

Las normas internacionales de información financiera aplicadas a los activos de las entidades públicas

Guillermo de LEÓN LAZARO
Real Centro Universitario
«Escorial-María Cristina»
San Lorenzo del Escorial

Resumen: Durante la última década, la Contabilidad Pública española ha pretendido aproximarse a los avances del sector empresarial y a las normas internacionales. Actualmente, las directivas europeas, el IASB, el FASB y la IFAC han introducido interesantes novedades para el vigente modelo contable de España, entre las que encontramos el valor razonable.

Este trabajo formula una propuesta que puede resultar útil para adaptar el modelo de valoración de activos del PGCP de 1994 a los nuevos métodos valorativos de las normas internacionales.

Abstract: In the last decade, the Spanish Public Accounting has tried to approach the improvements both in the business sector and in the international standards. At present, the EU Directives, IASB, FASB and IFAC, have introduced interesting innovations for the Spanish Accounting System, among which fair value should be mentioned.

This paper seeks to elaborate a useful proposal for the adaptation of the assets valuation model of PGCP 1994 to the new valuation methods of the international standards.

Palabras clave: Normas internacionales, Usuarios, Activos, Valor razonable.

Keywords: International standards, Users, Assets, Fair value.

Sumario:**I. Introducción.****II. Tipología de activos públicos.****III. La variedad de criterios de valoración.****IV. Tendencias actuales de los modelos de valoración de activos en las normas y pronunciamientos internacionales.**

4.1. *Criterios de valoración para la contabilidad empresarial.*

4.2. *Criterios de valoración en Contabilidad Pública.*

V. La aplicabilidad del *fair value* en las administraciones locales españolas: una investigación empírica.

5.1 *Algunos trabajos previos.*

5.2. *Metodología empleada.*

5.3. *Resultados obtenidos.*

VI. Propuesta para la valoración contable de activos públicos.**VI. Conclusiones.****VII. Bibliografía.**

I. INTRODUCCIÓN

En España, desde principios de los años noventa, el proceso de emisión de normas de Contabilidad Pública viene persiguiendo, por un lado, la uniformidad con los procedimientos del sector empresarial de nuestro país, y, por otro, la aproximación a los pronunciamientos de los organismos normalizadores con mayor reconocimiento internacional.

Recientemente las novedades incorporadas por las directivas de la Unión Europea y por las normas emitidas por instituciones como el IASB, el FASB y la IFAC han dibujado un panorama que aconseja, como mínimo, plantearse la posibilidad de modificar el sistema contable de las Administraciones Públicas españolas.

Al igual que la reforma de la contabilidad empresarial cuenta y que con las líneas maestras definidas en el *Libro Blanco* del ICAC [ICAC, 2002], pensamos que la Contabilidad Pública española no debe «perder el tren» de la modernización. En el proceso de modernización y mejora de la Contabilidad Pública, que ha sido propugnado por el aludido Libro Blanco, la valoración de activos podría representar, dada su trascendencia para los usuarios de la información financiera.

Con estos argumentos el presente trabajo tiene por objeto formular una propuesta que puede resultar útil para adaptar el modelo de valoración de activos del vigente PGCP de 1994 a los métodos propuestos por las normas internacionales, en especial el valor razonable.

Para fundamentar la propuesta hemos estudiado los tipos de elementos admitidos en las normas legales, así como el catálogo de posibles modelos de valoración aplicables a los mismos. Seguidamente, exponemos una visión de conjunto sobre el tratamiento de la valoración de activos en los más recientes pronunciamientos interna-

cionales, sobre todo en las IPSAS de la IFAC. Además, hemos considerado los resultados de una investigación empírica materializada en una encuesta de opinión que, remitida a todas las Administraciones Locales españolas con población superior a 50.000 habitantes, ha revelado evidencia sobre la utilidad y viabilidad del valor razonable en Administraciones Públicas.

II. TIPOLOGÍA DE ACTIVOS PÚBLICOS

Con carácter general, los bienes públicos entrañan determinadas condiciones de uso, ciertas limitaciones a su disponibilidad y una serie de restricciones para su enajenación que, entre otras connotaciones, pueden influir, notablemente, en la relevancia de la base de valoración a emplear en su reflejo contable, lo que nos obliga estudiar la taxonomía de activos públicos.

Si intentamos fijar una clasificación de bienes públicos útil para los fines de este trabajo, pueden resultar interesantes, tanto algunos pronunciamientos sobre el particular como el de la IGAE [1994: 136-137] y el propio de las Normas Europeas de Valoración [Champness, 1998: 69-73], y también algunas normas legales, entre las que destacaremos el Decreto 1.022/1964 en su vigente versión.

A la vista de tales propuestas y preceptos, los bienes de las Administraciones Públicas presentarían la siguiente tipología: *a)* bienes patrimoniales; *b)* bienes de dominio público; *c)* bienes comunales.

Los bienes patrimoniales son aquellos que no están destinados al uso público ni afectos a servicio alguno, por lo que, a través de su explotación y/o enajenación, pueden constituir fuentes de ingresos para el erario público. No obstante, en caso de que una Administración Pública decida enajenar bienes patrimoniales, han de cumplirse ciertos requisitos, entre los que sobresale la obligación de notificar al organismo competente la intención de realizar la venta, en unos casos, o bien de solicitar previa autorización para la misma, en otros.

En segundo lugar, los bienes de dominio público afectos al servicio público son todos aquellos destinados directamente al cumplimiento de los fines encomendados a las Administraciones Públicas y, en general, edificios que sean sede de las mismas, mientras que, en cambio, los bienes de dominio público adscritos al uso público comprenden carreteras, plazas, calles, parques, paseos y demás obras

públicas de aprovechamiento, cuya conservación y vigilancia sean competencias de las Administraciones Públicas. En tercer lugar, tienen la consideración de bienes comunales los que, perteneciendo al dominio público, corresponda su aprovechamiento al común de los vecinos.

A diferencia de lo que ocurre en el caso de los bienes patrimoniales, cualquier bien de dominio público es inalienable, inembargable e imprescriptible, por lo que podría pensarse que todos aquellos bienes que estén afectos a un servicio público bajo cualquier modalidad no son, en modo alguno, susceptibles de venta. Pero si analizamos el contenido de algunas disposiciones legales, como los artículos 95 y 120 del Decreto 1.022/1964, esta afirmación no puede mantenerse, toda vez que es admisible la posibilidad de modificar la calificación jurídica de los bienes y, por ende, la factibilidad de traspasar los mismos desde el grupo de dominio público hasta la categoría de patrimoniales, con lo que podrían ser enajenados.

No quiere ello decir, sin embargo, que la absoluta totalidad de activos públicos puedan ser vendidos libremente, sino que, por el contrario, siguiendo la Ley 16/1985, del patrimonio Histórico Español, los bienes que forman parte del Patrimonio Histórico Español no podrán ser enajenados por las Administraciones Públicas.

III. LA VARIEDAD DE CRITERIOS DE VALORACIÓN

Ante la gran heterogeneidad de tipos de activos públicos, coincidimos con la AECA [2001: 79, párr. 309] en que un único criterio valorativo es insuficiente para alcanzar los objetivos de la información financiera pública, lo que nos conduce a la necesidad de contemplar la gama de modelos de valoración aplicables. Edwards y Bell [1961:77] consideraron una serie de parámetros a utilizar en la asignación de valor a los elementos, según el siguiente detalle: 1) forma y situación del elemento, 2) fecha de los precios y 3) mercado donde se han obtenido los precios.

Tanto la IGAE como la AECA, en una postura similar a la mantenida por el FASB y por el ASB, han emitido pronunciamientos que incluyen posibles modelos de valoración a emplear en Administraciones Públicas. En este marco el coste histórico o precio de adquisición es el método basado en registrar los activos por la cantidad de tesorería y otras partidas líquidas pagadas, o bien por el valor de la

partida entregada a cambio en el momento de la adquisición. Pina y Torres [1996: 64] estiman que este modelo facilita la rendición de cuentas, en el sentido de que resulta más fácil comprobar el equilibrio entre el activo y el correspondiente endeudamiento. En cambio, el valor de reposición consiste en reflejar los activos por la cantidad de tesorería y otras partidas líquidas que deberían entregarse si el mismo elemento u otro equivalente fuese adquirido hoy.

Mientras que el valor de realización es concebido como la cantidad de tesorería y otras partidas líquidas que se obtendrían en la actualidad por la enajenación de dicho activo, el valor venal es definido como el precio que estaría dispuesto a pagar un adquirente eventual, teniendo en cuenta el estado y el lugar en que se encuentre dicho bien. En referencia al criterio del valor actual neto, los activos son cuantificados por el importe actual descontado de las entradas netas de tesorería que se espera genere el elemento en el curso normal de la explotación. Finalmente, por valor de tasación ha de entenderse el asignado a un elemento por peritos independientes.

