general de quienes se sitúan en dicha franja⁵.

Se trata, así, de una opción legislativa que se complica porque algunas de las medidas sustantivas que se incluyen en el ámbito de aplicación no están pensadas únicamente para quienes se sitúan en la franja gris a la que nos venimos refiriendo sino que se aplican también a los empleados públicos de régimen común cuando los mismos administren o dispongan de fondos públicos. Es, por tanto, de un conjunto de obligaciones que pueden ser comunes y que se integran en los respectivos estatutos de alto cargo —por utilizar una de las categorizaciones más conocidas— y, simultáneamente, a los empleados públicos de régimen jurídico. La función y las obligaciones, un acervo común a ambas categorías de empleados públicos que se complica aún más por el establecimiento de un régimen de sanción —tanto en el ámbito procedimental como en lo que se refiere a las autoridades que pueden llegar a imponer las sanciones— común a categorías diferenciadas de servidores públicos lo que, ciertamente, no contribuye a la clarificación final ni a la visualización del modelo.

De esa manera y a modo de primera impresión podemos indicar que la incidencia en esta franja no es sencilla conceptualmente hablando porque se sitúa en un terreno intermedio entre la función pública convencional, de un lado, la regulación del gobierno y de las respectivas Administraciones lo que, por otro lado, es, competencialmente, resbaladizo porque arranca de la referencia general del artículo 103.3, en lo que se refiere al empleo público y, finalmente, se proyecta sobre la estructura del artículo 97 y 98 en lo que se refiere a la actuación del Gobierno y todo ello ahormado con el título relativo al régimen jurídico de las Administraciones Públicas⁶.

⁴ MORELL OCAÑA, L., "Dirección de la Administración Pública por el Gobierno y garantías de imparcialidad administrativa", *Revista de Administración Pública*, núm. 156, septiembre-diciembre 2001.

⁵ Sobre el tema, MAESO SECO, L. F., "Las responsabilidades administrativas específicas de los altos cargos públicos y de su concepto y "estatus"", en PALOMAR OLMEDA, A y GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (dirs.), *La Gestión de los Fondos Públicos. Control y responsabilidad*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

⁶ En el plano disciplinario, VÁZQUEZ GARRANZO, J., "Las responsabilidades de los empleados públicos" en PALOMAR OLMEDA, A y GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (dirs.), *La Gestión de los Fondos Públicos. Control y responsabilidad*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

La opción de la LTPB ha sido la de no establecer demasiadas diferencias ni matices en este ámbito y así, la Disposición final sexta, indica que: “La presente Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.1ª, 149.1.13ª y 149.1.18ª de la Constitución. Se exceptúa lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 6, el artículo 9, los apartados 1 y 2 del artículo 10, el artículo 11, el apartado 2 del artículo 21, el apartado 1 del artículo 25, el Título III y la disposición adicional segunda”.

En consideración a lo indicado y si nos centramos en los principios del buen gobierno económico, que es el tema específico que nos corresponde analizar en este apartado, llegamos a la conclusión de que realmente su cobertura es la del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y, eventualmente, la planificación económica en tanto las reglas de este ámbito de buen gobierno pueden afectar a aquella de una forma directa o indirecta. Este último título ha recibido en la jurisprudencia constitucional una delimitación ciertamente amplia aunque claro está no conlleva determinaciones orgánicas.

Estas referencias nos sitúan ante una habilitación ciertamente compleja como para desarrollar un régimen común que afecte al conjunto de las Administraciones Públicas más allá del establecimiento de algunas medidas que puedan ser comunes pero que, finalmente, se sitúan en el marco del Estatuto de los Directivos o los Gobiernos de las respectivas Administraciones Públicas donde la incidencia ciertamente debe ser menor ya que conforma el ámbito de la potestad organizatoria que es específico de cada una de las Administraciones.

A lo largo de la regulación va a quedar clara esta disociación entre lo sustantivo y lo orgánico que es consecuencia, a su vez, del diferente título competencial de soporte.

EL BUEN GOBIERNO ECONÓMICO Y LA RESPONSABILIDAD POR LA ADMINISTRACIÓN DE FONDOS PÚBLICOS PREVISTA EN LA LEY GENERAL PRESUPUESTARIA

3.1. Contorno de la responsabilidad definida en el artículo 176 de la LGP

El artículo 176 LGP establece que: “Las autoridades y demás personal al servicio de las entidades contempladas en el artículo 2 de esta Ley⁷ que por dolo o culpa graves

⁷ El artículo 2 LGP contiene una referencia al Sector Público estatal que diferencia del sector público administrativo, empresarial y fundacional que están regulados en el artículo 3 LGP. El artículo

adopten resoluciones o realicen actos con infracción de las disposiciones de esta Ley, estarán obligados a indemnizar a la Hacienda Pública estatal o, en su caso, a la respectiva entidad los daños y perjuicios que sean consecuencia de aquellos, con independencia de la responsabilidad penal o disciplinaria que les pueda corresponder”. Sobre este punto señala Losada que «partiendo de este concepto es claro que toda responsabilidad contable presupone una infracción contable, pero no toda infracción contable da lugar a la responsabilidad contable, por cuanto tanto la LGP como la LOTCU y la LFTCu establecen determinados elementos calificadores de responsabilidad contable, sin cuya concurrencia no puede exigirse dicha responsabilidad...»⁸.

Se trata de un esquema de responsabilidad indemnizatoria que es consecuencia de la actuación de los empleados públicos (incluyendo a los funcionarios y a las autoridades) contrarios a la propia normativa presupuestaria. En lo que aquí nos interesa se trata de una delimitación que se realiza como consecuencia, a su vez, de una declaración administrativa de responsabilidad que, ciertamente, plantea algunas cuestiones de interpretación a las que nos referiremos seguidamente pero que, en todo caso, es consecuencia de un acto administrativo que lo declara.

A partir de esta referencia se contienen, sucesivamente, en el artículo 177 los hechos que puedan generar responsabilidad patrimonial de regreso, los tipos de responsabili-

2 dispone: “1. A los efectos de esta ley forman parte del sector público estatal: a) La Administración General del Estado. b) Los organismos autónomos dependientes de la Administración General del Estado. c) Las entidades públicas empresariales, dependientes de la Administración General del Estado, o de cualesquiera otros organismos públicos vinculados o dependientes de ella. d) Las entidades gestoras, servicios comunes y las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social en su función pública de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, así como sus centros y entidades mancomunados. e) Las sociedades mercantiles estatales, definidas en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas. f) Las fundaciones del sector público estatal, definidas en la Ley de Fundaciones. g) Las entidades estatales de derecho público distintas a las mencionadas en los párrafos b) y c) de este apartado. h) Los consorcios dotados de personalidad jurídica propia a los que se refieren los artículos 6, apartado 5, de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y 87 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, cuando uno o varios de los sujetos enumerados en este artículo hayan aportado mayoritariamente a los mismos dinero, bienes o industria, o se haya comprometido, en el momento de su constitución, a financiar mayoritariamente dicho ente y siempre que sus actos estén sujetos directa o indirectamente al poder de decisión de un órgano del Estado.”

⁸ Losada González. H. La responsabilidad contable. En la Obra colectiva: la gestión de los fondos públicos: control y responsabilidades. Dir. Palomar Olmeda A y Garcés Sanagustin. M Navarra. 2013. Pág. 1.113.

dad en el artículo 178 y el órgano competente y el procedimiento para la declaración de la responsabilidad. Su esquema podemos resumirlo en la siguiente forma:

a) Responsabilidad por daños derivado de acciones dolosas

El presupuesto de hecho para su reconocimiento es que se trate de actos contrarios a la propia LGP. Esto nos lleva a plantearnos cómo opera esta especie de “prejudicialidad” que consiste en la infracción de las disposiciones de la LGP y si debe ser, previamente, declarado o no.

En todo caso lo que parece claro es que debe existir una declaración de la infracción de la normativa presupuestaria y que sólo cuando se ha producido cabe declarar la obligación de indemnización ligada a la actuación dolosa que debe ser, igualmente, declarada en el ámbito del procedimiento administrativo. A nuestro juicio es posible aplicarla tanto autónomamente como consecuencia de un acto anterior como en el mismo en el que previamente se declara la infracción presupuestaria. En este sentido, señala Losada que «...en el supuesto de la infracción tipificada en el apartado a) del artículo 177.1 de la LGP..., la competencia corresponde en exclusiva al Tribunal de Cuentas, mediante el procedimiento de reintegro por alcance...»⁹.

A partir de esta premisa —necesidad de declaración de la existencia de un acto contrario a la normativa presupuestaria— cabe plantearse cuándo se puede producir tal cuestión. En este sentido es evidente que cuando existe una estimación de un recurso —tanto administrativo como jurisdiccional— o la existencia de una revisión de oficio que declara que una actuación ha infringido el ordenamiento jurídico en relación con las obligaciones y determinaciones presupuestarias puede entenderse que concurre una causa como la indicada. Es cierto que la propia configuración histórica de la legalidad presupuestaria como una legalidad interna, situada en el marco de unas relaciones intra-administrativas que son difícilmente esgrimidas y, desde luego, aceptadas en el ámbito jurisdiccional hace que sea frecuente que las resoluciones estimatorias no solo no se pronuncien sobre la legalidad presupuestaria sino que, incluso, “pasen” de la misma y se pronuncien sobre la legalidad material sin que realmente se tenga una consideración presupuestaria. De hecho el propio artículo 106 que considera como ampliables los créditos derivados de la ejecución

⁹ Losada González. H. La responsabilidad contable. En la Obra colectiva: la gestión de los fondos públicos: control y responsabilidades. Dir. Palomar Olmeda A y Garcés Sanagustin. M Navarra. 2013. Pág.1121.

de sentencias corrobora esta opción por la legalidad material y no por la legislación presupuestaria que “de facto” resulta subsanada con la declaración de ampliable del crédito en cuestión.

Realmente, la operatividad de esta medida no puede por menos que estar en entredicho cuando hemos visto en los últimos tiempos que contratos de suministro —conceptualmente indiscutibles— se convertían en facturas individuales que los fraccionan y que se acumulan y, posteriormente, afloran sin que los responsables del fraccionamiento ni los responsables de la contratación sin crédito se conozcan ni, asimismo, las causas de por qué eluden los procedimientos, y sin que sean considerados responsables personales en el marco de este artículo. Cuando esto ocurre y nada pasa conocidamente es evidente que la capacidad de intimidación del precepto y del conjunto del esquema propuesto está más que entredicho.

Finalmente cabe indicar que lo que corresponde señalar en el expediente de derivación de responsabilidad es que concurre el dolo o la culpa grave. La utilización de mecanismos penales determinantes de la responsabilidad puede llevarnos a la confusión de considerar que sólo cuando existe declarada una responsabilidad penal es posible la exigencia posterior de este tipo de responsabilidad. A nuestro juicio nada impide, sin embargo, que en la derivación de aquella se haga un juicio de intencionalidad que no necesariamente es penal y que, sobre el mismo, asiente este mecanismo de responsabilidad.

Por tanto, en punto a la responsabilidad de este expediente administrativo el artículo 178 LGP establece una auténtica acción de responsabilidad por daños asumida o ejercida directamente por la Administración a través de un procedimiento administrativo que le constituye en autodefinidora del marco de responsabilidad derivada del daño que puedan causarle las autoridades y el personal a su servicio. No es otra la definición que se deduce del artículo 178.1 LGP cuando señala que: “Cuando el acto o la resolución se dictase mediando dolo, la responsabilidad alcanzará a todos los daños y perjuicios que conocidamente deriven de la resolución adoptada con infracción de esta Ley”.

Lo característico de esta responsabilidad es que se refiere a “todos los daños y perjuicios conocidos”, lo que, claramente, indica que no está afecta —como en el caso a la declaración de ilegalidad— sino que realmente se configura como una acción autónoma que tiene su propia entidad y que toma como fundamento, únicamente, la existencia de un daño para la Administración que derive de la existencia de dolo. Es evidente que el dolo —al tratarse de un procedimiento administrativo autónomo—

tiene que ser declarado en el marco del propio procedimiento administrativo tras las pruebas correspondientes que demuestren que el agente de la Administración ha actuado con deseo expreso de causar daño.

En cuanto a la extensión del daño, la Ley no lo limita en forma alguna e incluye a “todos los que conocidamente” deriven de la resolución adoptada con infracción de ley.

b) Responsabilidad por la existencia de culpa grave

El artículo 178.2 LGP establece que: “En el caso de culpa grave, las autoridades y demás personal de los entes del sector público estatal sólo responderán de los daños y perjuicios que sean consecuencia necesaria del acto o resolución ilegal. A estos efectos, la Administración tendrá que proceder previamente contra los particulares para el reintegro de las cantidades indebidamente percibidas.”.

Estamos en el segundo estadio de la responsabilidad que únicamente se aplica a los supuestos de culpa grave. La característica, frente al dolo que hemos analizado, es que sólo se responden de los daños y perjuicios que sean consecuencia necesaria del acto o resolución ilegal. Luego es preciso que se declare la ilegalidad del acto o resolución como presupuesto para fundar en la misma el mecanismo de responsabilidad.

c) Responsabilidad de los interventores y ordenadores de pagos

En este ámbito incluimos un tipo específico de responsabilidad que se califica por el funcionario al que alcanza y entre cuyas funciones está, especialmente, la de ser garantes de la gestión de los fondos públicos. Nos referimos —como reza en el enunciado— a los interventores y ordenadores de pagos.

Se contempla específicamente en el artículo 179 LGP cuando señala que: “En las condiciones fijadas en los artículos anteriores, están sujetos a la obligación de indemnizar a la Hacienda Pública estatal o, en su caso, a la respectiva entidad, además de los que adopten la resolución o realicen el acto determinante de aquélla, los interventores en el ejercicio de la función interventora, respecto a los extremos a los que se extiende la misma, y los ordenadores de pago que no hayan salvado su actuación en el respectivo expediente, mediante observación escrita acerca de la improcedencia o ilegalidad del acto o resolución.”



Se trata de un precepto común a los dos apartados anteriores. Por tanto, es aplicable tanto en los supuestos de dolo o culpa grave y alcanza, adicionalmente a los responsables conforme a los esquemas anteriores, a los interventores en el marco de la función de intervención y a los ordenadores de pago que no hayan salvado su actuación en el respectivo expediente.

Es una obligación autóctona respecto de las anteriores y, por tanto, aplicable de forma simultánea con cualquiera de los expedientes que se contemplan en los apartados anteriores. Es cierto, sin embargo, que lo que no queda claro es el alcance porque no se sabe si sigue a su principal y, por tanto, alcanza a todos los daños en el caso de dolo y sólo a los daños que conocidamente se deriven en el supuesto de la culpa grave o si, por el contrario, se configura como una responsabilidad autónoma que conlleva el deber de indemnización en todo caso y, claro está, finalmente, el propio alcance de ésta. La lógica nos lleva a pensar que la regla de que la responsabilidad sigue a su matriz es la más razonable porque no tendría sentido que, no existiendo responsabilidad porque no haya supuesto indemnizable, conforme a las reglas establecidas, tuviera que exigirse únicamente respecto de los funcionarios que resulten responsables.

Es cierto, eso sí, que la naturaleza separada de este tipo de responsabilidad podría permitir que su tratamiento fuera, igualmente, separado y que esta responsabilidad —la de los funcionarios— fuera más rigurosa y, por tanto, sometida a reglas de mero incumplimiento de las obligaciones formales. En este sentido cabe indicar que nos puede servir como elemento de interpretación lo dispuesto en el artículo 145.2 LRJPAC cuando señala que: “La Administración correspondiente, cuando hubiere indemnizado a los lesionados, exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, o culpa o negligencia graves, previa instrucción del procedimiento que reglamentariamente se establezca. Para la exigencia de dicha responsabilidad se ponderarán, entre otros, los siguientes criterios: el resultado dañoso producido, la existencia o no de intenciona-

lidad, la responsabilidad profesional del personal al servicio de las Administraciones públicas y su relación con la producción del resultado dañoso.”

Este precepto, pensado en clave de acción directa de la Administración contra el funcionario como consecuencia de la existencia de un daño indemnizable parte del principio de que el “regreso” solo se produce cuando la Administración, previamente, se ha visto obligada a indemnizar por los daños causados a los particulares. En el presente supuesto y al margen de la responsabilidad disciplinaria en la que puedan haber incurrido, la acción indemnizatoria debería seguir al propio régimen de responsabilidad común.

d) Tipo de responsabilidad

El artículo 178 LGP determina el régimen de responsabilidad que, como regla, es mancomunada y, por tanto, ponderada no por relación a la actuación sino al número de actuantes cuando se trate de responsabilidad procedente de la culpa o negligencia mientras que la responsabilidad, según el mismo artículo, es solidaria en los casos de apreciación de dolo.

3.2. Las causas que fundamentan la responsabilidad

Se contienen, como se indicaba, en el artículo 177 LGP cuando señala que la acción indemnizatoria procede cuando en el expediente administrativo se compruebe la existencia de alguna de las siguientes causas:

— *Haber incurrido en alcance o malversación en la administración de los fondos públicos* (artículo 177.1.a).

Realmente la inclusión con esta denominación trata de atraer hacia el ámbito de la responsabilidad contable las consecuencias internas derivadas de un delito. El alcance y la malversación tienen reflejo en el artículo 432¹⁰

¹⁰ “1. La autoridad o funcionario público que, con ánimo de lucro, sustrajere o consintiere que un tercero, con igual ánimo, sustraiga los caudales o efectos públicos que tenga a su cargo por razón de sus funciones, incurrirá en la pena de prisión de tres a seis años e inhabilitación absoluta por tiempo de seis a diez años. 2. Se impondrá la pena de prisión de cuatro a ocho años y la de inhabilitación absoluta por tiempo de diez a veinte años si la malversación revistiera especial gravedad atendiendo al valor de las cantidades sustraídas y al daño o entorpecimiento producido al servicio público. Las

y 433¹¹ del Código Penal y, por tanto, se trata de la consecuencia administrativa de un delito cuyas reglas se sitúan al margen de las reglas de responsabilidad del Código Penal y de la propia responsabilidad civil que pueda declararse en la misma ya que, como se analiza seguidamente, la Ley 7/1998, de 5 de abril de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas prevé que es este órgano el que determina la cuantía de la responsabilidad rompiendo así la reglas de la posibilidad de extraer consecuencias obligacionales en el ámbito penal salvo que, expresamente, se hubieran reservado para su ejercicio por separado.

La referencia directa al alcance y la malversación que, como queda dicho, son tipos penales no admite, a nuestro juicio, una decisión administrativa adicional a la que derive del ámbito penal o, en su caso, del ámbito de la responsabilidad contable sin que pueda conformarse como una declaración autónoma respecto de que derive de aquellos ámbitos. La justificación última de esta especial vía de responsabilidad es la relación especial de sujeción que concurre en las autoridades y empleados públicos y que permite exigir su responsabilidad personal dentro del marco obligacional que define la ley en la delimitación de su respectivo estatuto personal.

En todo caso debe indicarse que este supuesto según el artículo 1º del Real Decreto 700/1988, de 1 de julio establece la preferencia —en el ámbito administrativo— de la competencia a asumir por el Tribunal de Cuentas.¹²

mismas penas se aplicarán si las cosas malversadas hubieran sido declaradas de valor histórico o artístico, o si se tratara de efectos destinados a aliviar alguna calamidad pública. 3. Cuando la sustracción no alcance la cantidad de 4.000 euros, se impondrán las penas de multa superior a dos y hasta cuatro meses, prisión de seis meses a tres años y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de hasta tres años.”

¹¹ “La autoridad o funcionario público que destinare a usos ajenos a la función pública los caudales o efectos puestos a su cargo por razón de sus funciones, incurrirá en la pena de multa de seis a doce meses, y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a tres años. Si el culpable no reintegrara el importe de lo distraído dentro de los diez días siguientes al de la incoación del proceso, se le impondrán las penas del artículo anterior.”

¹² El artículo 1º del Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, establece, en este punto, que «... 4. Cuando se pongan de manifiesto infracciones del apartado a) del artículo 141.1 de la Ley General Presupuestaria, en conexión o no con otra u otras incluidas en cualquiera de los apartados b) a g) de dicho precepto, se dará traslado al Tribunal de Cuentas, poniéndose fin a las actuaciones de la Administración, sin perjuicio de lo que decida dicho Tribunal...».

- *Administrar los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública estatal sin sujetarse a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro* (artículo 177.1.b).

Frente a lo indicado en el apartado anterior este supuesto es más sencillo de explicar y de referenciar. Se trata de demostrar en un procedimiento específico, el de responsabilidad contemplado en los apartados indicados, que la Autoridad o funcionario ha incurrido en el mencionado presupuesto de hecho. Dada la extensión del precepto —por referencia al artículo 2 de la LGP en lo que se refiere al ámbito subjetivo de aplicación— hay que entender que dichas normas se componen de un complejo heterogéneo y diverso en función de la respectiva Administración y del régimen jurídico de cada una de ellas. Es cierto, eso sí que el precepto tasa las conductas por referencia a liquidación, recaudación o ingreso sin que otras conductas que realmente pueden suponer una administración desleal y que no afecten a estas tres labores aparezcan expresamente. La razón es obvia, se trata de una medida de responsabilidad personal cuyo fundamento no puede realizarse con carácter analógico o improvisado precisamente por su propia caracterización y configuración fundada en una decisión administrativa y no en, como ocurría en el supuesto anterior, en la consecuencia de una acción penal.

- *Comprometer gastos, liquidar obligaciones y ordenar pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en esta ley o en la de Presupuestos que sea aplicable* (artículo 177.1.c).

En la misma línea taxativa prevista en el apartado anterior en este se establecen otra serie de medidas concretas, referidas a trámites (también concretos) de la actuación administrativa de gestión presupuestaria y que consisten en comprometer, liquidar y ordenar pagos. Se trata de operaciones, ciertamente internas, pero que encuentran en la actualidad y tras la nueva redacción de la LGP una expresa definición en el ámbito de la misma. De esta forma, conviene recordar que la definición de estos trámites administrativos se contiene en el artículo 73 LGP y se trata, igualmente, de una conducta típica de interpretación no extensiva ni analógica.¹³

¹³ El artículo 73 de la LGP establece expresamente que: "1. La gestión del Presupuesto de gastos del Estado y de sus organismos autónomos y de las Entidades gestoras y Servicios comunes de la Seguridad Social se realizará a través de las siguientes fases: a) Aprobación del gasto. b) Compromiso de gasto. c) Reconocimiento de la obligación. d) Ordenación del pago. e) Pago material. 2. La aprobación es el acto mediante el cual se autoriza la realización de un gasto determinado por una

En línea con lo que se ha indicado en el apartado anterior cabría señalar que es este el lugar para haber incluido un conjunto de conductas que más que infringir las reglas de contracción de obligaciones en el ámbito público se han caracterizado por su no aplicación. En este sentido, el fraccionamiento de contratos, por ejemplo, no tiene un encaje directo porque el contrato que se hace no afecta a la legalidad sino que es la conducta de eludir el “macro-contrato” o la ausencia de planificación de las necesidades los que pueden llevar al perjuicio de la respectiva Administración sin que lo realizado —en sí mismo— pueda considerarse ilegal. De alguna forma se trata de pasar el acto concreto —fotografía— a la proyección sobre la actuación —video— que, realmente, puede llevar a plantear tantos o más problemas desde la perspectiva de la gestión pública.

— *Dar lugar a pagos reintegrables, de conformidad con lo establecido en el artículo 77 de esta ley*¹⁴ (artículo 177.1.d).

cuantía cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o parte de un crédito presupuestario. La aprobación inicia el procedimiento de ejecución del gasto, sin que implique relaciones con terceros ajenos a la Hacienda Pública estatal o a la Seguridad Social. 3. El compromiso es el acto mediante el cual se acuerda, tras el cumplimiento de los trámites legalmente establecidos, la realización de gastos previamente aprobados, por un importe determinado o determinable. El compromiso es un acto con relevancia jurídica para con terceros, vinculando a la Hacienda Pública estatal o a la Seguridad Social a la realización del gasto a que se refiera en la cuantía y condiciones establecidas. 4. El reconocimiento de la obligación es el acto mediante el que se declara la existencia de un crédito exigible contra la Hacienda Pública estatal o contra la Seguridad Social, derivado de un gasto aprobado y comprometido y que comporta la propuesta de pago correspondiente. El reconocimiento de obligaciones con cargo a la Hacienda Pública estatal se producirá previa acreditación documental ante el órgano competente de la realización de la prestación o el derecho del acreedor de conformidad con los acuerdos que en su día aprobaron y comprometieron el gasto. El Ministro de Hacienda, previo informe de la Intervención General de la Administración del Estado, determinará los documentos y requisitos que, conforme a cada tipo de gastos, justifiquen el reconocimiento de la obligación. 5. De acuerdo con lo establecido en el apartado 1 del artículo 22 de esta ley, las obligaciones de la Administración General del Estado, de sus organismos autónomos y de la Seguridad Social se extinguen por el pago, la compensación, la prescripción o cualquier otro medio en los términos establecidos en esta ley y en las disposiciones especiales que resulten de aplicación. 6. Cuando la naturaleza de la operación o gasto así lo determinen, se acumularán en un solo acto las fases de ejecución precisas.”

¹⁴ El artículo 77 LGP al que se remite el precepto señala que: “1. A los efectos de esta Ley se entiende por pago indebido el que se realiza por error material, aritmético o de hecho, en favor de persona en quien no concorra derecho alguno de cobro frente a la Administración con respecto a dicho pago o en cuantía que excede de la consignada en el acto o documento que reconoció el derecho del acreedor. 2. El receptor de un pago indebido total o parcial queda obligado a su restitución. El órgano que haya cometido el error que originó el pago indebido, dispondrá de inmediato, de oficio, la restitución de las cantidades indebidamente pagadas conforme a los procedimientos reglamentariamente establecidos

El artículo 77 LGP se refiere, expresamente, a los pagos indebidos y demás reintegros. La Ley define expresamente los pagos indebidos por referencia a los errores materiales que permiten recibir dinero público a la persona en la que no concurre la condición de ser titular de derecho alguno de cobro frente a la Administración.

- *No justificar la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de esta ley y la Ley General de Subvenciones (artículo 177.1.e).*

El artículo 78 se refiere a los anticipos de caja fija y fondos de maniobra y en el artículo 79 se contempla, por su parte, a los pagos a justificar. De nuevo, podemos indicar que se trata de dos supuestos claramente delimitados. Frente a esta referencia concreta, cuando se refiere a la LGSbv., lo hace en bloque sin cita de los artículos concretos con lo que la justificación, en este caso, debe entenderse referida al conjunto de prescripciones contenidas, en esencia, en el Capítulo IV de la Ley de Subvenciones que se refiere al procedimiento de gestión y justificación de la subvención pública y que concluye, en su caso con el reintegro de la misma. En todo caso, y aunque este Capítulo IV determina las reglas comunes, es lo cierto que los términos en los que se realiza la remisión en el artículo analizado permite entender incluida cualquier mención que se contenga en la Ley General de Subvenciones en relación con la no justificación de fondos.

y, en defecto de procedimiento específico, con arreglo al que establezca el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas o el de Empleo y Seguridad Social en el ámbito de la Seguridad Social. 3. La revisión de los actos de los que se deriven reintegros distintos a los correspondientes a los pagos indebidos a que se refiere el apartado 1 anterior se realizará de acuerdo con los procedimientos de revisión de oficio de actos nulos o anulables, previstos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, o de conformidad con los procedimientos específicos de reintegro establecidos en las normas reguladoras de los distintos ingresos, según la causa que determine su invalidez. La efectividad de los ingresos por reintegro se someterá a lo establecido en el Capítulo II del Título I de esta Ley. 4. A salvo de lo establecido por la normativa reguladora de los distintos reintegros, el reintegro de pagos indebidos o declarados inválidos con arreglo a lo establecido en el apartado anterior devengará el interés previsto en el artículo 17 de esta Ley, desde el momento en que se produjo el pago hasta la fecha en que se acuerde la procedencia del reintegro, o, en su caso, hasta la fecha en que el perceptor proceda a la devolución voluntaria de los fondos percibidos sin el previo requerimiento de la Administración. Lo dispuesto en el párrafo anterior resultará también de aplicación en los casos en los que proceda el reintegro de las cantidades percibidas de la Hacienda Pública estatal por haber incumplido el perceptor de los fondos las condiciones establecidas para su entrega o por no haberse justificado correctamente su cumplimiento.”

— *Cualquier otro acto o resolución con infracción de esta ley, cuando concurren los supuestos establecidos en el artículo 176 de esta ley (artículo 177.1.f).*

Esta cláusula de cierre y abierta plantea problemas de interpretación porque viene a incluir *de iure* cualquier tipo de infracción de la propia normativa presupuestaria. Consciente de la dificultad de esta interpretación, el precepto intenta reconducir la situación a que concurren los supuestos previstos en el artículo 176 LGP, esto es, que se trate de dolo o culpa grave en los términos que anteriormente hemos analizado y que no parece necesario reiterar en este momento.

En todo caso, se trata de una tipificación por remisión y reenvío recíproco que complica bastante la determinación real del supuesto contemplado.

3.3. Procedimiento para la declaración de la responsabilidad y la obligación de indemnización de las autoridades y funcionarios

La naturaleza específica y, ciertamente, diferenciada de los motivos o causas previstas en el artículo anterior determina un régimen diferenciado según la respectiva causa alegada. Este régimen podemos resumirlo en la siguiente forma que, adelantémoslo, demuestra que, conceptualmente, el precepto mezcla responsabilidad de diferentes tipos lo que no hace visible con la claridad suficiente el presupuesto y el fundamento de lo que se busca.

El artículo 180.1 LGP establece una determinación específica para el supuesto de la responsabilidad contable derivada del alcance y la malversación. En concreto, señala que: “En el supuesto del párrafo a) del apartado 1 del artículo 177 de esta Ley, la responsabilidad será exigida por el Tribunal de Cuentas mediante el oportuno procedimiento de reintegro por alcance de conformidad con lo establecido en su legislación específica.”¹⁵ Realmente es complicada la opción por diversas razones y, sobre todo, porque la conducta prevista en el apartado a) del artículo 177 puede ser delito. En razón a lo anterior podemos indicar que la responsabilidad de la que puede conocer el Tribunal de Cuentas está definida en el artículo 49 de la Ley de

¹⁵ LOSADA GONZÁLEZ, H., “La responsabilidad contable”, en PALOMAR OLMEDA, A y GARCÉS SANAGUSTÍN, M. (dirs.), *La Gestión de los Fondos Públicos. Control y responsabilidad*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 123 y ss.

funcionamiento¹⁶, formulada en términos amplios que se concretan en el artículo 72¹⁷. Podemos llegar a la conclusión de que aunque formalmente se alude a alcance, la remisión a la normativa del Tribunal de Cuentas incluye no sólo el alcance sino también la malversación. Probablemente de los preceptos mencionados la parte más representativa por su especialidad es la imposición por la normativa contable a los jueces del orden penal de la remisión de los asuntos a los efectos de que sea la jurisdicción contable la que cuantifique y determine la cuantía de la responsabilidad en este ámbito.

El resto de los supuestos previstos en el artículo 177 LGP son de declaración puramente administrativa. El artículo 178.2 indica que: "En los supuestos que describen los párrafos b) a f) del apartado 1 del artículo 177 de esta Ley, y sin perjuicio de dar conocimiento de los hechos al Tribunal de Cuentas a los efectos prevenidos en el artículo 41, apartado 1, de la Ley Orgánica 2/1982, la responsabilidad será exigida en expediente administrativo instruido al interesado". Por tanto, la idea es que la responsabilidad se declara mediante expediente administrativo. El acuerdo

¹⁶ "1. 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 graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector. Sólo conocerá de las responsabilidades subsidiarias, cuando la responsabilidad directa, previamente declarada y no hecha efectiva, sea contable. 2. No corresponderá a la jurisdicción contable el enjuiciamiento de los asuntos o cuestiones atribuidos a la competencia del Tribunal Constitucional o de los distintos órdenes de la jurisdicción ordinaria, en los términos prevenidos en el artículo 16 de la Ley Orgánica 2/1982 y sin perjuicio de la competencia por razón de prejudicialidad a que se refiere el artículo 17.2 de la misma. En consecuencia, los órganos de la jurisdicción contable podrán apreciar incluso de oficio, su falta de jurisdicción o competencia en la forma establecida en la Ley reguladora del proceso contencioso-administrativo. 3. 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 entendiere 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 éste se concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales o efectos públicos".

¹⁷ "1. A efectos de esta Ley se entenderá por alcance 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. 2. 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."

de incoación, el nombramiento de instructor y la resolución del expediente corresponderán al Gobierno cuando se trate de personas que, de conformidad con el ordenamiento vigente, tengan la condición de autoridad, y en los demás casos al Ministro de Hacienda. Las competencias atribuidas al Ministro de Hacienda, corresponderán al de Trabajo y Asuntos Sociales, en las responsabilidades relativas a las entidades que integran el sistema de la Seguridad Social. La resolución que, previo informe del servicio jurídico del Estado, o, en su caso, de la Seguridad Social, ponga fin al expediente tramitado con audiencia de los interesados, se pronunciará sobre los daños y perjuicios causados a los bienes y derechos de la Hacienda Pública estatal o, en su caso, de la entidad, imponiendo a los responsables la obligación de indemnizar en la cuantía y en el plazo que se determine. Dicha resolución será recurrible ante la Sala de Justicia del Tribunal de Cuentas en el plazo de dos meses contados desde el día siguiente al de su notificación.

El artículo 2º del Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, establece los documentos que dan origen a este procedimiento y señala los siguientes:

«... 1. Los expedientes administrativos de responsabilidad contable podrán ser originados por:

- a) Las comunicaciones que dirijan al Ministro de Economía y Hacienda los Jefes de los presuntos responsables y los ordenadores de pagos según lo establecido en el artículo 146 de la Ley General Presupuestaria.
- b) Los informes de auditoría y demás actuaciones que competen a la Intervención General de la Administración del Estado.
- c) Las inspecciones de servicios que se realicen.
- d) Denuncia, investigación administrativa u otra causa que ponga de manifiesto la posible existencia de dichas infracciones....».

Finalmente podemos señalar que la competencia para la iniciación de estos procedimientos está prevista en el artículo 3º del RD 700/1988, de 1 de julio cuando señala que:

«... 1. Son órganos competentes para incoar expedientes administrativos de responsabilidad contable:

- a) El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Economía y Hacienda, cuando se trate de responsabilidades a exigir a personas que tengan la condición de Autoridad.

- b) El Ministro de Economía y Hacienda, cuando las personas presuntamente responsables no tuvieran la condición de Autoridad...».

En punto a la resolución, el artículo 11 del Real Decreto 700/1988, de 1 de julio establece que

«... Recibido el expediente completo, una vez cumplidos todos los trámites del artículo anterior, la Unidad de Responsabilidades Administrativas lo remitirá a la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado o al Servicio Jurídico del Estado del Departamento, según que el expediente deba ser resuelto por el Gobierno o por el Ministro de Economía y Hacienda, para que se emita informe con arreglo a derecho.

Emitido el informe, el expediente se devolverá a la citada Unidad.

Visto el dictamen emitido, la Inspección General redactará la propuesta de resolución que pone fin al expediente y la someterá al Subsecretario del Ministerio para su elevación al Ministro de Economía y Hacienda o al Consejo de Ministros, según lo dispuesto en el artículo 144.2 de la Ley General Presupuestaria...».

LA RESPONSABILIDAD EN EL ÁMBITO DEL BUEN GOBIERNO ECONÓMICO

La tipificación y sanción de las infracciones concretas se ha hecho de una forma que trata de ser sistemática y de agrupar, aunque solo sea para la formulación del principio general de complitud del conjunto del reproche disciplinario, la totalidad de las conductas que constituyen infracciones.

Es cierto, eso sí, que este principio de reunión del conjunto de reproches no se hace de una forma íntegra puesto que en algunos casos no tiene más remedio que remitir a la normativa general que regula la materia lo que, evidentemente, resta visibilidad al modelo general y completo que diseña la Ley.

En este esquema podemos señalar que el régimen disciplinario se ha articulado sobre la base de una trilogía de materias: conflicto de intereses, gestión económico-presupuestaria y buen gobierno estrictamente considerado que responde a bienes jurídicos diferenciados en su presentación y respectivo régimen jurídico.

El encaje de los temas que constituyen las infracciones en materia presupuestaria no es nada sencillo. El artículo 28 LTBG contiene unas referencias a tipos infractores

que conducen a un procedimiento sancionador y que atribuye la competencia a determinadas autoridades administrativas para la sanción. Hasta aquí ninguna novedad si no fuera porque los supuestos coinciden miméticamente con los que se incluyen en el artículo 177 LGP que se refiere al resarcimiento de las Administraciones públicas como consecuencia de la actuación de las autoridades y funcionarios de la Administración. Esta referencia, claro está, nos obliga a alguna precisión superior a la mera constatación de que se trata un contenido obligacional semejante sobre todo porque la naturaleza de la relación y, por ende, de la infracción no son de la misma condición, lo que inmediatamente genera un amplio debate en relación con la tramitación sucesiva o concurrente de ambos procedimientos y a que efectos respectivamente, pueden producirse de uno a otro.

A) Ámbito de aplicación

El esquema final es complejo.

En el caso de las personas incluidas en el ámbito de aplicación de la LTBG y en el ámbito de la LGP, y como pasamos a indicar, las mismas conductas forman parte del reproche disciplinario que se contiene en la propia LTBG. En este sentido, en aplicación del artículo 25 LTBG, quedan incluidas las personas que tienen la condición de alto cargo en el ámbito de la AGE por referencia a la LCI y a las personas que, conforme a legislación específica, tengan la condición de alto cargo en el ámbito autonómico y local¹⁸. Por el contrario, en el caso del personal incluido en el EBEP y en el ámbito de la LGP se produce una disociación entre los tipos infractores que se contienen en la LGP y los del EBEP de forma que el reproche disciplinario —en su configuración estructural— es diferente entre los que se someten a una y otra norma aunque se refunda, finalmente, en lo que se refiere al régimen de resarcimiento e indemnización.

Sobre esta base y, centrado, por tanto el esquema de fuentes aplicable al conjunto de empleados públicos nos corresponde seguidamente centrarnos en el tema concreto

¹⁸ El artículo 27 del Texto definitivo, aprobado en el Senado, elude la mención específica a la norma y se limita a indicar que: "El incumplimiento de las normas de incompatibilidades o de las que regulan las declaraciones que han de realizar las personas comprendidas en el ámbito de este Título será sancionado de conformidad con lo dispuesto en la normativa en materia de conflictos de intereses de la Administración General del Estado y para el resto de Administraciones de acuerdo con su propia normativa que resulte de aplicación."

de la definición de las infracciones que afectan únicamente al personal previsto en el artículo 25 de la LTBG en su aspecto disciplinario y más allá de que coincida materialmente para una parte de dicho colectivo

B) Los motivos de infracción específicos de la LTBG

La simple transcripción del artículo 28 nos revela que se han configurado como parte del régimen disciplinario muchas de las mismas causas que la normativa presupuestaria establece para la exigencia de responsabilidades en el ámbito económico a la que nos hemos referido en el apartado anterior.

En concreto y para comprobar el aserto indicado debe señalarse que el artículo 28 establece un conjunto de obligaciones que podemos intentar sistematizar en los siguientes apartados:

a) Afecciones simétricas con la normativa de resarcimiento

Podemos incluir en este ámbito:

La incursión en alcance en la administración de los fondos públicos cuando la conducta no sea subsumible en ninguno de los tipos que se contemplan en las letras siguientes (artículo 28.a).

El precepto guarda una simetría evidente con lo dispuesto en el artículo 177.1.a) LGP aunque, literalmente, debe destacarse que desaparece la expresión de malversación a que alude aquel artículo, si bien es cierto que la remisión final a la normativa contable reduce el efecto real de esta omisión que habrá que entender incluida en el contexto general de la definición del concepto de alcance. El precepto será aplicable de conformidad con las reglas del artículo 25 y, por tanto, solo a quienes ostenten la condición de alto cargo aunque se trate de una conducta que puede ser realizada por quienes no ostenten tal condición en cuyo caso quedarían sujetos a la responsabilidad disciplinaria que sea aplicable conforme al EBEP y al deber de indemnización o resarcimiento en los términos que se han analizado anteriormente.

— *La administración de los recursos y demás derechos de la Hacienda Pública sin sujeción a las disposiciones que regulan su liquidación, recaudación o ingreso en el Tesoro (artículo 28.b).*

El precepto es una reproducción directa del previsto en el apartado 1.b) del artículo 177 LGP y, desde luego, se trata de una conducta que puede ser realizada por personas que ostentan la condición de alto cargo y quienes no ostentan aquella por lo que habrá que entender, igualmente, que puede ser sancionada para unos (los altos cargos) por la LTBG y para otros (el resto de empleados públicos que realicen aquellas conductas) por el EBEP y aunque no sea con carácter disciplinario por el procedimiento de resarcimiento de la LGP.

- *Los compromisos de gastos, reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, o en la de Presupuestos u otra normativa presupuestaria que sea aplicable* (artículo 28.c).

El precepto es, igualmente, una reproducción directa del previsto en el apartado 1.c) del artículo 177 LGP y, desde luego, se trata de una conducta que puede ser realizada por personas que ostentan la condición de alto cargo y quienes no ostentan aquella por lo que habrá que entender, igualmente, que puede ser sancionada para unos (los altos cargos) por la LTBG y para otros, (el resto de empleados públicos que realicen aquellas conductas) por el EBEP y aunque no sea con carácter disciplinario por el procedimiento de resarcimiento de la LGP.

- *La omisión del trámite de intervención previa de los gastos, obligaciones o pagos, cuando ésta resulte preceptiva o del procedimiento de resolución de discrepancias frente a los reparos suspensivos de la intervención, regulado en la normativa presupuestaria* (artículo 28.d).

Este precepto no se contenía en la redacción inicial ya que se incorporó en la tramitación en el Congreso de los Diputados y, adicionalmente, no se considera como una causa de resarcimiento de los contemplados en el artículo 177 LGP. En relación con el mismo y sin perjuicio de las consideraciones que seguidamente se harán sobre la técnica utilizada para la inclusión de ilícitos disciplinarios que tiene una evidente incidencia en el ámbito de lo que aquí se analiza, cabe indicar que intenta conseguir que la intervención previa y, por tanto, la habilitación presupuestaria para la asunción de la respectiva obligación. En todo caso la inclusión de una única modalidad del control en esta tipificación complica la posición interpretativa en relación con el conjunto de los instrumentos de control. Esto nos lleva a indicar que la omisión del trámite de intervención previa está identificado expresamente mientras que el resto de trámites diferentes al indicado deberán entenderse subsumidos en

la referencia más genérica prevista en el apartado anterior en relación con el compromiso de gastos y la ordenación de pagos con infracción de las reglas previstas en la propia Ley General Presupuestaria. La justificación última de esta especificación se debe a que la intervención previa opera como un acto condicionante del compromiso de la respectiva obligación mientras que en el resto de formas de compromiso las supuestas patologías derivan de un acto posterior y de su ajuste a la finalidad o la forma de compromiso que tienen una visualización posterior y no operan como condicionantes del ejercicio de la respectiva actuación.

- *La ausencia de justificación de la inversión de los fondos a los que se refieren los artículos 78 y 79 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria o, en su caso, la normativa presupuestaria equivalente de las administraciones distintas de la General del Estado (artículo 28.e).*

El precepto es una reproducción directa del previsto en el apartado 1.e) del artículo 177 LGP y, desde luego, se trata de una conducta que puede ser realizada por personas que ostentan la condición de alto cargo y quienes no ostentan aquella por lo que habrá que entender, igualmente, que puede ser sancionada para unos (los altos cargos) por la LTBG y para otros, (el resto de empleados públicos que realicen aquellas conductas) por el EBEP y aunque no sea con carácter disciplinario por el procedimiento de resarcimiento de la LGP.

a) Infracciones ligadas a la estabilidad presupuestaria

Podemos incluir las siguientes:

- *El incumplimiento de la obligación de destinar íntegramente los ingresos obtenidos por encima de los previstos en el presupuesto a la reducción del nivel de deuda pública de conformidad con lo previsto en el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y el incumplimiento de la obligación del destino del superávit presupuestario a la reducción del nivel de endeudamiento neto en los términos previstos en el artículo 32 de la citada Ley (artículo 28.f).*

El artículo 12.5 LOEPSF obliga a que los ingresos que se obtengan por encima de lo previsto en el correspondiente instrumento presupuestario se destinen íntegramente a reducir el nivel de deuda pública. Este precepto se completa

en el artículo 32 con la indicación de que: “En el supuesto de que la liquidación presupuestaria se sitúe en superávit, este se destinará, en el caso del Estado, Comunidades Autónomas, y Corporaciones Locales, a reducir el endeudamiento neto. En el caso de la Seguridad Social, el superávit se aplicará prioritariamente al Fondo de Reserva, con la finalidad de atender a las necesidades futuras del sistema”. En ambos supuestos lo que se hace es trasladar al estatuto personal de los responsables políticos de las organizaciones públicas un conjunto de obligaciones que —como tales— están ya establecidas para las organizaciones públicas en la LOEPSF. Se trata así de subjetivar el acervo de obligaciones que ya corresponden a la Entidad pública correspondiente, lo que constituye una medida paralela a las que la propia norma contempla en relación con la entidad en cuestión respecto de la misma organización.

- *La realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización o, habiéndola obtenido, no se cumpla con lo en ella previsto o se superen los límites previstos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas y en el Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004 de 5 de marzo (artículo 28.g).*

El esquema en este apartado es simétrico al que hemos analizado en el apartado anterior. En concreto es el artículo 13 LOEPSF el que establece las reglas en relación con las operaciones de deuda cuando establece que “1. El volumen de deuda pública, definida de acuerdo con el Protocolo sobre Procedimiento de déficit excesivo, del conjunto de Administraciones Públicas no podrá superar el 60 por ciento del Producto Interior Bruto nacional expresado en términos nominales, o el que se establezca por la normativa europea. Este límite se distribuirá de acuerdo con los siguientes porcentajes, expresados en términos nominales del Producto Interior Bruto nacional: 44 por ciento para la Administración central, 13 por ciento para el conjunto de Comunidades Autónomas y 3 por ciento para el conjunto de Corporaciones Locales. Si, como consecuencia de las obligaciones derivadas de la normativa europea, resultase un límite de deuda distinto al 60 por ciento, el reparto del mismo entre Administración central, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales respetará las proporciones anteriormente expuestas. El límite de deuda pública de cada una de las Comunidades Autónomas no podrá superar el 13 por ciento de su Producto Interior Bruto regional. 2. La Administración Pública que supere su límite de deuda pública no podrá realizar operaciones de endeudamiento neto.

3. Los límites de deuda pública solo podrán superarse por las circunstancias y en los términos previstos en el artículo 11.3 de esta Ley. En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita alcanzar el límite de deuda teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento.

4. El Estado y las Comunidades Autónomas habrán de estar autorizados por Ley para emitir deuda pública o contraer crédito. La autorización del Estado a las Comunidades Autónomas para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 14.3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y el resto de las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley.

5. La autorización del Estado, o en su caso de las Comunidades Autónomas, a las Corporaciones Locales para realizar operaciones de crédito y emisiones de deuda, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, tendrá en cuenta el cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública, así como al cumplimiento de los principios y las obligaciones que se derivan de la aplicación de esta Ley.” Como se puede analizar se trata de una “autorización en cascada” que exige ley para el Estado y las Comunidades Autónomas y se condiciona al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública y, en general, el resto de las obligaciones que se contienen en la LOEPSF. En lo que se refiere a las Corporaciones Locales el precepto indica que la autorización corresponde al Estado o, en su caso, a las Comunidades Autónomas y debe tener en cuenta el cumplimiento de las obligaciones generales de estas Administraciones Públicas. En punto a la diferenciación de en qué momento debe ser la autorización estatal o de la Comunidad Autónoma debe indicarse que es el artículo 53 del Texto Refundido de la Ley de Haciendas locales el que establece las referencias competenciales cuando señala que “1. No se podrán concertar nuevas operaciones de crédito a largo plazo, incluyendo las operaciones que modifiquen las condiciones contractuales o añadan garantías adicionales con o sin intermediación de terceros, ni conceder avales, ni sustituir operaciones de crédito concertadas con anterioridad por parte de las entidades locales, sus organismos autónomos y los entes y sociedades mercantiles dependientes, que presten servicios o produzcan bienes que no se financien mayoritariamente con ingresos de mercado sin previa autorización de los órganos competentes del Ministerio de Hacienda o, en el caso de operaciones denominadas en euros que se realicen dentro del espacio territorial

de los países pertenecientes a la Unión Europea y con entidades financieras residentes en alguno de dichos países, de la comunidad autónoma a que la entidad local pertenezca que tenga atribuida en su Estatuto competencia en la materia, cuando de los estados financieros que reflejen la liquidación de los presupuestos, los resultados corrientes y los resultados de la actividad ordinaria del último ejercicio, se deduzca un ahorro neto negativo.” El tipo infractor se muestra así como relativamente sencillo de entender puesto que prescinde de otras consideraciones y se centra en determinar si existe o no autorización administrativa en los términos expuestos. La contracción de la operación de endeudamiento sin la existencia expresa de aquella autorización es lo que genera la concurrencia del tipo infractor.

- *La no adopción en plazo de las medidas necesarias para evitar el riesgo de incumplimiento, cuando se haya formulado la advertencia prevista en el artículo 19 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (artículo 28.h).*

El artículo 19 LOEPSF se refiere a la denominada advertencia de riesgo de incumplimiento. Este riesgo afecta al objetivo de deuda pública o de la regla de gasto de las Comunidades Autónomas o las Corporaciones Locales. En punto a las medidas su carácter es más finalista que nominalista porque el apartado 2 del mismo artículo 19 indica que: “La Administración advertida tendrá el plazo de un mes para adoptar las medidas necesarias para evitar el riesgo, que serán comunicadas al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Si no se adoptasen las medidas o el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas aprecia que son insuficientes para corregir el riesgo, se aplicarán las medidas correctivas previstas en los artículos 20 y 21 y 25, apartado 1.a).” Desde la perspectiva disciplinaria —que es la que aquí se propone— el presupuesto que configura el tipo es la actividad (adopción o no adopción) sin que, claro está, se vincule ni a la idoneidad, ni a la proporcionalidad ni a ninguna otra referencia que conecte el hecho mismo de adoptarlas con la suficiencia o simplemente con la pericia técnica en la configuración de las mismas en relación con el objetivo analizado.

- *La no presentación o la falta de puesta en marcha en plazo del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio de conformidad con el artículo 23 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (artículo 28.j).*

El artículo 23 LOEPSF se refiere a la formalización o la puesta en marcha de los planes económico-financieros (art. 21 LOEPSF) y/o de los planes de

reequilibrio (art. 22 LOEPSF). El plazo máximo para su formulación es de dos meses desde la concurrencia del presupuesto que justifica su adopción y su puesta en marcha no puede exceder de tres desde la constatación del incumplimiento de que concurren las causas previstas en el artículo 11.3.¹⁹.

- *El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera, siempre que en este último caso se hubiera formulado requerimiento (artículo 28.k).*

Aquí nos encontramos con un precepto, ciertamente, más abierto que los que se han analizado en los apartados anteriores en los que existe una referencia específica —en muchos casos a nivel de artículo— en relación con la conducta que se incluye en el ámbito del reproche infractor. En el presente caso se trata de una determinación genérica que exige la concreción puntual del precepto habilitante y que suponga una obligación de publicación o suministro de información previsto en la “normativa” presupuestaria y económica-financiera. Únicamente en este segundo caso obliga a que hubiera existido requerimiento previo de entrega que resultará aplicable ya esté o no contemplado en el propio precepto específico la existencia o no del citado requerimiento.

- *La falta de justificación de la desviación, o cuando así se le haya requerido la falta de inclusión de nuevas medidas en el plan económico-financiero o en el plan de reequilibrio de acuerdo con el artículo 24.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (artículo 28.l).*

Como acaba de verse el presupuesto habilitante es la obligación contenida en el artículo 24.3 LOEPSF cuando establece que: “En el caso de que en los informes de seguimiento se verifique una desviación en la aplicación de las

¹⁹ El artículo 11.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, establece que «...3. Excepcionalmente, el Estado y las Comunidades Autónomas podrán incurrir en déficit estructural en caso de catástrofes naturales, recesión económica grave o situaciones de emergencia extraordinaria que escapen al control de las Administraciones Públicas y perjudiquen considerablemente su situación financiera o su sostenibilidad económica o social, apreciadas por la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados. Esta desviación temporal no puede poner en peligro la sostenibilidad fiscal a medio plazo. A los efectos anteriores la recesión económica grave se define de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea. En cualquier caso, será necesario que se de una tasa de crecimiento real anual negativa del Producto Interior Bruto, según las cuentas anuales de la contabilidad nacional. En estos casos deberá aprobarse un plan de reequilibrio que permita la corrección del déficit estructural teniendo en cuenta la circunstancia excepcional que originó el incumplimiento...».

medidas, el Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas requerirá a la Administración responsable para que justifique dicha desviación, aplique las medidas o, en su caso, incluya nuevas medidas que garanticen el cumplimiento del objetivo de estabilidad. Si en el informe del trimestre siguiente a aquel en el que se ha efectuado el requerimiento, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas verifica que persiste el incumplimiento del objetivo de estabilidad, se aplicarán las medidas coercitivas del artículo 25.” El supuesto infractor no es otro que el incumplimiento de ambos deberes: el de justificación de la desviación y, en su caso, el de la adopción de las medidas contempladas para la actualización y efectividad del plan correspondiente. Realmente en este segundo aspecto se sitúa muy cerca del supuesto previsto en el apartado i) al que nos hemos referido porque realmente se trata, únicamente, de una actualización de las previsiones de orden más general que se contienen en el mismo.

- *La no adopción de las medidas previstas en los planes económico-financieros y de reequilibrio, según corresponda, previstos en los artículos 21 y 22 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (artículo 28.m).*
- *La no adopción del acuerdo de no disponibilidad o la no constitución del depósito, cuando así se haya solicitado, previstos en el artículo 25 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (artículo 28.n).*

Este supuesto está previsto, a su vez, en el artículo 25 LOEPSF cuando señala que: “1. En caso de falta de presentación, de falta de aprobación o de incumplimiento del plan económico-financiero o del plan de reequilibrio, la Administración Pública responsable deberá: a) Aprobar en el plazo de 15 días desde que se produzca el incumplimiento la no disponibilidad de créditos que garantice el cumplimiento del objetivo establecido. Asimismo, cuando resulte necesario para dar cumplimiento a los compromisos de consolidación fiscal con la Unión Europea, y en consonancia con el artículo 19 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas, las competencias normativas que se atribuyan a las Comunidades Autónomas en relación con los tributos cedidos pasarán a ser ejercidas por el Estado. b) Constituir un depósito con intereses en el Banco de España equivalente al 0,2 por ciento de su Producto Interior Bruto nominal. El depósito será cancelado en el momento en que se apliquen las medidas que garanticen el cumplimiento de los objetivos”.

- *La no adopción del acuerdo de no disponibilidad, la no constitución del depósito que se hubiere solicitado o la falta de ejecución de las medidas propuestas por la Comisión de Expertos cuando se hubiere formulado el requerimiento del Gobierno previsto en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (artículo 28.ñ).*
- *El incumplimiento de las instrucciones dadas por el Gobierno para ejecutar las medidas previstas en el artículo 26.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (artículo 28.o).*
- *El incumplimiento de la obligación de rendir cuentas regulada en el artículo 137 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria u otra normativa presupuestaria que sea aplicable (artículo 28.p).*

b) Infracciones derivadas del régimen de administración común de fondos públicos

- *La suscripción de un convenio de colaboración o concesión de una subvención a una Administración Pública que no cuente con el informe favorable del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas previsto en el artículo 20.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril (artículo 28.i).*

Llegados a este punto podemos indicar que, a nuestro juicio, en la tipificación de las infracciones el legislador debería haber llegado más allá y debería haber incluido una serie de conductas que realmente puede tener pleno encaje en este ámbito y que no se vislumbran con claridad siendo, ciertamente, la interpretación extensiva y analógica en una materia como la que aquí analizamos.

Así, en primer término, parece razonable considerar que deberían haberse incluido en dentro de las infracciones que realicen las autoridades y funcionarios al nuevo marco de la Ley de impulso de la factura electrónica y de creación del registro contable, ley que se ha tramitado prácticamente a la vez que la LTBG y, sin embargo, no se han conectado suficientemente cuando, precisamente, uno de los problemas más graves que se han planteado en los últimos años de la vida pública ha estado centrado en la contabilización y el pago de facturas por parte de las Administraciones Públicas.

Adicionalmente existen otras conductas, claramente patológicas en el ámbito administrativo, como son las que se refieren al fraccionamiento de contratos, a

la contratación verbal o la contratación sin competencia de órgano de contratación que, igualmente, han formado parte del panorama de los últimos años de la gestión pública que tendrían que haber encontrado una referencia más explícita en el ámbito de las conductas infractoras precisamente para conseguir un mayor efecto de visibilidad de que las mismas no son admisibles en el ámbito de la actuación administrativa.

En este sentido podría indicarse que la redacción actual incluye —forzadamente— algunas de estas conductas en tanto en cuanto suponen la elusión de algunos de los trámites de ejecución presupuestaria que se delimitan en las normas de este rango. Es cierto, sin embargo, que dicha interpretación es forzada porque no se enfrentan —en la mayor parte de los casos- con la elusión de los trámites sino de aplicación de los mismos en un ámbito que excede de su conformación natural si se analiza con visión de contexto. Esta referencia proyectiva sobre un conjunto de actuaciones del propio órgano no siempre es compatible con la consideración referida a uno de los trámites del contrato que puede haberse cumplido y, sin embargo, situarse en un contexto que no puede considerarse correcto desde el esquema general de la actuación pública.

LA RESPONSABILIDAD CONTABLE

Señala Martín Pallín que la responsabilidad contable es “toda acción y omisión contraria a las normas reguladoras de la gestión económico-financiera del sector público, realizada por aquellos que tienen a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos...”²⁰.

1. Las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables

Estas actuaciones previas comienzan por la formación de la pieza separada de responsabilidad que corresponde iniciar al Consejero del Cuentas de oficio o a instancia del Ministerio Fiscal o del Abogado del Estado y con intervención de responsable o de sus causahabientes. La pieza separada a que se refiere el párrafo anterior contendrá los antecedentes del procedimiento fiscalizador que se consideren adecuados a la finalidad señalada y cuantos soliciten el Ministerio Fiscal, el Letrado del Estado o el

²⁰ Martín Pallín, J.A. Infracción y responsabilidad contable. En Seminarios 1984. Seminario de Publicaciones del Tribunal de Cuentas. Madrid 1985. Pág. 198.

presunto responsable si hubiere comparecido. Una vez ultimada se remitirá la pieza a la Sección de Enjuiciamiento a efectos de la iniciación del oportuno juicio de cuentas.

A partir de lo anterior se remite a la Sección de Enjuiciamiento, salvo que el Consejero de cuentas, previa audiencia de las partes, proceda al sobreseimiento de la pieza por considerar que no existen elementos que permitan entender que existe responsabilidad contable.²¹

²¹ En relación con la naturaleza de estas actividades, la STC 18/1991, de 31 de enero establece «... Las actividades de “instrucción de procedimientos jurisdiccionales” aparecen estrechamente vinculadas al enjuiciamiento estricto por responsabilidades contables, lo que se deduce, tanto de las disposiciones al respecto de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, como de la posterior Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de ese Tribunal. En esta última, que se refiere extensivamente a las actividades de instrucción, estas se configuran claramente como una fase preliminar preparatoria del juicio de cuentas. En efecto, si bien su regulación se contiene en el Capítulo Noveno del Título IV de la Ley, relativo a la función fiscalizadora del Tribunal, la instrucción se configura como claramente separada de los procedimientos de fiscalización en sentido estricto, y ordenada a preparar la actividad jurisdiccional del Tribunal de Cuentas. Ello se desprende del mismo encabezamiento del Capítulo (“De las actuaciones previas a la exigencia de responsabilidades contables”) y de la diferenciación que éste establece entre las actuaciones fiscalizadoras y las previas a la exigencia de responsabilidad. Estas procederán, “una vez concluido el examen y comprobación de cualquier cuenta, grupos de cuentas o los correspondientes procedimientos de fiscalización” (art. 45.1) en el supuesto de responsabilidades que no sean por alcance de caudales o efectos públicos. Y en el caso de que las presuntas responsabilidades lo sean por alcance, las actuaciones previas se configuran también como inequívocamente separadas de las fiscalizadoras, y posteriores a éstas; si las presuntas responsabilidades lo son por alcance de caudales o efectos públicos (art. 46) se pasarán los hechos supuestamente constitutivos del alcance a la Sección de Enjuiciamiento del Tribunal, que deberá decidir, bien el archivo de las actuaciones, bien la propuesta a la Comisión de Gobierno, de nombramiento de Delegado instructor. Si fuera este último el caso, el Delegado nombrado deberá practicar las actuaciones previstas en el art. 47 de la Ley de funcionamiento, entre ellas la liquidación provisional del alcance, el requerimiento a los presuntos responsables para que efectúen depósito o fianza del importe provisional del alcance y el embargo de los bienes de los presuntos responsables. Como se colige fácilmente, se trata de actuaciones que no pueden reputarse de fiscalizadoras, sino como directamente orientadas al enjuiciamiento y en su caso, exigencia de responsabilidad y, por tanto, incluidas en el procedimiento enjuiciador y reservadas al Tribunal de Cuentas. Ello se ve corroborado por la Ley Orgánica del mismo, que encomienda a este órgano los procedimientos de instrucción (art. 26), y, si no excluye que la instrucción pueda llevarse a cabo por órganos de fiscalización de Comunidades Autónomas, ello procederá, como expresamente prevé la Ley Orgánica 2/1982, en su art. 26.3, por delegación del Tribunal de Cuentas. Ahora bien, aun cuando la Ley gallega del Consello de Contas prevé la delegación de funciones por parte del Tribunal de Cuentas (arts. 5.2 y 10.2), la “instrucción del oportuno procedimiento jurisdiccional” a que se refiere el art. 5.1 de la misma Ley no se hace depender de delegación alguna, y se configura como potestad propia del Consello de Contas; lo que supone ir ultra vires respecto de lo dispuesto en el art. 136 de la Constitución y en el art. 53 del Estatuto de Autonomía. Los representantes del Parlamento y de la Junta de Galicia alegan que, en realidad, lo que el artículo prevé es la apertura de un expediente o procedimiento administrativo

En este sentido podemos coincidir con Losada cuando señala que «...estas actuaciones de carácter pseudo-jurisdiccional se configuran como el enlace normal entre los procedimientos de fiscalizadores y el procedimiento de enjuiciamiento contable, si bien es cierto que el enjuiciamiento contable no tiene porque iniciarse necesariamente y en todo caso como consecuencia de un previo procedimiento fiscalizador...»²².

2. Juicio contable

Según el artículo 49 de la LFTCU «... 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 graves, originaren menoscabo en dichos caudales o efectos a consecuencia de acciones u omisiones contrarias a las leyes reguladoras del régimen presupuestario y de contabilidad que resulte aplicable a las entidades del sector público o, en su caso, a las personas o entidades receptoras de subvenciones, créditos, avales u otras ayudas procedentes de dicho sector. Sólo conocerá de las responsabilidades subsidiarias, cuando la responsabilidad directa, previamente declarada y no hecha efectiva, sea contable....».

A partir de aquí se establece dos órganos que componen la jurisdicción contable: los consejeros de cuentas y las Salas del Tribunal de Cuentas. A los primeros les corresponde la competencia sobre cancelación de fianzas y la primera instancia de los procedimientos de reintegro por alcance y resto de procedimientos de cancelación de fianzas.

Al lado de esto, la Salas del Tribunal de Cuentas «... conocerán:

que facilite al Tribunal de Cuentas la apertura de la fase preparatoria, equivalente a una diligencia preliminar. Pero tal actividad de constatación de indicios de responsabilidad, que en cuanto trasunto de los resultados de la fiscalización no podría negarse al Consejo de Contas, no se identifica con la "instrucción de procedimientos jurisdiccionales", como se ha señalado, a la luz de las disposiciones de la Ley Orgánica 2/1982, y de la Ley de Funcionamiento del Tribunal de Cuentas. Por todo ello ha de apreciarse la inconstitucionalidad del inciso "instruirá el oportuno procedimiento jurisdiccional" del precepto que se impugna...».

²² Losada González. H. Págs. 1128 y 1129. En el mismo o parecido sentido, Pomed Sánchez. L. Algunas consideraciones, en clave constitucional, sobre la jurisdicción contable. En AA VV, Estudios de Derecho Público Económico. Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín Retortillo. Ed. Civitas. Madrid. 2003. Págs. 1423 y siguientes.

- a) En única instancia, de los recursos que se formulen contra resoluciones dictadas por las Administraciones Públicas en materia de responsabilidades contables en aquellos casos expresamente previstos por las leyes. En concreto, el artículo 12 del Real Decreto 700/1988, de 1 de julio establece que «... Contra la resolución de los expedientes de responsabilidad contable se podrá recurrir ante el Tribunal de Cuentas dentro del plazo de dos meses a partir de la notificación de la resolución...».
- b) En segunda instancia, de las apelaciones deducidas contra las resoluciones dictadas en primera instancia por los Consejeros de Cuentas en los juicios de cuentas, en los procedimientos de reintegro por alcance y en los expedientes de cancelación de fianzas...».

Desde esta mínima perspectiva podemos señalar por tanto, que le corresponde al Tribunal de Cuentas un triple orden de competencias:

- A) Las de impugnación en materia de responsabilidades contables dictadas por las Administraciones Públicas en aquellos casos expresamente previstos en las leyes.

Realmente debe entenderse, por tanto, que existen unas resoluciones de la Administración que por su naturaleza contable corresponde ser analizadas por el Tribunal de Cuentas. Esta determinación debe ponerse en relación con lo establecido en el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio, sobre expedientes administrativos de responsabilidad contable derivados de las infracciones previstas en el Título VII de la Ley General Presupuestaria. En este sentido, el artículo 1º del Real Decreto remite al expediente en cuyo artículo 1º indica que «... Los expedientes de responsabilidad contable que se incoen en vía administrativa como consecuencia de infracciones contempladas en el título VII de la Ley General Presupuestaria, se tramitarán con arreglo a lo que se dispone en el presente Real Decreto.

La responsabilidad contable será independiente de la responsabilidad penal o disciplinaria que pueda corresponder por los mismos hechos y se exigirá en expediente separado...».

Esta doctrina general debe ponerse en relación con lo establecido en los apartados 2 y 4 del Real Decreto citado cuando señalan la competencia administrativa para los asuntos previstos en los apartados b) al g) del actual artículo 177 de la LGP mientras que remite directamente la contemplada en el ámbito del apartado a) del artículo 177 de la LGP directamente al conocimiento del Tribunal de Cuentas.

- B) Los procedimientos contables propiamente dichos en los que incluimos responsabilidad por alcance, reintegro y cancelación de fianzas en los que, como brevemente, se acaba de indicar, conocen en primera instancia o en fase de recurso, respectivamente, los Consejeros de Cuentas y las Salas de enjuiciamiento.

- C) Fijación de la responsabilidad civil o indemnizatoria en los asuntos penales relativos a responsabilidad contable.

Es la prevista en el artículo 49.3 de la LFTCu —a la que ya nos hemos referido anteriormente— cuando señala que «... 3. 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 entendiere 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 éste se concrete el importe de los daños y perjuicios causados en los caudales o efectos públicos....».

3. Los problemas de compatibilidad por razón de los diferentes mecanismos de responsabilidad

El esquema al que nos hemos referido anteriormente nos permite indicar que el criterio diferenciador no es el de la autoridad o funcionario que actúa sino, esencialmente, el tipo de hechos. De esta forma una misma persona puede verse incurso en la actividad delictiva, en una actividad susceptible de ser incluida en el ámbito de la responsabilidad contable (si se trata de alcance o de reintegro) o, finalmente, de una responsabilidad puramente administrativa y de indemnización derivada del incumplimiento de la condición de administración de los fondos públicos y, finalmente, de una responsabilidad disciplinaria cuando se trate de un alto cargo o de una persona incluida en el ámbito de aplicación de la LTBG.

Es por tanto, evidente, que nos vamos a encontrar con un régimen en el que los límites para la calificación de los hechos y, por ende, la actuación de las respectivas autoridades administrativas no son límites taxativos y, en consecuencia, es perfectamente posible que existan colisiones entre los diferentes órganos y organismos que, conforme al esquema dibujado, pueden resultar competentes para la resolución de las cuestiones que se planteen.

A partir de esta simple constatación cabe entender que las eventuales colisiones tendrán que resolverse sobre la base de los principios generales del Derecho y, en

esencia, sobre la base de preferencia del Derecho penal allí donde el mismo haya iniciado su actuación, de la vinculación a sus hechos, de la posibilidad de iniciación de actuaciones posteriores si el bien jurídico es diferente y, en todo caso, lo que se debata no está prejuzgado penalmente, admisión de la acción de responsabilidad e, incluso, sobre la base de los hechos declarados penales la posibilidad del reproche disciplinario adicional cuando, igualmente, no aparezcan prejuzgados los hechos en cuestión.

De una forma que intente ser más gráfica podríamos señalar que existen conductas puramente administrativas que en el ámbito de la responsabilidad por alcance y reintegro se transforman en asuntos cuyo conocimiento corresponde al Tribunal de Cuentas en el marco de los procedimientos contables y que, finalmente, puede, incluso, llegar a ser un supuesto delictivo aunque la definición de los tipos penales no coincide miméticamente con los hechos de responsabilidad contable sino que esta zona gris o de confluencia es solo una parte del reproche penal en la gestión de fondos públicos que tiene su propia dinámica y, como consecuencia, sus tipos penales más amplios que los que se corresponden con las conductas administrativas. Se trata por tanto de dos espacios puros (el administrativo y el penal) que tienen un elemento de convivencia y conectividad cuando se refiere a los supuestos previstos en el artículo 177 a) de la Ley General Presupuestaria.

Sobre esta consideración podemos indicar, por tanto, en el plano conceptual queda mínimamente clara la diferencia entre la responsabilidad penal pura, la responsabilidad por delitos que puedan ser, adicionalmente, o en sustitución del propio reproche penal objeto de una condena en el marco contable del Tribunal de Cuentas y otras que pueden ser objeto de responsabilidad definida administrativamente. Es cierto, sin embargo, que la confusión a la que nos referíamos al comienzo del trabajo deriva de que al marco ciertamente no concluyente al que nos acabamos de referir se completa con la referencia (tampoco en términos generales y totales) de que algunas de las conductas administrativas o que dan origen a la responsabilidad administrativa están incluidas con una referencia casi textual en el ámbito del buen gobierno económico que, insistimos, no cubre la totalidad del reproche contable sino una parte del mismo y una serie de conductas que no tienen cobertura en aquel.

El carácter fragmentario de estas regulaciones y su carácter desconexo nos obliga a preguntarnos cómo son las relaciones de la zona gris contable-buen gobierno económico en aquellas conductas que son coincidentes. La primera tentación es la de considerar que el bien jurídico protegido en ambas regulaciones no es idéntico y que, por tanto, se trata de responsabilidades acumulables y que responden a cri-

terios diferenciados. Realmente esta respuesta es la que técnicamente resulta más correcta siempre que los dos tipos de procedimientos concluyan con un pronunciamiento similar porque de lo contrario y teniendo en cuenta que existe identidad de denominación se pueden dar supuestos de declaración de la concurrencia en un procedimiento y denegación en otro (tratándose, insistimos de los mismos hechos) lo que, ciertamente, produce alguna confusión sobre todo si se tiene en cuenta que se trata de hechos dolosos.

En este sentido y para el personal en el que potencialmente se puede dar la conectividad derivada de la confluencia del ámbito subjetivo (aquí también hay una zona de confluencia que deja al margen a quienes no están en el ámbito de la LTBG) hubiera sido más razonable articularlo sobre la base de un expediente en el que se acordarán, bajo unos mismos, hechos, los elementos de ambas responsabilidades y se unificará el criterio de concurrencia o no la existencia del ilícito administrativo en ambas esferas.

Mesa redonda

“Responsabilidad contable y administrativa. El nuevo delito de falsedad contable pública”

Alejandro Luzón Cánovas.

Fiscal Anticorrupción.

Madrid, 18 de febrero de 2014



El delito de falsificación de cuentas públicas del artículo 433 bis del Código Penal.