En cuanto al coste de reposición, para algunos autores, como Herranz [2001: 3], coincide con una modalidad del valor de realización, puesto que al estimar este último en función del valor de mercado pueden emplearse dos enfoques. Uno, el de salida, que refleja lo que se percibiría a cambio de transferir el activo, y otro, el de entrada, que expresa lo que habría que pagar para obtener un bien como el que se ha reflejado en el activo.

Desde otra perspectiva, las Normas Europeas de Valoración [Champness, 1998: 35-56] recogen cuatro posibles criterios para valorar los activos públicos, como son: 1) valor de mercado para uso actual, 2) valor del mayor y mejor uso, 3) valor de uso alternativo y 4) coste de reposición depreciado.

El valor de mercado para uso actual «es la cantidad estimada por la cual, en la fecha de valoración, se intercambiaría voluntariamente un activo, basándose en la continuidad de su uso actual, pero suponiendo que está desocupado». Respecto al mayor y mejor uso, paralelamente a la propuesta del Comité Internacional de Normas de Valoración [IVSC, 2003: 37], es definido como «el uso más probable, financieramente factible y adecuadamente justificado que se hace de un bien dentro de las posibilidades físicas y legales y que da como resultado el mayor valor del bien valorado». Íntimamente relacionado con este criterio, el valor de uso alternativo es «el mayor y

mejor valor, distinto de aquel al que se destina el bien, al que pretende destinarlo la entidad para que sea de nuevo explotado». Por último, el coste de reposición depreciado está basado en el valor de mercado para su uso actual, al que debe añadirse el valor de las mejoras y deducirse una cantidad por el deterioro físico del elemento o por cualquier obsolescencia.

A modo de síntesis, la tabla 1 muestra una lista comparativa de los criterios de valoración abordados en este epígrafe.

TABLA 1
PRINCIPALES MODELOS DE VALORACIÓN APLICABLES A ACTIVOS PÚBLICOS

	FASB	IGAE	IFAC	Normas	AECA
	[1984]	[1994]	[1995]	Europeas [1998]	[2001]
Coste histórico	X	X	X	X	
Coste de reposición	X	X	X		X
Valor realizable	X	X	X	X	
Valor venal	X				
Valor de tasación	X				
Valor actual neto	X	X	X		
Valor de mercado para el uso actual	X				
Valor de mayor y mejor Uso	X				
Valor de uso alternativo	X				
Coste de reposición depreciado	X				

FUENTE: Elaboración propia.

IV. TENDENCIAS ACTUALES DE LOS MODELOS DE VALORACIÓN DE ACTIVOS EN LAS NORMAS Y PRONUNCIAMIENTOS INTERNACIONALES

El criterio de valoración más extendido actualmente es el precio de adquisición o coste histórico, no sólo en la órbita de la contabilidad empresarial, sino también en el marco de la Contabilidad pública, como han puesto de relieve Brusca y Benito [2002: 161-165], y, para el caso de las infraestructuras, Montesinos y otros [2001: 59-61]. Sin embargo, en la búsqueda del mayor número posible de elementos de

juicio para confeccionar nuestra propuesta, consideramos interesante efectuar un recorrido por las últimas novedades incorporadas por las normas y recomendaciones emitidas fuera de las fronteras de nuestro país. A tal fin, hemos establecido dos apartados, uno dedicado a la contabilidad empresarial y otro para la contabilidad pública.

4.1. *Criterios de valoración para la contabilidad empresarial*

Los organismos emisores de mayor reconocimiento vienen apostando por la implantación del denominado *fair value*. Aunque las opiniones doctrinales sobre la traducción del término *fair value* no son siempre coincidentes, en este trabajo emplearemos *valor razonable* por entender que goza de general aceptación en la actualidad. En cualquier caso, el aludido valor razonable representa un criterio de valoración que no es nuevo, por cuanto, como apunta Pina [1994: 196], Chambers [1966] y Sterling [1970] ya propusieron su aplicación en los sistemas contables de las entidades mercantiles.

Intentando tomar una definición útil para la contabilidad pública, recogemos la opinión de Tua y Gonzalo [2001: 63] cuando, en términos similares al IASB [1999], al FASB [1999] y al JWG [2000], expresan que «el valor razonable es el precio al que hipotéticamente se vendería o se rescataría un pasivo, si la operación se hace entre dos partes debidamente informadas que actúan libremente».

El FASB ha emitido un conjunto de normas donde permite o exige informar sobre el valor razonable en los estados financieros –SFS n.º 115 y el SFS n.º 124 y, para la medición contable en general, el Statement of Financial Accounting Concepts, n.º 7 [FASB, 1993, 1995, 2000]–, así como algunos documentos que pretenden suministrar la guía para calcular el valor razonable en aquellos casos en los que no existe mercado, como han estudiado García y Zorio [2002: 61], basándose en la opinión de Foster y Opton [2001].

En esta misma línea de introducción del valor razonable encontramos la postura del IASB, que viene emitiendo una serie de *Normas Internacionales sobre Información financiera (NIIF)*, donde el valor razonable ocupa un lugar destacado, como es el caso de la NIIF 39, destinada a la valoración de instrumentos financieros, la NIIF 40, que incluye las nuevas normas sobre propiedades de inversión, y la NIIF 41, que se dedica a las normas aplicables a empresas de la actividad agrícola [IASB, 1998, 2000^a, 2000b].

Tras la lectura de estas normas, como han puesto de manifiesto Martínez y Sousa [2004], puede deducirse que la finalidad del modelo contable del IASB reside en suministrar información útil, en especial al inversor, para lo que se prima la relevancia sobre la fiabilidad, al contrario de las actuales modelos contables de los países de la Europa continental, los cuales, más concebidos para la protección patrimonial de los accionistas, muestran un cierto sesgo a favor de la fiabilidad.

En el continente europeo la Directiva 2001/65/CE indica, en el punto 9, que «para mantener la coherencia entre las normas de contabilidad reconocidas internacionalmente y las Directivas 78/660/CEE, 83/349/CEE y 86/349/CEE, es preciso modificar estas últimas Directivas de modo que se permita la valoración de determinados activos y pasivos financieros a su valor razonable».

La aplicabilidad del mencionado valor razonable se limita, en el artículo 1.º de esta Directiva, a determinados tipos de activos y pasivos financieros, no todos ellos, si bien, según el apartado 5 del mismo artículo, «...los Estados miembros podrán autorizar la valoración de cualesquiera activos o pasivos».

En España el artículo 106.4 de la ley 62/2003 ha modificado el artículo 46 del Código de Comercio, incluyendo una nueva regla de valoración, según la cual se valorarán por su valor razonable determinados activos y pasivos financieros, y no por su coste histórico. Según dicho artículo, el cálculo del valor razonable ha de realizarse en base a un mercado fiable y, cuando no pueda determinarse el mismo, aplicando modelos y técnicas de valoración.

4.2. *Criterios de valoración en Contabilidad Pública*

En el campo de la contabilidad de las administraciones públicas, su continuo proceso de modernización no está siendo ajeno a este nuevo criterio denominado valor razonable. Considerando los propósitos de este artículo, resultan especialmente interesantes algunas *IPSAS (Internacional Public Sector Accounting Standards - Normas Internacionales de Contabilidad Pública) de la IFAC*, concretamente la *IPSAS n.º 15, Financial Instruments: Disclosure and Presentation*, la *IPSAS n.º 16, Investment Property* y la *IPSAS n.º 17, Property Plant and Equipment* [IFAC, 2001^a, 2001b, 2001c]. Estas tres normas admiten un criterio distinto del coste histórico, el referido

fair value o valor razonable, en una postura coincidente con la del GASB [1997], que recomienda tal criterio en la valoración de las inversiones financieras.

La IPSAS n.º 15 [IFAC, 2001^a], que versa sobre Instrumentos Financieros, señala en su párrafo 84 que cada clase de activo y pasivo financiero una entidad pública debería suministrar información sobre el valor razonable, añadiendo el párrafo 86 que deben publicarse los métodos e hipótesis empleados en su cuantificación.

En segundo lugar, la IPSAS n.º 16 [IFAC, 2001b], denominada Investment Property, se ocupa, siguiendo la definición de su párrafo 6, de aquellos activos –terrenos y edificios, o parte de ambos– que una entidad pública mantiene en su poder para obtener rentas o para generar plusvalías de capital, o las dos opciones, en lugar de usar esos bienes para: *a*) la producción y prestación de mercancías y servicios o fines administrativos, o *b*) la venta en el curso ordinario de sus operaciones. El párrafo 22 prevé el reconocimiento inicial de dicho tipo de activos por su coste histórico, aunque el párrafo 29 recoge que, con posterioridad al momento de la incorporación al patrimonio, la entidad pública puede optar entre el referido precio de adquisición y el valor razonable.