INTRODUCCIÓN

Con motivo de la grave crisis económica que vive nuestro país y que se manifestó con especial virulencia entre los años 2011 y 2013, el Parlamento español aprobó una serie

de leyes dirigidas a reformar determinados sectores económicos, a luchar contra el fraude y a mejorar la transparencia de la información y las normas de buen gobierno, especialmente en el ámbito público, con el objetivo último de regenerar una confianza en las instituciones democráticas y en quienes las sirven que buena parte de los ciudadanos españoles parece haber perdido¹. En este marco nacen, entre otras, la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley 7/2012, de 29 de octubre, de modificación de la normativa tributaria

¹ A esta pérdida de confianza contribuye sin duda el alto índice de percepción de la corrupción en España. En el primer informe de la Unión Europea sobre corrupción, presentado el 3 de febrero de 2014, la Comisión Europea revela que el 95% de los ciudadanos españoles considera que la corrupción en España está muy extendida, el 63% piensa que les afecta en su vida cotidiana, el 54% que dificulta a su empresa para hacer negocios en el país y solo el 10% considera que los esfuerzos del Gobierno para combatirla son eficaces. Estos datos, mucho peores que la media europea, dibujan un escenario alarmante y dificultan la entrada de inversores para hacer negocios en nuestro país.

y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude, la LO 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica el Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social y la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

El Preámbulo de la LO 7/2012, justifica la necesidad de reformas penales en aquellas actividades económicas en las que *“existe una mayor percepción del fraude”* que se concretan en una profunda revisión de los delitos contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social, en la modificación de los delitos contra los derechos de los trabajadores y en la introducción del artículo 433 bis para *“dotar de la máxima transparencia al sector público y garantizar la confianza en la veracidad de la información que refleja la situación económica de las administraciones y entidades públicas.”*

El artículo 433 bis queda redactado del siguiente modo:

- «1. La autoridad o funcionario público que, de forma idónea para causar un perjuicio económico a la entidad pública de la que dependa, y fuera de los supuestos previstos en el artículo 390, falseare su contabilidad, los documentos que deban reflejar su situación económica o la información contenida en los mismos, será castigado con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a diez años y multa de doce a veinticuatro meses.
2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público, que de forma idónea para causar un perjuicio económico a la entidad pública de la que dependa, facilite a terceros información mendaz relativa a la situación económica de la misma o alguno de los documentos o informaciones a que se refiere el apartado anterior.
3. Si se llegare a causar el perjuicio económico a la entidad, se impondrán las penas de prisión de uno a cuatro años, inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a diez años y multa de doce a veinticuatro meses».

Ante las continuas modificaciones legislativas y la imparable incorporación de nuevas conductas típicas en el Código Penal que, desde su entrada en vigor en 1996, cuenta ya con veintisiete reformas, debe comenzar por cuestionarse la propia necesidad de introducir este artículo 433 bis para castigar el falseamiento contable en el

ámbito público, toda vez que el artículo 390 ya castiga las diferentes modalidades falsarias cometidas por funcionario público y el falseamiento contable se encuentra penado en el artículo 290 del Código Penal. El artículo 433 bis presenta notables similitudes con el citado delito societario pues en ambos casos la actuación mendaz ha de recaer sobre la contabilidad, documentos o información que deban reflejar la situación económica de la entidad y ser potencialmente capaz de originar a esta última un perjuicio económico, de tal modo que si lo que se pretendía era castigar el falseamiento contable en el ámbito público, realmente bastaba con haber ampliado el supuesto del artículo 290 a las entidades públicas en lugar de introducir un nuevo precepto de penalidad privilegiada frente a aquél.

Por otra parte, si de lo que se trataba era de poner coto al hecho de efectuar gastos sin crédito, tal y como se reflejaba en la Memoria de Impacto Normativo que acompañaba el Anteproyecto de 24 de julio de 2012, debería haberse tipificado tal conducta de gestión irregular para sancionar la realización de gastos sin habilitación presupuestaria o una vez agotado el crédito disponible.

Pero nada de esto se ha hecho, de tal manera que el legislador, sin duda para evitar la existencia de lagunas punitivas en una materia en la que el reproche social es cada vez mayor, ha empleado una vez más la deficiente técnica legislativa consistente en acumular descripciones típicas en gran parte coincidentes, provocando una difícil coexistencia entre conductas de características similares y cuyo deslinde no resulta sencillo.

BIEN JURÍDICO PROTEGIDO Y FIN DE LA NORMA

Con una discutible sistemática y contradiciendo la finalidad declarada en el Preámbulo de la Ley de dotar de transparencia al sector público y garantizar la confianza en la veracidad de su información económica, el precepto no ha sido ubicado entre las falsedades, a las que se dedica el Título XVIII del Libro II, sino en el Título siguiente, correspondiente a los “Delitos contra la Administración Pública”, incluido en el capítulo VII de la malversación, delito con el que poca semejanza guarda pues, si se analiza con rigor el artículo 433 bis, el bien jurídico que se pretende proteger es la autenticidad de la documentación contable y financiera de la entidad, para evitar que de su falseamiento pueda derivar un perjuicio económico, mas no necesariamente el hecho de originar gastos al margen de lo presupuestado o autorizado con daño a las arcas públicas y, mucho menos, la sustracción de los caudales de los entes públicos.

A semejanza del artículo 290 CP que castiga el falseamiento contable en el ámbito privado, se protege el derecho a obtener una información completa y veraz sobre la actuación económica de la entidad² y también sus propios intereses patrimoniales. Si ya en el ámbito privado “el interés evidente de que la actividad mercantil, en todas sus facetas, refleje la realidad de la situación económica de las empresas, es algo más que un mero formalismo” hasta el punto de que “el bien jurídico protegido por la norma y vulnerado por el infractor no es el privativo de persona alguna, ni tampoco, de modo inmediato al menos, del Estado, sino de la sociedad o comunidad, cuya fe en el tráfico y en la actividad empresarial se perturba³”, tratándose de entidades públicas, estas exigencias de veracidad y transparencia aparecen indudablemente reforzadas.

Recientemente y para salvaguardar la estabilidad presupuestaria consagrada constitucionalmente en el artículo 135, la transparencia de las cuentas públicas ha sido elevada a la categoría de principio general en la LO 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, al establecer en su artículo 6.1 que “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...”. Meses después, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno viene a regular las obligaciones de transparencia dentro de los principios generales de publicidad activa a que dedica el Capítulo II del Título I, “Transparencia de la actividad pública.” En definitiva, el bien jurídico directamente protegido por el artículo 433 bis CP es el principio de transparencia.

Solo puede justificarse que el precepto se sitúe entre los delitos contra la Administración Pública en la medida en que se entienda que el nuevo tipo penal incrementa la defensa del bien jurídico referido al control de la utilización de los recursos públicos, protege el correcto funcionamiento de la Administración y desarrolla el deber genérico de fidelidad de los funcionarios. Se trata en todo caso de una tangencial protección de los recursos públicos, que solo aparece más nítidamente formulada en el tipo agravado de causación de un perjuicio económico, que sí se aproxima

² STS 1217/2004, de 2-11. El bien jurídico protegido está conectado con el recto funcionamiento de una economía de libre mercado, que exige que los distintos agentes económicos se atengan al principio de buena fe, dentro del que cabe incluir el de la veracidad de los datos que sobre su situación económica y jurídica vengán obligados a hacer públicos (STS 625/2009, de 17-6).

³ .STS 867/2002, de 29-7, caso Banesto.

más a los delitos de malversación, aun sin la necesaria concurrencia de ánimo de lucro en el sujeto activo.

LAS CONDUCTAS TÍPICAS

A semejanza del artículo 290 CP con el que se halla emparentado, se trata de un delito de estructura mixta: se configura como un delito de peligro en los apartados 1 y 2 al precisar la falsedad para su consumación de una idoneidad o aptitud de la conducta típica para lesionar el patrimonio de la entidad y como un delito de lesión, que obliga a imponer las penas señaladas en el apartado 3 si se llegara a producir el perjuicio económico.

El número 1 del artículo 433 bis contiene la modalidad básica de la conducta, consistente en la elaboración de un documento en el que se incluyen datos que no son ciertos o se omiten otros cuya constancia resulta necesaria para reflejar la realidad económica o financiera de la sociedad, siempre que esta conducta sea idónea para causar un perjuicio económico. La acción típica es falsear, cuyas cuatro modalidades se contienen en el artículo 390 CP que castiga a la autoridad o funcionario público que las comete en el ejercicio de sus funciones. No cabe duda de que el falseamiento documental del artículo 433 bis incluye todas estas conductas, también la llamada falsedad ideológica del nº 4. Y ello porque la redacción lo permite, al referirse a falsear información destinada a documentarse y no solo a falsear documentos y porque, además, la falsedad ideológica solo se excluye para los particulares (artículo 392 CP) de conformidad con una doctrina jurisprudencial que se plasmó en el Código Penal de 1995, por la cual el particular que falta a la verdad en la declaración de hechos que quiere incorporar a un documento no comete delito, ya que no existe un deber de veracidad por parte de los ciudadanos equiparable al que incumbe al funcionario público⁴.

⁴ SSTS 1061/2012 de 21-12 y 935/2013, de 5-12. Incluso la creación de documentos falsos en su contenido, al reflejar una operación inveraz por inexistente, aunque no concurrieran falsedades materiales en el documento emitido, resulta punible para particulares, como acordó por mayoría el Pleno no jurisdiccional de la Sala 2ª del TS de 26-2-1999. "El apartado segundo del art. 390.1 comprende aquellos supuestos en que la falsedad no se refiera exclusivamente a alteraciones de la verdad en algunos de los extremos consignados en el documento, que constituirían la modalidad despenalizada para los particulares de faltar a la verdad en la narración de los hechos, sino al documento en sí mismo en el sentido de que se confeccione deliberadamente con la finalidad de acreditar en el tráfico jurídico una relación jurídica absolutamente inexistente (STS 331/2013 de 25-4). En las sentencias más recientes dictadas sobre la controvertida cuestión de si las falsedades

El número 2 castiga la facilitación de documentos o información mendaz a terceros. Se refiere a documentación o información que inicialmente no forma parte de un documento, pero que encuentra reflejo posterior en el mismo. De este modo se solucionan los problemas de tipicidad que pueden plantearse cuando el autor no emite el documento falso, sino que se limita a introducir la información mendaz que luego queda incorporada a un soporte documental escrito o de otra naturaleza. Además, en este apartado se incluye la conducta de facilitar esta información o documentación falsa “a terceros” siempre que tal información o documentos sean idóneos para causar un perjuicio económico a la entidad, lo que permite incluir conductas de transmisión de información mendaz a personas físicas o jurídicas ajenas a la propia entidad pública, especialmente, aunque no de manera exclusiva, a los destinatarios de esta información, esto es, la Administración General del Estado, los organismos de control de las cuentas públicas (Intervención General de la Administración del Estado, Tribunal de Cuentas) y las autoridades Europeas. Esta información, documentada o incluso verbal, puede versar, como recuerdan MOCHÓN LÓPEZ y MOLINA MESA, sobre realidades constatables, pero también sobre datos estadísticos o incluso sobre previsiones, abriendo el abanico de las modalidades falsarias, pues la propia naturaleza de la previsión que se predica de una información contenida en un documento choca con la posibilidad de que éste pueda ser considerado como documento oficial⁵.

Con la tipificación del suministro de información mendaz, se sigue una reciente tendencia legislativa que sanciona la difusión de informaciones falsas que generen un beneficio o causen un perjuicio si bien, como apunta GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, la finalidad que persiguen estos preceptos (artículos 282 bis y 284.2 CP) es distinta, más orientada a la protección de la competencia y de los consumidores⁶. Por otro lado, la propagación de información falsa resulta más idónea para obtener un beneficio o incluso causar un perjuicio ajeno que para perjudicar a la propia entidad.

documentales ideológicas cometidas por particulares (generalmente la elaboración de facturas falsas) se encuadran en el apartado 2º del artículo 390.1 (punible) o en el 4º del mismo precepto (impune) se ha consolidado el primer criterio, de tal modo que las llamadas falsedades ideológicas siguen estando penadas, si bien con un carácter más restrictivo, en el actual texto penal (SSTS 278/2010, de 15-3; 309/2012, de 12-4; 876/2012 de 24-10 y 280/2013 de 2-4.

⁵ MOCHÓN LÓPEZ, L. y MOLINA MESA, J., *La protección penal de las finanzas públicas y la responsabilidad de los gestores públicos (El artículo 433 bis del Código Penal)*, Civitas/Thomson Reuters, abril 2013, pág. 186.

⁶ GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, M^a. *¿Qué queda de la reforma del Código Penal en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno? Reflexiones sobre el texto del nuevo artículo 433 bis*, Diario La Ley, nº 8020, 11 de febrero de 2013, pág. 6.

En los dos primeros párrafos del artículo 433 bis solo se exige que la falsedad sea idónea para ocasionar un perjuicio a la sociedad. En el supuesto del párrafo tercero, dicho perjuicio ha de haberse traducido en un resultado lesivo. Tal perjuicio económico puede consistir tanto en un daño emergente como en un lucro cesante, siempre que recaiga exclusivamente sobre la entidad de la que depende el sujeto activo pues, a diferencia del artículo 290 CP y sin justificación aparente, no forma parte del tipo el perjuicio de un tercero. En realidad, la mayor parte de las conductas falsarias no van a ocasionar un perjuicio a la propia entidad del mismo modo que el lucro cesante por pérdida de ingresos públicos difícilmente podrá generarse mediante el falseamiento de la contabilidad pública.

Más bien, como acertadamente señalan MOCHÓN LÓPEZ y MOLINA MESA, el perjuicio económico consistirá en producir un desequilibrio en las cuentas públicas, bien consignando ingresos superiores a los reales u ocultando el importe real de los gastos, bien dejando de contabilizar determinados gastos, lo que incluye las popularmente conocidas como “facturas del cajón”, o contabilizando tales gastos con posterioridad a su devengo⁷. Estas son propiamente las conductas idóneas para ocasionar un perjuicio económico, pero no a la entidad propiamente dicha como exige el tipo penal sino a la Administración, por la falta de credibilidad que se genera y el consiguiente incremento en el coste de la financiación obtenida a través de la deuda pública, que termina por dañar los objetivos de la estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

A partir de ahí, establecer la necesaria relación de causalidad entre la falsedad documental o la información falsa facilitada a terceros y el perjuicio económico ocasionado no será tarea fácil. Pensemos en la atribución a una información falsa del incremento del coste de financiación de la deuda pública, a la vista de los múltiples factores que en una economía global influyen en su determinación. A conseguirlo puede ayudar que el tipo penal no establezca una cuantía mínima del perjuicio, bien en términos absolutos, bien por referencia a un porcentaje de los ingresos o gastos presupuestados en el ejercicio en cuestión, aunque esta indeterminación conlleve que perjuicios económicos irrisorios agraven la pena.

Por otra parte, el precepto no exige ánimo de lucro ni contempla el posible beneficio que pudiera obtener el funcionario, conductas que son objeto de sanción en otros delitos contra la Administración pública de contenido económico, especialmente la malversación que, en tales casos, se aplicará preferentemente.

⁷ MOCHÓN LÓPEZ, L. y MOLINA MESA, J., *Ob. cit.*, págs.. 191 a 195.

OBJETO DEL DELITO

El objeto de la conducta falsaria debe ser la contabilidad u otros documentos que deban reflejar la situación económica de la entidad o la información contenida en los mismos, redacción muy similar a la del delito societario del artículo 290 del Código Penal, a cuya interpretación jurisprudencial deberá en principio acudir. Como en este precepto, la definición legal del objeto del delito se determina con un *númerus apertus* en el que solo se singulariza la contabilidad, esto es, las cuentas anuales que el empresario debe formular al término de cada ejercicio económico y que comprenden, de conformidad con el artículo 34.1 del Código de Comercio, el balance, la cuenta de pérdidas y ganancias y la memoria, a las que el artículo 254.1 del RD Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Sociedades de Capital añade un estado que refleje los cambios en el patrimonio neto del ejercicio y un estado de flujos de efectivo. Entre los demás documentos cuyo contenido no puede ser falseado so pena de incurrir en el tipo penal y que, como la contabilidad, cumplen la función de fortalecer los deberes de veracidad y transparencia que en una libre economía de mercado incumben a los agentes económicos y financieros y de manera singularmente reforzada a los agentes públicos, se encontrarán otros muchos y “en general todos los documentos destinados a hacer pública, mediante el ofrecimiento de una imagen fiel de la misma, la situación económica o jurídica de una entidad que opera en el mercado⁸.”

No obstante, debe tenerse presente que aunque tradicionalmente la normalización contable pública en España ha tomado como referencia la normativa contable aplicable al sector empresarial, su adaptación a las características y particularidades de las Administraciones Públicas determina que contabilidad pública y privada no puedan equipararse. La Orden EHA/1037/2010, de 13 de abril, por la que se aprueba el Plan General de Contabilidad Pública delimita tanto los criterios contables a aplicar a las

⁸ STS 696/2012, de 26-9, que cita la STS 1458/2003 de 7-11 que menciona, “sin que esto signifique el cierre de la lista de los posibles documentos”, los siguientes: “los libros de actas, los balances que las sociedades que cotizan en Bolsa deben presentar a la Comisión Nacional del Mercado de Valores, los que las entidades de crédito deben presentar al Banco de España. Además, entre estos documentos habrán de incluirse los informes tendentes a obtener financiación, los que deben elaborar los administradores para la adopción de determinados acuerdos (aumento de capital, modificación de estatutos, etc.) o, como indica SEQUEROS SAZATORNIL, el programa de fundación o el informe de gestión que se adjunta a las cuentas anuales y cuyo fin es contener una exposición fiel de la evolución de los negocios y la situación real de la sociedad, reflejando los acontecimientos más importantes ocurridos desde el cierre del ejercicio, la evolución previsible y demás particulares (*Delitos societarios y conductas afines*, Madrid 2006, 2ª edición, pág. 137).

cuentas públicas como la información a presentar, estableciendo relevantes diferencias con el Plan General de Contabilidad aprobado por el RD 1514/2007, de 16 de noviembre, en el marco conceptual, los criterios de reconocimiento y valoración de los elementos de los estados financieros y la presentación de las cuentas anuales⁹. En este sentido, como recuerda URÍA FERNÁNDEZ, la norma básica a tener en cuenta es la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria que dedica su Título V a la contabilidad en el sector público estatal y en el que, respecto al a formulación de las cuentas anuales, se establece que comprenderán “el balance, la cuenta del resultado económico-patrimonial, el estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de flujos de efectivo, el estado de liquidación del presupuesto y la memoria” (artículo 128.1) documentos a los que se sumarán, a los efectos del precepto que se analiza, todos aquellos que reflejen la realidad económica de la entidad pública¹⁰.

La inclusión de los llamados documentos internos en el ámbito objetivo del delito genera ciertas dudas, en la medida en que, en principio, no aparecen destinados al tráfico jurídico ni están llamados a surtir efectos frente a terceros. Aunque el precepto no los menciona expresamente, el Preámbulo de la LO 7/2012 dice que puesto que el delito de falsedad documental es de aplicación preferente, el artículo 433 bis “*será en particular aplicable a la falsificación y mendacidad de documentos internos que, sin embargo, son relevantes para la adopción de decisiones de trascendencia económica.*” Y la Memoria de Impacto Normativo del Anteproyecto considera la punición de los documentos internos como una de las razones de la nueva regulación.

A pesar de los deseos del legislador, entiendo que el castigo de la falsedad en documentos internos solo será posible de forma mediata, cuando se incorporen a un

⁹ Por ejemplo, es estrictamente público el principio de desafectación, que establece que como norma general no existe una vinculación entre las distintas partidas de ingresos y gastos presupuestarios. Otra significativa diferencia entre contabilidad pública y privada está en la definición de activo. A diferencia del PGC, el PGCP también considera activos aquellos elementos que no generan rendimientos económicos a la entidad sino que benefician a la colectividad, ya que el objetivo de las administraciones públicas no tiene porqué ser la obtención de una rentabilidad económica sino la prestación de servicios a la sociedad favoreciendo la redistribución de renta. Sobre las diferencias entre contabilidad pública y privada, véase ISABEL BRUSCA y EMILIO MARTÍN, *Contabilidad pública vs. Contabilidad privada: la reforma de la contabilidad pública frente a la empresarial*, Revista de Contabilidad y Dirección, Vol. 13, año 2011, Universidad de Zaragoza, págs.175-202.

¹⁰ URÍA FERNÁNDEZ, F. *El nuevo delito de falsedad contable pública y el principio de transparencia en el ámbito público y privado*, ponencia presentada en las XVIII Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público, organizadas por la Intervención General de la Administración del Estado y celebradas en la Real Casa de la Moneda (Madrid) los días 17 y 18 de febrero de 2014.

documento que refleje la situación económica de la entidad pública o su contenido aparezca también recogido en alguno de esos documentos económicamente relevantes. Y ello porque los documentos internos no encajan por sí mismos en el art. 26 CP que “requiere que el documento esté destinado por su autor, o por un tercero, a la entrada en el tráfico jurídico y que tenga cierta trascendencia en orden a la acreditación de su contenido o a la constitución de efectos jurídicos”¹¹. En consecuencia, cuando se mantienen como tales documentos internos y, de meros borradores, notas o consultas, no se trasladan a otro documento con eficacia probatoria u otro tipo de relevancia jurídica, carecen de la idoneidad objetiva para cometer en ellos la falsedad típica.

El artículo 433 bis contiene el término “información”, novedoso en relación con otros preceptos afines y que genera ciertas dudas interpretativas sobre las que ya alertó el Consejo General del Poder Judicial en su informe al Anteproyecto de Ley de 28 de junio de 2012, al considerar que el concepto jurídico-penal de documento, concebido de manera extensa en el artículo 26 del Código Penal, ya comprende cualquier soporte material que exprese o incorpore datos, hechos o narraciones. Se trataría así de una expresión algo perturbadora y desde luego redundante en la medida en que el documento es un soporte que contiene exactamente eso, información. Sin embargo, a mi modo de ver la inclusión de este sustantivo no resulta superflua pues, en el número 1 del artículo, permite abarcar sin margen alguno de duda las falsedades ideológicas, como hemos visto. Y, sobre todo, en el número 2 se estaría refiriendo a la información mendaz que se difunde oralmente, como acertadamente sugiere GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, extendiéndose así de manera novedosa el ámbito de lo punible a esta conducta¹².

AUTORÍA Y PARTICIPACIÓN

Por la determinación del sujeto activo, el artículo 433 bis es un delito especial propio, que solo puede ser cometido por una categoría de personas: la autoridad y el funcionario público, si bien en esta clase de ilícitos es perfectamente posible la participación delictiva del *extraneus* a título de inductor, cooperador necesario o cómplice¹³.

¹¹ STS 350/2005 de 17-3. “para el Código, lo protegido no es tanto la expresión documentada de un dato, hecho o narración, sino la funcionalidad del mismo, esto es, la función probatoria, la de garantía o algún tipo de relevancia jurídica.”

¹² GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, M^a. *Ob. cit.*, pág. 5.

¹³ STS 552/2005, de 9-5.

Se castiga tanto al funcionario que falsea los documentos contables como al que le facilita la información falsa. Este segundo supuesto sanciona de manera autónoma a quien en realidad está participando en un delito ajeno que, si no llegara a cometerse por no emitirse finalmente el documento falso a que se refiere el número 1 constituiría, de no existir esta previsión legal, una mera participación intentada impune. Como quedaría igualmente impune la mera difusión de información o documentación falsa “a terceros” quienes, por recibirla o incluso divulgarla, no cometen, en principio ningún delito.

El artículo 24 del Código Penal ofrece una definición de autoridad y otra de funcionario público, consideradas por la jurisprudencia como conceptos autónomos a efectos penales, en el sentido de que no remite a otras normas o disposiciones del derecho administrativo o laboral con las que puede no concordar¹⁴. El concepto penal de autoridad, coincidente con el administrativo, no presenta dificultades interpretativas, al contrario que el de funcionario público.

El Código Penal equipara en ocasiones a los funcionarios públicos y a los particulares que ejercen funciones públicas (artículos 416, 423 o 435) asimilación punitiva que no implica identidad conceptual pero que sí evidencia que la línea divisoria entre funciones públicas y privadas se encuentra en la actualidad muy desdibujada, con una Administración que deja con frecuencia en manos de empresarios privados la ejecución o prestación de servicios públicos y que utiliza instrumentos de derecho privado para llevar a cabo determinadas prestaciones públicas. Precisamente la condición de funcionario a efectos penales viene definida no tanto por la nota de incorporación o permanencia sino por la participación en la función pública, a la que en todo caso habrá de accederse por cualquiera de las tres vías de designación que recoge el artículo 24¹⁵.

¹⁴ STS 2208/1993, de 11-10. La STS 1030/2007, de 4-12, recuerda que el concepto esta “nutrido de ideas funcionales de raíz jurídico-política, acorde con un planteamiento político-criminal que exige, por la lógica de la protección de determinados bienes jurídicos, atribuir la condición de funcionario en atención a las funciones y fines propios del derecho penal y que, sólo eventualmente coincide con los criterios del derecho administrativo”. .El concepto administrativo de empleado público se contiene en el artículo 8.1 de la Ley 7/2007, de 12-4, del Estatuto Básico de la Función Pública, conforme al cual son empleados públicos “quienes desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales”, lo que representa un evidente acercamiento entre la figura del trabajador funcional y el laboral.

¹⁵ STS 876/2006, de 6-11, que recuerda que “la participación en el ejercicio de funciones públicas [es] el requisito básico e imprescindible”. La STS 1292/2000, de 10-7 señala que “lo relevante es que dicha persona esté al servicio de entes públicos, con sometimiento de su actividad al control del derecho administrativo y ejerciendo una actuación propia de la Administración Pública.”

El problema se traslada así a qué debe entenderse por función pública. Siguiendo a ROCA AGAPITO, caben cuatro concepciones diferentes de la función pública: la material finalista, que define la función pública por su contenido o finalidad, lo que genera cierta inseguridad y excesiva amplitud pues el desempeño de funciones de interés colectivo no las convierte en públicas; la tesis formal, conforme a la cual si la actividad está sometida a derecho privado serán funciones privadas, siendo pública la actividad sometida a derecho público y que deja fuera muchos supuestos de actividad administrativa encubierta bajo formas societarias mercantiles; la tesis subjetiva, para lo que lo esencial es la titularidad de la actividad y lo accidental la forma de gestión de la misma, concepción que resulta tautológica en la medida en que es funcionario quien ejerce funciones públicas y éstas son las ejercidas por funcionarios y, finalmente, el criterio mixto restrictivo, que combinaría los tres anteriores de tal modo que serán funciones públicas las sometidas a derecho público para cumplir una finalidad pública desarrollada por un ente público¹⁶.

Conforme a este último criterio restrictivo, que entendemos se ajusta mejor al contenido del artículo 433 bis que se refiere a un funcionario público que “depende” de una “entidad pública”, el tipo penal se extendería, en el ámbito estatal, a las Entidades Estatales de Derecho Público no empresariales¹⁷, las Agencias Estatales¹⁸, las Entidades Públicas Empresariales¹⁹, los Organismos Autónomos²⁰ y las Fundaciones del

¹⁶ ROCAAGAPITO, L. *Concepto de autoridad y funcionario público a efectos penales*, Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal, mayo agosto 2013, nº 31, págs. 151 a 182.

¹⁷ Lo son la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT), el Consejo Económico y Social (CES), el Fondo de Reestructuración y Ordenación Bancaria (FROB), el Museo del Prado o el Instituto Cervantes.

¹⁸ Son “entidades de Derecho público, dotadas de personalidad jurídica pública, patrimonio propio y autonomía en su gestión, facultadas para ejercer potestades administrativas, que son creadas por el Gobierno para el cumplimiento de los programas correspondientes a las políticas públicas que desarrolle la Administración General del Estado en el ámbito de sus competencias” (artículo 2 de la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos). Son Agencias Estatales el Boletín Oficial del Estado (BOE), el Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) o la Agencia Estatal de Meteorología.

¹⁹ Aparecen definidas en el artículo 53.1 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, como los “Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación.” Precisamente por eso, su sometimiento al derecho privado queda exceptuado cuando actúen “en el ejercicio de potestades administrativas que tengan atribuidas” (artículo 53.2 de la Ley 6/1997). Son Entidades Públicas Empresariales el Administrador de Infraestructuras Ferroviarias (ADIF), Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea (AENA), el Consorcio de Compensación de Seguros o a la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre.

Sector público. Las Sociedades Mercantiles Estatales plantean más dudas. Como las Entidades Públicas Empresariales, forman parte del sector público empresarial (artículos 2 y 3 de la Ley General Presupuestaria) pero operan en el mercado y se rigen por el ordenamiento jurídico privado (artículo 53 y Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1997 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado)²¹. Teniendo esto en cuenta y que a las Sociedades Mercantiles Estatales —a diferencia de a las Agencias Estatales, Organismos Autónomos y Entidades Públicas Empresariales— no les atañe la ejecución de las políticas y servicios públicos y que tales Sociedades “en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública” (Disposición adicional duodécima de la Ley 6/1997), considero que deberían quedar fuera del ámbito punitivo del artículo 433 bis y que quienes dependan de ellas en principio no tendrán la condición de funcionarios, aplicándose en su caso el artículo 290 CP. Ello no obstante y toda vez que en la práctica el encaje administrativo de estas sociedades mercantiles estatales no siempre se ajusta a la literalidad de los mencionados preceptos, habrá que analizar caso por caso si la concreta sociedad tiene asignada la prestación de un servicio público pues, en estos casos, la jurisprudencia viene considerando públicos sus caudales a los efectos del delito de malversación²².

Una vez delimitado qué entidades ejercen funciones públicas, resulta algo más sencillo determinar si sus responsables y empleados tienen o no la consideración de funcionarios públicos a efectos penales pues, en este punto, el criterio de la Sala

²⁰ Los Organismos Autónomos “se rigen por el Derecho administrativo y se les encomienda, en régimen de descentralización funcional y en ejecución de programas específicos de la actividad de un Ministerio, la realización de actividades de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos” (artículo 45.1 Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado).

²¹ Son Sociedades Mercantiles Estatales, entre otras, Paradores de Turismo de España, S.A., Concesionaria del Aeropuerto de Madrid Barajas, S.A., Empresa Nacional de Innovación, S.A., Empresa para la Gestión de Residuos Industriales, S.A., Minas de Almadén y Arrayanes, S.A. o las sociedades estatales de estiba y desestiba de diferentes puertos marítimos españoles.

²² Así la STS 1889/2002, de 13-11, en relación a ENATCAR, Empresa Nacional de Transporte de Viajeros por Carretera, al estar regulada en los arts. 6.2 LGP y porque “al ser éstas parte del sector público y tener asignada la prestación de un servicio público el perjuicio causado con su administración ilícita no puede dejar de gravar los Presupuestos Generales del Estado” o la STS 1590/2003, de 22-4-2004, respecto al Presidente de IMPROASA, encargado de preparar la venta de una empresa pública para que su privatización se realizara con respeto a los intereses generales. Este tema es tratado extensamente en LUZÓN CÁNOVAS, A. *Los caudales de las empresas públicas como posible objeto del delito de malversación*, Actualidad Aranzadi, nº 276, 9-1-1997.

Segunda del Tribunal Supremo es muy amplio, incluyendo en el concepto del artículo 24 CP a los funcionarios de hecho, que desempeñan una función pública aunque no reúnan todas las calificaciones o legitimaciones requeridas, así como a interinos o sustitutos, por su similar cuadro de derechos y obligaciones²³.

La expresión “entidad pública de la que dependa” que emplea el artículo 433 bis resulta controvertida, pudiendo dar lugar a interpretaciones restrictivas contrarias al espíritu de la norma, tales como exigir una relación de dependencia que, en el caso de “autoridades”, pudiera ser discutible. Por ello, el Informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de 7 de junio de 2012 propuso, sin éxito, que el texto hiciera referencia a la entidad pública donde la autoridad o funcionario público ejercieran sus funciones, de forma permanente u ocasional, propuesta que hizo suya el grupo parlamentario de CIU en la enmienda nº 77 al Proyecto, con idéntico resultado. Esta corrección podría haber permitido incluir como sujetos activos del delito a los auditores de la entidad.

Aunque, a diferencia del artículo 290 CP, el precepto no menciona a los administradores de hecho o de derecho, la conducta falsaria del número 1 solo la pueden cometer aquellos funcionarios que administren la entidad, pues únicamente ellos estarán facultados para elaborar o autorizar tales documentos²⁴ y, de manera especial, los llamados cuentadantes o titulares de las entidades y órganos sujetos a la obligación de rendir

²³ STS 1183/1993, de 20-5. En concreto, ha atribuido la condición de funcionario público a efectos penales al director-conservador eventual de un parque público (STS 876/2006, cit. respecto al parque natural de Pego/Oliva en Valencia), a los gestores de empresas que prestan servicios públicos cuyos patrimonios se integran en el de una Administración pública (STS 590/1997, de 29-4, referido a una trabajadora del ente público radiotelevisión Madrid), o al Presidente de la sociedad estatal IMPROASA, designado a través de la Dirección General del Patrimonio del Estado (STS 1590/2003, cit.).

²⁴ Administrador de derecho será quien ejerce funciones de administración en una sociedad en virtud de un título jurídicamente válido. En las entidades públicas, generalmente será el designado por la autoridad competente. Si se trata de una sociedad de capital, es preciso que el sujeto haya sido nombrado a tal efecto por la Junta de socios (artículo 214.1 RDLeg 1/2010). El concepto de administrador de hecho se interpreta reiteradamente por la jurisprudencia en sentido lato: será administrador de hecho cualquiera que efectivamente ejerza funciones de gestión de la sociedad. Así, la STS 59/2007, de 26-1, reitera la doctrina de la Sala Segunda sobre el carácter no formalista del administrador de hecho, conforme a la cual “no ha de estarse a la formalización del nombramiento, de acuerdo a la respectiva modalidad societaria, ni a la jerarquía en el entramado social, sino a la realización efectiva de funciones de administración, del poder de decisión de la sociedad, la realización material de funciones de dirección.” (FJ Único). Habrá que atender pues a los actos concretos que realice el sujeto en cuestión, acudiendo en ocasiones a la doctrina del levantamiento del velo para averiguar quién es la persona que realiza las funciones de administración, dado que la existencia de un administrador de derecho no excluye la de uno de hecho. En definitiva, cualquier persona física o jurídica, directamente o por representación, de forma delegada o por apoderamiento, que ejerza

cuentas referidos en el artículo 138 de la Ley General Presupuestaria, responsables de la información contable y a quienes corresponde rendir, en los plazos fijados al efecto y debidamente autorizadas, las cuentas que hayan de enviarse al Tribunal de Cuentas. Por el contrario, la conducta de facilitación de los documentos falsos o información mendaz contenida en el número 2 puede ser cometida por cualquier funcionario que dependa de la entidad, aun sin capacidad alguna de administración.

FORMAS COMISIVAS

Se trata de un delito que no admite otra forma comisiva que la realizada a través del dolo directo, por imperativo del artículo 12 CP, al no estar prevista la comisión imprudente, lo que resulta llamativo por comparación con el artículo 391 que sí contempla la modalidad de imprudencia grave para las falsedades documentales cometidas por autoridad o funcionario.

La falsedad se puede concretar tanto a través de conductas positivas como a través de la ocultación de datos cuya presencia es imprescindible para reflejar, veraz e íntegramente, la situación económica de la entidad, por lo que evidentemente cabe la modalidad omisiva, presente en la falsedad ideológica del artículo 390. 4º, pues ocultar o suprimir datos es una forma de faltar a la verdad en la narración de los hechos y los responsables de la entidad están obligados por las normas mercantiles a ser veraces con la información que suministran a la sociedad, en virtud de la posición de garante que asumen²⁵.

Como delito doloso, se requiere el conocimiento de la idoneidad lesiva de la acción²⁶, elemento subjetivo que deberá siempre ser acreditado mediante la práctica de prueba indiciaria, toda vez que en la alteración de cuentas, “la determinación de la intención exige actuar a través de una inferencia, habida cuenta que se trata de un elemento interno de la conciencia al que no es posible acceder, ordinariamente, a través de prueba directa²⁷.”

realmente las funciones de gestión o administración de la sociedad podrá vincular a la sociedad con su conducta delictiva.

²⁵ SSTS 1217/2004, cit.; 1256/2004, de 10-12-; 625/2009, de 17-6 y 234/2010, de 11-3.

²⁶ STS 863/2009, de 16-7.

²⁷ STS 1339/2002, de 12-7.