Por último, el contenido de la IPSAS n.º 17 [IFAC. 2001c], denominada Property Plant and Equipment, corresponde, a la vista de la definición de su párrafo 12, a lo que en el marco conceptual español podríamos denominar, genéricamente, inmovilizado material. En el párrafo 22 se apuesta, claramente, por el coste histórico para valorar tales activos, contemplando el párrafo 23 la posibilidad de emplear el valor razonable, pero únicamente en el caso de que los bienes hayan sido adquiridos a título gratuito. En cambio, los párrafos 39 a 53, que se destinan a un «tratamiento alternativo permitido». Reconocen que después del reconocimiento inicial de un elemento del inmovilizado no financiero es admisible el reflejo contable de su revalorización, determinándose el nuevo importe por su valor razonable a una fecha menos las depreciaciones y pérdidas por deterioro acumuladas hasta la misma.

Respecto a la forma de cálculo del valor razonable, estas tres IPSAS recomiendan que el mismo sea obtenido en base a un mercado fiable y, si éste no existe, proponen mecanismos para su estimación, como tomar valores de transacciones similares o pasadas y ajustarlos.

Independientemente de cuanto antecede, también en el marco de la Contabilidad Pública encontramos referencias al criterio a emplear para el reflejo contable de los cambios de valor en el *fair value* de los activos.

La IPSAS n.º 3 [IFAC, 2000], titulada «Beneficio neto o pérdida neta del ejercicio, errores fundamentales y cambios en los criterios contables», propone dos criterios para el registro de los cambios en las políticas contables: 1) tratamiento de referencia: ajuste en los saldos iniciales de los beneficios o pérdidas retenidos –párrafo 60–, y 2) tratamiento alternativo permitido por el párrafo 65: imputación a las pérdidas y acacias del ejercicio corriente.

Pasando a la IPSAS n.º 15 (Instrumentos Financieros), la disposición transitoria contenida en el párrafo 102 no hace mención a los cambios derivados de su aplicación inicial, ni tampoco al registro contable de los cambios de valor entre dos ejercicios consecutivos. Respecto de la IPSAS n.º 16, su párrafo 36 promulga que las pérdidas o ganancias derivadas de los cambios en el *fair value* de este tipo de activos deben incluirse en las pérdidas y ganancias netas del ejercicio en el que surjan. Por el contrario, según el párrafo 82, los cambios derivados de la aplicación inicial deben ajustarse en los saldos iniciales de beneficios o pérdidas retenidas.

Por lo que se refiere a la IPSAS n.º 17, destinada al Inmovilizado material, su párrafo 49 señala que cuando el valor de un activo es incrementado como resultado de una revaluación –nueva valoración–, dicho aumento debe ser reflejado directamente como una reserva de revaluación. Si embargo, continúa el mismo párrafo, el mencionado incremento debe reconocerse como ingreso hasta el importe de las reducciones de valor que para esa misma clase de activos hayan sido reconocidas previamente como gasto.

A modo de resumen de este apartado, la tabla 2 (p. sig.) sintetiza los criterios propuestos por las referidas IPSAS (Normas Internacionales de Contabilidad Pública).

V. LA APLICABILIDAD DEL FAIR VALUE EN LAS ADMINISTRACIONES LOCALES ESPAÑOLAS: UNA INVESTIGACIÓN EMPÍRICA

A la vista de la tabla 2, podemos afirmar que el *fair value* o valor razonable es un modelo de valoración que podría resultar interesante

para las administraciones públicas españolas. De hecho, según el reseñado *Libro Blanco*, la contabilidad pública en España debe tener menos problemas que la empresarial para adaptarse al modelo del valor razonable, dada la particular incidencia de su aplicación en la regulación impositiva y en la interpretación del actual principio de prudencia. ICAC [2002: 331].

Desde nuestro punto de vista, la aplicabilidad del *fair value* en España podría estar influida, entre otros factores, por el grado de utilidad que los grupos de destinatarios de la información financiera perciban en el mismo, por lo que un sondeo acerca de su opinión sobre dicho criterio podría reportar información relevante.

TABLA 2
SÍNTESIS DE LOS CRITERIOS CONTABLES DE LAS IPSAS 15, 16 Y 17

IPSAS	Reflejo contable		Cambios en el <i>fair value</i>	
	Criterio recomendado	Criterio permitido	Valoración inicial	Valoración post
IPSAS 15	Valor razonable	No lo considera	No lo menciona	No lo menciona
Instrumentos				
Financieros				
IPSAS 16	Coste histórico	Valor razonable	Ajuste en fondos propios	Imputación resultados
Inversiones				
Inmobiliarias				
Especulativas				
IPSAS 17	Coste histórico	Valor razonable	Reserva por revaloración	Ingreso hasta el límite de gastos imputados
Inmovilizado				
Material				

5.1. Algunos trabajos previos

Las investigaciones empíricas más relacionadas con la finalidad de este trabajo pueden dividirse en dos grupos, a tener en cuenta: *a)* estudios dirigidos a la identificación y análisis de las necesidades informativas de los usuarios, y *b)* estudios dedicados a comprobar el grado de satisfacción de los destinatarios de la información financiera.

Dentro del primer tipo, Ingram y Copeland [1981] observaron la correlación existente entre el comportamiento de los electores y la información financiera pública, constatando el poder explicativo de los ratios financieros. Asimismo, Robbins [1984: 157-189] estudió las necesidades de información de los analistas de títulos municipa-

les, en comparación con las propias de los directores financieros de los Ayuntamientos de Estados Unidos, concluyendo que ambos colectivos no otorgan la misma importancia a la información financiera pública. Más recientemente, mientras que Lin y Raman [1998: 91-118] han analizado las necesidades de información de los ciudadanos residentes en áreas metropolitanas, que concretan en las relacionadas con la capacidad de pago y con la situación financiera, por su parte Tayib y otros [1999: 103-120] han investigado las demandas de los contribuyentes de los gobiernos locales de Malasia.

En el segundo grupo incluimos el trabajo de Brusca [1997], que indaga en la utilidad de la información financiera para los interventores de Ayuntamientos con más de 20.000 habitantes, analizando la relevancia de diferentes estados financieros para los mismos. En esta misma línea quedaría encuadrado el estudio empírico realizado por Domínguez y otros [1995: 171-195], quienes corroboraron que, en los Ayuntamientos gallegos el presupuesto público continuaba siendo el instrumento más utilizado en la toma de decisiones. Asimismo, López y Caba [2003: 81-107] obtuvieron evidencia sobre la relevancia de la información financiera de los gobiernos locales para la toma de decisiones de las entidades de depósito. Según este estudio empírico, la cuenta de resultados y el balance de situación son los estados financieros menos relevantes, y el estado de liquidación del presupuesto es el estado más útil. En otro trabajo, continuación del anterior, López y Caba [2004: 118-135] afirman que la inclusión del estado de flujos de tesorería en el sistema contable local mejoraría la utilidad de la información financiera.

5.2. Metodología empleada

Aunque ninguna de las investigaciones citadas investiga, específicamente, la utilidad del *fair value*, todas ellas se apoyan en estados de opinión, empleando, con carácter general formularios que son respondidos por usuarios de la información financiera. La proliferación de esta práctica en la actual investigación contable, unida a la adopción de dicha metodología por el reseñado Libro Blanco del ICAC [2002: 569-591], nos hizo decantarnos por el diseño y circularización de cuestionarios, habiendo recibido y validado un total de 81 contestaciones, lo que representa un 68,64 % de los envíos, que suponen un total de 118.

Hemos llevado a cabo una encuesta de opinión en las Administraciones Municipales con población superior a 50.000 habitantes, con la intención de contrastar dos hipótesis, como son la utilidad del valor razonable en Administraciones Locales y su viabilidad práctica. Los cuestionarios fueron enviados a los responsables técnicos de las respectivas áreas financieras de los Ayuntamientos, normalmente a los interventores, para quienes mantuvimos abierta una línea telefónica destinada a resolución de dudas.