PROBLEMAS CONCURSALES

El mayor problema que plantea el nuevo artículo es el de determinar su ámbito de aplicación, si es que tiene alguno, pues por su amplitud y vaguedad, penalidad y proximidad con el artículo 390 CP, parece incorporado al Código Penal más como expresión del llamado uso simbólico del Derecho punitivo que con una verdadera pretensión de ser aplicado, sin perjuicio de reconocerle cierta eficacia preventiva de cara a que los responsables públicos lleven con mayor rigor la gestión presupuestaria. En realidad, como bien observa GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, la tipificación de la conducta del funcionario público consistente en cometer una falsedad, incluso ideológica, en los documentos con trascendencia económica de una entidad pública era innecesaria, pues en tanto que documentos oficiales²⁸, ya se encontraba recogida en el artículo 390.4º, en el que no se exige que se analice la aptitud de la conducta falsaria para producir un perjuicio económico. No era pues necesario hacer una excepción en el ámbito de la función pública como por el contrario sí podía serlo en el ámbito privado²⁹.

El artículo 433 bis se encuentra en relación de concurso de leyes con el artículo 390 del Código Penal, que castiga las falsedades en documentos mercantiles cometidos por la autoridad o funcionario público, de tal manera que, de no mediar una previsión específica en contrario, no cabe duda de que se aplicaría aquél por ser ley especial frente a éste, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.1 CP³⁰. Tal previsión, incluida en el texto finalmente aprobado por las Cortes, no se contenía en la redacción que le daba el Anteproyecto de Ley Orgánica, con la indeseable consecuencia de convertir el delito del artículo 433 bis en un tipo injustificadamente privilegiado, al castigar una conducta más grave que la falsedad en documento mercantil con una pena inferior a la prevista en el artículo 390, algo sobre lo que expresamente alertaron el Consejo General del Poder Judicial y el Consejo Fiscal en sus preceptivos informes al Anteproyecto.

Atendiendo estas recomendaciones, el artículo 433 bis incorpora una regla que declara de aplicación preferente el artículo 390. Está claro que el legislador ha optado

²⁸ Téngase en cuenta la amplitud del concepto de documento oficial que ofrece el artículo 317. 5º de la Ley de Enjuiciamiento Civil: "Los expedidos por funcionarios públicos legalmente facultados para dar fe en lo que se refiere al ejercicio de sus funciones."

²⁹ GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Mª. *Ob. cit.*, pág. 4.

³⁰ Este criterio ya lo mantuvo la FGE en la Consulta 15/1997, de 16 de diciembre, al solucionar el concurso de leyes entre el artículo 390 y el artículo 290 en favor de éste.

por solucionar el concurso de normas con la regla 4ª del artículo 8 CP frente a la 1ª del mismo precepto, apartándose así del criterio general. La dificultad estriba en determinar el alcance de esta solución, formulada con la expresión “fuera de los supuestos previstos en el artículo 390”.

Una posibilidad es considerar que se trata de una regla absoluta de preferencia por el artículo 390, más penado. Este entendimiento dejaría sin ámbito de aplicación el artículo 433 bis³¹, por lo que no parece una interpretación acorde no ya con la voluntad del legislador sino con la que, atendiendo a la misma *mens legis*, debe respetar el espíritu y finalidad de la norma (artículo 3.1 del Código Civil) procurando, en la medida de lo posible, que ésta no quede totalmente vacía de contenido.

Partiendo también de que a la vista de la amplitud y modalidades falsarias del artículo 390, “el artículo 433 bis no parece tener mucho espacio vital”, GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ plantea que cuando se produzca un perjuicio económico, el concurso de normas podría resolverse en favor del 433 bis “por ser más específico en cuanto al objeto material de la acción, aunque esto iría en contra de la regla de aplicación preferente del artículo 390 contenida en el precepto³².” Efectivamente, sería en principio correcto castigar los supuestos de efectiva causación de un perjuicio económico a la entidad conforme al número 3 del artículo 433 bis, resultado típico ausente en el delito de falsedad genérica, pero carece de sentido en tanto que, aun con la generación de tal perjuicio, el tratamiento punitivo sigue siendo más benévolo que el de la simple falsedad documental, razón por la que se aplicará siempre el artículo 390 aun cuando se produzca un perjuicio a la entidad pública³³.

Una correcta interpretación de la regla del artículo 433 bis exige optar por el artículo 390 solo en los casos de coincidencia entre ambas normas y en tanto toda la significación antijurídica quede cubierta, de tal manera que la existencia de alguna

³¹ Como el 433 bis se refiere expresamente a la conducta del art. 390 “le deja escaso ámbito, cuando no ninguno para ser aplicado, teniendo en cuenta que exige además que la conducta sea idónea para causar un perjuicio a la entidad pública lo que sin embargo no exige el art. 390”. (MUÑOZ CONDE, F., *Derecho Penal, parte especial*, Tirant lo Blach, Valencia 2013, pág. 949.

³² GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, Mª. *Ob. cit.*, págs.4 y 5.

³³ Todas las conductas falsarias del 433 bis se castigan con penas de inhabilitación y multa, reservándose la pena de prisión de uno a cuatro años para el supuesto de causación efectiva del perjuicio económico que es todavía inferior a la prevista para la falsedad documental cometida por funcionarios públicos castigada en el artículo 390 con una pena de prisión de tres a seis años, multa de seis a veinticuatro meses e inhabilitación especial por el tiempo de dos a seis años.

singularidad delictiva solo presente en el artículo 433 bis obligaría a su aplicación. Es cierto que esto deja un ámbito muy reducido al nuevo precepto, inaplicable incluso a la falsedad idónea para causar un perjuicio a la entidad, porque tal idoneidad de alguna manera se encuentra presente en toda falsedad documental, que para entrar en la órbita penal debe ocasionar un daño en el tráfico jurídico o tener al menos la potencialidad de producirlo³⁴.

A mi juicio, solo existen dos conductas que no pueden considerarse incluidas en el artículo 390. Se trata de la falsedad de documentos internos, en los limitados términos ya expuestos anteriormente, y de la facilitación a terceros de documentos o de información mendaz, contenida en el subtipo del número 2, difícilmente idónea para causar un perjuicio económico a la sociedad, como se ha dicho. Este entendimiento, congruente con la interpretación del Preámbulo de la LO 7/2012, permite atribuir algún sentido al nuevo precepto aunque sus posibilidades reales de aplicación serán desde luego mínimas.

LA MALA GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

Resulta evidente que el artículo 433 bis, a diferencia de lo que en su día anunció el Gobierno, no castiga la mala gestión de los fondos públicos. Cabe pensar que esta mala gestión se materialice en falsear la situación económica de una entidad pública pero, en todo caso, se trataría solo de una conducta entre las numerosas de mala gestión que se pueden cometer sin falsear las cuentas.

Cuestión distinta es si esta mala gestión merece el reproche penal. El principio de intervención mínima, que determina que el recurso a la pena solo se legitima cuando se revelen ineficaces los demás medios de tutela y sanción con que cuenta un Estado de Derecho y solo ante los ataques más intensos a los bienes jurídicos fundamentales para el individuo y la sociedad, puede esgrimirse tanto a favor como en contra de la expresa punición de la gestión desleal de fondos públicos pues, en definitiva, se trata de un principio de política criminal cuya aplicación suele ser discutible, en tanto que la realidad social a la que debe adecuarse el Derecho Penal

³⁴ Se exige que la "alteración produzca un daño real o potencial en el tráfico jurídico" (STS 4-6-1990, nº recurso 1094/1988), "un mínimo de peligrosidad para el tráfico" (STS 20-7-1990, nº recurso 4355/1988) o de "idoneidad" (STS 19-12-1991, nº recurso 5419/1988), descartando la acción falsaria que "carece de aptitud o de idoneidad [...] para lesionar los intereses subyacentes en el documento" (STS18-6-1992, nº rec. 5756/1989). Más recientemente, confirma este criterio la STS 763/2013, de 14-10.

incorporando nuevas formas de criminalidad no es percibida del mismo modo por todos los ciudadanos³⁵.

Puede argumentarse que si los administradores de las empresas privadas —y también de las sociedades mercantiles estatales, comprendidas en el artículo 297 CP— son responsables por contraer obligaciones a cargo de éstas que les ocasionen un perjuicio económico (artículo 295 CP), con mucho mayor motivo deberían serlo los gestores públicos, cuyos deberes de transparencia y ejemplaridad son superiores.

Ciertamente, algunas de las más graves conductas de ilícita administración de bienes públicos que ocasionan un daño patrimonial ya son objeto de sanción penal entre los delitos de prevaricación (artículo 404 CP), cohecho (artículos 419 y ss.), malversación (artículos 432 y ss.) y fraudes y exacciones ilegales (artículo 436 CP). Sin embargo otros comportamientos encuadrables estrictamente en la mala gestión pública, como los compromisos de gastos, el reconocimiento de obligaciones y ordenación de pagos sin crédito suficiente para realizarlos o la realización de operaciones de crédito y emisiones de deudas que no cuenten con la preceptiva autorización, no son en sí mismos objeto de sanción. En principio, estas conductas deberían ser corregidas mediante el adecuado control administrativo, sin necesidad de activar el reproche penal, mas lo cierto es que ni los controles internos (IGAE) ni los externos (Tribunal de Cuentas, Parlamento) han resultado del todo eficaces, lo que por otra parte no justifica en sí misma la intervención del Derecho Penal sino antes bien la mejora de tales procedimientos de control.

El implícito reconocimiento de estas deficiencias se encuentra detrás de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que persigue, de acuerdo con su Preámbulo, establecer “las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento” entre las cuales destaca la imposición de sanciones “a quienes comprometan gastos, liquiden obligaciones y ordenen pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de lo dispuesto en la normativa presupuestaria, o no justifiquen la inversión de los fondos a los que se refiere la normativa presupuestaria equivalente.” De este modo, los artículos 28 y 29 de la Ley establecen, respectivamente, las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria y las infracciones disciplinarias, que cuando sean muy

³⁵ En todo caso se trata de un principio de política criminal que debe ser tenido en cuenta por el legislador para adecuar el Derecho Penal a la realidad social, incorporando nuevas formas de criminalidad (SSTS 7/2002, de 19-1, 96/2002, de 30-1, 363/2006, de 28-3 y 830/2004, de 24-6).

graves conllevan, entre otras sanciones, la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar puesto de alto cargo o asimilado durante un periodo de entre cinco y diez años (artículo 30.3 y 4).

La Ley 19/2013 ordena que “Cuando las infracciones pudieran ser constitutivas de delito, la Administración pondrá los hechos en conocimiento del Fiscal General del Estado y se abstendrá de seguir el procedimiento mientras la autoridad judicial no dicte una resolución que ponga fin al proceso penal” (artículo 30.6). Por lo que se refiere al artículo 433 bis, esta previsión podría aplicarse especialmente en los supuestos del artículo 28, k) que sanciona “El incumplimiento de las obligaciones de publicación o de suministro de información previstas en la normativa presupuestaria y económico-financiera...” siempre que este incumplimiento se haya articulado mediante una falsedad.

Estos mecanismos de control y sancionatorios deberían bastar para evitar comportamientos irresponsables entre los gestores públicos. Sin embargo, el Proyecto de Ley Orgánica de reforma del Código Penal, actualmente en tramitación parlamentaria, propone una nueva tipificación de la malversación en el artículo 432 como un supuesto de administración desleal de fondos públicos, incluyendo dentro del ámbito de la norma, junto con las conductas de desviación y sustracción de los fondos públicos otros supuestos de gestión desleal con perjuicio para el patrimonio público. El tipo se remite al contenido del también novedoso artículo 252, incluido en una nueva sección en el capítulo sexto del título XIII, del libro II del Código Penal, intitulada “De la administración desleal” que, siguiendo el modelo de los Códigos penales portugués y alemán, castigaría en el ámbito privado a “los que teniendo facultades para administrar sobre un patrimonio ajeno, emanadas de la ley, encomendadas por la autoridad o asumidas mediante un negocio jurídico, las infrinjan excediéndose en el ejercicio de las mismas y, de esa manera, causen un perjuicio al patrimonio administrado”.

Mesa redonda

“Responsabilidad contable y administrativa. El nuevo delito de falsedad contable pública”

Francisco Uría Fernández.

Abogado del Estado-excedente. Ex Subsecretario del Ministerio de Hacienda.

Socio Responsable del Sector Financiero en KPMG.

Madrid, 18 de febrero de 2014



AGRADECIMIENTO

Buenos días a todos. Ante todo, permítanme expresar mi gratitud por la amable invitación que me ha dirigido la Intervención General del Estado para participar en estas magníficas XVIII Jornadas de Presupuestación,

Contabilidad y Control Público, enmarcadas en un intenso proyecto reformador de las Administraciones Públicas españolas expresado en varias de las iniciativas legislativas que se analizarán en ellas.

Sólo en el período 2000-2004, con la aprobación de las leyes de estabilidad presupuestaria y la nueva Ley General Presupuestaria actualmente vigente es posible encontrar una iniciativa de reforma de las Administraciones Públicas en el ámbito económico-financiero de intensidad comparable a la presente.

Para un abogado del Estado y antiguo subsecretario de Hacienda como yo, es siempre un honor recibir la llamada de la Administración para colaborar con ella en cualquier ámbito y un placer venir aquí cuando hace prácticamente diez años que abandoné el sector público para encontrarme con buenos compañeros y grandes amigos. Muchas gracias.

OBJETO DE LA INTERVENCIÓN

Esta mesa está dedicada, como saben, al nuevo delito de falsedad contable pública, ilícito penal semejante a otro de larga tradición en el derecho penal español, como es la falsedad en documento mercantil y, específicamente, la falsedad contable.

Me acompañan en la mesa dos grandes especialistas como Alejandro Luzón en el ámbito penal y Alberto Palomar en el administrativo, por lo que uno y otro dedicarán sus intervenciones a profundizar en los elementos administrativos y penales asociados a esta nueva figura penal.

Por tanto, yo dedicaré mi intervención, que abre esta mesa, a reflexionar sobre el contexto en el que se produce esta reforma penal, los motivos que la han hecho necesaria y los objetivos que persigue la tipificación de esta nueva modalidad delictiva, sus conexiones generales con otras normas de nuestro ordenamiento y a señalar las similitudes y diferencias de lo que está ocurriendo en el ámbito contable público con el momento en el que se encuentra la reflexión sobre la contabilidad privada y su control.

INTRODUCCIÓN

La grave crisis económica que hemos sufrido en los últimos años, y que solamente ahora comenzamos a superar, ha dejado muchas lecciones, algunas preocupaciones nuevas y la constatación definitiva de que cuestiones como la calidad del gobierno corporativo y el rigor en la gestión pública y privada y su exacto reflejo contable son fundamentales para un crecimiento económico sostenible.

La crisis ha puesto también de manifiesto la existencia de comportamientos inaceptables, tanto en el ámbito público como en el privado, que, por su gravedad, sólo encontrarán respuesta adecuada en el derecho penal.

No puedo dejar de expresar aquí mi convicción personal de que esos comportamientos se encuentran vinculados o, al menos, son más frecuentes, en los ámbitos menos profesionalizados de las organizaciones públicas y privadas.

Si examinamos los casos conocidos, constataremos que, en las Administraciones Públicas, han sido muy pocos los episodios producidos en la Administración General del Estado, frente a las otras Administraciones territoriales y, en todas ellas, la partici-

pación de los funcionarios públicos y, en especial, de los funcionarios pertenecientes a los grandes cuerpos de la Administración ha sido excepcional.

Lo mismo ha ocurrido en el sector financiero. Los comportamientos menos aceptables que se van conociendo poco a poco, y que nos hablan de una gestión poco profesional y escasamente rigurosa, se han producido en las áreas menos profesionalizadas de algunas cajas de ahorros, donde ha existido un fallo clamoroso de gobierno corporativo.

Y es que, al final, hablamos de comportamientos de personas, de valores éticos, y es justo reconocer que el profesional, que tiene en su propia reputación personal, en su “buen nombre” como solía decirse en otros tiempos, su mayor patrimonio, tiene muchas y muy buenas razones para no comprometer ese buen nombre con conductas inadecuadas que, mucho antes del reproche penal, pueden producirle un descrédito profesional que no puede permitirse.

Así pues, y al margen de las normas de las que vamos a hablar esta mañana, dejen que les exprese mi firme convicción personal de que la profesionalización de las Administraciones Públicas y de las organizaciones privadas, la aplicación rigurosa de los viejos principios de selección basada en el mérito y en la capacidad y el buen gobierno corporativo constituyen medidas preventivas de la mayor importancia para evitar muchos de los problemas que se han producido en estos años y que, tristemente, han hecho que cientos de gestores, públicos y privados, afronten en estos momentos procesos penales de incierto resultado.

Creo que el fortalecimiento de los procesos de selección del personal de las Administraciones Públicas, la garantía del principio de mérito y capacidad, la mejora del gobierno corporativo en las organizaciones empresariales públicas y la generalización de una cultura de rigor, austeridad y profesionalidad en la gestión pública contribuirá a eliminar muchos males de las Administraciones Públicas españolas sin necesidad de que lleguen a actuar los mecanismos de justicia penal que nos ocuparán en el transcurso del presente debate.

Por todo ello considero que la reforma que hoy nos ocupa, una reforma en materia penal, no puede interpretarse aisladamente sin tener en cuenta el esfuerzo de modernización del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, y, en particular, de la disciplina en materia de transparencia y rigor en la gestión económico-financiera en el sector financiero, del que forma parte.

LAS RAZONES DE LA NUEVA FIGURA PENAL DE LA “FALSEDAD CONTABLE PÚBLICA”

No cabe duda de que en los últimos años se ha producido un deterioro en la confianza ciudadana en las Administraciones Públicas como lógico reflejo de los casos de corrupción que se han ido conociendo.

Aunque siga tratándose de supuestos excepcionales en una tónica generalizada de funcionamiento adecuado de las Administraciones Públicas, no puede negarse que el número de casos es elevado y su importancia grave, lo que ha motivado una firme respuesta por parte del legislador.

No se trata de un fenómeno exclusivamente español. La corrupción existe en todas partes, y son numerosas las iniciativas internacionales destinadas a evitarla, tanto en el ámbito público como en el privado.

En este sentido, cabe recordar el modo en que, siguiendo las directivas establecidas por el GAFI, la normativa europea sobre prevención del blanqueo de capitales, ya transpuesta en España, ha prestado atención creciente a la problemática de las personas políticamente expuestas, los “PEPs”, respecto de los que se requiere su identificación y particulares medidas de control por parte de los sujetos obligados y específicamente de las entidades financieras. Se trata, sin duda, de medidas que tienen por objeto dificultar el aprovechamiento de los delitos de corrupción pública.

Las conductas que, más habitualmente, han dado lugar al ejercicio de acciones en el ámbito penal han guardado relación con formas típicas tradicionales como el “cohecho” o, en casos igualmente graves, la malversación de caudales o efectos públicos.

Sin embargo, el legislador ha debido considerar que la protección penal deparada a este tipo de comportamientos no cubría suficientemente un supuesto diferente: el de la autoridad o funcionario público cuya conducta se limita a la falsificación de la contabilidad o documentación contable de las Administraciones Públicas, con o sin el propósito de trasladar a terceros (¿La Administración General del Estado? ¿Las Autoridades Europeas?) una información mendaz relativa a “la situación económica de la misma” o alguno de los documentos o informaciones a que se refiere el primer apartado del artículo 433 bis.

El supuesto fáctico que inspira la necesidad de tipificar estas conductas no es difícil de imaginar y nos traslada a debates políticos de amplia repercusión pública: niveles

de déficit real de las Administraciones Públicas, prácticas de no reconocimiento de obligaciones ya contraídas (el famoso “cajón” al que han ido a parar históricamente las facturas de proveedores...).

Existe, como veremos, una conexión entre esta nueva figura delictiva y tres grupos normativos que disciplinan la actuación económico-financiera de las Administraciones Públicas: la normativa presupuestaria, la nueva regulación sobre transparencia y la legislación sobre estabilidad presupuestaria.

Al margen de todo lo anterior, no quisiera dejar de incidir en que esta evolución normativa reciente no se produce sólo en el ámbito de las Administraciones Públicas. Los sucesos vividos en los últimos años han reforzado la preocupación por la transparencia en el ámbito de las sociedades cotizadas, por el buen gobierno corporativo, por la fiabilidad de sus estados financieros y la introducción de controles adecuados.

Aunque los bienes jurídicos protegidos puedan parecer distintos, unos y otros aspiran a mejorar el funcionamiento de los operadores económicos, robustecer la confianza de inversores y mercados y, en definitiva, contribuir a un crecimiento económico sano y sostenible.

Por tanto, la preocupación por la mejora de la transparencia, el rigor contable y la mejora de la gestión y el gobierno corporativo, son una tendencia común en el ámbito de las Administraciones Públicas y de los mercados financieros.

En última instancia, y en ambos casos, se trata de facilitar la adopción temprana de medidas de corrección sin enmascarar los problemas reales de operadores públicos y privados, de modo que pueda fortalecerse la confianza en la economía española.

En el ámbito privado se trata, claramente, de responsabilizar a la compañía al más alto nivel, el de su Consejo de administración, del control global de la entidad, de la adecuada gestión del riesgo y del cumplimiento de sus obligaciones legales en distintos ámbitos —fiscal, laboral o medioambiental, por poner sólo tres ejemplos relevantes—.

Existe, pues, una conexión evidente entre unas y otras iniciativas legislativas: la defensa del interés general a través del correcto funcionamiento de la economía.

EL NUEVO DELITO DE FALSEDAD CONTABLE PÚBLICA

Se trata de una novedosa figura delictiva, introducida en el Código Penal de la mano de la reforma realizada a través de la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal en materia de transparencia y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social, apartado doce de su artículo único.

Este nuevo delito presenta perfiles semejantes a los de otras figuras típicas tradicionales en el derecho penal español como las falsedades en general y, en particular, las falsedades en documentos mercantiles —incluida la falsedad contable— y públicos.

En la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2012 se explicaban las razones que habían aconsejado la introducción de esta nueva modalidad delictiva: se trata de “dotar de la máxima transparencia al sector público y garantizar la confianza en la veracidad de la información que refleja la situación económica de las administraciones y entidades públicas”

El precepto establece lo siguiente:

- “1. La autoridad o funcionario público que, de forma idónea para causar un perjuicio económico a la entidad pública de la que dependa, y fuera de los supuestos previstos en el artículo 390 (falsificación de documentos públicos, oficiales y mercantiles), falseare su contabilidad, los documentos que deban reflejar su situación económica o la información contenida en los mismos, será castigado con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a diez años y multa de doce a veinticuatro meses.*
- 2. Con las mismas penas se castigará a la autoridad o funcionario público que, de forma idónea para causar un perjuicio económico a la entidad pública de la que dependa, facilite a terceros información mendaz relativa a la situación económica de la misma o alguno de los documentos o informaciones a que se refiere el apartado anterior.*
- 3. Si se llegare a causar el perjuicio económico a la entidad se impondrán las penas de prisión de uno a cuatro años, inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a diez años y multa de doce a veinticuatro meses”.*

Se trata, en definitiva, de dos figuras típicas, que no requieren la efectiva producción de un perjuicio económico a la Administración o entidad pública de que se trate,

y una forma agravada para los supuestos en que dicho perjuicio económico haya podido producirse.

La forma en que el precepto describe las conductas típicas pretende solucionar —en palabras de la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2012— “los problemas de tipicidad que pueden plantearse cuando el autor no emite el documento falso, sino que se limita a introducir la información mendaz que luego queda incorporada a un soporte documental escrito o de otra naturaleza”.

Su redacción recuerda a la tipificación de figuras penales próximas, aunque en el ámbito privado, si bien no resulta fácil entender las referencias que en el mismo se realizan a “contabilidad, documentos que deban reflejar su situación económica o la información contenida en los mismos” si los ponemos en relación con la contabilidad pública.

No resultará fácil determinar en qué consiste la conducta típica cuando las “falsedades” afectan a la contabilidad de la Administración pública, *strictu sensu* ni tampoco quién puede ser el autor del delito, dado el complejo proceso de formación de la cuenta general del Estado.

Tampoco parece fácil articular técnicamente la relación de estos delitos con otros próximos, como la falsedad contable “privada” cuando afecta a la contabilidad de una sociedad mercantil o una entidad pública empresarial de carácter público.

No obstante, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 7/2012 trata de salir al paso de esos posibles conflictos indicando que “la norma incorpora una regla que soluciona los problemas de posible concurso de este delito con el de falsedad documental, de aplicación preferente, y será por ello en particular aplicable a la falsificación y mendacidad de documentos internos que, sin embargo, son relevantes para la adopción de decisiones de transcendencia económica”.

Igualmente se aclara que “todas estas conductas” en la medida en que no se trate de supuestos de falsificación de documentos públicos u oficiales —castigados por los artículos 390 y 393 del Código Penal— se castigan con penas de multa e inhabilitación, y pena de prisión en el supuesto de causación efectiva del perjuicio económico”.

No se plantean dudas únicamente respecto de posibles conflictos con otros preceptos penales sino también podrían plantearse dificultades técnicas en la relación de esta figura con algunas infracciones administrativas tipificadas por la nueva normativa sobre transparencia.

Por último, no será sencillo construir una imputación sobre la base de una conducta “dolosa” ya que, a diferencia de otras figuras delictivas cercanas, no se prevé en el precepto de referencia una forma de comisión a título culposo.

La duda que surge a la vista de todo lo anterior es si era técnicamente necesaria la adición de esta figura típica a nuestro derecho penal y si, una vez añadida, no creará mayores problemas en su relación con distintas figuras preexistentes de los que se pretendían resolver.

En todo caso, puesto que comparto mesa con dos reconocidos especialistas en uno y otro ámbito, penal y administrativo, les dejo a ellos la tarea de concretar estas cuestiones y buscar las respuestas a las cuestiones que he tratado de plantear en esta intervención inicial.

LAS RELACIONES DE LA NUEVA FIGURA TÍPICA CON OTRAS NORMAS ADMINISTRATIVAS: LA NORMATIVA PRESUPUESTARIA Y SOBRE TRANSPARENCIA

Como es sabido, al servicio de los objetivos de mejora de la transparencia, rigor en la gestión de los asuntos públicos y mejora del gobierno corporativo en las organizaciones públicas, se ha publicado una nueva normativa cuyo eje fundamental es la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Concretamente, el artículo primero de dicha Ley define su objeto del modo siguiente:

“... ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a aquella actividad y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias derivadas de su incumplimiento”.

A tal fin, la ley establece una serie de deberes de información y transparencia y tipifica algunas infracciones administrativas novedosas como son las relacionadas con la deficiente gestión económico-financiera. Ello plantea una relación evidente entre esta normativa y la modificación penal que nos ocupa.

Debe recordarse, asimismo, la existencia de una normativa previa sobre transparencia en la gestión económico-financiera de las Administraciones Públicas, la Ley 4/2007,

de 3 de abril, de transparencia de las relaciones financieras entre las Administraciones Públicas y las empresas públicas y de transparencia financiera de determinadas empresas, a través de la que se efectuó la transposición de la directiva 2006/111/CE, de la Comisión, de 16 de noviembre de 2006, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, así como a la transparencia financiera de determinadas empresas, publicada en el Diario Oficial de la Unión Europea de 17 de noviembre de 2006. Aunque se trataba de una norma instrumental, destinada a facilitar el control de posibles ayudas de Estado, establecía obligaciones adicionales para determinadas empresas y entidades del sector público.

En todo caso, la norma fundamental a tener en cuenta no es otra que la Ley General Presupuestaria (Ley 47/2003, de 26 de noviembre) que incorpora un capítulo dedicado a la contabilidad del sector público estatal, que establece un conjunto de principios y reglas generales, de recurso imprescindible para la adecuada interpretación y aplicación del artículo 433 bis.

Entre esos principios generales se encuentra el enunciado en el apartado 2 del artículo 119: “la contabilidad del sector público estatal se configura como un sistema de información económico-financiera y presupuestaria que tiene por objeto mostrar, a través de estados e informes, la imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera, de los resultados y de la ejecución del presupuesto de cada una de las entidades integrantes del mismo”.

Por otra parte, el artículo 122 LGP ilustra sobre los destinatarios fundamentales de esa contabilidad pública: los órganos de dirección y gestión del sector público estatal, los de representación política y los de control externo e interno, así como a los organismos internacionales. Evidentemente, las conductas que se describen en el artículo 433 bis del Código Penal guardan relación con los supuestos en que la información remitida a tales destinatarios sea falsa o inexacta.

Las cuentas anuales del sector público estatal comprenderán el balance, la cuenta del resultado económico-patrimonial, el estado de cambios en el patrimonio neto, el estado de flujos de efectivo, el estado de liquidación del presupuesto y la memoria, documentos todos ellos que forman una unidad. A ello se suman los informes y documentos de finalidad contable que también deben entenderse comprendidos en el umbral de protección del artículo 433 bis del Código Penal.

Entre las disposiciones de la Ley General Presupuestaria que guardan relación directa con dicho precepto se encuentran las que se refieren a la “información so-

bre el objetivo de estabilidad y equilibrio financiero” (artículos 133 y 134 LGP) que sancionan deberes jurídicos de colaboración e información por parte de todas las Administraciones y unidades públicas.

Por último, y al objeto de responder a la pregunta de quiénes podrían ser autores de los delitos tipificados en el artículo 433 bis del Código Penal, habría de tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 138 LGP cuando enumera los “cuentadantes” en el sector público estatal y configura como tales a los “titulares de las entidades y órganos sujetos a la obligación de rendir cuentas...” que concreta a continuación.

No parece razonable limitar a estos cuentadantes la responsabilidad penal que se establece en el artículo 433 bis CP, dados los términos abiertos en que se ha redactado el precepto, sino que más bien debería referirse a cualquier persona que haya realizado la conducta descrita en el mismo bien en relación directa con la documentación contable o con los documentos e informes en que está basada.

En todo caso, renuncio a profundizar más sobre las relaciones del nuevo delito de falsedad contable pública con estos preceptos de diversas normas administrativas, sabedor de que el Magistrado Alberto Palomar, que me seguirá en el uso de la palabra, dedicará su exposición a reflexionar sobre el problema de las relaciones entre unas y otras normas.

EL VÍNCULO ENTRE LA FALSEDAD CONTABLE PÚBLICA Y LA LEGISLACIÓN SOBRE ESTABILIDAD PRESUPUESTARIA

Como bien conocen, en el año 2001 se aprobaron dos leyes, una Orgánica y otra Ordinaria, que cambiaron para siempre las relaciones económico-presupuestarias entre las Administraciones Públicas.

Esas leyes, en cuya elaboración tuve la oportunidad de participar, fueron en su momento muy cuestionadas, no sólo en cuanto a su oportunidad sino también respecto de su constitucionalidad.

El tiempo ha dejado atrás esos debates y, sobre todo, una vez que se introdujo la reforma constitucional en ese ámbito (modificación del artículo 135 CE) en el año 2011 y, tras ella, la aprobación de La Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

No cabe ya duda de que las Administraciones Públicas españolas están solidariamente obligadas al cumplimiento de una serie de objetivos financieros, en materia de déficit y endeudamiento públicos, que imponen una coordinación y una disciplina común. De hecho, en la Ley Orgánica 2/2012 se establece la obligación de las Administraciones Públicas de suministrar toda la información necesaria para el cumplimiento de esos objetivos. Se trata de una materia sobradamente conocida por lo que parece ocioso profundizar en ella, y en los mecanismos jurídicos que aseguran la cooperación entre las Administraciones Públicas en este ámbito.

Esa conexión se proyecta, igualmente, sobre el Real Decreto-Ley 21/2012, de 13 de julio, de medidas de liquidez de las Administraciones y en el ámbito financiero, que introdujo un conjunto de instrumentos jurídicos tendentes a establecer un mecanismo de apoyo de liquidez por parte de la Administración General del Estado a favor de otras Administraciones Territoriales y algunos mecanismos complementarios para garantizar el cumplimiento de sus obligaciones (sobre todo de restitución) por parte de éstas.

No obstante, es evidente que, de nuevo, existe una conexión entre esas normas y las que hoy nos ocupan, en el sentido de que no sería posible planificar adecuadamente el comportamiento financiero de las Administraciones Públicas a través del proceso de formación del presupuesto, desarrollar esas previsiones en su ejecución y ejercer a posteriori una labor de control de no contar con una información contable rigurosa y fiable.

Por ello, interesa al cumplimiento de las obligaciones de las Administraciones Públicas el que pueda disponerse de una contabilidad fiable, que proporcione información correcta sobre la situación de sus distintos componentes y que no pueda ser objeto de manipulación y falseamiento, induciendo así a error respecto de las medidas a adoptar para corregir anticipadamente situaciones de endeudamiento o déficit excesivos.

En este sentido, cobran relieve algunas de las expresiones utilizadas en este artículo 433 bis del Código Penal, especialmente las que se refieren a facilitar a terceros (la Administración del Estado o las autoridades europeas, como anticipaba al comienzo de mi intervención) una información inexacta o abiertamente falseada. En este sentido, cabe recordar las ya mencionadas previsiones de la Ley General Presupuestaria en materia de cooperación e intercambio de información entre las Administraciones Públicas con el fin de establecer el objetivo de estabilidad y equilibrio financiero.

No cabe duda de que, a la vista de las tensiones que se han producido entre las Administraciones Públicas y las fuerzas políticas en estos años, existe un claro riesgo de que estos nuevos instrumentos jurídicos terminen convirtiéndose en un nuevo arma arrojadiza entre unas y otros, sin que, al final, dada la complejidad de las materias objeto del debate y la propia dilación de los procesos, podamos estar seguros de la efectividad de esas nuevas figuras delictivas para el cumplimiento de los saludables fines que han fundamentado su tipificación.

CONCLUSIÓN

La crisis económica que ahora comenzamos a superar ha evidenciado las carencias de numerosas organizaciones públicas y privadas en materia de buen gobierno corporativo, profesionalidad en la gestión y llevanza rigurosa de sus cuentas.

Por ello, tanto en el ámbito público como en el privado se ha producido una intensa reacción evidenciada en la aprobación de normas que han tratado de mejorar el gobierno corporativo, la calidad de la gestión, especialmente en el ámbito de la gestión de riesgos, y poner coto a comportamientos inaceptables desde un punto de vista ético.

Aunque ello no haya constituido el objeto de esta ponencia, ese debate tiene también que ver con las labores de revisión y control de las cuentas públicas y privadas, debate en el que están actualmente comprometidas las firmas de auditoría a las puertas de una nueva regulación europea en la materia. Ese debate tiene mucho que ver con las expectativas de lo que pueden o no descubrir quienes analizan las cuentas de otros y, en todo caso, sobre si en el ámbito de su actuación pueden o no encontrarse reflexiones sobre las amenazas y riesgos futuros que pesan sobre las entidades (por ejemplo, si lo trasladáramos al ámbito administrativo, riesgos de incumplimiento de las previsiones presupuestarias).

En todo caso, en el ámbito del sector público español, los últimos años vienen conociendo un permanente endurecimiento de la normativa que rige su actividad económica financiera, tanto en las relaciones entre Administraciones Públicas (estabilidad presupuestaria) y en sus relaciones con terceros (transparencia).

En ese contexto, se ha producido también un endurecimiento de la respuesta penal frente a determinadas conductas, en la que se enmarca la nueva figura típica de la falsedad contable pública del artículo 433 bis del Código Penal, introducido a través de la Ley Orgánica 7/2012, de reforma del Código Penal.

Esta nueva figura penal guarda estrecha relación, como ha tratado de evidenciarse en esta ponencia, con otras figuras penales próximas (las falsedades de documento mercantil, contable o documento público u oficial, entre otros....) así como con infracciones administrativas de nuevo cuño introducidas en la normativa sobre transparencia (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno), de modo que surgirán importantes interrogantes técnicos sobre el modo de congeniar unas y otras y resolver los abundantes conflictos normativos que habrán de producirse.

Por otro lado, esta nueva normativa guarda también una íntima conexión con la legislación sobre estabilidad presupuestaria, cuyo último fundamento se encuentra ahora en el artículo 135 CE, y con las obligaciones de las Administraciones Públicas en materia de intercambio de información, integridad de la misma y su suministro tanto a autoridades españolas como europeas, con el trasfondo del cumplimiento de los deberes del Estado español en materia de déficit y endeudamiento público frente a nuestros socios europeos.

No cabe duda sobre la dificultad técnica de aplicar estos nuevos preceptos, así como el claro riesgo de que pretendan instrumentalizarse en el ámbito del debate político.