La razón de ser de la elección de este ámbito subjetivo de nuestra investigación obedece a los siguientes argumentos: *a)* normalmente, los Ayuntamientos con población superior a 50.000 habitantes cuentan con una amplia diversidad de activos; *b)* el elevado peso específico de estas entidades en el total del sector público, como demuestra el hecho de que a 31 de diciembre de 2002 engloban el 50,69 % de la población española [Fundación La Caixa, 2003]; *c)* dado que los actuales sistemas contables de las administraciones locales españolas ni siquiera están adaptados al plan contable de 1994, sus debilidades pueden haber despertado un mayor interés por los posibles cambios a introducir; *d)* por su proximidad al ciudadano, los Ayuntamientos presentan, *a priori*, una mayor accesibilidad para la recogida de datos, y *e)* en principio, la cualificación profesional del personal de estos Ayuntamientos debiera ser mayor que en otras entidades de menor dimensión.

En cuanto a los motivos que nos han llevado a seleccionar la figura del interventor como agente encuestado, dadas las trascendentes funciones que las disposiciones legales atribuyen a los interventores en materia de información financiera, pensamos que la formación y experiencia profesional de los mismos podrían facilitar la evaluación del grado de viabilidad del valor razonable en las administraciones locales españolas. Estamos convencidos, además, de que los interventores locales representan uno de los colectivos en cuya actividad podría repercutir un hipotético cambio de modelo de valoración, considerando su doble faceta de usuarios de la información financiera y de responsables de la preparación de la misma.

5.3. Resultados obtenidos

Tras recibir los cuestionarios contestados, procedimos a su validación y posterior tabulación, obteniendo, en síntesis, los siguientes resultados:

CUESTIÓN 1. Para el caso de activos financieros con un mercado organizado, operativo y líquido, la aplicación del valor razonable es:

TABLA 3

	Frecuencia	Porcentaje	Porc. Acumulado
Conveniente y viable	31	38,27 %	77,78 %
Conveniente pero de difícil aplicación	32	39,51 %	
No conveniente	11	13,58 %	22,22 %
Sin opinión formada	7	8,64 %	
Totales	81	100,00 %	100,00 %

Para este tipo de activos, casi un 78 % de las respuestas considera que el valor razonable es un criterio útil, aunque prácticamente un 40 % piensa que su aplicación es difícil. El resto, un 22 %, estima que no es conveniente, o carece de una opinión sobre el tema. Pensamos que este estado de opinión puede ser producto de la relativa facilidad con la que actualmente pueden obtenerse los valores de cotización en los mercados de capitales.

CUESTIÓN 1. Cuando se trata de bienes enajenables (muebles e inmuebles) que cuentan con un mercado organizado, operativo y líquido, la aplicación del valor razonable es:

TABLA 4

	Frecuencia	Porcentaje	Porc. Acumulado
Conveniente y viable	24	29,63 %	72,84 %
Conveniente pero de difícil aplicación	35	43,21 %	
No conveniente	21	25,93 %	27,16 %
Sin opinión formada	1	1,23 %	
Totales	81	100,00 %	100,00 %

Ahora, el porcentaje de los que estiman favorable la aplicación del valor razonable baja hasta casi el 73 %, y sube hasta el 43 % el número de encuestados que considera difícil su puesta en práctica. La opinión general es aceptar el empleo del valor razonable para este

tipo de bienes, aunque aumenten ligeramente las dificultades propias de su cuantificación, posiblemente por la baja volatilidad de los mismos y por la reducida fluidez de sus mercados.

CUESTIÓN 3. En el supuesto de que los activos financieros y el resto de activos carezcan de un mercado organizado, operativo y líquido, la aplicación del valor razonable:

TABLA 5

	Frecuencia	Porcentaje	Porc. Acumulado
Podría estimarse por el propio Ayto.	19	23,46 %	77,96 %
Podría aplicarse a través de valores de tasación pericial independiente	44	54,32 %	
No podría utilizarse	16	19,75 %	22,04 %
Sin opinión formada	2	2,47 %	
Totales	81	100,00 %	100,00 %

Para cualquier activo, en el caso de que no exista mercado, prácticamente el 78 % piensa que el valor razonable podría estimarse, y más de la mitad (54,32 %) juzga necesaria la intervención de un perito tasador. Podemos observar que los encuestados reconocen la necesidad de acudir a técnicos especializados en valoración.

CUESTIÓN 4. A los efectos de la evaluación de la capacidad de la entidad para satisfacer sus obligaciones de pago, el valor razonable:

TABLA 6

	Frecuencia	Porcentaje
Reflejaría el potencial del Ayto. para generar recursos financieros vía venta de activos	35	43,12 %
Presenta información poco relevante pero mejor que la del precio de Adquisición	17	20,99 %
No es significativo 28, (34,57 %) sin opinión formada	1	1,23 %
Totales	81	100,00 %

CUESTIÓN 5. Desde el punto de vista del control de legalidad y de las auditorías financieras, el valor razonable:

TABLA 7

	Frecuencia	Porcentaje
Presenta más ventajas que el precio de adquisición	24	29,63 %
Implica mayores inconvenientes que el precio de adquisición	41	50,62 %
Es equivalente al precio de adquisición	9	11,11 %
Sin opinión formada	7	8,64 %
Totales	81	100,00 %

La mayoría, un 50 %, piensa que, a los efectos del control de legalidad y las auditorías financieras, el valor razonable goza de menor utilidad que el coste histórico, es decir, que cuestionan su verificabilidad. Por el contrario, casi un tercio (29,63 %) entiende que, para tal propósito, el valor razonable representa un criterio mejor que el coste histórico. En nuestra opinión, estos datos podrían deberse, en parte, a la falta de experiencia en la utilización del valor razonable (*fair value*).

CUESTIÓN 6. *Si se decidiera la aplicación continuada del valor razonable en su entidad, las diferencias entre los importes correspondientes a un ejercicio económico y los importes del ejercicio inmediato anterior:*

TABLA 8

	Frecuencia	Porcentaje
Deberían reflejarse en los fondos propios	29	35,80 %
Deberían imputarse al resultado económico-patrimonial	33	40,74 %
Es indiferente su tratamiento contable	8	9,88 %
Sin opinión formada	11	13,58 %
Totales	81	100,00 %

Un 40 % opina que las variaciones del valor razonable (*fair value*) han de reflejarse en el resultado del ejercicio, si bien un porcentaje muy similar (casi un 36 %) piensa que estas variaciones deben incluirse en el balance.

VI. PROPUESTA PARA LA VALORACIÓN CONTABLE DE ACTIVOS PÚBLICOS

Llegados a este extremo, contamos con dos trascendentes puntos de referencia para intentar contribuir a la adaptación del vigente modelo de valoración de activos del PGCP 1994 a las actuales normas internacionales, como son el análisis conceptual de diferentes modelos de valoración, y la evidencia obtenida en el estudio empírico. Pretendemos formular una propuesta que se limita a aportar, en su caso, Un posible documento de trabajo para la aplicación en España de los modelos de valoración de las normas internacionales, especialmente el valor razonable.

La adecuada interpretación de nuestra propuesta requiere tener presente que las conclusiones alcanzadas en el análisis empírico no son extrapolables, sin más, a todo el conjunto de las administraciones públicas españolas, fundamentalmente por dos motivos, a saber:

1. Únicamente hemos encuestado un tipo de usuarios, los interventores.
2. Es posible que algunas de las peculiaridades de las administraciones locales no coincidan con las particularidades propias de otras instituciones pertenecientes al ámbito estatal o autonómico.

Pensamos que el *fair value* podría representar un modelo de valoración apropiado para los activos públicos españoles, puesto que tal criterio ostenta un consistente poder explicativo para:

1. Posibilitar la adaptación de nuestro ordenamiento contable público a las normas internacionales.
2. Contribuir a la satisfacción de algunas de las demandas informativas de los nuevos modelos de gestión.
3. Informar, a través de la valoración de los activos enajenables, acerca de la capacidad potencial de las entidades para obtener recursos financieros.
4. Mostrar la capacidad de la entidad para atender sus obligaciones de pago a través de la venta de activos enajenables.
5. Reflejar el riesgo de impago que inversores y acreedores en general podrían tener cubierto con la parte de los activos vendibles.
6. Suministrar un valor de referencia a los efectos de fijar los importes por los que asegurar los activos.
7. Impulsar la uniformidad de criterios entre la Contabilidad Pública y la Contabilidad Nacional.

Pero, la puesta en práctica de este criterio presentaría una serie de inconvenientes que podríamos dificultar, o tal vez impedir, su aplicación, particularmente en determinados activos.

Desde nuestro punto de vista, los principales escollos que el empleo del valor razonable acarrearía en el ámbito público pueden resumirse en los siguientes puntos:

1. Para un buen número de activos no puede acudir a mercados completos y perfectos.
2. Algunos activos han sido adquiridos o construidos, específicamente, para la finalidad que desempeñan en el seno de la organización a la que pertenecen.
3. Difícil objetividad y verificabilidad en las valoraciones, consecuencia de los dos problemas anteriores.
4. Elevado coste derivado de la escasez de información sobre determinados activos.
5. La estimación del valor razonable conlleva la consideración de las circunstancias particulares de la entidad titular y del bien objeto de valoración, lo que podría ocasionar la pérdida de comparabilidad de la información.
6. El cálculo del valor razonable no siempre es apropiado, ya que incide, primordialmente, en el aspecto financiero, prescindiendo de considerar el aspecto económico.
7. Estamos ante un modelo de valoración basado en conceptos nuevos, que se apartan de los actualmente empleados en la aplicación del institucionalizado principio del precio de adquisición.

No obstante, pese a sus inconvenientes, de las normas internacionales se desprende que el *fair value* representa un criterio adecuado para la valoración de buena parte de los activos de las administraciones públicas, bien en su variante de valor realizable, bien desde la óptica de los precios de entrada, por lo que, como ya hemos justificado, interpretamos el coste de reposición como una alternativa más para su estimación.

A nuestro juicio, el valor razonable puede determinarse de manera que se logre el suficiente grado de credibilidad y aceptabilidad entre los usuarios de la información contable pública. Ello es así, en primer lugar, por la factibilidad de su cálculo, aun cuando no sea posible acudir a un mercado organizado, activo y líquido para el bien de que se trate, tal y como propone la IPSAS n.º 16 en su párrafo 48. Y, en segundo lugar, porque, atendiendo a la recomendación de dicha

IPSAS –párrafos 74 a 76– y de la IPSAS n.º 17 –párrafos 40 y 41–, la inclusión de información en la Memoria sobre técnicas, métodos e hipótesis utilizadas en la valoración, contribuye a garantizar la objetividad y fiabilidad de las valoraciones.

También opinamos que el grado de potestad que en España las normas legales otorgan a las administraciones públicas acerca de su competencia para decidir la afectación y destino de los activos, podría representar un condicionante de primer orden en la elección del criterio de valoración de los mismos.

Asimismo, parece aconsejable la consignación del *fair value* como valoración en Balance frente a la posibilidad de su incorporación en la Memoria, por un doble motivo: *a)* el *fair value* proporciona valores mucho más homogéneos que el coste histórico, y *b)* en general, las meras indicaciones en la Memoria minorarían utilidad a los estados económico-financieros de las administraciones públicas. Sobre este particular, altamente ilustrativa, nos resulta la opinión de Tua y Gonzalo [2001: 61] al expresar que la información recogida en notas es una información que el modelo contable no ha podido procesar, y, por tanto:

- a)* Resta relevancia a los datos contenidos en los estados contables principales.
- b)* Aumenta el riesgo y la incertidumbre que rodea a los datos.
- c)* Representa un reto para la propia contabilidad.

En definitiva, a modo de justificación básica de la propuesta que presentamos en la tabla 9, los principales motivos que nos han inducido a defender el uso del valor razonable para el reflejo contable de determinados activos públicos pueden sintetizarse del siguiente modo:

- a)* La tendencia general de los últimos pronunciamientos emitidos por los organismos internacionales y de las recientes normas de algunos países avanzados en materia de información financiera, que van empezando a introducir, paulatinamente, el criterio del valor razonable.
- b)* El estudio empírico ha relevado que, según los encuestados, el valor razonable es un modelo relevante y viable, si bien esta afirmación no puede mantenerse indiscriminadamente para cualquier tipo de activo público.
- c)* En el marco de la moderna gestión pública las ventajas derivadas de emplear el valor razonable podrían superar a sus inconvenien-

tes, en la medida en que éste incrementaría el grado de satisfacción de las necesidades de los usuarios de la información financiera.

- d) Con el actual grado de avance en las técnicas de valoración y tasación de elementos patrimoniales, en la mayor parte de los casos resultaría factible estimar el valor razonable con el suficiente grado de credibilidad y aceptabilidad.
- e) En el ámbito de las Administraciones Públicas, el principio de prudencia no prevalece sobre los demás, por lo que la aplicación del valor razonable en los estados financieros no entrañaría la misma repercusión que en el caso de las empresas privadas.

El segundo de los argumentos que soporta nuestra propuesta se refiere a la división de los activos en los nueve tipos que figuran en la tabla 9. Esta clasificación encuentra fundamento en nuestro objetivo de proporcionar un documento que pueda contribuir, al menos como referencia, al aumento de la utilidad de la información financiera de las Administraciones Públicas españolas.

Bajo esta premisa, entendemos que la utilidad real de la información financiera derivada de la aplicación de nuestra propuesta requiere el cumplimiento de, al menos, dos características básicas, que siguiendo a la AECA [2001: 41-52] denominaremos relevancia y fiabilidad. Según el marco conceptual para entidades públicas de la AECA, una información es relevante cuando es susceptible de influir en la toma de decisiones y cuando contribuye a sustentar una adecuada rendición de cuentas. Por su parte, para que una información sea fiable, la misma ha de ser imparcial, objetiva y verificable, constituir una representación fiel de los hechos, y prudente.

Así, dada la heterogeneidad en la naturaleza y función de los activos públicos, pensamos que el cumplimiento de ambas características –relevancia y fiabilidad– difícilmente podría potenciarse con el empleo de un único criterio de valoración y tratamiento contable para todos ellos, lo que nos obliga a considerar diferentes clases de bienes en nuestra propuesta. Desde nuestro punto de vista, existen una serie de circunstancias y factores que pueden condicionar la relevancia y fiabilidad de la información financiera derivada de aplicar una propuesta valorativa como la que formulamos, entre las que destacaríamos las restricciones legales a la enajenabilidad de los activos, la existencia de un mercado organizado, activo y líquido para los elementos y la catalogación jurídica y función que la entidad titular haya otorgado a los bienes.

TABLA 9

<i>Tipos de activos</i>	<i>Balance</i>	<i>Memoria</i>
1. Bienes e inversiones patrimoniales de libre enajenación (con mercado)	Valor razonable	Coste histórico
2. Bienes e inversiones patrimoniales de libre enajenación (sin mercado)	Estimación del valor razonable	Coste histórico Métodos e hipótesis de la estimación
3. Bienes e inversiones patrimoniales cuya enajenabilidad depende de la autorización por el órgano competente (sin mercado)	Coste histórico	Valor razonable
4. Bienes e inversiones patrimoniales cuya enajenabilidad depende de la autorización por el órgano competente (sin mercado)	Coste histórico	Estimación del valor razonable Métodos e hipótesis de la estimación
5. Bienes de dominio público vendibles previo cambio de catalogación jurídica, con el único requisito de notificación al órgano competente (con mercado)	Valor razonable	Coste histórico
6. Bienes de dominio público vendibles previo cambio de catalogación jurídica, con el único requisito de notificación al órgano competente (sin mercado)	Estimación del valor razonable	Coste histórico Métodos e hipótesis de la estimación
7. Bienes de dominio público cuya venta exige: 1) alteración de su calificación jurídica; y 2) autorización por el órgano competente (con mercado)	Coste histórico	Valor razonable
8. Bienes de dominio público cuya venta exige: 1) alteración de su calificación jurídica; y 2) autorización por el órgano competente (con mercado)	Coste histórico	Estimación del valor razonable Métodos e hipótesis de la estimación
9. Bienes del Patrimonio Histórico-Artístico Español que, por Ley, son Invendibles, sin que se admita su recalificación	Estimación del valor de la reposición	Coste histórico Métodos e hipótesis de la estimación

Con estos fundamentos, pensamos que las principales condiciones que podrían favorecer la relevancia y fiabilidad de la valoración contable según el valor razonable, serían:

- a) La existencia de un mercado organizado activo y líquido, de donde poder tomar valores fiables.
- b) Plena autonomía de la entidad titular del bien para decidir libremente su enajenación.

En el caso de las administraciones públicas españolas, los únicos elementos que satisfacen ambos requisitos son aquEllos que, contando con el citado mercado de referencia, pertenecen al grupo de los catalogados jurídicamente como bienes patrimoniales, es decir, los del tipo 1 de la tabla 9. Por tanto, para los bienes de este tipo que cumplan ambos requisitos proponemos el uso del valor razonable en su reconocimiento contable, por entender que la información financiera sobre los mismos resultaría relevante y fiable, y, por ende, útil para la toma de decisiones.