Sin embargo, no es menos cierto que el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a las Administraciones Públicas en materia económico-financiera debe descansar, en última instancia, en la fiabilidad de las cuentas públicas y la documentación que la soporta, a cuyo fin se han tipificado nuevas infracciones penales tendentes a convertir en obligaciones personales esos deberes genéricos de sus Administraciones de pertenencia.

Aunque esas normas tendrán las dificultades de aplicación que se pondrán de manifiesto en estas Jornadas, no pueden dejar de compartirse los fines perseguidos con la tipificación de los nuevos ilícitos penales, en la confianza de que puedan contribuir finalmente a una gestión más rigurosa de los recursos públicos.

Mesa redonda

“Estrategias para la detección, prevención del fraude y de la corrupción en las instituciones públicas en un marco de transparencia”

Jesús Lizcano Álvarez.

Catedrático de Economía Financiera y Contabilidad. Universidad Autónoma de Madrid. Presidente de Transparencia Internacional España.

Madrid, 18 de febrero de 2014



TRANSPARENCIA Y PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

En una sociedad avanzada como es la española, los ciudadanos tienen derecho y exigen cada vez más estar suficientemente *informados* y tener un mayor grado de *participación* en las decisiones que les afectan. Para conseguir este importante objetivo social se hace

cada vez más necesaria la existencia de un sistema político, jurídico y económico realmente *transparente*, es decir, que los ciudadanos reciban, o al menos tengan acceso, a una información más rápida y detallada de todo lo que ocurre y se decide en las distintas *instituciones públicas* pertenecientes a los tres poderes que vertebran la sociedad: legislativo, ejecutivo y judicial.

El sector público es cuantitativa y cualitativamente fundamental en la sociedad, ya que por una parte, representa una proporción muy importante de la economía o del sistema económico de cualquier país, y por otra, porque es el sector que se encarga de velar por el funcionamiento, la seguridad, la libertad y el mínimo bienestar o cobertura social de los ciudadanos.

Dado que el sector público, por otra parte, está financiado con el esfuerzo económico de todos los ciudadanos, y dado que se encarga exclusivamente de servir a dichos

ciudadanos, se hace realmente fundamental la existencia de un suficiente nivel de *transparencia* en este sector. Es por ello que se debería llegar a que en todos los países se proporcionase una información clara al ciudadano sobre las cuentas y la situación y evolución financiera de las Administraciones públicas a todos los niveles existentes.

La transparencia posibilita además, el control de los poderes públicos por parte de la sociedad civil, y por tanto, una herramienta fundamental de lucha contra la corrupción, verdadera lacra social que perjudica enormemente la justicia social y el desarrollo económico e institucional en una buena parte de los países del mundo.

EL PAPEL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA PREVENCIÓN DE LA CORRUPCIÓN Y EL IMPULSO DE LA TRANSPARENCIA

Dentro de este contexto de impulso de la transparencia y de lucha contra la corrupción, la organización *Transparencia Internacional*, implantada en un centenar de países, tiene como objetivo fundamental combatir la corrupción e impulsar en los distintos países un mínimo nivel de transparencia que haga que los ciudadanos puedan estar suficientemente informados y puedan así participar más en las decisiones políticas, económicas y sociales que les conciernen. Una de las actividades principales de Transparencia Internacional (TI) es la realización de diversos análisis, investigaciones e informes sobre el nivel de corrupción existente en el mundo, y ello en distintos ámbitos y niveles de apreciación, tanto en la escala de lo público como de lo privado.

Transparencia Internacional viene publicando periódicamente cuatro informes relacionados con la corrupción: a) *Índice de Percepción de la Corrupción*, b) *Barómetro Global de la Corrupción*; c) *Índice de Fuentes de Soborno*, fundamentalmente dirigido a empresas; y d) *Informe Global sobre la Corrupción*, que describe con detalle la situación específica de cada uno de los muy numerosos países analizados.

Un primer índice o informe que TI presenta todos los años es el denominado *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)*, con el que se lleva a cabo un estudio que se proyecta sobre la mayor parte de los países del mundo y que mide el nivel de percepción que los ciudadanos e instituciones perciben de su propio país. El IPC de 2013 se ha proyectado sobre la mayor parte de los países del mundo (177). Los resultados de España en este Índice han sido claramente negativos: bajada de 6 puntos y 10 posiciones en el ranking internacional, que vienen a evidenciar la situación manifiestamente mejorable de nuestro país en cuanto a corrupción, y el importante

desafío que ello supone en estos próximos años para el fortalecimiento de la ética y de la participación ciudadana, y en definitiva del fortalecimiento de la democracia.

Otro índice que elabora Transparency International es el *Barómetro Global de la Corrupción*, que hace un análisis más detallado y calificado, por sectores, del nivel de corrupción existente en cada país. Se trata por ello de un estudio amplio y de marcado carácter cualitativo, de una buena *radiografía*, en definitiva, sobre la corrupción. En el último Barómetro, el de 2013, se ha llevado a cabo una evaluación del nivel de corrupción en 107 países, evaluando específicamente 12 sectores en cada país: 1) Partidos políticos, 2) Parlamentos, 3) Ejército, 4) ONGs, 5) Medios de Comunicación, 6) Entidades religiosas, 7) Empresas/sector privado, 8) Sistema educativo, 9) Sistema judicial, 10) Sistema de salud, 11) Policía, 12) Funcionarios públicos. El sector con la peor calificación en España ha sido el de los *Partidos políticos* (4,4 sobre 5).

Un tercer índice o informe de TI es el denominado *Índice de Fuentes de Soborno*, que evalúa el nivel existente de sobornos en las empresas exportadoras de las treinta economías o países mayores exportadores del mundo. Resulta significativo que los tres últimos lugares del ranking de estos treinta países los ocupan Rusia, China e India.

Finalmente, el cuarto Informe que elabora periódicamente Transparency International es el denominado *Informe Global sobre la Corrupción*, informe de carácter más exhaustivo sobre la situación y evolución en el último año de la corrupción en un buen número de países; este informe se lleva a cabo por expertos en temas de la corrupción seleccionados por TI en cada país. Cabe señalar que las experiencias y situaciones de mayor corrupción en la mayor parte de los países, se centran en cuanto a nivel de *entidades*, en las entidades públicas *locales*, esto es, los Ayuntamientos, y a nivel de *sectores*, los más afectados son: Construcción, Petróleo, Minería y Armamento. En la edición de 2013 este Informe se ha dedicado específicamente a la Educación, recogiendo una amplia panorámica sobre la situación de la Educación a nivel mundial en cuanto a la corrupción existente, sus mayores riesgos, efectos económicos, medidas para prevenirla, etc.

LA TRANSPARENCIA Y SU MEDICIÓN EN INSTITUCIONES DEL SECTOR PÚBLICO

Además de diversos Informes sobre la corrupción internacional, *Transparencia Internacional España* viene elaborando a nivel nacional varios Índices de transparencia, como son los siguientes:

- a) *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)*: Este Índice está orientado a conocer y comparar el nivel efectivo de *transparencia* y de apertura informativa —un exponente importante de la calidad democrática— de los ayuntamientos para con los ciudadanos y vecinos de los municipios, y ante la sociedad en general. En las últimas ediciones del ITA, se ha evaluado la transparencia de los 110 mayores Ayuntamientos de España, esto es, aquellos que tienen una población superior a los 65.000 habitantes, los cuales en conjunto acumulan más de la mitad de la población española.
- b) *Índice de Transparencia de la gestión del Agua (INTRAG)*: El Índice de Transparencia en la Gestión del Agua (INTRAG) constituye una herramienta para medir y divulgar el nivel de transparencia informativa de los organismos que gestionan el Agua en España. A través de este Índice se lleva a cabo la evaluación de catorce Organismos: Nueve Confederaciones Hidrográficas y cinco Agencias Autonómicas del Agua. Aparte de la situación individual de cada organismo gestor del agua, con el INTRAG se llegan a conocer, además, aquellos aspectos en los cuales los organismos, a un nivel conjunto, presentan mayores o menores niveles de transparencia, bien en cuanto a su información económico-financiera, a la planificación hidrográfica, a los concursos y licitaciones, etc. En la última edición de este Índice (2013) el nivel medio de transparencia mostrado por el conjunto de los organismos de cuenca evaluados ha sido superior al alcanzado en la edición precedente.
- c) *Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU)*: Este Índice, de forma similar a los demás Índices de TI-España, tiene un doble objetivo: Por una parte, realizar una *evaluación* del nivel de transparencia de los Gobiernos de las diferentes Comunidades Autónomas, y por otra, impulsar y propiciar el *aumento de la información* que estas instituciones ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad en su conjunto. Con este Índice se lleva a cabo la evaluación de la transparencia de las diecisiete Comunidades Autónomas españolas, o más concretamente de los Gobiernos responsables de dichas CC.AA.
- d) *Índice de Transparencia de las Diputaciones (INDIP)*: A través de este Índice se lleva a cabo la evaluación del nivel de transparencia de cuarenta y cinco Diputaciones: las Diputaciones Provinciales propiamente dichas, las Diputaciones Forales vascas, dos Consells baleares y dos Cabildos insulares canarios; y ello mediante un procedimiento de evaluación similar al descrito en anteriores índices, y que se basa por tanto en un conjunto de 80 indicadores, que tratan de abarcar las áreas más importantes de la información que en TI-España se

estima se debe ofrecer a la ciudadanía por parte de una Diputación. En la edición 2013 cabe destacar la importante mejora que por término medio ha experimentado el nivel de transparencia de estas instituciones.

- e) *Índice de Transparencia de los Parlamentos (IPAR)*: Transparencia Internacional España ha puesto en marcha recientemente un nuevo Índice, el Índice de Transparencia de los Parlamentos (IPAR), el cual persigue un doble objetivo: Por una parte, realizar una evaluación del nivel de transparencia de los diecinueve Parlamentos existentes en España (Congreso, Senado y los diecisiete parlamentos autonómicos), y por otra, impulsar y propiciar el aumento de la información que estas instituciones ofrecen a los ciudadanos y la sociedad en su conjunto. El procedimiento de evaluación, es similar al de los Índices anteriormente citados, es decir, se basa en contrastar si estas instituciones públicas publican la información relativa a un conjunto integrado de ochenta indicadores (muchos de ellos distintos a los de los otros Índices), pertenecientes igualmente a seis Áreas de transparencia.

EL ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DE LOS AYUNTAMIENTOS (ITA)

Vamos a hacer a modo de ejemplo representativo, una descripción más concreta de uno de estos Índices, el ITA, relativo a los *Ayuntamientos* y que es el que primero que TI-España puso en marcha, habiéndose realizado ya cuatro ediciones.

En base a los objetivos de la organización y las necesidades sociales de una mayor transparencia municipal, Transparencia Internacional España puso en marcha en 2008 el denominado *Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA)*, con el objetivo de obtener una adecuada *radiografía* de dichas corporaciones locales en cuanto a la información que proporcionan al público y la que están dispuestas a proporcionar cuando se les solicita por parte de los ciudadanos.

Como se ha señalado anteriormente, en la última edición del ITA (2012), se ha evaluado la transparencia de los 110 mayores Ayuntamientos de España. Aunque en España hay más de 8.000 ayuntamientos, estos 110 mayores ayuntamientos acumulan más de la mitad de la población española.

El Índice está integrado por un conjunto de 80 indicadores, que evalúan el nivel de información pública de los ayuntamientos en una serie de áreas. A continuación se indican las seis áreas concretas que se abordan y evalúan en dicho Índice:

- a) *Información sobre la corporación municipal.* En este área se utiliza un conjunto de indicadores que tratan de evaluar, por una parte, el nivel de Información institucional básica, esto es, sobre los cargos electos del Ayuntamiento, la organización municipal, las dependencias municipales, la gestión administrativa y el nivel de tramitaciones *on line*, así como el nivel de comunicación institucional. También se evalúa en este área la información sobre normas y reglamentaciones municipales, así como las características de la página web municipal (contenidos, facilidad de acceso y navegación, etc.).
- b) *Relaciones con los ciudadanos y la sociedad.* Es importante en este terreno medir la información y atención que se presta al ciudadano, la accesibilidad social de las reglamentaciones municipales vigentes, así como el grado de compromiso que refleja la entidad local para con la ciudadanía.
- c) *Transparencia económico-financiera.* En este área se evalúa, por una parte, el nivel de información *presupuestaria* que divulga el Ayuntamiento, así como su nivel de transparencia en cuanto a los *ingresos* y los gastos municipales, y también el nivel de *endeudamiento* que presenta cada corporación local.
- d) *Transparencia en las contrataciones de servicios.* Se evalúan dentro de este área aspectos relativos a las Mesas de contratación, las relaciones y operaciones con los proveedores, y otras cuestiones relativas a las contrataciones municipales.
- e) *Transparencia en materias de urbanismo y obras públicas.* En este importante área se evalúan aspectos tan significativos como los siguientes: a) Planes de ordenación urbana y Convenios urbanísticos. b) Anuncios y licitaciones. c) Información sobre concurrentes, ofertas y resoluciones. d) Decisiones sobre recalificaciones y adjudicaciones urbanísticas. e) Seguimiento y control de la ejecución de obras.
- f) *Indicadores de la nueva Ley de Transparencia:* Esta área es nueva en relación con las anteriores ediciones del ITA, y se ha incorporado como novedad un conjunto de quince indicadores relacionados con la nueva Ley de Transparencia (más concretamente con el proyecto de ley), incluyéndose así indicadores relativos a las siguientes cuestiones: a) Planificación y organización. b) Contratos, convenios y subvenciones. c) Altos cargos del Ayuntamiento y entidades participadas. d) Información económica y presupuestaria.

Como consecuencia del análisis de esta información en sus correspondientes páginas web, y en función de la valoración total obtenida por cada uno de los 110 Ayun-

tamientos evaluados (la suma de su puntuación en los 80 indicadores), TI-España elabora y publica finalmente una clasificación o ranking de transparencia de dichos Ayuntamientos (valorados entre 1 y 100), tanto a nivel global, como en cada una de las seis áreas de transparencia que se han evaluado.

Haciendo ya una referencia concreta a los resultados del ITA 2012, el último publicado, cabe destacar, en primer lugar, que los ocho Ayuntamientos que obtuvieron la máxima puntuación posible, y por tanto, compartieron el primer puesto en este Índice, fueron: Alcobendas, Bilbao, Gandía, Gijón, Oviedo, Ponferrada, Sant Cugat del Vallés y Torrent.

Cabe recordar, además, que en 2008 sólo hubo un Ayuntamiento —el de Bilbao— que obtuvo la calificación de *Sobresaliente* (90 ó más sobre 100); mientras que en 2009 habían sido ya 14, y en 2010 fueron 21, siendo 33 las corporaciones locales que han alcanzado en el ITA 2012 dicha calificación de *Sobresaliente* en transparencia. Además de los ocho Ayuntamientos ganadores mencionados, los otros 25 ayuntamientos que han alcanzado el *Sobresaliente* han sido: Burgos, Albacete, Barakaldo, Gexto, Mataró, Murcia, Puerto de Santa María, Avilés, Madrid, Sabadell, Málaga, Santa Coloma de Gramanet, Alcorcón, Pamplona, San Boi de Llobregat, Alcalá de Henares, Roquetas, Soria, Terrassa, Vélez-Málaga, Arona, León, Móstoles, San Sebastián y Torrejón.

También es reseñable que en esta edición del ITA 2012 las puntuaciones medias alcanzadas por el conjunto de los Ayuntamientos evaluados han sido ligeramente más altas a las de la edición precedente (2010), que a su vez había sido superior a la de los años anteriores (2009 y 2008). Así, la puntuación media general de los 110 Ayuntamientos en 2012 ha alcanzado 70,9 puntos (sobre 100), frente a la de 70,2 alcanzada en 2010, y de 64,0 y 52,1, en 2009 y 2008 respectivamente. Además, en tres de las Áreas de transparencia analizadas, las puntuaciones medias del conjunto de Ayuntamientos han sido superiores a las del pasado año, destacando esta mejora en dos áreas: En *Transparencia Económico financiera*, el incremento ha sido superior a siete puntos: 71,2 en 2012, y 63,8 en 2010 (49,1 en 2009 y 29,1 en 2008); también ha sido claro el incremento en el nivel de *Información sobre la Corporación municipal*. La puntuación media más baja le ha correspondido al área de indicadores relativa a la nueva *Ley de Transparencia* (57,4).

Cabe señalar, por otra parte, que en la edición de 2012 ha habido un total de 87 Ayuntamientos (entre los 110) que han superado la puntuación de 50 puntos (sobre 100), mientras que en 2010 fueron 91, habiendo sido respectivamente 79 y 55 los ayuntamientos que *aprobaron* en 2009 y 2008.

Por *Grupos de tamaño*, los Ayuntamientos más *grandes* han sido los que en 2012 han obtenido una mayor puntuación media, seguidos de los Ayuntamientos *medianos*, aunque con una puntuación cercana a la de los *pequeños*, que son los que por término medio han obtenido en esta edición la menor puntuación entre los tres grupos de tamaño.

A nivel de *Género* de los mandatarios, los Ayuntamientos gobernados por *Alcaldes* han obtenido puntuaciones medias similares (algo superiores) a los gobernados por *Alcaldesas*: 71,4 (Alcaldes), frente a 69,1 (Alcaldesas). El año 2010 habían sido de 70,7 y 68,0 respectivamente, mientras que en 2009 habían mostrado unas diferencias similares de puntuación, pero a niveles inferiores en ambos casos (64,7 y 61,3 respectivamente).

En cuanto al criterio de *Capitalidad de provincia*, cabe señalar que los Ayuntamientos de las 50 Capitales de provincia han obtenido en 2012 una puntuación media de 67,2, por debajo de 74,0, que ha sido la obtenida por los restantes 60 Ayuntamientos que no son capitales de provincia. En 2010 las puntuaciones habían sido de 65,7 y 73,9 respectivamente.

Cabe destacar finalmente que en la última edición del ITA ha habido un importante número de Ayuntamientos que han creado una página especial, dentro de su web, dedicada a un portal o apartado especial para la transparencia, con una sección específica, además, para los Indicadores de transparencia del ITA; entre ellos cabe citar ayuntamientos de los más grandes, como Madrid y Bilbao, o de los medianos, como Zaragoza o San Sebastián, así como los de menor tamaño, como San Cugat del Vallés o Torrent. Ello dice mucho de todos esos ayuntamientos y de su afán por mostrar ese grado de transparencia, facilitando así la consulta y el acceso directo a la información para todos los ciudadanos.

La próxima edición del ITA se va a realizar en el segundo semestre de este año 2014.

MARCO LEGAL DE TRANSPARENCIA: LA LEY DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO

El exponente básico del marco legal de transparencia lo constituye la recientemente aprobada *Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*, la cual representa un hito importante que puede ayudar a cambiar bastantes cosas en el panorama de la transparencia y apertura informativa de las instituciones públicas

españolas, así como en el nivel de conocimiento, control e incluso de la participación de los ciudadanos en las cuestiones relacionadas con las mismas. Esta Ley, aunque dista mucho de ser la mejor posible, puede marcar *un antes y un después* en la cultura informativa del Sector Público y en la implicación ciudadana en el devenir de sus instituciones.

a) Proceso de generación de la Ley

Haciendo una breve referencia al *proceso de gestación* de esta Ley cabe señalar, en primer lugar, que ha sido la primera ley que ha pasado por un procedimiento de *consulta pública*, y que durante un tiempo estuvo publicado el anteproyecto de ley en la web institucional de la Vicepresidencia del Gobierno, de forma que los ciudadanos pudieron acceder al mismo y presentar sugerencias o propuestas para que el texto pudiese ser mejorado; se formalizaron más de tres mil sugerencias escritas en relación con dicho anteproyecto.

Como consecuencia de esta serie de consultas públicas y de participación social, el Proyecto de Ley que pasó a tramitarse parlamentariamente en 2013 era claramente mejor que el anterior proyecto de 2012. Por ejemplo, se amplió el colectivo de sujetos e instituciones afectados por la ley, dado que finalmente entraron en la misma los Partidos políticos, los Sindicatos, las Organizaciones empresariales, la Casa Real, el Banco de España, así como aquellas entidades privadas que reciban subvenciones superiores a los 100.000 euros (o que al menos el 40% de sus ingresos totales sean ayudas públicas).

Otras mejoras que se incorporaron en el texto legal fueron las siguientes: a) Se añade el requisito de que toda la información ha de ser *comprensible, de acceso fácil y gratuito*. b) Se incluye la obligación de publicar en cada una de las instituciones públicas un organigrama actualizado que pueda identificar a los responsables de sus diferentes órganos, así como su perfil y trayectoria profesional. c) Se recoge la obligación de publicar *todos* los contratos, incluidos los *contratos menores*; aunque éstos se podrán publicar trimestralmente, se elimina la posibilidad de presentar la información sobre los mismos de forma agregada, como estaba contemplado en el anterior proyecto de ley. d) Los organismos públicos habrán de informar en el apartado de Presupuestos sobre su nivel de cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. e) El nuevo Portal de Transparencia habrá de incluir la información cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia, y además la información que contendrá deberá basarse en los principios de *accesibilidad, interoperabilidad*

y *reutilización*. f) Los solicitantes de la información ante cualquier institución pública no estarán obligados a motivar su solicitud de acceso a la información. En resumen, son las anteriores algunas de las mejoras que se incorporaron al último Proyecto de Ley, y que supusieron claros avances en relación con el anterior proyecto de 2012.

b) Contenidos básicos de la Ley

Haciendo una breve y genérica referencia a los contenidos de la nueva Ley, agrupados en un conjunto de cuarenta artículos, podemos distinguir en principio tres grandes partes o *patas* en la Ley, que se recogen explícitamente en el propio título de la misma, esto es, una primera parte relacionada con la *transparencia*, otra con el *acceso a la información pública*, y una tercera parte relacionada con el *buen gobierno*. Las dos primeras están incluidas en el Título I de la Ley, y a la tercera se dedica el Título II del nuevo texto legal.

El primero de los tres ejes básicos de la Ley es precisamente el de la *Transparencia activa*, a la que se dedica un conjunto de artículos que recogen toda aquella información que las instituciones públicas (y las antes citadas entidades privadas) van a tener que publicar de forma obligatoria. Un primer capítulo está dedicado a delimitar los sujetos que están obligados a suministrar la información, y el segundo capítulo de este primer Título se refiere a toda aquella información de carácter institucional, organizativa, económica, presupuestaria, etc. que van a tener que publicar las más de 21.400 instituciones públicas existentes en España, así como las otras entidades privadas mencionadas; también se regula en esta primera parte el denominado *Portal de Transparencia*, que centralizará y facilitará el acceso *on-line* de los ciudadanos a toda aquella información publicada por los distintos organismos.

Por otra parte, el *Acceso a la información pública* se recoge en el tercer capítulo de esta Ley, y en él se regula toda aquella información que van a poder solicitar los ciudadanos, a las instituciones, así como la forma y los cauces para ejercer ese derecho y llevar a cabo las solicitudes. También se contemplan una serie de causas de inadmisión, la forma y los plazos de las correspondientes resoluciones por parte de las instituciones públicas, así como la creación de *unidades de información* que permitan instrumentar la recogida y el suministro de esta información a los ciudadanos.

El Título II de la Ley se refiere, por otro lado, al *Buen gobierno*, siendo la parte de la Ley más relacionada con la prevención de la corrupción, a diferencia de las dos partes anteriores, que están referidas como se ha dicho a la transparencia. En

este Título se establecen una serie de principios que deberán regir y se deberán asumir por parte de los cargos y mandatarios públicos de cara a evitar o prevenir cualquier tipo de actuación ilegal, relacionada sobre todo con la corrupción. Se establece, por otra parte, un importante régimen de infracciones y sanciones para los casos de incumplimiento de las normas y principios recogidos en este Título, cosa que no existe en relación con los temas de transparencia recogidos en el Título I de la Ley.

Cabe reseñar finalmente que la Ley contiene un Título III dedicado exclusivamente al *Consejo de Transparencia y Buen Gobierno*, un nuevo organismo público que se va a ocupar de velar por el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y de acceso a la información, así como la observancia de las disposiciones del buen gobierno; a él nos referimos en el siguiente apartado.

Estos contenidos y derechos que contempla de la Ley van a permitir a la sociedad y los ciudadanos disponer de una gran cantidad de información sobre las instituciones públicas en España, y ello, aparte de incrementar el nivel de transparencia, va a dificultar al menos la existencia de prácticas corruptas en las instituciones públicas y políticas. La Ley va a ser, en definitiva una herramienta que va a impulsar el derecho a saber, la participación ciudadana y consecuentemente el nivel efectivo de democracia en nuestro país.

c) Deficiencias y limitaciones de la Ley

A pesar de ese importante papel de avance social de la Ley, no va a ser en absoluto la mejor ley posible, ya que la misma contiene una serie de deficiencias que no se han subsanado en su tramitación parlamentaria final, lo cual es debido en buena medida a que el conjunto de los partidos políticos no han sabido estar a la altura de las circunstancias, y no han hecho los esfuerzos necesarios para alcanzar los correspondientes pactos o acuerdos en esta materia de la transparencia, tan importante y tan demandada por la ciudadanía y la sociedad de este país.

Vamos a hacer referencia a algunas de estas deficiencias o déficits con los que ha nacido la nueva Ley, en concordancia lo que hemos recogido en una Declaración de *Transparencia Internacional España* a tal efecto (<http://www.transparencia.org.es>):

En primer lugar, no se contemplan clara y explícitamente en la nueva Ley infracciones ni sanciones a políticos y funcionarios públicos por el incumplimiento de las normas

de transparencia. Sólo se introduce una nueva referencia a la infracción derivada del reiterado incumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, contemplándose algo similar en cuanto a la obligación de resolver en plazo las demandas informativas de los ciudadanos. Hubiera sido conveniente que se introdujesen de forma clara en la Ley diversos supuestos de infracciones y sanciones en relación con el incumplimiento de las normas recogidas tanto en cuanto a publicidad activa, como en cuanto al derecho de acceso a la información pública, y ello a la espera de un mayor nivel de detalle en el desarrollo reglamentario.

Por otra parte, se establece en la Ley un régimen de *Silencio administrativo negativo*, que respeta muy poco el derecho de los ciudadanos a tener una respuesta explícita, de un tipo o de otro, por parte de la Administración, y que hace que en la práctica, si las instituciones públicas no desean contestar a las solicitudes de información, éstas se entienden simplemente denegadas transcurrido el plazo estipulado de un mes. Debería haberse incluido expresamente en la Ley la obligación de las instituciones públicas a contestar o resolver las solicitudes recibidas en el citado plazo, o aún después de vencido dicho plazo, fijándose alguna sanción disciplinaria (apercibimiento, multa, o suspensión de empleo y sueldo, por ejemplo) para el funcionario público o responsable que no cumpliera con la petición en tiempo sin motivo justificado.

Otra de las deficiencias de la nueva Ley es que limita específicamente el acceso a aquella información que perjudique determinadas cuestiones tales como los “intereses económicos y comerciales”, la “política económica y monetaria”, o la “protección al medioambiente”. Estas cláusulas tan genéricas deberían haber sido matizadas o concretadas en mayor medida en el texto legal, pues una interpretación amplia de las mismas puede mermar en gran medida el derecho de acceso a la información.

Aunque la Ley, por otra parte, introduce la obligación para las Administraciones Públicas de publicar la relación de sus bienes *inmuebles*, se excluye así del texto legal la obligación de que estas instituciones publiquen todo el patrimonio que poseen, esto es, no solamente los bienes inmuebles, sino asimismo los restantes bienes y derechos que conforman dicho patrimonio. Ello implica ocultar a los ciudadanos una parte muy importante del patrimonio público español, como es todo lo relacionado con los bienes muebles y derechos reales de las entidades públicas: Dinero, valores mobiliarios y otros activos financieros, créditos, bienes de carácter histórico, mobiliario, equipamientos e instalaciones, obras de arte, vehículos oficiales, etc. El valor global de todos estos elementos en el conjunto de las más de 21.400 entidades públicas españolas, aunque actualmente nadie lo conoce, es fácil suponer que alcance muchos miles de millones de euros, de ahí la conveniencia de que la Ley hubiese obligado

a las instituciones públicas españolas a publicar todo su patrimonio, dado que es un patrimonio costeado por los ciudadanos, y que tienen por tanto derecho a conocer.

En relación al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, creemos que es un órgano que ha nacido con un notable déficit de independencia. En primer lugar, porque el Presidente es nombrado por el Gobierno, y su refrendo parlamentario exige la mera aplicación de la mayoría parlamentaria; hubiera sido conveniente de cara a asegurar un adecuado nivel de consenso, que su nombramiento hubiera haberse aprobado por mayoría parlamentaria cualificada. Por otra parte, pensamos que el Consejo de Transparencia hubiera tenido unos mayores visos de objetividad e independencia si en su composición se hubiese dado entrada igualmente a un diputado y a un senador representantes de la oposición parlamentaria, así como a representantes de organismos de la sociedad civil que promueven la transparencia y el buen gobierno.

En lo que respecta finalmente a la entrada en vigor de la Ley, cabe señalar que se retrasa el plazo de entrada en vigor de la Ley durante dos años para la gran mayoría de las instituciones públicas existentes en España: las pertenecientes a los ámbitos autonómico y local (de las 21.400 instituciones públicas existentes, más de 20.000 son de carácter autonómico o local). Resulta evidente que las instituciones de cierto tamaño estarían suficientemente preparadas para proporcionar la información que requiere la ley en un plazo bastante más corto, como así lo acreditan los Índices de Transparencia que en TI-España venimos haciendo en los últimos años a Comunidades Autónomas, Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos.

Finalmente, y como se recoge en la mencionada declaración institucional, Transparencia Internacional España va a hacer a partir de ahora lo posible para que los ciudadanos y las instituciones puedan conocer y utilizar al máximo los contenidos y los derechos que les otorga esta Ley de Transparencia, con el fin de que puedan ejercitar de forma efectiva su *derecho a saber*, y puedan conocer y participar en mayor medida en el devenir de las instituciones del sector público y demás entidades incluidas en esta nueva Ley de Transparencia.

EL IMPULSO Y PUESTA EN MARCHA DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

Una parte importante del éxito y utilidad social de esta importante ley dependerá del nivel de eficacia que se alcance en su puesta en marcha. Creemos necesario que para impulsar esta eficacia se deberían realizar una serie de actuaciones como las siguientes:

- A) *Amplia divulgación de los contenidos de la Ley*: Se debería llevar a cabo una extensa y variada divulgación de los distintos contenidos que recoge el texto legal, tanto a nivel institucional, como a través de los medios de comunicación (prensa escrita, radios, televisiones, etc.), redes sociales, así como en los distintos centros de enseñanza, tanto universitarios, como incluso en los institutos y centros de enseñanza media, con el fin de que el conjunto de los ciudadanos puedan conocer e incluso llegar a tener presente la trascendencia de esta Ley para ejercer su *derecho a saber*, así como una mayor participación en la vida pública.
- B) *Énfasis en los contenidos más cercanos a la ciudadanía*: Se debería hacer una especial referencia en la divulgación a los contenidos de las dos primeras partes de la Ley, esto es; la *Transparencia activa*, por una parte, y *al Acceso a la información pública*, por otra, dado que son las dos partes del texto legal que más afectan a los ciudadanos, puesto que el tercer área de esta Ley, relativa al *Buen gobierno*, está más orientada a los cargos públicos y a la clase política.
- C) *Análisis y divulgación del Sector público*: Se debería analizar y divulgar el conjunto del sector público español, y la estructura detallada de las más de veintiuna mil instituciones públicas españolas, dando a conocer el número y la amplia tipología existente tanto en las instituciones y empresas de carácter *estatal*, como las de carácter *autonómico*, y en las muy numerosas y diversas instituciones *locales*, tales como: Diputaciones, Ayuntamientos, Consorcios, Mancomunidades, Sociedades municipales, etc. Es importante, en definitiva, que el ciudadano pueda ir conociendo suficientemente el enorme *entramado* del sector público español.
- D) *Contenidos informativos de la Transparencia activa*: Analizar con detalle los distintos datos e informaciones que según la Ley van a tener que publicar obligatoriamente las diferentes entidades afectadas o incluidas en la misma, es decir, por una parte las propias instituciones públicas, y también otras instituciones como los Partidos políticos, Sindicatos, Organizaciones empresariales, Casa Real, o Banco de España, así como también las entidades privadas que reciban subvenciones superiores a los 100.000 euros (o que al menos el 40% de sus ingresos totales sean ayudas públicas).
- E) *Información a solicitar por los ciudadanos*: Sería conveniente analizar y estructurar la variada información que los ciudadanos van a poder solicitar a las diversas instituciones. Podría incluso elaborarse una guía y/o listado de los

muy distintos tipos de datos o informaciones que los ciudadanos van a poder solicitar, y también los posibles pasos o vías a seguir para ejercer este derecho, y todo ello de una forma clara y didáctica para facilitar el conocimiento de estas posibilidades informativas que otorga la Ley.

- F) *Simulaciones y pruebas de peticiones de información*: Realización de simulaciones y peticiones de información a modo de prueba a diversos organismos de cara a poder ir conociendo y ejercitando las distintas vías para solicitar información, así como las eventuales respuestas que en ese tipo de peticiones de información puedan dar las diferentes instituciones a los solicitantes. Ello posibilitaría una preparación eficaz a los ciudadanos y entidades que puedan realizar en el futuro tales solicitudes de información.
- G) *Organización de Cursos y Seminarios específicos de formación*: En función del amplio y extenso entramado de instituciones públicas, y por tanto de actividades, servicios y de distintos funcionarios en cada una de estas instituciones, sería necesario organizar de forma realmente amplia y diversificada una serie de cursos y actividades formativas para unos y otros funcionarios, de cara a que puedan conocer las informaciones que se les van a poder solicitar y sobre todo cómo las tienen que suministrar, y además en un plazo razonable y dentro del límite máximo que establece la ley. Una buena parte de estos cursos y seminarios podrían realizarse a distancia y por medios *online*, para facilitar el acceso a los mismos desde muy distintas procedencias geográficas y/o institucionales de los funcionarios públicos.
- H) *Grupos técnicos de trabajo para el desarrollo reglamentario de la Ley*: Sabido es que un buen Reglamento puede hacer mucho más eficaz el cumplimiento efectivo y eficaz de una Ley, y es por ello que en una ley como la de Transparencia sería muy importante el desarrollo específico y detallado de sus contenidos, sobre todo los que han quedado redactados de una forma genérica y apta para distintas interpretaciones en el detalle e implementación efectiva de las mismas.

Se hace necesaria, en resumen, una amplia acción pública y privada que impulse y haga posible una implementación eficaz de la Ley de Transparencia, y acorde con el adecuado desarrollo del *derecho a saber*, y en definitiva, de la participación democrática de los ciudadanos en la vida pública española.

Mesa redonda

“Estrategias para la detección, prevención del fraude y de la corrupción en las instituciones públicas en un marco de transparencia”

*Juan Francisco Martín Seco.
Interventor y Auditor del Estado.
Madrid, 18 de febrero de 2014*



INTRODUCCIÓN

Resultaría una osadía pretender en un breve espacio de tiempo abarcar en toda su extensión un tema de tal amplitud. Comenzaré afirmando que de las dos caras que tiene el presupuesto de las finanzas públicas limitaré mi intervención al área de la gestión del gasto, y no es que piense que el fraude

y la corrupción tienen menos importancia en el campo impositivo, todo lo contrario. Desde el punto de vista cuantitativo, es sin duda mucho mayor (la presión fiscal española es diez puntos inferior a la de la eurozona) y, desde el punto de vista cualitativo, no participo de esa postura que, al tiempo que condena duramente la malversación de fondos públicos, disculpa el fraude fiscal. La razón de imponerme tal limitación parte del medio en el que se desarrollan estas jornadas, que es el de la IGAE y del Cuerpo de Interventores y Auditores del Estado.

Es este mismo hecho el que me conduce también a que, entre todas las entidades, me centre más en el sector público estatal, parcela en la que se desarrolla la labor profesional de este colectivo. Por otra parte, creo que lo que se diga para el Estado es de aplicación plena a las otras administraciones, que en líneas generales han copiado sus instituciones, procedimientos y normas; y los defectos y ausencias de control que encontremos en aquel sector aparecerán corregidas y aumentadas en las Corporaciones Locales y en las Comunidades Autónomas.

Reduciré mi intervención a señalar únicamente cuatro elementos que pueden considerarse fundamentales en toda estrategia que se planifique para minimizar el fraude y la corrupción:

- Sometimiento al Derecho administrativo.
- Profesionalización de la Administración.
- Transparencia, principalmente a través de la Contabilidad Pública, y
- Mecanismos de control.