En cambio, si los bienes patrimoniales carecen del citado mercado –tipos 2 y 4 de la tabla 9–, aunque puedan venderse libremente, apostamos por una estimación del *fair value*, puesto que la verificabilidad de los valores es ahora más difícil de lograr, si bien la inclusión en la Memoria de los métodos e hipótesis usados puede contribuir a la fiabilidad de la valoración. Ahora bien, pensamos que, para estos bienes patrimoniales sin mercado, la libertad legal de enajenación puede influir en la conveniencia de consignar el valor razonable en el Balance o, alternativamente, en la Memoria. Entendemos que, considerando el ritmo de evolución de las nuevas tecnologías, la inexistencia actual de un mercado para ciertos activos públicos puede cambiar en el futuro apareciendo nuevos mercados de referencia y, además, las normas internacionales han propuesto métodos para estimar el valor razonable en ausencia de mercado, por lo que la fiabilidad del mismo se vería reforzada.

Así las cosas, defendemos que la autonomía legal para enajenar los bienes patrimoniales puede ser uno de los factores más influyentes en la relevancia de la información financiera sobre los mismos, puesto que el problema de la fiabilidad de los valores en ausencia de mercado puede ser solventado o, al menos, reducido. Por todo ello, cuando se trata de bienes patrimoniales sin mercado pero sobre los que existe autonomía legal para su venta –tipo 2–, abogamos por el uso de *fair value* en el balance, mientras que si la entidad titular care-

ce de tal autonomía, nos decidimos por la consignación del valor razonable en la Memoria –tipo 4.

Por lo general, el valor razonable de aquellos bienes cuya venta no es potestad exclusiva de la entidad titular, sino que ha de pedirse previa autorización al órgano competente, podría tener menor relevancia, puesto que su grado de enajenabilidad queda condicionado a una decisión no controlable por parte de la misma. Sin embargo, cuando estos bienes cuentan con mercado, como ocurre con los de tipo 3 de la tabla 9, estimamos que su valor razonable puede ser fiable, por lo que apostamos por su inclusión en la Memoria, toda vez que la autorización para su enajenación, aunque escapa el ámbito de decisión de la entidad titular, podría conseguirse en un futuro.

Otro caso bien distinto a todos los anteriores es el de los bienes de dominio público que, por mandato legal, no son susceptibles de venta. En principio, esta prohibición legal de enajenación habría de inducirnos a admitir la irrelevancia del valor razonable para su reflejo contable. Sin embargo, considerando la posibilidad normativa de alterar la calificación jurídica de estos bienes, traspasándolos a la categoría de patrimoniales, abogamos por la relevancia del valor razonable para su registro contable y, si además existe un mercado de referencia o valores verificables, defendemos su fiabilidad.

Es por ello que, si puede acudirse a un mercado para los bienes de dominio público, apostamos por su reflejo contable en Balance según el valor razonable, siempre y cuando exista plena autonomía de la entidad titular para practicar la alteración de su calificación jurídica –tipo 5. Puesto que pensamos que su relevancia está justificada. Por el contrario, aun existiendo mercado, si el cambio de calificación jurídica exige la autorización de un órgano competente cuyas decisiones no son controlables por la entidad titular –tipo 7–, opinamos que la relevancia del valor razonable es bastante más reducida, por lo que optamos por su inclusión, a título informativo, en la Memoria, sin negar con ello su fiabilidad.

Asimismo, cuando los bienes de dominio público carecen de mercado de referencia, la fiabilidad del valor razonable podría ser menor, aunque defendemos que si la entidad titular cuenta con autonomía para cambiar la calificación jurídica –tipo 6– el reflejo contable según el valor razonable en el Balance puede resultar relevante, lo que no excluye la necesidad de informar en la Memoria de los métodos e hipótesis usados en la estimación, contribuyendo así a

potenciar su fiabilidad. Por el contrario, si la alteración jurídica debe ser autorizada por el órgano competente, como sucede en los bienes de tipo 8, estimamos que la relevancia del *fair value* es menor, si bien también abogamos por incluir una estimación en la Memoria acompañada de la explicación de los citados métodos e hipótesis.

Finalmente, hemos de referirnos a los bienes del Patrimonio Histórico-Artístico, incluidos en el grupo 9, cuya enajenación está prohibida por las disposiciones legales, sin que esté permitido el cambio de su catalogación jurídica. En este caso, el valor razonable se muestra irrelevante en la medida en que sea interpretado como valor de salida o realizable. Pero si concebimos el valor razonable de estos bienes como valor de entrada o valor de reposición, su estimación podría resultar más útil para la toma de decisiones que el coste histórico, en especial para fijar el importe por el que han de asegurarse estos bienes. Bajo ese convencimiento, proponemos el registro contable de esos bienes según el valor de reposición, incluyendo en la Memoria, además del coste histórico, los métodos e hipótesis empleados en la valoración, que deben dotar al mismo de la suficiente fiabilidad.

En otro orden de cosas, resultaría conveniente que la decisión de emplear el valor razonable no fuera adoptada, exclusivamente, sobre la base del análisis de su incidencia en el activo del Balance de situación, sino que interesa estudiar, al mismo tiempo, el posible tratamiento contable de los cambios en el mencionado valor.

Todos los pronunciamientos y normas estudiados con anterioridad recogen dos posibles alternativas para el reflejo contable de los cambios en el *fair value* de los activos. Una consiste en imputar las diferencias de valor al resultado económico-patrimonial del ejercicio corriente, y la otra se basa en registrar las alteraciones de valor directamente en el neto patrimonial.

En torno al resultado económico-patrimonial hemos de tener en cuenta que:

- a) Al estudiar el concepto de mantenimiento del capital –inherente al de resultado– debe predominar el «capital físico», ya que su mantenimiento equivale a conservar la capacidad productiva de la entidad para seguir prestando el nivel de servicios de forma continuada en el futuro [AECA, 2001: 90-91], independientemente de la evolución de sus fondos propios o «capital financiero».

- b) No constituye una medida del éxito o fracaso de la gestión, sino que debe interpretarse como ahorro bruto –positivo o negativo– o como lo que en la terminología del GASB [1990], se identifica con el concepto de Equidad Interperíodo.
- c) El objetivo de protección del patrimonio empresarial innato al principio de prudencia no encaja en la órbita de las administraciones públicas, por lo que la prevalencia que este principio ostenta para las empresas lucrativas es en el ámbito público, como mínimo, discutible [Vela y Vela, 37-38].
- d) El principio de correlación de ingresos y gastos es muy controvertido en el marco de la Contabilidad Pública.

De acuerdo con lo anterior, estimamos que la imputación de los cambios en el *fair value* de los activos al resultado económico-patrimonial podría contribuir a fomentar su utilidad a través de:

- a) El logro de una mayor coherencia con la interpretación del principio de prudencia, puesto que, al no existir propietarios o accionistas ni beneficio repartible, la posible incidencia de los criterios contables en la determinación del resultado no debe considerarse para estimar la descapitalización de la entidad pública.
- b) La reducción de la carga de subjetividad propia en la elección de un sistema de amortización técnica, dado que, bajo el enfoque del valor razonable, no es necesario practicar amortizaciones

Por su parte, el patrimonio neto, también denominado fondos propios, se define en el plan contable de 1994 como la parte residual de los activos de la entidad, una vez deducidas todas las obligaciones con terceros, y está compuesto por las cuentas de patrimonio, reservas y resultados pendientes de aplicación. Recordaremos aquí que los fondos propios de una entidad pública no constituyen, en modo alguno, garantía de pago frente a terceros, por lo que su cifra no es relevante para evaluar la solvencia de la entidad pública.

Siguiendo los pronunciamientos internacionales, podrían diferenciarse dos tipos de cambios de valor en el valor razonable de los activos, a tener en cuenta:

- a) Alteraciones de valor surgidas al aplicar, por primera vez, el valor razonable.
- b) Oscilaciones entre las cantidades vinculadas al valor razonable de dos ejercicios consecutivos cualesquiera, posteriores a la aplicación inicial del mismo.

En alusión al primer tipo, pensamos que, posiblemente, la opción más justificada consistiría en incluir dichos cambios directamente en los fondos propios, tal como propugnan las IPSAS n.º 16 y 17. Justificamos esta opción bajo el convencimiento de que los incrementos de valor experimentados por los activos hasta la fecha de aplicación inicial del *fair value* no deben imputarse al resultado económico-patrimonial del ejercicio en que se calculan las cifras, toda vez que éstas habrán sido generadas a lo largo de los ejercicios transcurridos desde la fecha de adquisición de los elementos.

Respecto a los cambios de valor originados después de que la entidad decida adoptar el criterio del valor razonable, la tabla 10 sintetiza nuestra propuesta, que seguidamente trataremos de argumentar.

Para ello, tal como hemos justificado en el caso de la tabla 9, advertiremos que nuestro propósito consiste en la elaboración de una propuesta que contribuya a mejorar la utilidad de la información financiera, para lo que hemos de intentar potenciar la relevancia y la fiabilidad, características definidas por el marco conceptual para entidades públicas de la AECA [AECA, 2001: 41-52].