SOMETIMIENTO AL DERECHO ADMINISTRATIVO

El primero es el sometimiento al Derecho administrativo. La prevención y detección del fraude y la corrupción forzosamente se asientan en la norma y en el procedimiento. La democracia es algo más que elegir entre dos formaciones políticas cada cuatro años. La norma y los procedimientos constituyen elementos sustanciales del Estado de derecho, aun en su versión más liberal. Quizás lo que de forma más radical diferencie a este de la autocracia y del despotismo sea que los gobiernos dictan las leyes, pero se encuentran sometidos a ellas al igual que cualquier otro ciudadano. Los políticos pueden cambiar el ordenamiento jurídico, pero no pueden utilizarlo arbitrariamente y, en tanto que subsista la norma, debe aplicarse de forma objetiva e imparcial. La ley es universal, su aplicación debe estar generalizada sin que pueda haber espacios o zonas de oscuridad al margen de ella.

Persiste, sin embargo, una tensión no resuelta. Todos los gobiernos, y en general los responsables públicos, pretenden extender lo más posible el ámbito discrecional en



la gestión y utilizar la Administración a sus anchas sin limitación alguna. Consideran que el Derecho administrativo y los procedimientos constituyen un corsé rígido que les impide administrar con eficacia, un lastre para su gestión.

Concretamente, en España se ha producido, y continúa produciéndose, lo que muchos administrativistas han llamado la "huida del Derecho administrativo", una fuerza centrífuga tendente a separar de la Administración determinadas áreas creando excepciones y zonas de penumbra jurídica, libres de los controles y procedimientos que deben darse en todo el sector público. El argumento siempre es el mismo, incrementar la eficacia, pero lo cierto es que la ausencia de controles no solo no aumenta la eficacia, sino que puede disminuirla al incrementar los riesgos y los vacíos legales. La tendencia desde luego no es nueva. En la Ley de Entidades estatales autónomas del año 1958 ya aparecían determinados organismos, como por ejemplo el Banco de España, que sin razón aparente quedaban excluidos del régimen común.

La antigua Ley General Presupuestaria (LGP) de 1977 consagraba la ruptura entre forma y régimen jurídico al incluir en el artículo 6.1.b entre las sociedades estatales no solo a las sociedades mercantiles sino a lo que llama entidades de derecho público que por ley ajustan sus actividades al derecho privado. Pero es a partir de 1988 cuando se extiende y multiplica la figura de los entes públicos a los que, a pesar de tener importantes competencias públicas y sin ninguna función empresarial o actividad comercial específica, se hace un traje jurídico a medida librándoles del régimen general. En la Ley de Presupuestos de 1988 se añade al artículo 6 de la LGP el apartado 5: "El resto de entes del sector público no incluidos en este artículo ni en los anteriores se regirán por su normativa específica". El enunciado es ya lo suficientemente expresivo de que se trata de un saco en el que cabe todo, un *totum revolutum* sin homogeneidad alguna.

Desde 1988 a 1992, más de treinta unidades administrativas experimentaron un cambio en su naturaleza jurídica, invariablemente en la misma línea. Las direcciones generales se convirtieron en organismos y los organismos en entes públicos, cuando el paso no fue directamente de dirección general a ente público. En todas las ocasiones se persiguió la misma finalidad, obtener mayor libertad de actuación, menor sujeción a la norma y menor control. El caso más paradigmático, aunque no el único, fue el de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, con funciones netamente administrativas.

Si los últimos años ochenta y primeros noventa se caracterizaron por la proliferación de los entes públicos, la siguiente etapa, la de los gobiernos de Aznar, trajo

la invención y desarrollo de las fundaciones públicas. El nombre en sí ya parece un contrasentido, porque la teoría y las razones por las que se justifica la creación de las fundaciones se adecuan a las características del sector privado y no parece que en el público cumplan ninguna función que no pudieran desarrollar las entidades ya existentes. Solo hay un motivo para su creación, motivo que se confirma cuando se observa su comportamiento: poder gestionar determinadas parcelas sin los controles y normas que deben regir para el sector público. Fue realmente curioso que cuando se elaboró la Ley de Subvenciones con la loable finalidad de introducir transparencia y concurrencia en la asignación de las ayudas del Estado, se terminó por excluir de su ámbito de aplicación a las fundaciones públicas, con lo que se dejó abierto un considerable agujero por donde poder eludir las prescripciones de la propia ley.

Los gobiernos de Zapatero pusieron también su granito de arena creando una figura nueva, la de las agencias, porque si bien la administración tributaria llevaba tal nombre, jurídicamente hasta ese momento pertenecía al grupo de los entes públicos regidos por su propia regulación, la del apartado 5 del artículo 6 de la antigua LGP. El 18 de julio de 2006 se aprobaba la Ley de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos. Su exposición de motivos es todo un ejemplo de inconsistencia y muestra casi todos los tópicos en los que se ha asentado la huida del Derecho administrativo: "No obstante, las rigideces que presentan los actuales modelos de gestión y la escasa autonomía con que cuentan los organismos públicos, sobre todo en su configuración de organismos autónomos, dificultan en gran medida la consecución de los objetivos antes indicados". La incoherencia de los redactores aparece cuando en la exposición se lamentan de la multiplicidad y disparidad en el régimen jurídico de los organismos públicos, pero en lugar de contribuir a la eliminación del caos administrativo lo incrementan al crear un nuevo canal para que las distintas unidades administrativas escapen de los controles y procedimientos que les son propios.

Tanto la LOFAGE como la LGP del 2003 intentan establecer un cierto orden en la disparidad existente, pero a los redactores de ambas les faltó valor o peso político para desandar lo andado. Concretamente, la LGP desde sus inicios (artículo 2) siente la necesidad de limitar y ordenar el sector público estatal y, asumiendo criterios de contabilidad nacional, pretende separar el sector administrativo del empresarial (artículo 3). Para ello no le vale referirse a grupos concretos de entidades, ya que en un mismo grupo, en el apartado g) o en el h) del artículo 2, se encuentran entidades que deben ser encuadradas en el administrativo y otras en el empresarial, por eso se ve en la necesidad de establecer de forma expresa las condiciones que tienen

que cumplir para estar situadas en uno u otro sector.¹ A la diferenciación entre sector público administrativo y sector público empresarial se le da enorme trascendencia, porque casi todos los elementos posteriores, control, presupuestación, contabilidad, etc., se van a determinar en función de la pertenencia a uno u otro sector.

Parecería configurarse así un orden entre las distintas entidades públicas, pero todo lo aparentemente conseguido se difumina al leer la disposición adicional decimotercera que expresamente afirmaba: “Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 3 de esta ley, las entidades previstas en los párrafos g) y h) del apartado 1 del artículo 2, preexistentes a la entrada en vigor de esta ley, conservarán el régimen presupuestario, económico-financiero, de contabilidad y control, establecido por sus leyes reguladoras con anterioridad a dicha entrada en vigor”. Es decir, que todo seguía igual y de nada servía el esfuerzo de clarificación anterior.

Desde hace algún tiempo, se utiliza el pretexto de la independencia para crear organismos atípicos a los que se otorga el carácter de reguladores —como si la función reguladora no fuese inherente a la Administración y a la función pública—, y cuya característica más típica es la de estar excluidos de todo control. Citaremos también los fondos carentes de personalidad jurídica y los consorcios, estos últimos creados en tierra de nadie porque normalmente son participados en porcentajes iguales por las distintas Administraciones públicas y, al no existir un socio mayoritario, quedan en la indefinición jurídica y de control. Sin duda, solucionarlo es un tema pendiente en todo plan que se elabore contra el fraude y la corrupción.

Pero quiero referirme en especial a las empresas públicas y a las sociedades estatales porque, curiosamente, después de muchos años de privatizaciones en los que se ha liquidado casi por completo el sector público empresarial, se mantiene el número de sociedades estatales no solo en el Estado, sino incluso en mayor medida en los

¹ 1. El sector público administrativo, integrado por:

a).....

b) Las entidades mencionadas en los párrafos g) y h) del apartado 1 del artículo anterior, que cumplan alguna de las dos características siguientes:

1.^a Que su actividad principal no consista en la producción en régimen de mercado de bienes y servicios destinados al consumo individual o colectivo, o que efectúen operaciones de redistribución de la renta y de la riqueza nacional, en todo caso sin ánimo de lucro.

2.^a Que no se financien mayoritariamente con ingresos comerciales, entendiéndose como tales a los efectos de esta ley, los ingresos, cualquiera que sea su naturaleza, obtenidos como contrapartida de la entregas de bienes o prestaciones de servicios.

Ayuntamientos y en las Comunidades Autónomas. En la mayoría de estos casos, más que de verdaderas empresas públicas, se trata de sociedades instrumentales y obedecen al deseo de que una parcela dada de la Administración escape de los procedimientos de control y disciplina propios del sector público. Hay que citar aquí, por supuesto, la multiplicación de las encomiendas de gestión. Algunos Ministerios parecen haber encontrado en esta figura la solución de todos los males. En muchas ocasiones estamos frente a una simple contratación de personal encubierta, mecanismo para eludir las restricciones en el número de funcionarios y empleados públicos. Es curioso que se pueda aplicar al capítulo 6 o al 2 lo que realmente es capítulo 1 y, además, que exista toda clase de cortapisas presupuestarias para gastar en el capítulo 1, pero no lo haya para las consultorías y demás tipos de contratos.

Las sociedades instrumentales persiguen en buena medida una finalidad parecida a la de las fundaciones públicas. En ambos supuestos se transfiere a ciertas entidades funciones que antes eran prestadas directamente por la Administración. El resultado es que en la mayoría de los casos se incumplen los mecanismos de concurrencia, de control y de transparencia que deben presidir la actuación administrativa, y, por otra parte, los costes se incrementan.

El último paso y más extremo en este proceso de centrifugación es la externalización de los servicios y la privatización de la gestión, mediante concesiones o lo que últimamente se conoce como asociaciones público-privadas. La razón aducida es que el sector privado es más eficaz que el público, lo que ni teórica ni prácticamente tiene fundamento alguno. Más bien tendríamos que pensar que los costes se encarecen, pues se incrementarán con el beneficio de los privados. Además, casi siempre el riesgo será asumido por el sector público. Si se producen beneficios, estos quedarán en la empresa privada, pero en el caso de que en el proyecto, por uno u otro motivo, no se cumplan las expectativas, las pérdidas serán principalmente asumidas por el sector público al no poder permitir que los servicios dejen de prestarse. En toda asociación público-privada existe el riesgo de que el sector privado transfiera los costes al público, mientras se apropia de los beneficios.²

Hay otro factor que ha favorecido este proceso de dispersión del sector público y es el Pacto de Estabilidad y Crecimiento impuesto por la Unión Europea y la supervisión que de la cuantía del déficit debe realizar Eurostat. Ello ha propiciado en todos los países miembros el desarrollo de una contabilidad creativa con la finalidad de

² Un buen ejemplo de ello lo tenemos en el grupo de autopistas que, quebradas de hecho, van a tener que ser asumidas por el sector público.

que determinadas partidas no computen en el déficit. Este objetivo ha contribuido a la creación de determinados entes o sociedades estatales o al establecimiento de concesiones y asociaciones público-privadas. A menudo la estratagema dura poco tiempo porque Eurostat termina por percatarse del truco y corrige la norma, pero la situación administrativa no retrocede ya al origen.

PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN

La huida del Derecho administrativo se ha dado, por supuesto, en el sector público estatal, pero en mucha mayor medida en las Comunidades Autónomas y en las Corporaciones Locales. Según el último inventario de entidades públicas elaboradas por la IGAE (año 2010), el número de empresas públicas, fundaciones y consorcios era en el Estado de 312, mientras que en las Comunidades Autónomas ascendía a 1.921 y en las Corporaciones Locales a 1.821. El riesgo de fraude y corrupción es tanto más alto, por una parte, cuanto mayor es el grado de desregulación que se aplica a la entidad y, por otra parte, a medida que la Administración es más pequeña y más periférica.

Si el primer factor a tener en cuenta en la lucha contra el fraude y la corrupción es el sometimiento al Derecho administrativo, el segundo es la profesionalización de la función pública como garantía de la aplicación objetiva de la norma y el procedimiento. Una Administración profesionalizada, independiente del poder político, ocupa también un papel fundamental en un Estado de derecho. Los funcionarios se configuran como los guardianes de la norma y los procedimientos, como los garantes de que la primera se aplica objetivamente sin veleidades partidistas y de que los segundos se cumplen sin arbitrariedades ni favoritismos.

Pérez Galdós en su novela "Miau" describe y dramatiza una de las lacras de la sociedad española del siglo XIX, la politización de la Administración pública, con las cesantías ligadas al turno de partidos y al favoritismo. El protagonista de la obra es Ramón Villaamil, un competente ex empleado del Ministerio de Hacienda, que se encuentra cesante por no haberse arrimado a las influencias adecuadas. Tras una vida destinada al empleo público, llegando incluso a servir en Filipinas —y a pesar de sus propuestas novedosas, como la de establecer un impuesto progresivo sobre la renta, que son burlonamente desechadas—, no logra conseguir un empleo para cubrir al menos los dos meses que le quedan para el retiro. Su yerno, Víctor Cadalso, es la antítesis de Ramón, ya que, no obstante su incompetencia, tiene atractivo físico y dotes de orador, y gracias a que ha sabido conquistar a importantes damas

va ascendiendo en los diversos cargos públicos. La novela termina trágicamente, Villaamil, desengañado y harto de todo, termina suicidándose.

Los problemas de la Administración de la Restauración, encadenada a la alternancia en el poder de dos partidos políticos, en la que cada gobierno introducía a nuevos empleados dejando cesantes a los anteriores, al igual que otros muchos vicios de aquella España, se fueron superando con el tiempo. El establecimiento de los cuerpos de funcionarios y las oposiciones fueron configurando una Administración profesional, al margen de los avatares políticos y que, aun con sus defectos, poco se parecía a la que Galdós y otros escritores de aquella época describen. Incluso durante la dictadura, la función pública fue una de las instituciones que menos se contaminó de los pecados del régimen. No en vano algún administrativista ha sostenido, y creo que con razón, que la institución de las oposiciones fue uno de los pocos elementos democráticos del franquismo. Únicamente desde los altos cuerpos del Estado había un margen de libertad, aunque fuese mínimo, para que pudiesen surgir algunas voces críticas.

En 1976, recién muerto Franco, en una estancia en el FMI, pude constatar la diferencia que existía entre nuestra Administración y la de algunos países latinoamericanos. La dictadura era el régimen político común, pero la libertad en la Administración era muy distinta, consecuencia de la estabilidad en el servicio público de los funcionarios españoles en contraste con la provisionalidad en el puesto de los empleados públicos de aquellos países.

En la Transición, el hecho de que España contase con una Administración medianamente profesionalizada fue sin duda un factor muy positivo a la hora de poder afrontar las modificaciones que el sector público necesitaba. Aquellos primeros gobiernos de UCD encontraron en los funcionarios valiosos aliados, y de la Administración surgieron la mayoría de los cargos públicos que el nuevo poder necesitaba. Hasta tal punto fue así que la amenaza que en aquellos momentos se vislumbraba era la de la patrimonialización de la función pública por los altos cuerpos funcionariales, que la podían ejercer en detrimento de su finalidad social y de la democracia.

Con la perspectiva que ofrecen los muchos años transcurridos, hoy se percibe que el peligro radica precisamente en lo contrario, en la vuelta a la discrecionalidad y al *turnismo*. La creación de las Administraciones autonómicas, la abolición de los cuerpos nacionales en los Ayuntamientos y la instalación del bipartidismo en la Administración central han propiciado la reaparición del fantasma de una función pública politizada y desprofesionalizada. Progresivamente se incrementan los llamados

cargos de confianza, personal no funcionario que, sin mérito alguno como no sea el del servilismo y el de la adhesión incondicional al jefe y al partido, ocupa puestos de más relieve y mejor retribuidos que el de muchos empleados públicos con mayor preparación y experiencia. Cada vez son más los puestos de libre designación y, por lo tanto, de libre remoción en la función pública, y si hoy no se puede hablar de cesantías en el sentido estricto, sí de que en muchos puestos públicos de carácter estrictamente técnico el nombramiento y el cese están sometidos a la más absoluta arbitrariedad y favoritismo.

El bipartidismo está consolidando también la alternancia en la Administración. Existe el riesgo de que el mérito y la capacidad sean sustituidos por la afinidad ideológica o el amiguismo, de manera que lo que el responsable político busca en los nombramientos es la fidelidad personal, cuando no la forma de retribuir con cargos públicos los servicios prestados al partido o al propio político en el pasado.

La inamovilidad y la estabilidad en los puestos de la Administración no constituyen un privilegio de los empleados públicos, sino un seguro para el administrado de que los funcionarios no van a ser presionados por sus respectivos jefes para que se inclinen a favorecer determinados intereses; es una garantía de objetividad e imparcialidad en la aplicación de los procedimientos y minimiza las posibilidades de fraude y corrupción.

No puedo dejar de citar aquí un vicio que se ha instalado en la Administración pública y en la clase política y que puede constituir una de las principales causas del fraude y la corrupción. Me refiero a lo que se ha dado en llamar la puerta giratoria. Es frecuente que los altos cargos del sector público al terminar su mandato sean fichados para puestos magníficamente pagados del sector privado, incluso que retornen posteriormente al sector público. Los consejos de administración de las grandes empresas están llenos de ex ministros, o de políticos de los dos partidos gubernamentales. La finalidad de todos estos movimientos no puede ser otra que el tráfico de influencias o la subordinación de los intereses públicos a los intereses privados.

TRANSPARENCIA, PRINCIPALMENTE A TRAVÉS DE LA CONTABILIDAD PÚBLICA

El tercer factor que se debería considerar es la transparencia, que sin duda se encuentra en relación con los dos factores anteriores. Será tanto mayor en cuanto que las instituciones sean menos periféricas y estén sometidas en mayor medida al Derecho administrativo y también cuanto más profesionalizada esté la Administración. La

elaboración y aprobación de normas sobre la materia no sirven para nada si no existe la voluntad política de aplicarlas y de facilitar los medios adecuados para ese fin.

Dentro de la exigencia de transparencia se encuentra el sistema contable. Es indudable el gran avance producido en los últimos treinta años en la contabilidad pública, al menos en el sector público estatal. Se contaba con un sistema de partida simple, una jerga ininteligible para todo aquel que no fuese interventor o contador. Es más, las primeras auditorías efectuadas al principio de los años ochenta pusieron de manifiesto las deficiencias de información contable existentes en muchas entidades, hasta el extremo de que no podía garantizarse la integridad de los recursos públicos y la inexistencia de fraude o corrupción³.

La situación hoy es, al menos en el sector público estatal, radicalmente distinta. Se cuenta con un plan de contabilidad pública que en nada tiene que envidiar al de la contabilidad privada, y los organismos públicos mantienen sistemas contables tan completos y perfectos como puedan ser los de las entidades privadas. Tanto es así que a lo mejor nos tendríamos que preguntar si no nos hemos excedido en ese intento y hemos copiado demasiado miméticamente el sistema privado, dando importancia a aspectos que pueden tenerla en las entidades privadas pero quizás no tanto en el sector público, y viceversa.

Tal vez hemos pecado de preciosismo en las técnicas de la contabilidad general y no hemos prestado la suficiente atención a la contabilidad presupuestaria, que es fundamental para las entidades públicas. Y digo que no hemos prestado la suficiente atención a la contabilidad presupuestaria porque esta depende del presupuesto y el presupuesto presenta enormes deficiencias. La clasificación económica goza de tal maleabilidad que uno tiende a pensar que en el capítulo 6 cabe casi todo y que la asignación a los capítulos 4 y 7 se realiza de manera casi discrecional. El presupuesto por programas no pasa de ser una simple clasificación funcional, sin que la mayoría de los programas y proyectos tengan otro indicador distinto del de la realización monetaria. El régimen de modificaciones presupuestarias es tan flexible que solo una porción muy reducida de los proyectos aprobados por las Cortes se terminan realizando. Hace ya muchos años, un abogado del Estado definía el presupuesto como un solo crédito y ampliable. Todos los que habéis realizado controles presupuestarios sabéis hasta qué punto el presupuesto es pura ficción.

³ Se ha dicho a veces que en aquellos años no existía la corrupción que ha aparecido después en otras épocas. Lo que ocurría es que era imposible el descubrirla.

MECANISMOS DE CONTROL

El cuarto factor a señalar lo constituyen los mecanismos de control. Comenzaré señalando que si la profesionalidad e independencia son factores esenciales en la Administración en general, con más motivo lo son en las instituciones y en los funcionarios dedicados al control. Y aun cuando sea conveniente perfeccionar los del sector público estatal, es en las Comunidades Autónomas, y principalmente en los Ayuntamientos, donde se pueden dar las situaciones más críticas. Cuanto más cerca se encuentre el controlado del controlador, más difíciles resultan la independencia y la objetividad. Es harto complicado mantenerlas cuando es el controlado quien nombra, cesa y paga al controlador. A esta misma conclusión se llega cuando se constata cómo se distribuyen entre las administraciones las auditorías de cuentas realizadas. Según un estudio publicado por el Colegio de Economistas con datos de 2008, el 65% de las entidades del sector público estatal son auditadas anualmente, en tanto que en las Comunidades Autónomas lo son tan solo el 29%, y en las Corporaciones Locales, únicamente el 8%.

En este sentido supone una mala noticia el proyecto de eliminar los órganos de control externo de las Comunidades Autónomas (OCEX). No parece que a la hora de evitar duplicidades entre el Estado y las Autonomías haya que comenzar por los organismos de control, tanto más cuanto que es de todos conocidos la inoperancia del Tribunal de Cuentas y su incapacidad para llegar a todo el sector público. Existe también la sospecha fundada de que paradójicamente la independencia y la neutralidad no son precisamente características destacadas de este organismo. Se podría pensar, y así se creía cuando se elaboró su ley orgánica, que sería mucho más independiente que la IGAE ya que esta última institución dependía del ejecutivo. La experiencia de más de treinta años ha venido a sembrar muchas dudas sobre la materia. Por una parte, el reparto por igual del número de consejeros entre el PSOE y el PP ha originado que sea un organismo fuertemente politizado y en cierta medida ineficaz, puesto que se compensan y se paralizan ambos bandos de forma recíproca. Hoy por ti, mañana por mí. Por la otra, la incompatibilidad que la ley establece para que no puedan ser designados consejeros quienes hayan realizado funciones de gestión o de intervención en los dos últimos años, ha conducido a que su nombramiento haya recaído casi siempre en catedráticos de universidad, en la mayoría de los casos de materias que nada tenían que ver con el control y que adolecían de un desconocimiento absoluto de los procedimientos de gestión pública.

En cuanto al control interno del sector público estatal, la Ley General Presupuestaria (LGP) 47/2003, establece que se ejercerá por la Intervención General de la Adminis-

tracción del Estado (IGAE), mediante tres funciones distintas: la función interventora, el control financiero permanente y la auditoría pública. Hasta llegar a la situación actual, la historia de la IGAE ha sido larga, ciento cuarenta años que ahora conmemoramos. Centrándonos en la etapa democrática, hay que señalar que quizás uno de sus mayores activos es haber sabido evolucionar durante este tiempo, modificando y perfeccionando sus procedimientos, actuaciones e instrumentos, tanto en materia de control como de contabilidad. La institución ha sido capaz de apoyarse en cada momento en lo existente para perfeccionarlo y en cierta manera superarlo, adaptándose a una realidad siempre cambiante, sin quedarse aferrados a esquemas viejos.

Nos engañaríamos, sin embargo, si creyésemos que el proceso está definitivamente acabado o que no es susceptible incluso de involución. Hasta el momento, el control financiero permanente no ha sido capaz de despegarse por completo de su origen y aún mantiene una enorme tendencia a definirse y a ejercerse exclusivamente como un control a posteriori.⁴ En la práctica, en muchas ocasiones, la única diferencia con la auditoría pública radica en que se realiza por las intervenciones delegadas y no por equipos de la propia IGAE.

No obstante, tanto el control financiero como la función interventora han ido convergiendo en su evolución, de manera que en muchos casos se entrelazan y complementan, resultando muy difícil determinar dónde termina una y empieza el otro o viceversa.

- a) En la fiscalización previa limitada, aparte de los reparos suspensivos, las intervenciones delegadas pueden poner cuantas observaciones y recomendaciones crean convenientes, sin que estas suspendan la tramitación administrativa. Los reparos suspensivos, ciertamente, solo pueden hacerse respecto a determinados aspectos legales, pero esta limitación no existe para las observaciones adicionales, puesto que no hay nada que impida que puedan versar, al menos en los momentos presentes, acerca de otro tipo de irregularidades, especialmente las que hacen referencia a la buena gestión económica y financiera. Entendidas de esta manera, dichas observaciones pertenecerían más al control financiero permanente que a la función interventora, ya que la competencia de esta se extiende exclusivamente al ámbito legal.

⁴ En la misma exposición de motivos de la LGP del año 2003, se continúa hablando del control financiero permanente como una de las dos formas del control a posteriori.

- b) La asistencia a las recepciones en la actualidad se considera parte de la función interventora (comprobación material de la inversión), pero no parece que sería incongruente considerarla también como parte del control financiero permanente, ampliando incluso su ámbito y no limitando la comprobación de la inversión al momento único de la recepción.
- c) La fiscalización de las cuentas justificativas de los anticipos de caja fija y de pagos a justificar, según se realizan hoy, tienen más de control financiero que de función interventora.
- d) Los informes de las modificaciones presupuestarias se entienden como parte del control financiero permanente, pero lo cierto es que se realizaban por las intervenciones delegadas con anterioridad a que estas efectuasen este tipo de control.
- e) La presencia de un interventor en las mesas y juntas de contratación se encuentra en tierra de nadie, puesto que no se acepta que forme parte de la función interventora, pero tampoco se asume como parte del control financiero permanente.
- f) La ley de subvenciones de 2003 determina que las intervenciones delegadas, por una parte, informen la OM de bases y, por otra, que fiscalicen la convocatoria. Esta última actuación pertenece a la función interventora, pero se supone que la primera se realiza en el ejercicio del control financiero permanente. Es evidente la relación y adecuación que debe existir entre bases y convocatoria y, por lo tanto, entre las dos actuaciones de las intervenciones delegadas.
- g) El artículo 159, 1, a) de la LGP de 2003 resulta difícil de entender y de aplicar porque parece que, en la verificación de la normativa y de los procedimientos, el control financiero permanente se tendría que centrar exclusivamente en aquellos aspectos a los que no se extiende la función interventora. ¿Pero cómo separar unos de otros? Es más, el control financiero permanente puede materializarse en informes globales a los que difícilmente puede llegar la fiscalización previa, dado el carácter puntual que tiene en la actualidad.⁵ Resulta bastante evidente que, en este apartado de la ley, el control financiero permanente arrastra la hipoteca de ser el sustituto de la fiscalización plena a posteriori.

⁵ El análisis global tiene ciertas ventajas sobre el puntual, pero también el puntual sobre el global. Ambos se complementan.

Los puntos anteriores conducen a que haya que plantearse una cuestión. No hay duda de que la Ley 47/2003 General Presupuestaria ha representado un paso importante en la ordenación y clarificación de la función controladora de la IGAE, al tiempo que, tal como se ha expuesto, ha elevado a rango de ley muchos preceptos que hasta entonces habían tenido un rango menor. Pero, dicho esto, habría que plantearse si no podría haber ido más allá presentando una concepción más unitaria del control, y englobando bajo el concepto de control financiero todas las actuaciones y funciones que en materia de control realiza la IGAE. Distinguiendo tan solo dos clases en función de qué unidad la lleva a cabo y de la inmediatez y constancia en la forma de realizarla: el efectuado de manera permanente por las intervenciones delegadas y el realizado de forma esporádica por los servicios centrales de la IGAE. En el primero quedaría englobada la función interventora y comprendería, lógicamente, tanto controles puntuales (con reparos suspensivos y no suspensivos) como globales y a posteriori. El segundo se realizaría normalmente a posteriori, siendo la auditoría el método principal empleado, si no el único, que al ejercitarse sobre empresas y entidades públicas recibiría el nombre de auditoría pública.

El que la LGP no haya dado tal paso no quiere decir que haya cerrado el margen legal para avanzar por este camino, diseñando, probando y ejecutando en la práctica muchos de los aspectos de este modelo unitario, que más tarde pueden pasar a formar parte de la normativa jurídica. Este ha sido, en buena medida, el proceso seguido hasta el presente. Desde 1977, la actuación de la IGAE —aprovechando los márgenes que permitía la norma— han precedido a la norma misma, y tan solo una vez probados y conformados los procedimientos e instrumentos se han concretado y desarrollado en el ordenamiento jurídico.

La coincidencia de diversos cometidos y tareas de control en las intervenciones delegadas, aconseja asumir un modelo unitario en el que los distintos elementos se integren y complementen, evitando que se produzcan contradicciones o incongruencias entre las distintas actuaciones y obteniendo entre ellas economías de escala. Este modelo implicaría que la función interventora quedaría englobada dentro del control financiero permanente, como un elemento más del mismo. Este, a su vez, adquiriría por tanto un contenido más amplio que el simple control a posteriori, ya que incluiría otra serie de actuaciones, muchas de ellas puntuales, sobre fases o actos concretos de procedimientos económicos financieros. Entre estas cabe destacar las observaciones complementarias, que no tienen por qué circunscribirse solo a temas legales, y a las que se debería dar mayor relevancia.

En el orden orgánico y administrativo se ha producido un proceso inverso al funcional, porque con frecuencia la IGAE no ha contado con los medios materiales y humanos para responsabilizarse de las nuevas tareas asignadas. Sirva como ejemplo (es tan solo uno de los casos pero quizás el más importante) lo que ha ocurrido con el control de los fondos comunitarios. La carga burocrática de trabajo (sin sentido en buena medida) impuesta por la Comisión no ha ido acompañada de un incremento de la dotación de medios, lo que ha forzado a desviar a esta tarea recursos destinados a otras funciones, hasta el punto de imposibilitar en muchas ocasiones la realización del control financiero permanente en las intervenciones delegadas.

No solo es que el desorden organizativo y depauperación que progresivamente se ha ido extendiendo por la estructura administrativa haya afectado como es lógico a la IGAE, sino que de alguna manera sus puestos de trabajo han perdido importancia relativa, y sus retribuciones han dejado de ser competitivas, lo que se traduce en una sangría de efectivos. Es imprescindible, para garantizar el buen funcionamiento del control, que la IGAE gestione de forma autónoma sus recursos humanos. Y que el nombramiento y la remoción tanto del Interventor General como de los interventores delegados se sometan a unas reglas mínimas. No se trata, desde luego, de asegurar la inmovilidad, pero sí de disponer de ciertas garantías que permitan ejercer su función con independencia. Así mismo, se debería tender a establecer intervenciones delegadas en todos los organismos y entes públicos.

En este sentido, conviene resaltar positivamente la inclusión reciente de la gran mayoría de los antiguos organismos comerciales en el régimen de fiscalización previa limitada. No obstante, subsiste la pregunta de por qué no se adopta esta misma medida para un buen número de entes públicos, comenzando por la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

Hay que señalar también el carácter positivo del acuerdo del Consejo de Ministros del pasado 20 de diciembre en el que se establece la obligación de los departamentos ministeriales de que, a los tres meses de recibir los informes de control financiero y auditoría pública de la IGAE, elaboren un plan de actuación para corregir las irregularidades y defectos detectados, tanto en el ministerio como en los organismos de él dependientes. La disposición es, por supuesto, positiva; pero coloca a la IGAE ante un reto importante y es el de que las actuaciones de control financiero mantengan relevancia tanto cuantitativa como cualitativamente dentro de las intervenciones delegadas, lo que es sin duda delicado en un momento en que, debido a la escasez de medios, puedan haber quedado postergadas a otros cometidos.

El fraude y la corrupción no se combaten exclusivamente con declaraciones grandilocuentes ni siquiera con la elaboración y aprobación de leyes. De nada sirven estas si no se dotan los medios necesarios para llevarlas a cabo. Respecto a los ingresos, se dice que un sistema fiscal vale lo que vale la administración tributaria encargada de aplicarlo; lo mismo se puede afirmar en lo referente al el gasto. Es posible que la mayoría de los políticos y de los cargos públicos sean honrados, pero, tal como afirmaba Montesquieu de los gobiernos, si lo son mejor, pero, por si no lo son, hay que crear las instituciones y los procedimientos que les obliguen a serlo o, al menos, que minimicen el riesgo y la tentación de fraude y de corrupción.

Mesa redonda

“Estrategias para la detección, prevención del fraude y de la corrupción en las instituciones públicas en un marco de transparencia”

Mario Garcés Sanagustín.

Subsecretario de Fomento.

Madrid, 18 de febrero de 2014



Los ciudadanos del siglo XXI no solo requieren presencia sino también influencia en el diseño y ejecución de las políticas públicas que conforman nuestro modelo de convivencia.

Por imperativo del principio de transparencia, el ejercicio del poder ha adquirido plena visibilidad para los ciudadanos, tratando de desterrar cualquier atisbo de

opacidad y favoreciendo el control permanente de lo público más allá de la práctica ritual del voto cada cierto número de años.

Poco queda hoy de la sociedad de antaño, replegada y adormecida por la omnipresencia del Estado.

La sociedad civil ha tomado la palabra, reclama su sitio y no acepta la cesión automática de su espacio de decisión e influencia.

La transparencia está propiciando la novación del contrato social suscrito con nuestros gobernantes al alcanzar la democracia. Entre sus cláusulas destaca el frontal rechazo a la corrupción en cualquiera de sus manifestaciones, pues constituye la negación misma de lo público, el sacrificio de la libertad por el nepotismo y el desprecio absoluto a la democracia y a los valores sobre los que se ha cimentado la construcción de nuestro estado de derecho.

La legitimidad del poder implica reconocer que ya no se ejerce de arriba abajo, sino que es preciso buscar puntos de encuentro, dejar paso al consenso y a la corresponsabilidad para evitar, como decía Popper, que el poder se convierta en un mal necesario.

“Si el vaso no está limpio, lo que en él derrames se corromperá”, estas palabras de Horacio, siempre certeras, me sirven para ilustrar cómo a ojos de la sociedad nuestro vaso está demasiado lleno y cómo nosotros, quienes detentamos el poder, somos los que debemos asumir el compromiso ineludible de mantenerlo siempre limpio, si no queremos que el desafecto creciente de los ciudadanos hacia la política se vuelva irreversible.

El término “corrupción pública” puede abordarse desde distintas posiciones conceptuales que, además, pueden responder a diversas tradiciones de pensamiento pero todas ellas parecen confluir en la necesaria concurrencia de una serie de elementos comunes, como son, la existencia de un funcionario público en el ejercicio de su cargo, el incumplimiento de un deber institucional y la búsqueda de un beneficio propio de carácter irregular, en suma, un abuso de poder en beneficio privado.

En este mismo sentido, pero decantándonos por un análisis estrictamente jurídico y en escala decreciente de gravedad, podemos abordar la corrupción como una actividad sancionable desde la perspectiva del derecho penal y también desde la del derecho administrativo, si bien, en este último caso, la conducta punible se circunscribe a los supuestos menos graves.

Así, la Instrucción 1/1996, sobre competencias y organización de la Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción, señala que en la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 1995 se definen como corruptas, “aquellas acciones u omisiones, dolosas o culposas, que pudiendo ser constitutivas de una o varias acciones delictivas, se realizan por autoridad o funcionario prevaliéndose de su cargo, ya sea con miras a un injusto enriquecimiento o a la obtención de cualquier otro fin, siempre que su trascendencia, incida directa y gravemente en el buen orden y gobierno de la colectividad, con grave desprestigio de sus instituciones”.

Esta definición, respondiendo en esencia a los parámetros descritos inicialmente, introduce un matiz importante, que la corrupción se perfila como una de las principales causas del divorcio que viven hoy Estado y sociedad civil, pues provoca irremediablemente la erosión de la confianza en el gobierno y el desprestigio paulatino de las instituciones.

El estado de derecho se ha ido fraguando a medida que se han consolidado los límites al poder de nuestros gobernantes. Pero al correr del tiempo, las actuales democracias occidentales, en cuanto versión evolucionada de los primigenios estados liberales, han ido incorporando a sus funciones tradicionales, la garantía de un conjunto variado y variable de servicios públicos y prestaciones, la necesaria respuesta a los desafíos planteados por las crisis económicas, las exigencias de los mercados, la interdependencia y el vertiginoso ritmo que las nuevas tecnologías de la información imponen al progreso.