Convencidos, por las razones expuestas anteriormente, de que la fiabilidad de las estimaciones del valor razonable puede lograrse adecuadamente, aun en aquellos casos de activos que carecen de un mercado organizado y líquido, basaremos nuestra propuesta en el cumplimiento de la propiedad de relevancia, para lo que hemos diferenciado tres grupos de elementos:

- a) GRUPO A. Que se corresponde con los tipos 1, 2, 3, 5 y 6 de la tabla 10, y está formado por aquellos elementos cuya enajenación depende exclusivamente de una decisión de su entidad titular.
- b) GRUPO B. Incluye los tipos 3, 4, 7 y 8, e integra aquellos bienes cuya venta no puede realizarse sin la previa autorización de un órgano competente distinto de la entidad titular.
- c) GRUPO C. Que coincide con los bienes del patrimonio histórico artístico, para los que las disposiciones legales prohíben no sólo su enajenación, sino también la alteración de su catalogación jurídica.

En el caso de los activos integrados en el grupo A, apostamos por la imputación de las diferencias de valor en el resultado del ejercicio, independientemente de que su venta requiera el previo cambio de calificación jurídica, puesto que la entidad titular, siempre que exis-

tan compradores, puede convertir en realidad una hipotética venta sin más que adoptar el acuerdo pertinente, ya que la misma ostenta plena competencia para decidir la enajenación del bien.

En línea con las últimas normas contables publicadas en España para las empresas mercantiles, en especial la Ley 62/2003, que modifica el Código de Comercio, entendemos que este tratamiento contable puede aumentar la relevancia del resultado económico-patrimonial y, además, no contradice el Principio de prudencia, especialmente cuando se trata de activos financieros admitidos a cotización en un mercado secundario organizado, o, en general, de activos con mercados fluidos de donde puedan obtenerse valores fiables.

Distinto es el criterio contable que proponemos para los cambios en el valor razonable de los bienes incluidos en el grupo B. En primer lugar, porque, tal como hemos justificado en la propuesta de la tabla 9, pensamos los bienes públicos pertenecientes a los tipos 3, 4, 7 y 8 deben continuar valorándose en Balance según el criterio del coste histórico, sin perjuicio de la conveniencia de divulgar información sobre el valor razonable de los mismos en la Memoria.

En segundo lugar, la hipotética enajenación de estos bienes representa un supuesto cuya materialización está sujeta al cumplimiento de un requisito inexorable para su entidad titular, tal cual es la previa autorización de un órgano competente cuyas decisiones no pueden ser controladas por la misma. El producto de esta supuesta venta sería un resultado potencial, procedente de una transacción cuya ejecución real no está, ni mucho menos, razonablemente asegurada, por lo que consideramos que su inclusión directa en el resultado económico-patrimonial no aumentaría la relevancia de este estado financiero.

Con estos argumentos nos reiteramos en la opción de reflejar estos bienes en Balance por su coste histórico, si bien, en el caso de que una entidad pública decidiera, contando con la pertinente autorización para enajenar, calorarlos en función de su valor razonable, aconsejaríamos el registro contable de los cambios en el mismo como una reserva por tenencia de activos, tal como proponemos en la tabla 10, afectando directamente en los fondos propios de la entidad titular, sin que con ello pongamos en duda la fiabilidad de las estimaciones del *fair value*.

Por último, hemos de referirnos al tratamiento contable de los cambios en el valor de los bienes del patrimonio Histórico-Artístico,

a los que hemos asignado el grupo C. En este caso, los argumentos esgrimidos para el grupo B quedan todavía más reforzados, además de por la prohibición legal de vender estos bienes, por la imposibilidad normativa para la entidad titular de modificar su calificación jurídica. De acuerdo con ello, pensamos que, si una entidad opta por valorar estos bienes por el valor de reposición, tal como recogemos en la tabla 9, sus cambios de valor han de reflejarse directamente en los fondos propios, sin afectar al resultado económico-patrimonial del ejercicio, puesto que las posibilidades de enajenar los mismos son nulas.

Al estudiar la imputación a resultados, puntualizaremos que nos basamos en una concepción del resultado económico-patrimonial distinta de la actualmente vigente en nuestro país: el concepto de *resultado total*. Dicho concepto es definido en el SFAC n.º 5 [FASB, 1984, párrafo 39-44] y en el SFAC n.º 6 [FASB, 1985, párrafo 70-77] como el conjunto de cambios en el patrimonio neto durante un período, procedentes de transacciones y otros sucesos y circunstancias relacionadas con fuentes distintas de los propietarios de la entidad.

El concepto de resultado total, que ha sido desarrollado más recientemente por las propuestas del SFAS n.º 130 [FASB, 1997], implicaría una composición del resultado económico-patrimonial estructurada por tramos, que recogerían los siguientes tipos de resultados:

- a) Resultado de las actividades ordinarias.
- b) Resultados financieros.
- c) Cambios en el valor razonable –o resultado por tenencia de activos.
- d) Otras partidas, comprensivas de los cambios en métodos contables, y partidas de ejercicios anteriores, etc.

TABLA 10

Activos	Imputación al Rdo. Económico-patrimonial	Inclusión directa en fondos propios
Bienes e inversiones patrimoniales de libre enajenación (con mercado)	Rdo. por tenencia de activos	
Bienes e inversiones patrimoniales De libre enajenación (sin mercado)	Rdo .por tenencia de activos	
Bienes e inversiones patrimoniales cuya enajenabilidad depende de la autorización por el órgano competente (con mercado)		Reserva por tenencia de activos
Bienes e inversiones patrimoniales cuya enajenabilidad depende de la autorización por el órgano competente (sin mercado)		Reserva por tenencia de activos
Bienes de dominio público vendibles previo cambio de catalogación jurídica, con el único requisito de notificación al órgano competente (con mercado)	Rdo. por tenencia de activos	
Bienes de dominio público vendibles previo cambio de catalogación jurídica, con el único requisito de notificación al órgano competente (sin mercado)	Rdo. por tenencia de activos	
Bienes de dominio público cuya venta exige: 1) alteración de su calificación jurídica, y 2) autorización por el órgano competente (con mercado)		Reserva por tenencia de activos
Bienes de dominio público cuya venta exige: 1) alteración de su calificación jurídica, y 2) autorización por el órgano competente (sin mercado)		Reserva por tenencia de activos
Bienes del Patrimonio Histórico-Artístico Español que, por Ley, son invendibles, sin que se admita su recalificación		Reserva por tenencia de activos

Apreciamos las ventajas de este modelo de resultado económico-patrimonial porque, como sostienen Pina y Torres [1996: 96], en el análisis del resultado de cualquier entidad el origen y la naturaleza de los resultados tienen más importancia que el importe final del mismo. Además, coincidimos con Gonzalo [2000: 102] en que actualmente «parece que se desdibuja la tradición de separar el resultado realizado del no realizado, por causa del desarrollo de los mercados de ciertas partidas, cuya compra o venta tienen garantías de realizarse, en muy poco tiempo, y a los precios que fija el mercado activo».

VII. CONCLUSIONES

A la vista de la normativa vigente, los bienes cuya propiedad, custodia, mantenimiento o conservación pueden corresponder a las administraciones públicas son susceptibles de clasificación, atendiendo a la repercusión de su tipificación jurídica para en la elección del modelo de valoración a emplear, en las siguientes categorías:

- a) Activos libremente enajenables con el único requisito de notificar la transacción al órgano competente.
- b) Activos cuya enajenación depende, exclusivamente, del cambio de su catalogación jurídica, existiendo la obligación legal de notificar la operación al órgano competente.
- c) Activos cuya enajenación exige el cumplimiento de dos requisitos: alteración de su clasificación jurídica y previa autorización del órgano competente.
- d) Bienes que por Ley son inexorablemente invendibles en cualquier circunstancia.

Los criterios de valoración que han gozado de un mayor predicamento en los pronunciamientos de organismos normalizadores, como el FASB, la IFAC, la IGAE y la AECA, están representados por el coste histórico, el coste de reposición, el valor realizable y el valor actual neto.

De todos ellos, si bien el coste histórico o precio de adquisición es el más extendido en la actualidad, el valor razonable está adquiriendo una mayor aceptación en detrimento de aquél, tanto en las normas internacionales como en los sistemas contables de los países más avanzados en la materia.

El estudio empírico realizado sobre una muestra del sector público local nos ha permitido contrastar las hipótesis de utilidad y viabilidad del valor razonable, revelando las siguientes conclusiones:

- a) En general, el *fair value* es un criterio relevante y viable, aunque esta última característica se ve reducida cuando los elementos carecen de un mercado organizado, activo y líquido.
- b) El valor razonable es un modelo de valoración más favorable que el coste histórico para evaluar la capacidad de generar recursos vía venta, pero de más difícil auditabilidad.
- c) No existe una opinión mayoritaria en cuanto a la inclusión de las diferencias del *fair value* en los fondos propios o la imputación de las mismas a la cuenta del resultado económico-patrimonial.

A la vista de las contestaciones recibidas, aun cuando la aplicación de cualquier modelo de valoración de activos conllevaría ventajas e inconvenientes, el valor razonable podría contribuir a incrementar la utilidad del contenido informativo de los estados financieros de la Administración Pública de España.

En concordancia con el contenido de las normas internacionales y con los resultados de nuestro estudio empírico, resulta aconsejable que el valor razonable, bien en su variante de valor realizable o de venta, bien en su vertiente de coste de reposición, sea utilizado para reflejar en Balance ciertos activos, sin perjuicio de la necesidad de añadir determinada información en la Memoria. En la órbita de nuestra propuesta, estos activos incluirían, al margen de aquellos que, por su catalogación de patrimoniales, pueden ser enajenados, también aquellos otros que, en virtud de la posibilidad legal de alterar de su calificación jurídica, podrían venderse sin más requisito que notificar tal transacción al órgano competente.

Asimismo, en virtud de los pronunciamientos internacionales, las diferencias de valor ocasionados por la adopción por primera vez o inicial del *fair value* deberían incorporarse directamente en los fondos propios. En cambio, si se trata de oscilaciones del valor razonable en cualquier momento posterior, convendría que todas ellas fueran imputadas al resultado del ejercicio, a excepción de las ocasionadas por bienes no enajenables sin previa autorización y no susceptibles de desafectación. En torno a este tema, el estudio empírico ha puesto de manifiesto una clara división de opiniones entre los encuestados.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ACCOUNTING STANDARDS BOARD (ASB): *Statement of principles for financial reporting*, ASB Publications, 1999.
- ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE CONTABILIDAD Y ADMINISTRACIÓN DE EMPRESAS (AECA) *Marco conceptual para la información financiera de las entidades públicas*. AECA, Madrid 2001.
- BRUSCA ALIJARDE, I., y BENITO LÓPEZ, B., *Panorama Internacional de la Contabilidad Pública*, Ponencia a la VII Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Pública, Ed. ASEPUC, Murcia, 2002, pp. 151-215.
- CARRASCO DÍAZ, D. (coord.), *La nueva contabilidad pública*, Ed. Ariel Economía 1994.
- CHAMBERS, R. J., *Accounting evaluation and economic behaviour*, Ed. Prentice Hall 1996.
- CHAMPNESS, P., *Normas Europeas aprobadas sobre tasación de bienes inmuebles*, Ed. Consejo Superior de los Colegios de Arquitectos de España y Asociación Profesional de Sociedades de valoración de España 1998.
- DECRETO 1.022/1964 de 15 de junio, por el que se aprueba el texto Articulado de la Ley de Patrimonio del Estado, cuyo contenido ha sido modificado parcialmente por:
- DIRECTIVA 2001/65/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de septiembre de 2001, por la que se modifican las Directivas 78/349/CEE y 86/635/CEE, en lo que se refiere a las normas de valoración aplicables en las cuentas anuales y consolidadas de determinadas formas de sociedad, así como de los bancos y otras entidades financieras. Doce de 27 de octubre de 2001.
- EDWARDS, E. O., y BELL, P. W., *The theory and measurement of business income*, University of California Press, Berkeley 1961.
- FINANCIAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (FASB)
- [1984]: *Statement of Financial Accounting Concepts n.º 5. Recognition and measurement in financial statements of business enterprises*. www.fasb.org.
 - [1985]: *Statement of Financial Accounting Concepts n.º 6. Elements of Financial Statements*. www.fasb.org.
 - [1993]: *Statement of Financial Accounting Standards n.º 15: Accounting for certain investments in debt and equity securities*. www.fasb.org.
 - [1995]: *Statement of Financial Accounting Standards n.º 124: Accounting for certain investments held by not-for-profit organizations*. www.fasb.org.
 - [1997]: *Statement of Financial Accounting Concepts n.º 130: Reporting comprehensive income*. www.fasb.org.
 - [1999]: «Reporting financial instruments and certain related asset and liabilities at fair value», *Financial Accounting Series, n.º 24-B*. www.fasb.org.

- [2000]: *Statement of Financial Accounting Concepts n.º 7: Using cash flow information and present value in accounting measurements*. www.fasb.org.
- FOSTER, J. M., y UPTON, W. S., *Understanding the segues: measuring fair value*, FASB, vol. 3, series 1, june 2001.
- FUNDACIÓN LA CAIXA, *Anuario social de España*, Colección estudios sociales, Fundación La Caixa, Barcelona 2003.
- GONZALO ANGULO, J. A., 2000: *Criterios de valoración y mantenimiento del capital*, Comunicación presentada al IX Encuentro de Profesores de Contabilidad, celebrado en Las Palmas de Gran Canaria, «La Contabilidad ante el nuevo milenio», mayo 2000, pp. 85-107.
- HERRANZ MARTÍN, F. M., *El «fair value» como nuevo criterio de valoración*, comunicación presentada al XI Congreso AECA, celebrado en Madrid, septiembre 2001.
- INGRAM, R. W., y COPELAND, R. M., «Municipal Accounting Information and Voting Behaviour», en *The Accounting Review*, vol. LVI, n.º 4 (1981) 830-843.
- INSTITUTO DE CONTABILIDAD Y AUDITORÍA DE CUENTAS (ICAC), *Informe sobre la situación actual de la contabilidad en España*, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Ministerio de Economía, Madrid 2002.
- INTERNATIONAL ACCOUNTING STANDARDS BOARD (IASB) [1998]: *niif n.º 39. Financial instruments: recognition and measurement*. www.iasb.org.
- [1999]: *NIIF n.º 39. Financial instruments: recognition and measurement*. www.iasb.org.uk.
 - [2000a]: *NIIF n.º 40. Investment Property*. www.iasb.org.uk.
 - [2000b]: *NIIF n.º 41. Agriculture*. www.iasb.org.uk.
- INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC)
- [1995]: *Study n.º 5. Definition and Recognition of Assets*. www.ifac.org
 - [2000]: *IPSAS 3. Net Surplus or deficit for the period fundamental errors and changes in accounting policies*. www.ifac.org.
 - [2001a]: *IPSAS 15. Financial Instruments: Disclosure and Presentation*. www.ifac.org.
 - [2001b]: *IPSAS 16. Investment Property*. www.ifac.org.
 - [2001c]: *IPSAS 17. Property Plant and Equipment*. www.ifac.org.
- INTERVENCIÓN GENERAL DEL ESTADO (IGAE), *Principios contables públicos. Documentos 1 a 8*, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid 1994.
- INTERNATIONAL VALUATION STANDARDS COMMITTEE (IVSC), *International Valuation Standards*, Ed. International valuation Standard Committee, Chicago 2003, Illinois. www.ivsc.org.
- Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, modificada parcialmente por:
- Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social.

- LÓPEZ HERNÁNDEZ, A. M., y CABA PÉREZ, «Utilidad y requerimientos de la información contable pública local para la toma de decisiones de las entidades de depósito, en *Revista de Contabilidad*, vol. 6, n.º 12 (2003) 81-107.
- «the relevance of spanish local financial reporting to credit institution decisions: empirical study», en *The international Journal of Public Sector Management*, vol. 17, n.º 2 (2004) 118-153.
- MARTÍNEZ GARCÍA, F, y SOUSA FERNÁNDEZ, J., *La concepción del beneficio como exponente de la diversidad contable internacional*, 2004. www.aeca2.org.
- MONTESINOS JULVE, V., *Análisis contable de las infraestructuras públicas y su financiación privada*, Biblioteca de Gestión Pública, n.º 3, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid 2001.
- PINA MARTÍNEZ, V., Y TORRES PRADAS, L., *Análisis de la información externa, financiera y de gestión de las Administraciones Públicas*, Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas, Madrid 2003.
- REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.
- TORRES PRADAS., y PINA MARTÍNEZ, V., «Local government financial reporting in the USA and Spain. A comparative study», en *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, Special Issue n.º 115 (2003), for the 26th Annual Congress of the European Accounting Association.
- TUA PEREDA, J., y GONZALO ANGULO, J., *Marco Conceptual y ordenamiento español: ¿son compatibles?*, ponencia presentada a la III Jornada de Trabajo sobre Contabilidad Financiera, celebrada en Jaén, ASEPUC, junio 2001, pp. 41-70.