En este contexto, la administración pública debe desarrollar canales bidireccionales de comunicación para favorecer una oferta de servicios acorde con las expectativas sociales y, además, debe hacerlo poniendo en marcha fórmulas imaginativas que descarguen la presión sobre las arcas públicas y sobre el bolsillo del contribuyente.

En definitiva, no solo ha de ser capaz de responder a las necesidades sociales sino que debe anticiparse a ellas para asegurar su participación activa en la sostenibilidad del progreso, legitimando su actuación por la eficacia y por la eficiencia de sus políticas.

En este contexto, la sociedad española fue evolucionando, fue adquiriendo cada vez mayor grado de madurez democrática, aumentó la necesidad de los ciudadanos de participar en los asuntos públicos y se intensificó el tono de las exigencias sociales.

En plena metamorfosis, la irrupción del fenómeno de la corrupción resulta demoleedor por diversos y variados motivos, pero muy especialmente porque dinamita los principios sobre los que se asienta nuestra democracia, dilapida la herencia de la Transición, pues contravine las reglas éticas y políticas más elementales y abre un abismo entre gobernantes y gobernados muy difícil de salvar.

Esto hace que un porcentaje creciente de la sociedad se vaya distanciando cada vez más de la política, pasando a contemplar a sus gobernantes como una rémora prescindible que tan solo lastra el crecimiento económico y la creación de empleo porque ha olvidado el bien común en aras del beneficio propio.

Los gobernantes no se conciben entonces como un conjunto de servidores públicos que representan legítimamente la soberanía popular y favorecen con su trabajo diario la consolidación de un estado cada vez más sólido desde un punto de vista político y más próspero desde una perspectiva económica.

A ojos de la sociedad, la corrupción transforma a la política en algo turbio y, lo que resulta más preocupante si cabe, inútil e incapaz de satisfacer con eficacia las demandas de los ciudadanos.

Este desapego es el caldo de cultivo para el surgimiento de movimientos antisistema, para la justificación del descrédito de las democracias representativas y la búsqueda constante de nuevos canales de participación y gobierno al margen de las instituciones democráticas.

Esta circunstancia hemos de abordarla con contundencia pero con templanza y contemplarla como una oportunidad para renovar nuestras reglas de funcionamiento interno.

Debemos hacer una revisión crítica del presente para transformar el futuro de nuestro modelo democrático, buscando nuevas vías de participación y erradicando definitivamente las prácticas corruptas de nuestra vida pública, al quedar patente que son una de las mayores patologías a las que pueden enfrentarse hoy los estados sociales y democráticos de derecho.

Es evidente que sus efectos perniciosos influyen negativamente en el desarrollo económico sostenible y ponen en jaque a la democracia al desestabilizar el sistema de equilibrios políticos y sociales, generalizar las prácticas clientelares, los privilegios indebidos y la opacidad.

En definitiva, la corrupción es síntoma inequívoco del fracaso de un modelo de convivencia y su aparición debe hacer saltar enseguida todas las alarmas con el fin de evitar que su propagación dañe definitivamente la línea de flotación de nuestras modernas democracias.

Una vez analizado tanto el concepto de la corrupción como sus nefastas consecuencias, permítanme que me detenga brevemente en sus mecanismos de medición.

La medición de la corrupción se ha convertido en uno de los temas más recurrentes y de creciente importancia de cualquier sistema moderno de investigación política.

En general, puede hacerse de formas distintas. En primer lugar, podría afrontarse de manera objetiva, esto es, basándose exclusivamente en las denuncias efectuadas y en las investigaciones abiertas por el poder judicial o bien, de un modo diferido, es decir, a través de encuestas de percepción o de "victimización", en las que se pre-

gunte a los ciudadanos por sus propias experiencias respecto al pago de sobornos o en relación a las extorsiones sufridas, en su caso, de parte de funcionarios públicos.

En la actualidad, hay más de quince instrumentos de medición distintos pero me gustaría destacar uno de publicación reciente cuyos resultados han sido muy significativos y elocuentes, me refiero al Eurobarómetro publicado por la Comisión Europea el pasado 3 de febrero.

Sus resultados sobre la actitud de los europeos en relación con la corrupción, son extremadamente reveladores. La encuesta muestra que más del 75% de los ciudadanos europeos, y un 95% de los españoles, coinciden en que la corrupción está muy extendida en su país de origen. Aproximadamente 1 de cada 4 europeos se considera afectado por la corrupción en su vida cotidiana, alcanzando en España este porcentaje el 63%, el más alto de toda la Unión.

Además, la corrupción es un obstáculo importante para la recuperación definitiva de nuestras economías, no solo cualitativa sino también cuantitativamente, pues supone para las arcas comunitarias unos 120.000 millones de euros (el 1% del PIB de toda la UE) y, en palabras de la propia comisaria Cecilia Malmström, priva a los Estados de unos ingresos fiscales muy necesarios.

Ante la elocuencia de los datos no cabe la indolencia porque si no luchamos por acabar con la corrupción acabaremos formando parte de ella y lo cierto es que el esfuerzo realizado durante los últimos 35 años no ha sido suficiente.

Desde el comienzo de nuestra última etapa constitucional, en 1978, hemos reaccionado ante la corrupción siempre a posteriori, cuando su repercusión mediática era tal que pasaba al primer plano de la actualidad incorporándose de lleno a la agenda política, generalmente, mediante la introducción de medidas legislativas que, al correr del tiempo, se han revelado insuficientes.

Hoy, el Gobierno está tratando de poner en marcha un plan de acción de carácter proactivo y no meramente reactivo, sustentado en la adopción de medidas concretas y también en el fomento de la ética pública, en la regeneración democrática y en la institucionalización de la transparencia como nueva forma de ejercer el poder y como elemento disuasorio para todos aquellos que sientan la tentación de utilizarlo en su propio beneficio.

Son muy variados los ejemplos que encontramos en nuestra historia reciente en los que se evidencia cómo las diferentes reformas normativas adoptadas para prevenir y

paliar la corrupción de nuestras instituciones han respondido a las demandas sociales vinculadas a un caso concreto. Permítanme mencionar algunas de ellas.

Uno de los primeros retos a los que tuvo que enfrentarse nuestra recién estrenada democracia fue la financiación irregular de los partidos políticos tras destaparse el caso FILESA a finales de los 80. Ante esta situación se reaccionó con el incremento de la financiación pública de los partidos y con una regulación más tasada de sus fuentes de financiación, a través de la LO 3/1987, de 2 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos.

Posteriormente, los problemas de fraude y corrupción detectados en el Ministerio del Interior entre los años 1987 y 1993, a consecuencia del caso de los fondos reservados, motivaron el establecimiento de un procedimiento específico de justificación de los mismos y la aprobación de la ley 11/1995, de 11 de mayo, reguladora de la utilización y control de los créditos destinados a gastos reservados.

En materia de contratación pública, a raíz del caso Roldán, se promulgó la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, que establecía mayores garantías en los procedimientos de adjudicación de los contratos administrativos, al tiempo que adoptaba otras medidas de carácter contable y financiero.

En materia de subvenciones, el caso del lino precipitó la promulgación de la ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, que prestó especial atención al control de las mismas y a la regulación estricta del reintegro de aquéllas justificadas de forma irregular o insuficiente.

Por su parte, la preocupación ciudadana en torno al tráfico de influencias en la tramitación de la planificación urbanística, en casos como el Malaya, llevó a reformar la legislación urbanística mediante la aprobación de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo.

En materia de conflicto de intereses, sin embargo, parece que la legislación se anticipó en cierto modo a la actualidad mediática, en casos como el Gürtel, y en 2006, se aprobó la Ley de regulación de los Conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la AGE y en 2009 se constituyó la Oficina de Conflicto de Intereses.

Más recientemente, tras anunciarse la puesta en marcha de un paquete de medidas anticorrupción por el propio Presidente del Gobierno en el Debate sobre el Estado de

la Nación, el Congreso de los Diputados adoptó, en febrero de 2013, una Resolución en la que se expresó la necesidad de alcanzar un acuerdo entre todas las fuerzas políticas con el fin de adoptar cuantas medidas de regeneración democrática, fortalecimiento institucional y lucha contra la corrupción resultaren necesarias para tratar de recuperar progresivamente la confianza de los ciudadanos en las instituciones.

Esta Resolución, fruto de varias enmiendas transaccionales sobre regeneración democrática y transparencia, incluía tres cuestiones fundamentales:

La elaboración de un pacto ético entre los partidos políticos respecto al tratamiento de los casos de corrupción y de los encausados.

La creación de una comisión independiente formada por personas de amplio reconocimiento y reconocido prestigio que elabore un informe sobre la regeneración de la democracia para su remisión al Parlamento.

La aprobación por parte del Gobierno de una serie de proyectos normativos para su remisión al Parlamento. En concreto, solicita la aprobación de una Ley Orgánica de Control de la Actividad Económica y Financiera de los Partidos Políticos, la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas y de la Ley de Contratos del Sector Público, la aprobación de una ley Reguladora del Ejercicio de las Funciones Políticas y la reforma del Código Penal y de la de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Como ven, se trata de un ambicioso paquete de medidas a través del que afrontar el problema de la corrupción desde una perspectiva global, para tratar de reducir distancias entre los ciudadanos y sus gobernantes, atajando de raíz la crisis de credibilidad de nuestras instituciones, sin retóricas, sin resignación y desde una perspectiva multidisciplinar.

En este punto, permítanme que me detenga, en primer lugar, en el Plan de Regeneración Democrática, en el que ha trabajado activamente el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales con el apoyo de un grupo de expertos constituido al efecto.

Este trabajo ha fructificado en un paquete de medidas que aprobó el Consejo de Ministros en su reunión del pasado 20 de diciembre de 2013.

En concreto, se trata de 40 medidas que afectan a una decena de leyes que se pretende sean sometidas a un intenso proceso de dialogo con todas las fuerzas políticas para tratar de lograr el máximo consenso posible durante su tramitación.

Estas medidas se distribuyen en tres grandes bloques:

- El control de la actividad económica y financiera de los partidos políticos.
- La mejora de la regulación del ejercicio de los cargos públicos en la AGE.
- Y la implantación de una serie de medidas penales y procesales en la lucha contra la corrupción.

En segundo lugar, me gustaría analizar, aunque sea muy brevemente, las reformas normativas más importantes que se están llevando a cabo en el marco del citado Plan y en respuesta al requerimiento efectuado al respecto por el Congreso de los Diputados.

El 13 de diciembre de 2013, el Consejo de Ministros aprobó dos anteproyectos de ley que constituyen el núcleo esencial del Plan de Regeneración Democrática, el Anteproyecto de Ley Orgánica de Control de la Actividad Económica y Financiera de los Partidos Políticos y el Anteproyecto de ley reguladora del ejercicio del Alto Cargo de la Administración General del Estado.

Convertidos ya en proyectos de ley, el Gobierno los remitió a las Cortes Generales para su tramitación parlamentaria el pasado 21 de febrero, no sin antes recabar los informes favorables del Consejo de Estado y del Tribunal de Cuentas, en este último caso, sin ser preceptivo pero con el ánimo de conseguir el mayor consenso y legitimidad posibles.

El primer texto contiene una serie de medidas que afectan directamente al funcionamiento de los partidos políticos, al imponer nuevas obligaciones en su funcionamiento, en especial, en lo relativo a la gestión de sus recursos para someterlos a un régimen estricto de rendición de cuentas y ampliar el control y la fiscalización que sobre ellos ejerce el Tribunal de Cuentas, con más rigor, más eficacia y más prontitud.

La norma regula también otros aspectos como el papel de los responsables económico-financieros de estas organizaciones que comparecerán ante el Parlamento una vez emitido el correspondiente informe por parte del Tribunal de Cuentas, el tratamiento de las donaciones a los partidos procedentes de personas jurídicas o de entes sin personalidad jurídica, obligando a devolver aquéllas que se obtuvieron de forma indebida.

Incrementa las exigencias de publicidad y transparencia de estas organizaciones imponiendo la publicación en sus respectivas páginas web, además del balance y

la cuenta de resultados, de los créditos pendientes de amortización, especificando la entidad concedente, el tipo de interés negociado, su plazo de amortización, así como las subvenciones y las donaciones recibidas de importe superior a 50.000 €.

Se establece también la obligación de definir un procedimiento normalizado de contratación por parte de los partidos, el contenido mínimo de sus estatutos o el reconocimiento de la capacidad de creación de partidos políticos a todos los ciudadanos de la Unión Europea.

De igual modo, se prohíben las condonaciones de deuda a los partidos por entidades de crédito, entendiéndose por tales, la cancelación total o parcial del principal del crédito o de los intereses vencidos o la renegociación del tipo de interés por debajo de los aplicados según las reglas del mercado. Finalmente y, entre otras medidas, se prevé también el cobro de las sanciones impuestas a los partidos en periodo ejecutivo por parte de la Agencia Tributaria o la obligación de que las fundaciones y asociaciones vinculadas a los mismos tengan que inscribirse necesariamente en el Registro de Partidos.

Esta norma supondrá la reforma de la Ley Orgánica de partidos políticos de 2001, de la Ley Orgánica de financiación de los partidos políticos de 2007 y también de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, para articular nuevos instrumentos de control que permitan optimizar la capacidad de respuesta del Tribunal de Cuentas ante posibles vulneraciones del ordenamiento jurídico.

Por su parte, el proyecto de Ley Reguladora del Ejercicio del Alto Cargo de la Administración General del Estado, que constituye un verdadero Estatuto del Cargo Público al servicio de la AGE, perfila el concepto mismo de alto cargo, así como sus requisitos, obligaciones y límites.

Esta norma incluye, entre otras medidas, la regulación de las causas por las que una persona no se considera idónea para el desempeño de un alto cargo, entre ellas, la existencia de antecedentes penales respecto a determinados delitos como el de terrorismo, la fijación de los principios que rigen el ejercicio de las funciones de alto cargo, la regulación del su régimen retributivo y de protección social, la regulación de la compensación tras el cese, el control sobre los gastos de representación, la prohibición del uso de tarjetas de crédito, la creación de un sistema de alerta temprana de conflicto de intereses, la limitación al ejercicio de actividades económicas privadas tras el cese, la homologación de las declaraciones de actividades, bienes y derechos, el control de la situación patrimonial del alto cargo al final de su mandato o el refuerzo de la Oficina de Conflictos de Intereses.

Finalmente, el Consejo de Ministros ha propuesto también la adopción de una serie de medidas para reforzar la respuesta ante determinados delitos y para facilitar y agilizar los procedimientos judiciales. Medidas que, para favorecer el diálogo y evitar dilaciones, se han incorporado al debate en la tramitación de la reforma del Código Penal que se está desarrollando actualmente en el Congreso de los Diputados.

Entre estas medidas destacan, el endurecimiento de las penas en supuestos de prevaricación de especial gravedad, el refuerzo en la persecución de los delitos de cohecho, la ampliación de las conductas tipificadas como tráfico de influencias, la revisión de los delitos de fraudes y exacciones ilegales, el incremento de las penas para los delitos patrimoniales más graves, la revisión del delito de falsedad contable, la incorporación de nuevos delitos relacionados con la financiación y la gestión de los partidos o la articulación de nuevas medidas contra ocultación de bienes y para su devolución a las arcas públicas.

También se ha considerado conveniente introducir algunas reformas de carácter procesal, entre las que cabe destacar, la agilización de los procedimientos en casos de corrupción para que el tiempo de respuesta ante el delito no implique, en ningún caso, ni la impunidad para el delincuente ni su condena ante la opinión pública antes de que recaiga sentencia.

Finalmente, se ha considerado oportuno reformar la administración local con el ánimo de reforzar el control y mejorar la coordinación entre las administraciones nacional, autonómicas y locales, la Ley de Contratos del Sector Público, con el objetivo de fortalecer el régimen de las prohibiciones de contratación con el sector público a todas las personas físicas y jurídicas condenadas por delitos relacionados con la corrupción y la Ley 10/2010, de 28 de abril, de prevención de blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo .

Todavía es pronto para evaluar el impacto que tendrán todas estas iniciativas legislativas una vez que se aprueben por las Cortes Generales pero lo que sí es cierto es que representan un paso importante en la dirección adecuada. Si bien, para ser verdaderamente efectivas precisan complementarse con otro tipo de medidas de perfil más político-social que contemplen también el deterioro de nuestras instituciones desde esta perspectiva.

En este empeño, el Congreso de los Diputados apostó en febrero de 2013 por el estudio, en el seno de las correspondientes comisiones parlamentarias, de una serie de medidas para regular las organizaciones de intereses o “lobbies”, clarificar cuáles

pueden ser sus actividades y cuáles deben ser sus límites, el análisis de la forma de aplicación a Diputados y Senadores de las normas de transparencia incluidas en la futura Ley Reguladora del Ejercicio de las Funciones Políticas o el establecimiento de un procedimiento concreto de publicidad de las declaraciones tributarias, de actividades y de bienes.

Finalmente, entre otras medidas que también se contemplan, destaca la modernización de las campañas electorales, nuevas medidas contra el transfuguismo político, posibles reformas de la Ley Orgánica reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular para facilitar su impulso y tramitación o de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General para mejorar el procedimiento de votación de los ciudadanos españoles residentes en el exterior.

No quisiera terminar mi intervención sin detenerme, aunque sea someramente, en la importancia que ha tenido para nuestro país la reciente aprobación de la ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, que supone un paso trascendental en el empeño por arrojar luz sobre la sombra de la corrupción.

En el mundo casi 100 países cuentan hoy con una ley de transparencia, desde Suecia que la aprobó en 1766 hasta EEUU, Reino Unido, India, Australia, todas las grandes democracias, países de Suramérica, como Chile o Uruguay y otros países del continente africano como Uganda y Etiopía.

A esta extensa lista se ha sumado recientemente España con la aprobación de la ley de transparencia el pasado 9 de diciembre de 2013.

Entre las principales novedades atribuibles a esta ley destaca, en primer lugar, su propio procedimiento de elaboración, ya que durante el trámite de información pública a que fue sometida se recibieron casi 80.000 visitas en el portal habilitado al efecto y los ciudadanos enviaron más de 3.600 contribuciones.

Buen comienzo para una ley que aspira a regular e incrementar el nivel de transparencia de la actividad de todos los que prestan servicios públicos o ejercen potestades administrativas, mediante la profundización en dos principios íntimamente relacionados con la democracia, la publicidad activa y el derecho de acceso de los ciudadanos a la información pública.

La obligación de publicidad activa vincula a un amplio abanico de sujetos entre los que se encuentran todas las administraciones públicas, los órganos del Poder le-

gislativo y judicial, en lo relativo a sus actividades sujetas al derecho administrativo, otros órganos constitucionales y estatutarios y otras entidades que por su especial relevancia pública o por ser perceptores de fondos públicos requieren de una mayor transparencia en el ejercicio de sus actividades.

La publicidad activa afecta a información de la más variada índole sin que sea preciso para su divulgación que medie solicitud concreta por parte de los ciudadanos.

La ley amplía y refuerza las obligaciones de publicidad activa en distintos campos:

En materia de información institucional, organizativa y de planificación, la ley exige la publicación de toda la información relacionada con la actividad desarrollada por los sujetos incluidos dentro del ámbito de aplicación de la norma, sujetos, que además deben hacer pública su normativa aplicable, su estructura organizativa, sus instrumentos de planificación y la evaluación de su nivel de cumplimiento.

En lo relativo a la información de carácter jurídico que afecte directamente al ámbito de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, la ley contiene un amplio catálogo de documentos cuya publicación redundará en una mayor seguridad jurídica.

Por lo que se refiere a la información de relevancia económica, presupuestaria y estadística, se establece un amplio abanico de información que ha de ser accesible y comprensible para todos los ciudadanos en cuanto instrumento de primer orden para efectuar un adecuado control de la gestión y aplicación de los recursos públicos.

Para canalizar todo este volumen de información la ley contempla la creación y desarrollo de un Portal de la Transparencia que, además de la información sobre la que existe obligación de publicidad activa, incluirá también aquella otra cuyo acceso se solicite con mayor frecuencia.

En materia de acceso a la información pública, el derecho de los ciudadanos a acceder a los archivos y registros públicos ya se encuentra consagrado en los artículos 105 de la Constitución y 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

No obstante, en estas normas no quedaba claramente determinado el objeto de este derecho, al circunscribirse únicamente a determinada información obrante en un procedimiento administrativo finalizado, lo que hacía que su articulación práctica quedara tremendamente restringida.

Tomando como referencia el precedente existente en otros países de nuestro entorno, donde no existían estas limitaciones, por fin hemos conseguido suplir esta carencia y hemos construido un marco jurídico en este ámbito más coherente y cercano a los intereses de los ciudadanos.

La ley crea además el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, órgano de supervisión y control encargado de garantizar la correcta aplicación de la ley.

Se trata de un órgano independiente con plena capacidad jurídica y de obrar, capaz de garantizar la especialización y la efectividad sin recurrir al uso de grandes estructuras administrativas. Su independencia se ve reforzada además con la participación del Parlamento en la designación de su Presidente.

En materia de buen gobierno, la ley consagra un régimen sancionador que incluye la definición de infracciones en materia de conflicto de intereses, de gestión económico presupuestaria y disciplinaria, incorporándose además otras derivadas del incumplimiento de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, dando virtualidad jurídica a principios programáticos que hasta ahora no tenían ninguna fuerza vinculante.

Todo ello, con el objetivo de garantizar que los ciudadanos cuentan con servidores públicos que ajusten sus actuaciones a los principios de eficacia, austeridad, imparcialidad y sobre todo, responsabilidad.

En definitiva, hasta hace poco tiempo éramos, junto a Chipre, el único país de Europa con más de un millón de habitantes que no contaba con una ley de transparencia.

Hoy ya hemos aprobado la ley y espero que su puesta en marcha vaya abonando progresivamente el terreno para la efectiva implantación de una auténtica cultura de la transparencia, a través de la que podamos combatir con eficacia cualquier atisbo de corrupción en el funcionamiento de nuestras instituciones mediante del control, la responsabilidad, la represión y la persuasión en el uso abusivo del poder por aquéllos que lo detentan.

Hoy la palabra "transparencia" ha entrado de lleno en el imaginario colectivo y forma parte incuestionable del argumentario político de todos los partidos pero, aprobada la ley, será labor de todos dotarla de un contenido real, transformándola en información a disposición de los ciudadanos para que puedan tomar más y mejores decisiones, evitando así, que la gestión de los intereses colectivos sea irremisiblemente monopolio exclusivo del Estado.

La aprobación de esta ley era una asignatura pendiente desde la Transición aunque no es en sí misma patente de curso para ingresar de forma inmediata en una democracia más sólida y legítima pero de lo que estoy seguro es de que abriendo a los ciudadanos las puertas de la información, cerraremos, paulatinamente, la puerta a la corrupción.

Son muchos los retos a los que se enfrentan hoy nuestras instituciones. El ciudadano ha dejado de ser aquel administrado sujeto a la acción imperativa del Estado para convertirse en protagonista de la gestión de los intereses que le afectan. Ha reaccionado con insatisfacción ante las dificultades de la Administración para satisfacer sus necesidades, sometidas a un constante proceso de mutación y cambio, insatisfacción, que ha conducido a un lógico cuestionamiento de las que han sido bases tradicionales de su legitimidad.

El poder se ejerce mediante la política pero se legitima por la confianza que son capaces de generar los gobernantes.

La credibilidad de los políticos pasa necesariamente por hacer de la transparencia un hábito, por incrementar los controles de la actividad pública y por facilitar la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos. Los avances tecnológicos hacen posible que los ciudadanos tengan acceso a todo tipo de información a golpe de click y de manera directa, sencilla, rápida y gratuita.

Podemos saber quién, cómo, cuánto y para qué se gasta el dinero público y podemos exigir responsabilidades a los gestores públicos que no se avengan a la norma, responsabilidades, que en el peor de los casos pueden ser incluso penales.

Hoy el consenso gira en torno a una idea que parece que no admite discusión, se requiere una mayor participación ciudadana en la materialización de los intereses colectivos, se exige una transparencia creciente a los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones y se rechaza frontalmente cualquier atisbo de corrupción en la gestión de los recursos públicos.

La corrupción es incompatible con el progreso económico así, por ejemplo, el pasado año un grupo de investigadores del Instituto Universitario de Turismo y Desarrollo Sostenible de la Universidad de las Palmas, cifraba el coste de la corrupción en nuestro país en 40.000 millones de euros, es decir, una cifra similar al incremento de gasto previsto en los Presupuestos Generales del Estado para 2014.

Pero también es un lastre desde una perspectiva social y política, porque solo genera arbitrariedad y desconfianza y contribuye a que los ciudadanos perciban la política como el arte del engaño y el sustento de los poderosos, en forma de grandes desfalcos y sonoros delitos pero también a modo de pequeñas corruptelas que contribuyen a erosionar de forma lenta y constante la legitimidad de nuestras instituciones. Legitimidad que, en definitiva, pasa por reforzar los tres pilares básicos de nuestra democracia tratando de evitar, como decía Foucault, que lo que hemos construido históricamente pueda destruirse políticamente.

Clausura

Marta Fernández Currás.
Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos.
Madrid, 18 de febrero de 2014



Buenas tardes a todos. En primer lugar, quisiera agradecer haber sido invitada a participar en estas Jornadas. Si algo lamento de las Jornadas es no haber podido asistir a todas las ponencias, algo que me hubiera encantado. Pero en todo caso, he compartido el tiempo suficiente como para confirmar que las Jornadas, como todos esperá-

bamos, han sido un rotundo éxito. Vaya, pues, por delante, mi agradecimiento a José Carlos Alcalde, a Jesús del Barco, sin duda, y a toda la Intervención General por el trabajo realizado; también a Mariano Rojo; y a todos los presentes por estar hoy aquí y hacer realidad este foro de debate tan extraordinario.

En todo caso, en estas Jornadas se ha puesto de relieve que los fines que justificaron en su día la creación de la Intervención, no sólo no han perdido vigencia, sino que son de la máxima actualidad. Podemos decir que estos fines son hoy pilares de la nueva gestión pública, de una gestión pública más democrática, más flexible, más orientada al ciudadano y, desde luego, más justa.

Independencia y objetividad de criterio han sido las notas características de la actividad de la Intervención General a lo largo de todos estos 140 años que hoy celebramos. Independencia, objetividad de criterio y sensibilidad. Sensibilidad, precisamente en ese equilibrio, que nos pedía el Subsecretario de Fomento, entre el control y la gestión. Recordemos una cita que ha pasado a ser ya tradicional en este foro, el famoso telegrama que recibió el Interventor Delegado de las Minas de Almadén y Arrayán: "que se cumpla la ley, pero que no se paren las minas". Creo que hay muchos ejemplos de que esto es así, de que existe una enorme sensibilidad

con la gestión, y de que tenemos una Intervención proactiva, que ayuda a resolver problemas. Precisamente tenemos hoy entre nosotros a nuestro compañero Juan Francisco Martín Seco, recientemente jubilado, que es un magnífico ejemplo de ello, tal y como ha manifestado el Subsecretario del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.

Considero que este buen hacer es el que le ha valido a esta institución su prestigio, su credibilidad y el reconocimiento desde las más diversas instancias. En el curso de las Jornadas, esto ha sido refrendado tanto por las palabras del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas, como por la presencia de Su Alteza Real el Príncipe de Asturias.

Si bien este reconocimiento se ha visto protagonizado en unas cuantas figuras destacadas, y así, sin duda, es justo subrayar la labor de los Interventores Generales, así como de algunos miembros destacados en la gestión pública y política, creo que corresponde igualmente a todos los funcionarios de la Intervención. Todos vosotros debéis sentirnos orgullosos de lo que sois y de la labor que desempeñáis.

Si bien en estas ocasiones es habitual realizar una recapitulación de las distintas ponencias y grupos de debate, en este caso vamos a prescindir de esta recapitulación, y ello por diversas razones. En primer lugar, porque son los participantes en las Jornadas quienes concluyen directamente. En segundo lugar, porque los ponentes, al haber enviado los textos de sus aportaciones, permitirán la elaboración de una publicación con su contenido, lo que facilitará una lectura sosegada y reflexiva de lo aquí debatido. Y, en tercer lugar, por una razón un poco más humana, que surge principalmente de mi experiencia en numerosas Jornadas, y es que a estas alturas, después de un debate tan profundo y serio, uno ya está deseando oír eso de “declaro clausuradas las Jornadas”.

En cambio, prefiero reservar el tiempo disponible para unas breves reflexiones.

En esta última mesa redonda acabamos de escuchar cómo, en los momentos que vivimos, la transparencia cobra capital importancia, y de manera singular se ha aludido a que, como consecuencia de que una serie de actuaciones reprochables, se han producido una serie de generalizaciones simplistas que generan un gran perjuicio a las instituciones. Yo comparto esta preocupación. Y creo, como vosotros, que es totalmente injusto que se eleve a categoría general una serie de comportamientos aislados. Al atribuir carácter general a estas anécdotas indeseables, lo que se está provocando es una desafección de los ciudadanos para con lo público. Y tenemos,



precisamente, que luchar contra esta percepción simplista e injusta, y hacerles llegar a los ciudadanos la realidad de nuestra profesionalidad, esfuerzo y dedicación, en primer lugar para con ellos, pues son (creo que a lo largo de las Jornadas ha quedado claro que todos compartimos esta idea) el centro de la actuación pública.

El punto central de las Jornadas, la transparencia, se plantea como una cuestión novedosa para las Administraciones Públicas. Si bien se trata de un camino que podemos remontar incluso a la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, de 1789, en la que se recoge el derecho de los ciudadanos a comprobar, por sí mismos o a través de sus representantes, la necesidad de las contribuciones públicas y de vigilar su empleo, así como el derecho de la sociedad a pedir cuentas de su gestión a todo agente público, lo cierto es que el recorrido de las Administraciones durante largos períodos de tiempo puede definirse, en el mejor de los casos, como titubeante. Así, hace pocas décadas, en España teníamos una administración opaca y burocrática.

Desde hace ya un tiempo, la cultura democrática de nuestro país ha ido evolucionando, y se han incorporado progresivamente mecanismos e instrumentos que posibilitan el control de la actuación del Gobierno por los ciudadanos. En este sentido tenemos que reconocer la enorme influencia que ha tenido la Ley de 30/1992, de Régimen

Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que colocó en el centro de su actuación a los ciudadanos.

Otro hito de gran importancia en términos de modernización de la Administración, reducción de cargas burocráticas y empleo de medios electrónicos para facilitar la participación, la transparencia y el acceso a la información lo constituyó la Ley 11/2007. Se ha seguido avanzando mucho en esta línea y así en la actualidad es imprescindible la referencia a la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, cuya exposición de motivos hace un reconocimiento bien honesto, al señalar que no se parte de la nada absoluta ni se pretende llenar un vacío total, sino que se busca ahondar, profundizar en lo ya iniciado. Lo cierto es que en lo que a esta casa se refiere, queda en muy buen lugar, pues entre los grandes avances que enumera la propia Ley de Transparencia al analizar lo abordado, se citan de manera expresa los acometidos en materia presupuestaria y de subvenciones.

Y es que debemos partir del reconocimiento de que la credibilidad de las instituciones depende en muy gran medida de la percepción que de las mismas tienen los ciudadanos. Y, si bien nuestras instituciones son creíbles, la propia Ley de Transparencia, alineada con el objetivo que persigue, nos recuerda que no somos perfectos. Nos señala, y nos reclama, que la información con transcendencia económica, presupuestaria y estadística debe ser no sólo accesible sino también entendible. La Ley respeta igualmente el carácter esencial de configuración del ciudadano como la pieza central en torno a la cual se articula la actividad del sector público al establecer no sólo una "publicidad activa", sino una atención permanente a las necesidades manifestadas por los ciudadanos, al recoger la publicidad de la información demandada por ellos con mayor frecuencia.

En relación con la necesidad de que los ciudadanos puedan comprender la información, me parece oportuno recordar al Premio Nobel de Economía, James Heckman, cuando decía que los datos no hablan por sí mismos en numerosas materias. Ello es una idea bien expresiva de que la transparencia no es una mera profusión de datos que se ponen a disposición del público sin ningún tipo de guía. La transparencia requiere en muchos casos que esos datos, que desde luego son ciertos —no podemos pensar otra cosa—, vayan acompañados de las oportunas indicaciones para la mejor formación de juicio del ciudadano.

Llegados a este punto, me gustaría repasar brevemente los pasos que recientemente hemos dado, preguntándome si, con ellos, hemos profundizado o no en este camino

de transparencia —y vaya por adelantado mi juicio o mi balance positivo, que voy a intentar argumentar—.

Refiriéndome a los hitos más recientes, debo empezar por la, tantas veces citada en este foro, Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, la Ley Orgánica 2/2012. Resulta absolutamente normal la continua referencia a esta ley, pues constituye una norma que resulta fundamental para la gobernanza económica. Se trata de una Ley que, dicho sea de paso, fue redactada y aprobada en un breve plazo, gracias a la profesionalidad de los funcionarios con los que contamos, siendo además una ley que concilia muchos intereses. Así, la crisis había puesto de manifiesto, de manera inmediata, que en esta materia nos hallábamos huérfanos, algo que también fue percibido con prontitud por Europa. Es cierto que esta Ley Orgánica viene a desarrollar la modificación, adoptada con un enorme consenso político, introducida en el artículo 135 de la Constitución Española. Sin embargo, y al igual que la Ley de Transparencia, esta Ley no nace ex novo, sino que es resultado de un proceso que tiene como precedente inmediato a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, una ley que, si bien había revelado su insuficiencia en cuanto a mecanismos de disciplina presupuestaria, ya incorporaba entre sus pretensiones, como principio, la transparencia.

Pero si se me permite, esta nueva, la Ley Orgánica 2/2012 tiene un plus añadido. Y es que introduce el concepto de sostenibilidad de las cuentas públicas, con el objetivo de que perdure en el tiempo la estabilidad. Esta sostenibilidad se intenta garantizar con una serie de mecanismos de prevención, corrección y control, pero también con mecanismos de publicidad. Es posible citar los numerosos informes, dictámenes y estadísticas que la propia ley obliga a publicar. Pero es necesario resaltar que la ley no se limita a establecer unos objetivos que las administraciones territoriales han de cumplir por sí, sino que la ley va mucho más allá y, en particular, fundamenta cómo se van a cumplir estos límites y cómo las Administraciones Públicas están actuando para su consecución. Y esto también tiene mucho que ver con la transparencia.

A modo de ejemplo se pueden citar dos publicaciones cuya comprensión puede resultar compleja. Por un lado, tenemos las Previsiones Tendenciales de Ingresos y Gastos, la Tasa de Referencia de la Economía Española, con una metodología que, hasta hace poco tiempo, era una especie de arcano en manos de unos pocos entendidos. El desarrollo y publicación de la metodología para el cálculo de estas previsiones tendenciales y de la tasa de referencia permite, indudablemente, un mayor conocimiento de la forma en que actúa la Administración, desterrando definitivamente

cualquier acusación de arbitrariedad por parte de los poderes públicos al respecto, y facilitando en consecuencia la formación de juicios razonados.



Por otra parte, la Ley Orgánica no se queda en una mera declaración general de la necesidad de publicación de información; prueba de ello es el desarrollo de las obligaciones de suministro de información previstas en la Ley Orgánica, mediante Orden del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas de 1 de octubre de 2012, pero que no se limitan sólo a ella, pues se remite de

igual modo al resto de disposiciones nacionales y comunitarias relativas a requerimientos de información. En esta información quiero detenerme brevemente, y lo hago para celebrar un éxito profesional más de la Intervención General: me estoy refiriendo al importante avance que ha tenido lugar en materia de cuentas nacionales. A lo largo del año 2013 hemos conocido con periodicidad mensual la evolución en términos de Contabilidad Nacional de los tres subsectores: Estado, Seguridad Social y Comunidades Autónomas —los resultados relativos a las corporaciones locales se siguen ofreciendo de manera trimestral, habida cuenta del ingente número de entes locales que tenemos en este país—; esto supone un avance más en el camino ya iniciado anteriormente con la presentación trimestral de datos consolidados.

Y con ello nos estamos anticipando a las exigencias europeas. Nos estamos anticipando no sólo desde una perspectiva temporal —empezamos a publicarlos un año antes de lo que exigía la directiva de 8 de noviembre de 2011— sino que, además, se va mucho más allá en su alcance, toda vez que esa directiva establece para los Estados Miembros la obligación de publicar los resultados periódicos en términos presupuestarios, no de contabilidad nacional.

Su utilidad es enorme y creo que ello se puede constatar en el interés que la sociedad manifiesta a la publicidad de estos datos, toda vez que nos permite efectuar una comparación intertemporal y analizar si las Administraciones Públicas, todas las Administraciones Públicas, estamos o no en la senda correcta de convergencia.

Quisiera, en este sentido, comentar el documento que denominamos Indicadores, por ser con el que estamos más familiarizados. Se trata de un documento que, sin lugar a dudas, es objeto de estudio por todos los expertos y analistas, porque efectúa un seguimiento de contexto con aclaraciones y recomendaciones para la mejor formación de juicio. Me parece un buen ejemplo, precisamente para hacer expresiva la idea que nos transmitía Heckman, de esa guía que acompaña, de transparencia como información útil, fundada en el rigor, independencia y conocimientos, y no a la mera difusión de datos sin contenido ni contexto, aunque desde luego sean siempre datos ciertos.

Y la Ley Orgánica va más allá, pues en su artículo 28 se regula la Central de Información, que proveerá de información sobre la actividad económico-financiera de las Administraciones. Esta Central de información, que actualmente está en fase de desarrollo, es un proyecto que no nace viudo, sino que, asumiendo los objetivos de transparencia, el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas ya dispone de una página web en la que publica, ordenados por materias, los informes y estadísticas que elabora el Departamento, así como enlaces a otros informes y estadísticas destacadas de distintos organismos e instituciones nacionales e internacionales. Se aporta información completa, con un calendario de publicaciones que se va actualizando, y en el que se identifica la periodicidad de emisión, la fecha prevista de las próximas ediciones, el contenido de cada informe o estadística, el origen, así como enlaces a cada uno de los documentos. Esto constituye un claro ejemplo de buena práctica y de preocupación por la transparencia y la transferencia de información a los ciudadanos. En la actualidad, cuando alguna vez se ha variado la fecha de publicación de cualquiera de estas estadísticas, se nos ha reclamado desde diversos sectores. Esto, la constatación de que los ciudadanos y los medios de comunicación están pendientes de esa producción estadística, es realmente importante.

Dentro del bloque de las medidas ya acordadas quisiera hacer referencia a determinadas actuaciones adoptadas para reforzar la integridad y transparencia de las cuentas públicas. Es el caso de la mejora de la operatoria contable, acometida mediante la modificación de la regla 52 de la Instrucción de operatoria contable, y también es el caso de la realización de los controles regulados en el artículo 159.1.g) de la Ley 47/2003, General Presupuestaria (LGP) que recoge la práctica de técnicas de auditoría sobre las áreas de riesgo de las cuentas públicas. Se trata de mecanismos relativamente sencillos, pero que no se estaban aplicando, y desde luego coadyuvan enormemente a la imagen fiel de las cuentas públicas, que además se han hecho extensivos a las Comunidades Autónomas, de forma que se contribuye a garantizar que no vuelvan a producirse sorpresas en las cuentas públicas a finales de ejercicio, como ocurrió, por ejemplo, con las cuentas de 2011.

Pero también me quiero referir a la Ley Orgánica 9/2013, de control de la deuda comercial del sector público, que profundiza en este concepto de sostenibilidad que nace de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. Y el origen de esta profundización se halla en la consideración de la sostenibilidad financiera como la capacidad para financiar compromisos de gasto presentes y futuros dentro de los límites de déficit, deuda pública y morosidad de deuda comercial conforme a lo establecido la Ley, la normativa sobre morosidad y en la normativa europea. En relación con la deuda comercial, es obvio que en absoluto estaba prohibida. Pero también es claro que dicha deuda comercial no se incluía a efectos del cálculo y verificación del cumplimiento de los límites de deuda pública. Ahora bien, hemos constatado dolorosamente los efectos perniciosos de su abuso, cuando la deuda comercial se utilizó como un sustituto para la financiación del déficit público, y de su abuso, igualmente, con los proveedores, que no habían pactado libremente con la Administración las condiciones de financiación que se estaban dando en la realidad.

Por tanto, creo que, en este momento, estamos en condiciones de garantizar que eso no volverá a pasar. ¿Y por qué no va a volver a suceder? Aquí, además de las medidas ya comentadas, debo citar una nueva ley, la ley 25/2013, de factura electrónica y creación de registro contable de facturas del sector público, que supone una garantía tanto para los proveedores, al regularse un único punto central de entrada de las facturas de forma que cada proveedor podrá seguir el estado de tramitación de sus facturas, como para la fiabilidad de las cuentas públicas.

El funcionamiento es sencillo: una vez tiene entrada la factura electrónica a través del punto de entrada, se envía al órgano que tiene atribuidas funciones de contabilidad para su anotación en el registro contable, que posteriormente la remitirá al órgano competente para tramitar el procedimiento de conformidad y proceder al resto de actuaciones relativas al reconocimiento de la obligación, incluida, en su caso, la remisión al órgano de control competente a efectos de la preceptiva intervención previa. Una vez reconocida la obligación, la tramitación contable de la propuesta u orden de pago identificará la factura, recogiendo su nuevo estado. Con ello, el proveedor podrá seguir los distintos estados por los que va evolucionando la factura. Además, utilizando la información generada en el proceso, se podrá calcular y publicar, con criterios uniformes, un período medio de pago, algo que no se estaba realizando por algunas Comunidades Autónomas. Este período medio es un ratio sencillo (aunque, en cualquier caso, requiere unas reglas homogéneas) que aporta predictibilidad a los proveedores en sus relaciones con la Administración.

También quisiera referirme brevemente a la Ley Orgánica 6/2013, por la que se crea la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal. Otros Estados Miembros de la Unión Europea ya disponían de este tipo de autoridad, y España, en su voluntad de mejorar la gobernanza económica, de una mayor integración con los estados y la Unión Europea y, sin duda, de generar relaciones de confianza, ha aprobado su creación. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal supone el refuerzo de los mecanismos de supervisión y transparencia en las políticas fiscales de las distintas Administraciones, basado en la realización de análisis fiables e independientes por un órgano dotado de autonomía respecto de las autoridades.

La transparencia de la información económico-financiera relativa al diseño y ejecución del ciclo presupuestario, la evolución del endeudamiento público, y las previsiones económicas experimenta un importante impulso, toda vez que la Autoridad actúa fundamentalmente a través de los informes previstos en la Ley Orgánica y de las opiniones que puede emitir en la materia por propia iniciativa. Este refuerzo de la transparencia actúa de dos formas: en primer lugar, por el carácter público de los informes y opiniones que, de manera motivada, emite la Autoridad; pero, además, si la Administración destinataria de un informe no acomoda su actuación al sentido de las recomendaciones contenidas en los informes, deberá motivarlo, incorporar el informe en el expediente, y hacer mención expresa al acomodo o no de los acuerdos que se adopten, en su caso, al sentido de los informes, lo que contribuirá de forma decisiva al enriquecimiento de los juicios que se puede formar la sociedad sobre la adopción de las distintas decisiones.

Existen otras modificaciones que pudieran, al menos superficialmente, considerarse menores y que, sin embargo, tienen una considerable importancia práctica. Es el caso de la modificación del artículo 136 de la Ley General Presupuestaria, por el que se publican los informes de auditoría de las empresas públicas, lo que posibilitará un conocimiento más completo por parte de cualquier interesado de la realidad económico-financiera de estas entidades. Igualmente se puede citar el acuerdo de seguimiento de las recomendaciones que deriven del informe anual de auditoría o del informe anual de control financiero permanente, que ayudará a dar transparencia, visibilidad e impulso político —¿por qué no?— pues el destinatario de los informes será el Consejo de Ministros.

Y también debo citar el cumplimiento de la promesa, creo que hecha hace unos diez años, y que se ha abordado con la Ley de Presupuestos de 2014. Así, desde este año, al Presupuesto de los organismos autónomos no se acompañará la cuenta de operaciones comerciales, integrándose las correspondientes operaciones en los

estados de gastos e ingresos de los Presupuestos Generales del Estado. De esta manera se gana en transparencia porque, evidentemente, el netear saldos, que es lo que resultaba de la utilización de la citada cuenta, además de constituir un atentado al principio de presupuesto bruto, resta información sobre ingresos y gastos. Asimismo se ha adaptado el control inherente a los organismos comerciales y asimilados, como es el caso de los centros de investigación.

Muchas de estas normas están siendo objeto de desarrollo. Unas, con mayor profusión, otras, con menor, porque su alcance en principio es más reducido y se circunscribe a un ámbito técnico, que se entiende muy bien en esta casa, pero sin embargo son difíciles de trasladar a la mayoría de los ciudadanos en cuanto a los grandes logros que van a suponer.

Pero, antes de terminar, desearía referirme a otra norma que, de momento, aún no es norma como tal, sino un borrador de norma: la relativa a la modificación de la Ley General de Subvenciones. En este momento existe un grupo de trabajo constituido con los diferentes ministerios para el debate de las principales cuestiones que deben ser acometidas. No voy a centrarme en todo lo que se pretende cambiar, sino únicamente en dos aspectos muy importantes directamente vinculados a la transparencia. El primero, y fundamental, es el referido a la base de datos nacional de subvenciones y la intención de que recoja, y haga públicas, las convocatorias y resoluciones de convocatorias de todas las administraciones territoriales, con una obligación de remisión de información y un procedimiento sancionador para el caso de su incumplimiento que, además de servir a la mejor planificación económica general y de ser un potente instrumento de lucha contra el fraude, constituirá sin duda un enorme elemento de transparencia, conocimiento y simplicidad para los ciudadanos, que no se verán obligados a revisar todas las ordenanzas, diarios de comunidades autónomas y demás boletines oficiales. Esta base de datos supondrá un enorme desafío, en particular para la Intervención General pero, a mi juicio, implicará un cambio de mentalidad hacia un modelo de información compartida que permitirá un tipo de análisis y control diferente.

Y también en este borrador se atiende la necesidad de crear un servicio de coordinación con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude, exigido por una directiva comunitaria. Se ha considerado procedente su incorporación mediante la reforma de la Ley General de Subvenciones, y su radicación en la Intervención General de la Administración del Estado, habida cuenta de que será el centro que aglutina toda la información desde el punto de vista de subvenciones, tanto nacionales como comunitarias. Este servicio tendrá una indudable y enorme utilidad, tanto para España



como para la OLAF, que hasta ahora llegaba a nuestro país y debía relacionarse con multitud de autoridades: a veces con la Guardia Civil, con la Policía, en ocasiones con la Agencia Tributaria, otras veces con la Intervención General del Estado, con las Comunidades Autónomas... Se considera de capital importancia la coordinación de toda esta información; en particular lo consideramos capital porque entre las funciones que no se están haciendo y se podrían llegar a hacer está la de identificación de posibles debilidades en el sistema de gestión de fondos comunitarios o la divulgación de información a las autoridades responsables de la gestión de los fondos de la Unión Europea y de los ingresos públicos.

Pensamos que se trata de una iniciativa que contribuirá a generar esa confianza, esas relaciones de confianza a las que se refería el Comisario Lewandowski, y que tan deseadas son por nuestro país, para evitar determinados equívocos que a veces hemos protagonizado, como es el caso del famoso cierre de 2006 del Fondo de Cohesión.

Todas estas normas, de mayor o menor rango, responden a una misma idea: transparencia, disciplina fiscal y sostenibilidad como un circuito interrelacionado y necesario. La pregunta que se nos puede suscitar es si ello basta, si con todas estas medidas es suficiente para alcanzar el objetivo. Mi respuesta es que no, porque, como nos re-

cordaba la propia Ley de Transparencia, se trata de ahondar en el camino ya iniciado. Pero, evidentemente, aun cuando no partimos de un vacío absoluto, tampoco hemos colmado plenamente dicho vacío, y deberemos seguir avanzando en esta materia.

En ocasiones nos reprochan que no se nos entiende. Si bien nosotros argumentamos en contra de dicha afirmación, y remarcamos la necesidad de ser técnicamente precisos, es indudable que hay algo de verdad en ello. En el fondo sabemos que en el medio está la virtud; en esta cultura de poner en el centro al ciudadano, quiero dejar una reflexión, que es la necesidad de practicar eficazmente la sencillez en las relaciones con los ciudadanos sin dejar de ser precisos. Ahí dejo esa reflexión.

Enhorabuena por las Jornadas, enhorabuena por este 140 aniversario, muchas gracias a todos, mucho ánimo y hasta pronto.

Declaramos clausuradas las Jornadas.

HOMENAJE INSTITUCIONAL
PRESIDIDO POR S.A.R.
EL PRINCIPE DE ASTURIAS

Madrid, 17 de febrero de 2014



Presentación

José Carlos Alcalde Hernández.

Interventor General de la Administración del Estado.

Madrid, 17 de febrero de 2014



Alteza Real, queremos agradecer a S.A.R. su presencia en este Acto que pone una vez más de manifiesto el afecto y la consideración que nos profesa, así como su gran interés por las tareas que lleva a cabo la Intervención General en relación directa con la transparencia y el rigor en la gestión de los fondos públicos. ¡Muchísimas gracias, Señor!

La trayectoria de 140 años de la Intervención General de la Administración del Estado se presenta ante las exigencias renovadas de los tiempos presentes como una institución con gran tradición en nuestro país que ha afirmado su apuesta por la excelencia desde su creación en el siglo XIX, cuando D. José Echegaray, Ministro de Hacienda que firmó y dicen que redactó el preámbulo del Decreto “fundacional”, de enero de 1874, afirmaba que la Intervención General era un centro configurado para “ la alta y noble misión de velar por la exacta aplicación de las leyes y por la guarda y legítima inversión de los caudales, de las rentas y de toda clase de pertenencias del país”.

No es fácil encontrar en la historia de nuestras instituciones públicas supuestos análogos al de esta Intervención General que permanece desde entonces con idéntico nombre, prácticamente las mismas funciones inicialmente encomendadas, y la máxima categoría administrativa.

Lo mismo cabe afirmar de quienes han tenido el honor de servirla durante esta larga andadura.

Aquí sí cambiaron las denominaciones de los Cuerpos, pero permaneciendo el mismo personal especializado. Así, los Periciales de Contabilidad de 1893 y los Auxiliares

de Contabilidad de 1913, subsisten hoy como Interventores y Auditores del Estado o como Técnicos de Auditoría y Contabilidad, que cuentan además con el apoyo esencial de los especialistas en tecnologías de la información y de los funcionarios de los Cuerpos Generales y personal laboral destinados en el Centro. Este marco funcional no quedaría completo sin la referencia obligada al Cuerpo de Intervención de la Defensa y al Superior de Intervención y Contabilidad de la Seguridad Social que en sus ámbitos respectivos materializan las funciones de la institución.

Pocas instituciones pueden pues enorgullecerse de que sus misiones iniciales fueran redactadas por un premio nobel de literatura, pero, y permítanme que ponga en ello más énfasis, pocas pueden presentar una trayectoria ininterrumpida y más que centenaria no sólo de su propia permanencia formal en el tiempo (que también) sino sobre todo de desarrollo continuo de sus objetivos de interés público; creo que el orgullo de poseer una institución de estas características no debe corresponder sólo a los que trabajamos en ella sino a toda la nación y a sus dirigentes, pues para ser respetado (elemento importante por cierto en la conflictiva situación actual) ha de comenzarse por respetarse a uno mismo lo que a su vez requiere, en mi opinión, respetar y reconocer las instituciones que han conseguido perdurar y formar parte de nuestra propia esencia, en este caso de la de nuestra hacienda pública, seguramente y sobre todo, por el buen hacer, profesionalidad y esfuerzo de los funcionarios y profesionales que durante todos esos años ejercieron, desarrollaron, mejoraron y adaptaron esos cometidos tan bien expresados para que se materializaran en el mayor grado posible en diferentes momentos de la historia de nuestro país.

Como una muestra de reconocimiento y gratitud a todos ellos, la Intervención General quiere rendir un sencillo homenaje a quienes, a partir de nuestra Constitución vigente, han desempeñado el puesto de Interventor General de la Administración del Estado, y en definitiva les ha correspondido la responsabilidad de dirigir y orientar a este conjunto de hombres y mujeres que han desarrollado en esta casa, en todo o en parte, su vida profesional al servicio de la Hacienda pública, así como a los que en este periodo han llegado a los más altos puestos de responsabilidad en la estructura del Estado, sin desconocer y con afirmación permanente de los valores propios de los funcionarios de la institución.

Este criterio objetivo nos deja con el deseo de extender a tantos otros compañeros análoga distinción, que por la tarea diaria y muchas veces innominada, se merecen.

Como primera piedra visible de los tantos que lo merecen, y en la memoria viva de los ilustres compañeros que nos han precedido —Raimundo Fernández Villaverde,

Ángel González de la Peña, Adolfo Sixto Hontán, José María Fábregas del Pilar, Joaquín Collada entre otros muchos— comenzamos este para nosotros merecido homenaje, que tenemos el honor de efectuar con el máximo realce que implica la presencia de Su Alteza Real:

— *MINISTROS:*

Elvira Rodríguez Herrero

Julia García Valdecasas Salgado

— *SECRETARIOS DE ESTADO:*

José Luís Graullera Mico

José Barea Tejeiro

— *SUBGOBERNADOR DEL BANCO DE ESPAÑA*

Miguel Martín Fernández

— *INTERVENTORES GENERALES:*

Augusto Gutiérrez Robles

Ignacio Montaña Jiménez

Juan Francisco Martín Seco

Ricardo Bolufer Nieto

Juan Aracil Martín

Purificación Esteso Ruíz

Gregorio Mañez Vindel

Rafael Muñoz López-Carmona

Alicia Díaz Zurro

José Alberto Pérez Pérez

Con la venia de Su Alteza Real, procedemos a la imposición de las expresadas distinciones.

Ministra de Medio Ambiente (2003- 2004).



Elvira Rodríguez Herrero.

Ministra de Administraciones Públicas (2003-2004).



*Recoge la distinción, en representación de **Julia García Valdecasas Salgado**, su hermana **Carmen García-Valdecasas Salgado**.*

Secretario de Estado de la Administración Pública, en el Ministerio de la Presidencia (1977-1978).



José Luís Graullera Mico.

**Secretario de Estado para la Seguridad Social (1980-1981).
Secretario de Estado, Director de la Oficina del Presupuesto de la Presidencia del Gobierno (1996-1998).**



*Recoge la distinción, en representación de José Barea Tejeiro,
José Antonio Godé Sánchez.*

Subgobernador del Banco de España (1992 y 2000).



*Recoge la distinción, en representación de **Miguel Martín Fernández**,
Isidoro Marcos Sanz.*

Interventor General de la Administración del Estado (1976-1980).



*Recoge la distinción, en nombre de **Augusto Gutiérrez Robles**,
su hija Purificación Gutiérrez.*

Interventor General de la Administración del Estado (1980-1982).



Ignacio Montaña Jiménez.

Interventor General de la Administración del Estado (1982-1984).



Juan Francisco Martín Seco.

Interventor General de la Administración del Estado (1984-1988).



Ricardo Bolufer Nieto.

Interventor General de la Administración del Estado (1988-1991).



*Recoge la distinción, en representación de **Juan Arcil Martín**,
Luis Espadas Moncalvillo.*

Interventora General de la Administración del Estado (1991-1994).



Purificación Esteso Ruíz.

Interventor General de la Administración del Estado (1994-1996).



Gregorio Mañez Vindel.

Interventor General de la Administración del Estado (1996-1999).



Rafael Muñoz López-Carmona.

Interventora General de la Administración del Estado (1999-2004).



Alicia Díaz Zurro.

Interventor General de la Administración del Estado (2004-2012).



José Alberto Pérez Pérez.



Jose Carlos Alcalde Hernández, Interventor General de la Administración del Estado, hace entrega de la medalla conmemorativa del 140 aniversario de la IGAE a Su Alteza Real el Príncipe de Asturias.

Su Alteza Real el Príncipe de Asturias agradece la distinción.



Laudatio

Ignacio Montaña Jiménez.

Interventor General de la Administración del Estado (1980-1982).

Madrid, 17 de febrero de 2014



Con la venia de Su Alteza Real:

“Grande es la confianza que Su Majestad hace de los Contadores de sus Rentas Reales, Partidos y Provincias, y más si son Contadores de intervención de arcas de tres llaves”.

La cita, tomada del libro “Rentas Reales”, de Juan de la Ripia, editado el año 1715, expresa un sentimiento general de entonces, continuado desde que se instituye siglos atrás la figura de los Contadores Reales. Este sentimiento de confianza es plenamente aplicable a la Intervención General de la Administración del Estado, durante los ciento cuarenta años ininterrumpidos desde el Decreto de Echegaray de 7 de enero de 1874, en los que ha logrado revalidar y acrecer dicha reputación por parte de todos cuantos contemplan y juzgan los comportamientos de las instituciones del sector público estatal español.

Como queda indicado, los 140 años de la IGAE van precedidos de antecedentes bien remotos. La Hacienda Real establece controles uniformes en defensa de la integridad de los caudales públicos, ya en la figura del mayordomo del Rey que regula la segunda de las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio; un objetivo, el de la integridad de la cosa pública, que recupera su plena vigencia en el escenario de crisis económica que estamos viviendo.

Ya la Constitución de 1812, al configurar la actividad de control en sus modalidades de interno, externo y jurisdiccional, da lugar a la creación de un órgano encargado específicamente del control interno que, tras un breve proceso de aproximación en

busca de la mayor eficacia, cristaliza en el nacimiento de nuestra Intervención General de la Administración del Estado.

El punto cumbre de todo este devenir histórico se produce en el periodo que va desde la Constitución de 1812 hasta la llamada Ley Figuerola que, al amparo de la Constitución de 1869, se publica en 1870 como Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública y en cuyo desarrollo Don José Echegaray redacta el Decreto de 7 de Enero de 1874, cuyo 140 Aniversario celebramos.

Fruto tan valioso y elogiado es obra del buen hacer de quienes la crearon, apoyaron y sirvieron durante tan largo periodo de tiempo.

El reconocimiento de su necesidad y la alta valoración del Centro, comenzaron bien pronto como confirman detalles tan significativos como que el Decreto de Echegaray se aprobara a los tres días de la toma de posesión del Ministro, y en la redacción de su preámbulo, exponente de la galanura de su prosa de premio Nobel: "A la Intervención General de la Administración del Estado corresponde la alta y noble misión de velar por la exacta aplicación de las leyes y por la guarda y legítima inversión de los caudales, de las rentas y de toda clase de pertenencias del país..."

Y como una premonición de cuanto reservaba el futuro a nuestra IGAE, estas expresiones se corresponden con la idea principal de un ministro que pasa a la historia de nuestra Hacienda Pública como el ministro del santo temor al déficit al afirmar: "Para todo Ministro de Hacienda, para los Gobiernos, para las Cámaras, para el país, la salvación está en el santo temor al déficit".

El desempeño de esta función de control interno, orientada a asegurar la gestión regular y eficiente de los recursos públicos, así como a facilitar información de relevancia económica financiera veraz y que refleje la realidad patrimonial del Sector Público, se configura sobre la base de la independencia funcional de la institución y el buen hacer de los funcionarios que tiene asignados.

En relación con la independencia funcional, son diversas las iniciativas a lo largo del tiempo con el objetivo de reforzarla. Así aconteció con el proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de 1893, del ministro Don Germán Gamazo, que proponía la inamovilidad de los directivos de la Intervención General.

Precisamente, la disponibilidad de recursos humanos con formación específica, concretada en cuerpos de funcionarios adscritos a la Intervención General de la Adminis-



tracción del Estado, constituye un factor de éxito para lograr la deseable independencia funcional en el desempeño de la función de control interno.

En este sentido, cabe señalar como un hito básico la creación, en 1893, del Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado, antecedente del actual de Interventores y Auditores del Estado, con el objetivo último de lograr la máxima efectividad en el ejercicio de la función de control por la Intervención General.

Este mismo espíritu, de independizar las funciones interventoras y fiscalizadoras de las de gestión, se recoge en la Ley de 15 de mayo de 1902 que desglosa, en la administración militar, los cuerpos de Intervención y de Intendencia.

En el ámbito de la Intervención General, se produce un paso importante en la misma línea, con la creación, en 1913, del Cuerpo Auxiliar de Contabilidad, los competentes, complementarios e imprescindibles Contadores del Estado, antecedentes del actual Cuerpo Técnico de Auditoría y Contabilidad.

Si hubiéramos de señalar virtudes de estos esforzados colectivos, estas serían, en palabras de Don José María Fábregas del Pilar y Díez de Ceballos, último Interventor General con la República: *“la prudencia, la justicia, la fortaleza y la templanza”*.

En el nombre de tantos, nos atrevemos a recibir la presente distinción, seguros de que en el ánimo del Centro está reconocer la valía y el esfuerzo y la dedicación de todos cuantos compañeros han contribuido al logro de los objetivos en materia de control interno y de contabilidad encomendados a la Intervención General de la Administración del Estado:

Alteza: permitidme expresaros nuestro agradecimiento por vuestra presencia y, para concluir estas palabras, que parafrasee a vuestro antepasado Felipe V: Estáis entre Contadores e Interventores, gente de confianza en cuyas manos conviene dejar el control de la gestión de la Hacienda Pública española.

Y en nombre de todos mis queridos compañeros objeto de la presente distinción, muchísimas gracias a nuestro Interventor General en la memoria imborrable de Augusto y de Julia.

Palabras de Su Alteza Real el Príncipe de Asturias

Don Felipe de Borbón y Grecia.

Madrid, 17 de febrero de 2014



Quiero comenzar estas palabras con mi gratitud a la Intervención General de la Administración del Estado por su amable invitación para acompañaros en este acto, en el que celebramos su 140 Aniversario. Gracias también a la FNMT (La Real Casa de la Moneda) por su hospitalidad al acoger-

nos hoy en su sede, precisamente en un año en el que también se conmemora el 50 Aniversario de estas instalaciones.

Así pues, ante todo, muchas felicidades. Enhorabuena por cumplir años, con los que acumuláis solera y tradición de buen hacer; pero más aún, enhorabuena y gracias a la Intervención General de la Administración del Estado por cumplir con las altas funciones que tenéis encomendadas, como institución fundamental de nuestro Estado de Derecho, velando siempre por la adecuada gestión de los recursos públicos.

Pero permitidme ahora que resalte las tres dimensiones que tiene, a mi parecer, este acto que celebramos:

La primera es la histórica; pues, efectivamente, la Intervención General de la Administración del Estado cumple ahora 140 años desde la confirmación de su actual denominación por el Decreto de 7 de enero de 1874. Pero, realmente, esta institución hunde sus raíces en siglos de Historia y cuenta con otros antecedentes inmediatos durante la pasada centuria. Las Leyes de Administración y Contabilidad de 1850 y 1870 perfeccionarían la anterior Contaduría Mayor del Reino y el titular de la Dirección General de Contabilidad acabaría recibiendo la denominación de Interventor General de la Administración del Estado.



Esta Intervención General es, pues, resultado de un largo proceso en el que ha sabido adaptarse a distintas coyunturas, a los nuevos tiempos, a la realidad de la gestión financiera pública en conexión con las necesidades en cada momento; y ha mantenido siempre su razón de ser en relación con las funciones contable y de control del gasto público, y su vocación de permanente servicio al conjunto de la sociedad.

Al amparo de nuestra Constitución y en el marco del Estado Autonómico y de nuestra integración en la UE, se ha producido un importante fortalecimiento institucional. A él han contribuido la evolución de las metodologías y los procedimientos aplicados, y también la leal colaboración de las Intervenciones de la Defensa, la Seguridad Social, las Comunidades Autónomas y las entidades locales.

En segundo lugar: No cabe duda de que el casi siglo y medio que conmemoramos ha contribuido a generar una cultura de trabajo basada en el rigor y la legalidad, así como una gran competencia y preparación que son cualidades distintivas de las sucesivas generaciones de funcionarios que desarrollan las funciones de contabilidad y control. Me refiero especialmente al Cuerpo Superior de Interventores y Auditores del Estado y al Cuerpo de Técnicos de Auditoría y Contabilidad, que representan el mejor patrimonio y el mejor aval para el futuro de esta institución; también tanto para la eficiencia como para el prestigio del Estado que exigen y merecen los ciudadanos.

Porque ese funcionamiento al que acabo de aludir, como el de cualquier otra institución, viene determinado, en última instancia, por las personas que lo hacen posible, por todos los que formáis parte de la Intervención General de la Administración del Estado: hombres y mujeres que con vuestra dedicación y esfuerzo ejercéis una tarea esencial en beneficio del Estado y, en definitiva, de todos los españoles.

Mi enhorabuena, muy en particular, a quienes hoy sois objeto de un justo homenaje en este Aniversario; no solo por vuestros propios méritos, sino también en reconocimiento del trabajo de todos vuestros colaboradores y equipos. Gracias por vuestra labor ejemplar y todo mi ánimo y apoyo para continuar velando por la adecuada gestión de los recursos públicos.



Finalmente y en tercer lugar: he señalado antes la capacidad de adaptación de la Intervención General, su conexión con las necesidades reales y su vocación permanente de servicio. Pues bien, las Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público que realizáis, ya en su XVIII edición, son también una buena muestra de ese compromiso y de esa voluntad de adaptación.

En estas jornadas tratáis con detalle materias relacionadas con la contabilidad, la transparencia y las responsabilidades públicas. Cuestiones que son siempre de una gran relevancia, especialmente en los tiempos que vivimos, y que vienen hoy marcadas por la entrada en vigor de la nueva Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En ese sentido, permitidme que cite textualmente el primer párrafo de la Exposición de Motivos, que es bien elocuente:

“La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones, podremos hablar del inicio

de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos”.

Creo que estas palabras reflejan muy acertadamente no solo el sentir de las Cortes Generales, sino también el de todos los ciudadanos.

Y termino. Enhorabuena por el aniversario, felicidades a los homenajeados y os deseo que estas Jornadas sean un éxito; que sean fructíferas para el mejor funcionamiento del Estado y para el interés general de los españoles.

PROGRAMA DE LAS XVIII JORNADAS
DE PRESUPUESTACIÓN,
CONTABILIDAD Y CONTROL PÚBLICO
Contabilidad, Transparencia y Responsabilidades Públicas

Madrid, 17 y 18 de febrero de 2014

Programa

Las Jornadas de Presupuestación, Contabilidad y Control Público, vienen siendo un punto de encuentro bienal de todos aquellos que tenemos una relación profesional con el presupuesto, la contabilidad y control del sector público en todas sus facetas, con el objetivo primordial de intercambiar experiencias, contrastar opiniones y planteamientos en este amplio ámbito competencial.

El contenido que la Intervención General de la Administración del Estado propone, en esta decimoctava edición de las jornadas, hace referencia a la importancia de la contabilidad pública, sus procedimientos de gestión y de suministro de información financiera, como elementos clave en el fortalecimiento de la transparencia y el buen gobierno de los caudales públicos.

A estos efectos, se analiza el papel de la contabilidad pública en el desarrollo del principio de transparencia en el sector público, conjugándose con la materialización del derecho de acceso de todos los ciudadanos a la información contable pública y al conocimiento del destino de los fondos que les han sido detraídos impositivamente.

Además, se profundiza en la aportación de la contabilidad a la mejora de la gestión pública y en el impacto de aquellos aspectos que facilitan la exigencia de responsabilidad de todos aquellos que participan en el manejo y gestión de fondos públicos en el marco de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen



Gobierno; la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas y la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

El programa incluye cuatro conferencias, tres debates y tres mesas redondas, que analizarán desde diferentes perspectivas el leitmotiv de estas jornadas: "Contabilidad, transparencia y responsabilidades públicas", que están impartidos o coordinados por expertos de reconocido prestigio procedentes de instituciones públicas y privadas, catedráticos de universidad, abogados del estado, fiscales, magistrados, economistas, periodistas, políticos e interventores y auditores del Estado.

La organización de estas jornadas espera que, al igual que en las anteriores ediciones, se produzcan importantes conclusiones y propuestas que redunden en la mejora de los sistemas que conforman la gestión pública. Este objetivo se fundamenta en el elevado nivel de las opiniones y aportaciones de los ponentes y en la participación activa de los asistentes a estas jornadas.

Lunes 17 de febrero de 2014

8:30 **Entrega de acreditaciones**

9:15 **Inauguración**

Cristóbal Montoro Romero

Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas.

9:30 **Presentación**

José Carlos Alcalde Hernández.

Interventor General de la Administración del Estado.

10:00 **Conferencia:** *“Aplicación del principio de transparencia al Presupuesto Europeo”.*

Janusz Lewandowski.

Comisario Europeo de Programación Financiera y Presupuestos.

Presenta: Marta Fernández Currás. Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos

10:30 **Conferencia:** *“La importancia de la información económico financiera en las Administraciones Públicas en el marco de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno”*

José Luis Ayllón Manso.

Secretario de Estado de Relaciones con las Cortes.

Presenta: Jaime Iglesias Quintana. Director General de Presupuestos.

11:00 **Café**

11:30 **Debate:** *“El papel de la contabilidad pública en el desarrollo del principio de transparencia en el sector público. Derecho de acceso a la información contable del sector público”*

Fernando Giménez Barriocanal.

Profesor de Contabilidad Pública y ex decano de la Facultad de Ciencias Económicas de la UAM.

Ricardo Bolufer Nieto.

Interventor y Auditor del Estado.

Modera: María Victoria Viguera García. Interventora General de la Seguridad Social

12:30 **Conferencia:** *“Transparencia y buen gobierno: un reto para la mejora de la gestión pública”*

María Elvira Rodríguez Herrero

Presidenta de la Comisión Nacional del Mercado de Valores.

Presenta: *Gonzalo Ferre Moltó. Presidente de ADIF.*

13:00 **Debate:** *“La responsabilidad social corporativa en las entidades públicas y el proceso de reforma de las Administraciones Públicas”*

Miguel Ángel García Martín

Director General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas.

Antonio Argandoña Rámiz

Profesor Emérito de Economía, Titular de la Cátedra “La Caixa” de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo del IESE.

Modera: Juan Antonio Martínez Menéndez. Director General del Patrimonio del Estado.

14:00 Almuerzo de trabajo

16:00 **HOMENAJE INSTITUCIONAL PRESIDIDO POR S.A.R. EL PRINCIPE DE ASTURIAS**

16:30 **Conferencia:** *“Gasto Público, Estado Social y Estabilidad Presupuestaria”*

Álvaro Rodríguez Bereijo.

Catedrático de Derecho Financiero de la UAM. Presidente emérito del Tribunal Constitucional.

Presenta: Juan José Herrera Campa. Director General de Costes de Personal y Pensiones Públicas.

17:00 **Mesa redonda:** “La pervisión del lenguaje en el análisis de la información financiera pública”

Rafael Pola Mínguez.

Publicista y Periodista

Borja Puig de la Bellacasa.

Consejero Delegado de Ogilvy Public Relations

Carmen Alcaide Guindo.

Economista. Ex presidenta del Instituto Nacional de Estadística

Rafael Doménech Vilariño.

Economista. Jefe BBVA Research.

Modera: José Antonio Martínez Álvarez. Director del Instituto de Estudios Fiscales.

Martes 18 de febrero de 2014

9:30 **Debate:** “La reforma de las Administraciones Públicas en el marco de la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera de las Administraciones Públicas”.

Pilar Platero Sanz.

Subsecretaria de Hacienda y Administraciones Públicas.

Jaime Pérez Renovales.

Subsecretario de la Presidencia. Presidente de la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas.

Modera: María Luisa Lamela Díaz. Directora General de Racionalización y Centralización de la Contratación

10:30 **Mesa redonda:** “Responsabilidad contable y administrativa. El nuevo delito de falsedad contable pública”

Alberto Palomar Olmeda.

Magistrado de lo Contencioso-Administrativo.

Alejandro Luzón Cánovas.

Fiscal Anticorrupción.

Francisco Uría Fernández.

Abogado del Estado excedente, ex Subsecretario del Ministerio de Hacienda,
Socio responsable sector financiero KPMG

*Moderadora: Marta Silva de Lapuerta. Abogada General del Estado-Directora del
Servicio Jurídico del Estado.*

12:00 *Café*

12:30 **Mesa redonda:** *“Estrategias para la detección, prevención del fraude y de la
corrupción en las instituciones públicas en un marco de transparencia”*

Jesús Lizcano Álvarez.

Catedrático Economía Financiera y Contabilidad. UAM. Presidente de Trans-
parencia Internacional España.

Juan Francisco Martín Seco.

Interventor y Auditor del Estado.

Mario Garcés Sanagustín.

Subsecretario de Fomento.

Moderador: Ángel Méndez García. Interventor General de la Defensa.

14:00 **Sesión de clausura**

Marta Fernández Currás.

Secretaría de Estado de Presupuestos y Gastos